

ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСТВА В МОНАРХИЧЕСКОЙ РОССИИ**

Исследование процессов формирования, становления и развития института гражданства в России в историческо-правовом аспекте представляется целесообразным для решения целого ряда проблем, которые обозначились в современной России. Тем более что в отличие от некоторых других конституционно-правовых институтов гражданство имеет глубокие исторические корни.

Для того чтобы всесторонне проанализировать понятие гражданства, первоначально необходимо сделать акцент на основных исторических этапах возникновения и развития института гражданства (подданства). Одним из значимых этапов становления института гражданства в России является монархический период. Большое внимание вопросам, связанным с подданством, уделяли российские дореволюционные ученые, которые чаще всего трактовали подданство России как совокупность прав и обязанностей, связанных с принадлежностью лица к Российской империи¹.

Особенности первоначальной, важной для развития института гражданства эпохи кратко можно выразить в переходе от «подданства» к «гражданству». В науке конституционного права принято различать понятия «подданство» и «гражданство». Их основное отличие заключается в характере связи личности и государства. Понятие «подданство» сформировалось в древних и

* Ученый секретарь Института государства и права РАН, старший научный сотрудник сектора теории конституционного права, кандидат юридических наук.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ №10-03-00031а «Конституционно-правовые позиции, идеи периода социализма (1945–1991 гг.)».

¹ См. подробнее: История Российской империи. Энциклопедия. 10 сюжетов из жизни России. URL: <http://www.vitart.ru/history-russia-pages>.

средневековых монархиях, означая, что лицо находится под властью монарха, т.е. под его «данью». В русском языке термин «подданство» является однокоренным со словом «дань», т.е. подданный – буквально платящий дань определенному монарху².

Характеризуя соотношение понятий «гражданства» и «подданства», Ю.Л. Шульженко выделяет подход Б.Н. Чичерина, считавшего гражданином лицо – члена государства, имеющее права и обязанности, а подданным – лицо, подчиненное государству, имеющее лишь обязанности. «Это два термина, означающие одно и то же понятие с двух различных точек зрения. Поэтому слово подданный употребляется преимущественно там, где преобладают обязанности, слово гражданин – где преобладают права»³. Соответственно принадлежность гражданина к государству называется подданством или правом гражданина. «Принадлежность лица к государству носит различные названия. Она именуется подданством в отношении к верховной власти, которой подчиняется гражданин, правом гражданства относительно приобретенных прав»⁴.

Таким образом, представленный в литературе подход в дальнейшем и послужил основанием связывать понятие «подданство» с феодальными государствами, а понятие «гражданин» – с демократическими⁵. В связи с этим делался вывод о признании того факта, что в Европе до эпохи феодализма господствовал личный принцип, согласно которому подданство приобреталось только путем рождения от подданного. В период феодализма подданство определялось по территориальному принципу – по месту рождения и жительства данного лица.

В Российской империи ввиду разнообразия населения и обширности страны, кроме подданных, которыми считались все граждане, принадлежащие к одному из сословий, и иностранцев

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. А.С. Автономова. М., 2001. С. 58.

³ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право. М., 1894. С. 32.

⁴ Там же. С. 196.

⁵ См.: Шульженко Ю.Л., Шульженко Д.Ю. Наука русского государственного права второй половины XIX века. М., 2010. С. 154.

различалась еще группа инородцев, к которым относились башкиры, киргизы, калмыки, самоеды и другие народы, населявшие восточную и северо-восточную окраины России, а также евреи. Следует отметить, что до образования Московского государства Россия не знала института сословий. Это связано с тем, что в удельно-вечевой период русской истории сословия не могли устанавливаться по причине отсутствия начал территориального подданства, т.е. определенной государственной власти на местах⁶, а следовательно, не было и оседлости.

История образования сословий на Руси, как отмечают многие дореволюционные ученые⁷, тесно связана с историей закрепощения народа, которое началось в московский период. По мнению В.М. Устинова, «в Московской Руси правительство укрепляло за отдельными группами населения известные права и обязанности для обеспечения правильности несения государственной (по преимуществу военной) службы и уплаты податей»⁸. Однако говорить о законодательном закреплении подданства в этот период нельзя, так как таких норм не было. Как справедливо отмечал Д. Цветаев, «культура московской эпохи носила ту форму, в которой вероисповедание служит самым ярким отличием от других народов и самым надежным оплотом в сохранении национальной независимости. Православие является неизбежной принадлежностью русской национальности»⁹.

В соответствии с этим в московский период быть подданным означало быть православным, а стать подданным – креститься в православную христианскую веру. Таким образом, процедуры натурализации в московский период также не было. Как указывал В.М. Гессен, «дети, рожденные на территории московского государства от иноземца, остаются иноземцами до

⁶ См.: Шаланд Л.А. Русское государственное право. Юрьев, 1908. С. 31.

⁷ См.: Градовский А.Д. Начало русского государственного права. Т. 1. О государственном устройстве. СПб., 1875. С. 212; Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. Т. I. СПб., 1909. С. 203.

⁸ См.: Устинов В.М. Краткий очерк русского государственного строя. М., 1915. С. 113.

⁹ Цит. по: Гессен В.М. Указ. соч. С. 203.

тех пор, пока они остаются иноверцами»¹⁰. Соответственно место рождения никакого значения не имело, так как, приняв православие, иноземец становился равноправным членом государства.

Следует отметить, что в эту эпоху законодательно запрещались смешанные браки. Поэтому для вступления в брак с иностранцем необходимым условием было крещение иностранцев в православную веру. Только в 1721 г. указом Петра I¹¹ такие браки впервые стали признаваться, и то при условии вступления иностранца в вечное подданство России, требование о чем исчезает из законодательства только в 1864 г. в связи с принятием закона от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства»¹².

Права русского подданства приобретались, прежде всего, в связи с происхождением от лиц, приписанных к одному из русских сословий. Всякое лицо, происшедшее от русского подданного, несмотря на место его рождения, считалось подданным России. Иностранцы при приеме в русское подданство освобождались от некоторых формальностей, которые были обязательны для иностранца. За самовольное вступление в подданство иностранной державы русский подданный в случае возвращения в Россию подвергался строгому наказанию в виде ссылки в Сибирь на поселение. Правил об оставлении русского подданства не было. Только в Уставе о воинской повинности было указано, что лица мужского пола могут быть уволены из русского подданства не прежде, как по отбытии ими воинской повинности.

С учетом отмеченного следует сказать о присяге на подданство как способе натурализации в России, получившем впервые правовое закрепление в Манифесте 1721 г.¹³, которым пленные шведы призывались к вступлению в русское подданство. Такое вступление в подданство должно было быть добровольным,

¹⁰ Гессен В.М. Указ. соч. С. 203.

¹¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. № 3778.

¹² Свод законов Российской империи. Т. IX. СПб., 1899. Ст. 982.

¹³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. № 3778.

причем вступающий обязан был показать, «чем он честно пропитать себя чаёт». В связи с этим особо следует отметить исследования видного ученого-юриста XIX–XX вв. В.М. Гессена, который в своей книге «Подданство, его установление и прекращение» противопоставляет точные определения понятий «гражданство» и «подданство». «Гражданство» он определяет как бытие субъектов публичных обязанностей и прав, а «подданство» – принадлежность к государству по личному началу, в отличие от «иностранства» как принадлежности к государству по началу территориальному.

Как признает В.М. Гессен, термин «подданство» входит в официальное употребление не ранее второй половины XVII в. и этим термином обозначается отношение помещика к своим крестьянам¹⁴. Данная терминология была заимствована из польского и западнорусского права. До XVIII в. в России не было точного определения того, кто является подданным, а кто нет. Это прежде всего было связано с тем, что само понятие «подданство» носило бытовой, а не юридический характер. Следует отметить, что и на протяжении XVIII в. крепостные нередко назывались «подданными своих помещиков».

Практически все авторы того времени связывали «подданство» с государством. Так, Ф.Ф. Кокошкин исходил из того, что население является субъектом государства и оно связано с ним определенными юридическими отношениями, признавая за государством наличие по отношению к населению прав и обязанностей точно так же, как и у населения по отношению к государству. В зависимости от того, в каком качестве население выступает по отношению к государству, он различает «подданных» и «граждан». «Как субъекты обязанностей по отношению к государству, они называются подданными (*subditi sujets*, *Unterthäne*); как субъекты прав по отношению к нему – гражданами (*cives*, *citoyens*, *Staatsbürger*); из чего следовал вывод, что слова «гражданин» и «подданный» выражают две стороны одного и того же понятия»¹⁵.

¹⁴ См.: Гессен В.М. Указ. соч. С. 268.

¹⁵ Кокошкин Ф.Ф. Лекции по русскому государственному праву. Вып. 1. М., 1908. С. 58.

Подданные или граждане Ф.Ф. Кокошкиным рассматриваются в широком и узком смыслах. В широком смысле под подданными или гражданами он понимал лиц, которые находились на государственной территории, подчинялись государственной власти и состояли в юридических отношениях с ней. При этом он не исключал иностранцев, живущих в пределах государства. Особенно им выделялись подданные или граждане в собственном смысле слова. По его мнению, эта категория лиц состоит по отношению к государству в более тесных отношениях, чем остальное население, и имеет такие права и обязанности, каких не имеют другие. Например, так называемые политические права, а также обязанность служить в армии¹⁶.

Рассматривая подданных или граждан в узком смысле, Ф.Ф. Кокошкин отмечает, что к подданным не относятся иностранцы, т.е. подданные другого государства, временно пребывающие на государственной территории. Данная категория лиц именуется «временными» подданными или гражданами (*subditi* или *cives temporarii*). По мнению этого автора, «одним из различий между подданными или гражданами и остальным населением, в узком смысле слова, является то обстоятельство, что подданные, в узком смысле слова, участвуют в образовании и сохранении той общественной психической силы, на которую опирается государственная власть»¹⁷.

Именно поэтому, пишет далее Ф.Ф. Кокошкин, они являются не только отдельными от государства субъектами, вступающими с ним в юридические отношения, но и членами государства, составными элементами государственной личности. Подданные в собственном смысле входят в состав народа, остальные – только в состав населения государства. Гражданин или подданный – это тот, кто участвует в политической жизни страны, и потому является составным элементом юридической личности¹⁸.

А.Д. Градовский также связывает подданство или гражданство с принадлежностью лица к определенному государству. По его мнению, «под именем подданства или гражданства разуме-

¹⁶ См.: *Кокошкин Ф.Ф.* Указ. соч. С. 58.

¹⁷ Там же. С. 59.

¹⁸ См.: там же. С. 59.

ется совокупность отношений, связывающих человеческую личность исключительно с данной страной и ее правительством»¹⁹. Ученый отмечает, что исключительность отношений подданства вытекает из самого существа некоторых политических прав и обязанностей гражданина. Эти последствия предполагают совокупность таких действий со стороны подданного, в силу которых он вместе с государством, которому служит, становится в резкое противостояние к иным государствам и их подданным. Например, в вопросе воинской повинности.

Лицо наделяется различными правами и обязанностями, как политическими, так и гражданскими, и все это требует его исключительной принадлежности лишь к одному государству. Согласно позиции А.Д. Градовского, эта исключительность прежде всего проявляется в политических отношениях. Он подчеркивает: «Гражданином страны, подданным в полном смысле слова признается именно лицо, могущее быть допущенным к участию в делах государственного управления и, вместе с тем, обязанное нести важнейшую из политических повинностей – повинность воинскую. Место, где человек осуществляет свои политические права и где он несет свои политические обязанности, является практическим критерием при определении принадлежности лица к той или другой стране, как его подданного»²⁰.

По мнению Н.М. Коркунова, подданство связано с принадлежностью к государству, когда только подданные имеют юридическую связь с государством, которая складывается из: 1) права подданного находиться в пределах государства; 2) права государства оказывать ему защиту и в пределах других государств. В соответствии с этими правами возникали и обязанности: у подданного – обязанность подданнической верности, а у государства – обязанность при всяких условиях терпеть подданного на своей территории и пускать его в свои пределы²¹. Именно в юридической связи подданного с государством Н.М. Коркунов

¹⁹ См.: *Градовский А.Д.* Указ. соч. С. 195.

²⁰ Там же.

²¹ См.: *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. I. СПб., 1899. С. 249.

видел основное различие в правах между подданным и иностранцем.

В законодательстве царской России о подданстве не устанавливался принцип равенства всех граждан перед законом. Это было обусловлено тем, что в России в то время глубоко укоренились сословные различия. Особенно сильное развитие сословность получила в эпоху Екатерины II. Подданные подразделялись на следующие сословия: а) дворяне; б) духовенство; в) городские обыватели (в них входили: почетные граждане, купцы, мещане и цеховные); г) крестьяне, д) финляндские обыватели²². Принадлежность лиц к той или иной группе природных подданных законодательно связывалась с серьезными различиями правового статуса. В частности, многое определялось принадлежностью к лицам податного или неподатного состояния²³. Следует отметить, что принадлежность к той или иной категории подданных была связана с различиями в правах и обязанностях. Основные привилегии в правах и обязанностях предоставлялись дворянам.

Дворяне подразделялись на потомственных и личных. Потомственное дворянство приобреталось: рождением от потомственного дворянина; браком с потомственным дворянином (для женщины), а также по пожалованию Государя Императора при достижении на действительной государственной службе чина действительного статского советника, полковника и капитана I ранга или получением некоторых орденов²⁴. Привилегии дворянства заключались в следующем: 1) в преобладании в земском самоуправлении; 2) в исключительном праве на занятие определенных государственных должностей и в преимуществе перед лицами других сословий при назначении на иные должности, например земских начальников; 3) в льготах по землевладе-

²² Подробнее см.: *Грибовский В.М.* Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912. С. 36–39; *Градовский А.Д.* Указ. соч. С. 200; *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 26; *Шаланд Л.А.* Указ. соч. С. 37; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 113.

²³ См.: *Овчинников И.И.* Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. 2002. № 9/10.

²⁴ См.: *Шаланд Л.А.* Указ. соч. С. 31; *Устинов В.М.* Указ. соч. С. 113.

нию; 4) в корпоративной организации, имеющей ряд прав общегосударственного значения; 5) в поступлении в привилегированные учебные заведения.

Духовенство было вторым после дворянства сословием, представлявшим собой крупнейшую политическую и экономическую силу. Это было связано прежде всего с тем, что церковь играла в стране огромную роль, поддерживая всеми способами самодержавие и интересы господствующих классов. Духовенство подразделялось на два разряда: 1) монашеское, или так называемое черное, и 2) приходское, или «белое». Различие между ними заключалось в способах приобретения прав духовного состояния. Юридические последствия принятия монашества выражались в прекращении для монашеского всех его имущественных отношений с частными лицами и финансовых обязанностей к государству. Поступление в «белое» духовенство разрешалось лицам всех свободных состояний.

Духовное звание приобреталось посвящением в одну из степеней священства. Преимущества монашеского духовенства состояли в освобождении от податей и от воинской повинности, в подсудности в чисто духовных делах духовному суду и в освобождении от телесного наказания. А преимущества приходского духовенства заключались в освобождении от личных податей и воинской повинности, в подсудности по делам чисто духовным своему духовному начальству, в освобождении от телесных наказаний, а также от отбывания воинской повинности²⁵.

Рассматривая сословие сельских обывателей, можно выделить категорию *крестьян*. Данное сословие было самым многочисленным и бесправным. Привилегии крестьян ограничивались в том, что они: 1) имели особое общественное управление; 2) подчинены власти особых административных мест и лиц; 3) подведомы особому суду, который при решении некоторых дел руководствовался не общими законами, а местными обычаями.

²⁵ См. подробнее: *Градовский А.Д.* Указ. соч. С. 290–293; *Кутафин О.Е.* Российское гражданство. М., 2003. С. 107–113.

Законом о состояниях была выделена еще одна группа – *инородцы*. К их числу относились: сибирские инородцы, самодеды Архангельской губернии, кочевые инородцы Ставропольской губернии, калмыки, киргизы, инородческое население Асмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской, Закаспийской областей, а также евреи, где бы они ни проживали. Фактически инородцами было все население окраин России. Права «инородцев» и порядок управления ими устанавливались отдельным законодательством. По мнению Л.А. Шаланда, причиной выделения «инородцев» в особый разряд населения являлась их культурная отсталость по сравнению с другим населением.

Особую категорию среди «инородцев» занимали *евреи*. Следует отметить, что на протяжении всей российской истории евреи подвергались значительным правовым ограничениям и стеснениям. Так, в московский период они не допускались в пределы России. Этот запрет не распространялся лишь на немногие разряды евреев, например на получивших ученую степень²⁶. При царствовании Петра I в отношении евреев не было издано никаких постановлений. И только в 1727 г. появился указ²⁷, который предписывал выселить всех евреев и впредь не принимать их. При царствовании Петра II данная норма была отменена и до царствования Екатерины II не имела серьезного значения.

Во времена правления Екатерины II евреям были предоставлены все права коренных русских подданных и черта еврейской оседлости расширяется путем присоединения Таврической губернии к прежним местам их поселения. Однако их права по сравнению с остальным населением все-таки были ограничены. Так, в 1794 г. предписывалось с евреев-купцов и мещан взимать двойную подать. Из общей еврейской массы были выделены «караимы», которые приравнивались в правах с другими русскими подданными.

²⁶ См.: Устинов В.М. Указ. соч. С. 113.

²⁷ Указ Екатерины I от 26 апреля 1727 г. «О высылке жидов из России и наблюдении, дабы они не вывозили с собою золотых и серебряных Российских денег» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 7. 1723–1727. СПб., 1830. С. 728.

В 1802 г. Александром I учреждается еврейский комитет, призванный урегулировать юридическое положение евреев. В 1804 г. этим комитетом было принято Положение²⁸, которое впоследствии легло в основу законодательства о евреях. Согласно этому Положению евреям следовало приписываться к одному из существующих состояний и приспособиться к «полезному труду» (земледелию), в результате чего создается особый класс земледельцев²⁹. Для них расширяется черта оседлости, а также детям евреев разрешено поступать во все российские учебные заведения. 13 апреля 1835 г. было издано новое Положение о евреях³⁰, в котором закреплялись и расширялись права евреев. Согласно этому Положению евреев можно было привлекать к отбыванию воинской повинности; им разрешалось приобретать недвижимое имущество, за исключением населенных имений; открывался доступ к службе в органах местного самоуправления.

В своде Законов о состояниях 1899 г.³¹ в отношении евреев, состоявших в русском подданстве, было указано, что они «подлежат общим законам во всех тех случаях, в коих не постановлено особых о них правил». Но следует отметить, что таких правил было очень много и евреи по своему правовому положению были поставлены в неблагоприятные условия по сравнению с остальными подданными. В преддверии революции 1905–1907 гг. правительство осуществило крайне незначительное смягчение антиеврейского законодательства в 1903–1904 гг. Так, Указом Николая II от 10 мая 1903 г. было разработано Положение³², по

²⁸ Положение «О устройстве евреев» от 9 декабря 1804 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Т. 28. 1804–1805. С. 731–737.

²⁹ См. подробнее: *Шаланд Л.А.* Указ. соч. С. 57; *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 330–340.

³⁰ Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Т. 10. Отделение первое. СПб., 1836. С. 308–311, 316–318.

³¹ Свод законов Российской империи. Т. IX. Законы о состояниях. СПб., 1899. Ст. 828.

³² Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (ПСЗ). Т. XXIII (1904). СПб., 1907. № 22933, 23664; Т. XXV. Ст. 26902.

которому евреям разрешалось проживать в 101 селении черты оседлости, которые фактически стали местечками.

В 1904 г. был принят ряд постановлений, облегчающих положение евреев. Высочайшим указом 11 августа 1904 г. «О некоторых изменениях в действующих постановлениях о правах жительства евреев в различных местностях Империи»³³ были предоставлены отдельные льготы некоторым группам еврейского населения. Право повсеместного жительства получили советники коммерции и мануфактуры, участники Русско-японской войны 1904–1905 гг. и члены их семей. В сельской местности черты оседлости было разрешено проживать купцам первой гильдии и некоторым категориям ремесленников. Купцам, жившим в пределах черты оседлости, и их приказчикам было разрешено приезжать во внутренние губернии неограниченное число раз в году, и они могли прибывать не только «для покупки товаров», но и «для производства торговли и промыслов». На основе проведенного анализа специального законодательства того периода следует отметить, что евреи имели только те права, которые специально предоставлялись им законом.

Еще одна категория лиц – *финляндские обыватели* – пользовалась особым и существенно привилегированным правовым положением. Это были лица, имеющие право гражданства в Великом княжестве Финляндском. Они находились в пределах Империи, пользовались всеми правами наравне с природными русскими обывателями и могли беспрепятственно приписываться к русским купеческим, цеховым, мещанским и сельским обществам³⁴. Однако следует отметить тот факт, что русские обыватели в княжестве Финляндском не пользовались равными правами с местными гражданами. Так, они не имели права поступать на государственную службу, а также не могли принимать участие в общинных, сельских, городских и сеймовых выборах.

В Финляндии различали следующие сословия: 1) финляндское дворянство (которое можно было получить только в силу особого Высочайшего пожалования); 2) духовенство люте-

³³ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (ПСЗ). Т. XXIV (1904). Отделение первое. СПб., 1907. № 24736.

³⁴ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 340–342.

ранское; 3) горожане; 4) крестьяне. Принадлежность к сословиям «горожан» и «крестьян» определялась исключительно платежом налогов в казну городской или сельской общины. Таким образом, каждый финляндец (если он не являлся местным дворянином или духовным лицом лютеранской церкви) причислялся к городскому или сельскому сословию исходя из места жительства³⁵.

Финляндское гражданство устанавливалось: а) рождением от финляндского обывателя; б) для женщин – браком с финляндцем; в) для иностранцев – укоренением; г) для русских – путем так называемого перечисления. Укореняемые в Финляндии могли быть только совершеннолетние христиане, проживавшие в княжестве не менее трех лет и доказавшие, что имеют средства к существованию. Натурализация в Финляндии совершалась Высочайшей властью. Однако право участия в выборах сейма укореняемые получали только после трехлетнего платежа налогов, а прав государственной службы вообще не получали. В Финляндии русские подданные не считались иностранцами, однако перевод их в княжество, регулируемый содержащимися в Своде законов о состояниях Правилами о порядке перечисления обывателей Империи в Великое княжество Финляндское, был сложнее, чем укоренение иностранцев³⁶.

Таким образом, законы Российской империи о состояниях закрепляли права каждого из сословий, фактическую и юридическую неравноправность сословий, присущую сословной организации общества. Так, законы о состояниях особенно подробно закрепляли и определяли права и преимущества дворянства, духовенства и купечества, что же касается прав «сельских обывателей», то они в этих актах занимали весьма скромное место. Говоря о «евреях», следует отметить, что эта категория граждан по своему правовому положению вообще была поставлена в исключительно неблагоприятные условия по сравнению с остальными подданными.

³⁵ См.: *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 342.

³⁶ См. подробнее: *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 341; *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 141–142.

Для полноты характеристики законодательной регламентации вопросов подданства следует отметить, что они определялись в основном обычным правом. Так, до принятия 10 февраля 1864 г. закона «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства» вопросы подданства в царской России регулировались постановлениями, которые были обобщены в Своде законов. Данные постановления содержали достаточно льготные условия приобретения российского подданства иностранцами.

В частности, каждый приезжающий или пребывающий в России иностранец мог просить местное начальство о принятии его в подданство России. Гражданство детей иностранного гражданина, принятого в российское подданство, приобреталось автоматически. Право натурализации было предоставлено губернаторам. Данный же закон стер грань между приобретенным и прирожденным подданством и тем самым уравнивал натурализованных иностранцев в правах с прирожденными подданными.

С принятием закона от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства»³⁷ русское подданство приобреталось в следующих случаях: а) рождением от русского подданного; б) для женщин – состоянием в браке с русским подданным; в) путем натурализации. При натурализации иностранные подданные должны были прожить в России не менее пяти лет. После этого срока они могли подать прошение министру внутренних дел о принятии их в русское подданство. Однако при некоторых условиях натурализация могла быть приобретена и до истечения пятилетнего срока.

Подданство по этому закону перестало автоматически распространяться на детей натурализованного иностранца, рожденных до его натурализации. Они могли приобрести подданство только в общем порядке. Право натурализации было предоставлено министру внутренних дел, а не губернатору, как было ранее. Анализ данного закона позволяет сделать вывод о том, что он значительно ограничивал доступ иностранцев в российское подданство.

³⁷ Свод законов Российской империи. Т. IX. СПб., 1899. Ст. 982.

По мнению В.М. Гессена, и национальное, и международное начало того периода времени одинаково требуют установления первоначального подданства, принятия иностранцев в подданство не иначе как с их согласия, признания за подданными права на перемену подданства. Если бы в законодательстве вопросы об установлении и прекращении подданства определялись исключительно национальным началом, то регламентация подданства была бы простой и несложной, а конфликты на этой почве между различным законодательством не имели бы места⁴⁰.

В качестве важного аспекта следует отметить, что хотя в законодательстве царской России не упоминалось о двойном подданстве, в трудах некоторых ученых акцентируется внимание на данном институте. Так, чаще всего ученые придерживались двух точек зрения в вопросе, касающемся двуподданства. Одни рассуждали таким образом: экспатриация свободна – такова общепризнанная норма международного права, поэтому первоначальное подданство прекращается натурализацией в другом государстве. Другие же исходили из того, что суверенитет государства признается международным правом, поэтому ни одно государство не вправе натурализовать иностранца до тех пор, пока он не будет освобожден от своего первоначального подданства.

Например, В.М. Гессен считал, что личная принадлежность одного и того же индивида как подданного к двум независимым друг от друга государствам является невозможной, поскольку в каждом таком государстве юридический статус индивида не может быть определяем именно теми моментами, которые являются существенными в понятии подданства⁴¹. По мнению В.М. Гессена, явления двуподданства должны быть признаны по существу невозможными. Каждый индивид в международном обороте является подданным определенного и одного государства. Он полагал, что единственным способом, ведущим к устранению двуподданства, является усвоение всем законодательством правила, которое уже в то время признавалось пози-

⁴⁰ См.: Гессен В.М. Указ. соч. С. 267.

⁴¹ См.: там же. С. 135.

тивной нормой международного права: натурализация иностранцев должна быть обусловлена предварительным их освобождением от первоначального подданства.

Интерес представляет позиция А.Д. Градовского, который подчеркивал, что отношения подданства исключительны, поскольку «государство не может полагаться на защиту таких лиц, для которых благо данной страны есть нечто постороннее. Действуя исключительно под влиянием национальных интересов, верховная власть страны, естественно, может прийти в столкновение с интересами других народностей. В силу этого различия верховная власть определенной страны должна быть поставлена совершенно независимо от отношений своих подданных ко всем верховным властям других государств. Отсюда прямо следует, что и политические права могут принадлежать в данном государстве только таким лицам, которые по своим интересам, по своему политическому миросозерцанию способны руководствоваться в управлении интересами своего отечества»⁴².

Приведенная точка зрения А.Д. Градовского позволяет сделать вывод, что применительно к рассматриваемому периоду допущение государством двойного гражданства может повлечь ослабление его государственности и безопасности.

Разделяя концептуальные позиции по рассматриваемой проблематике, считаю, что в России, как и в большинстве европейских государств, подданство можно рассматривать как степень развития понятия гражданства. Различие этих понятий, на мой взгляд, берет свое начало от политико-правовых преобразований эпохи буржуазных революций. Выдвинутые концепции о гражданине как лице, способном активно участвовать в политической жизни страны, и народа как общности равноправных граждан повлекло смену традиционных форм определения групповой принадлежности государства как основного источника идентификации любого лица⁴³. В результате этого европейские страны стали постепенно отходить от употребления термина «подданство» и использовать термин «гражданство».

⁴² Градовский А.Д. Указ. соч. С. 194.

⁴³ См.: Права человека: Учебник / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1999. С. 106.

Трансформация института подданства в институт гражданства повлияла на формирование статусности гражданства в России с учетом опыта развития правовых систем стран Европы того периода. В последующем такое влияние наложило свой отпечаток на формирование института гражданства в России не только в течение XX в., но и в первое десятилетие XXI в. Полагаю, этот факт в немалой степени предопределяет научно-практический интерес к данной проблематике, поскольку от ее разработанности в немалой степени зависит качество нормотворческой работы по вопросам гражданства в современной России с учетом протекающих в мире транснациональных процессов.

*М.Н. Шувалов**

ИЗ ИСТОРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПРАВОВОГО СТАТУСА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИИ**

В настоящее время вопрос о высшем должностном лице субъекта РФ или главы субъекта продолжает оставаться дискуссионным. Обсуждаются вопросы компетенции, правового статуса, значения, роли и содержания института высшего должностного лица субъекта РФ, направлений совершенствования его функционирования. В этой связи полагаем целесообразным обратиться к истокам зарождения, проанализировать предпосылки появления и дальнейшего развития данного института в разные периоды российской государственности.

* Научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

** Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ №10-03-00031а «Российский конституционализм...».