**Взаимосвязь территории и гражданства государства как фактор Российской геополитики**

С.Н. Бабурин, Омский государственный университет, кафедра государственного и муниципального права

События, последовавшие за подтверждением Государственной Думой Российской Федерации юридической силы для России результатов союзного референдума 17 марта 1991 года, по-новому высвечивают весь комплекс сложнейших проблем, доставшихся в наследство России как правопреемнице Советского Союза.

О необходимости защиты территориальной целостности России обычно говорят, вспоминая претензии Японии на Курильские острова или демарши наших прибалтийских соседей. Если ситуация на Дальнем Востоке давно ясна и безосновательные требования нашего тихоокеанского соседа анализировались многократно и всесторонне, то благодаря ``усилиям'' республик бывшей Советской Прибалтики отношения России с этими странами сфокусированы, в основном, на территориальных претензиях, которые пытаются предъявить нам Латвия и Эстония.

Практически незамеченным даже для России, по крайней мере большинства ее населения, остается встречный вопрос о юридической необоснованности передачи Литве части территории, которую прежний СССР и, соответственно Россия как его правопреемница наделены в соответствии с решением Потсдамской (Берлинской) Конференции 1945 года, подтвержденным Заключительным актом по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года.

Речь идет о г. Клайпеде и прилегающих к нему территориях, которые исторически входили в состав Пруссии, перешли к СССР в результате Второй мировой войны и затем были переданы Советским правительством в административное управление Литовской ССР.

Нынешние литовские власти не признают вхождения Литвы в состав СССР 3 августа 1940 года и отрицают юридическую силу всех актов, принятых в Советском Союзе в отношении Литвы после этой даты. Клайпедская область была включена в состав Литовской Советской Социалистической Республики в мае 1950 года, поэтому, следуя современной официальной литовской логике, Литовская Республика не имеет никаких юридических прав на территории, отошедшие к СССР - России по решению Потсдамской Конференции в результате нашей победы над фашистской Германией.

Современные границы между Россией и Литвой, соответствующие административным границам между РСФСР и Литовской ССР,

имеют временный характер. Согласно Постановлению Верховного Совета РСФСР от 4 ноября 1992 года, границам России с Литвой, Латвией и Эстонией правовой статус государственной границы Российской Федерации придан лишь ``до заключения договора о государственных границах'' с этими странами.

В связи с действиями трех прибалтийских республик выдвинулись в качестве первостепенных вопросы: что есть территория России, как современная Россия должна действовать в отношении своих граждан и соотечественников, не по своей воле оказавшихся вне ее официальной территории, как будет строится сам институт гражданства.

Указанные проблемы не замыкаются только и исключительно на вопросах правовой неопределенности и незавершенности территориального размежевания на востоке Европы после гибели великого государства. Речь, несомненно, идет о некоем глубинном разломе, который пытаются расширить между русской и европейской цивилизациями.

Для России юридические проблемы гражданства приобретают и некий философский, культурологический смысл. В русской культуре, в самом мироощущении полиэтнического народа России заложен принцип необъятности, широты территории, на которой он проживает. Представители различных национальностей чувствуют себя как дома только на своей Родине - исторической России. Для них Родина - это необъятная территория России, которая не ограничивается административными (вдруг ставшими государственными) границами РСФСР.

Объективно представляя собой пределы осуществления государственной власти, территория в представлении многих россиян закономерно ассоциируется с могуществом и величием нашего государства. В то же время, не впадая в упрощенный географический детерминизм, нельзя не отметить, что в Российском государстве обширные территориальные просторы всегда ставили перед государственной властью два вопроса: каким образом сохранить единство страны и как обеспечить эффективность осуществления государственной власти на столь обширной территории.

Ныне, как и в прошлом, формулу существования государства в своем единстве образуют три понятия: ``территория'', ``государственная власть'', ``народ''. Эта триада означает то, что верховная и единая государственная власть распространяется на всю территорию данного государства и на всех людей, составляющих его общество. В случаях попыток нарушений этого триединства, посягательств на верховенство государственной власти или единство страны, государство в лице его органов имеет право и обязано обеспечить безусловное подчинение своим распоряжениям.

Правовое раскрытие основных положений этой формулы в Конституции России 1993 года сделано в статье 4, которая, закрепляя принципы федеративного построения России, определяет правовые предпосылки разграничения полномочий между государственными структурами страны, подтверждает территориальное единство Российской Федерации и распространяет единую государственную власть на всю ее территорию без каких бы то ни было изъятий.

Статья 67 Конституции, раскрывая понятие "территория Российской Федерации", перечисляет ее составные части: территорию субъектов федерации, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Права России распространены также на континентальный шельф и экономическую зону России. Среди функций российского государства особо обозначено обеспечение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации.

Приведенные положения составляют юридический стержень универсального понятия "территория". В данном контексте территория представляется не только как пространственный предел функционирования общества, некая основа существования социального организма, а как политическое пространство, пределы осуществления власти внутри страны и пределы, за которыми государство выступает как иностранная, внешняя сила.

Следует при этом отметить, что углубляя традиционное понимание территории как части земного шара, подвластной государству или союзу государств, советская правовая наука давно определяла, что территория - это ``пространство, в пределах которого государство осуществляет свой суверенитет, где господствующий в государстве класс осуществляет свою государственную власть, распоряжаясь, в частности, и самой территорией и организуя ее в административном отношении в соответствии со своими интересами''[4,c.178].

Говоря о территории как составной части любого государства, следует подчеркнуть, что трагедия 1991 года заключается лишь внешне в том, что некоторые внутренние административные границы стали государственными. Трагично то, что страна Россия, называвшаяся в XX веке Советским Союзом, единый организм, единая культура, единая цивилизация оказались разорванными на несколько частей. Да, русский язык сохранился почти на всех этих территориях, хотя на некоторых их них стали создаваться враждебные русской культуре моноэтнические государства. Но не стало единой территории, единой российской или русской земли. И осознание этого стало причиной несчастья десятков миллионов людей.

Рассуждая строго юридически, при переходе некоей территории от одного государства к другому или при получении независимости частью государства, до этого единого, у жителя такой территории возникает право на выбор одной из трех моделей своего поведения в вопросах гражданства:

[1)] безусловное право на получение гражданства нового образовавшегося государства;

[2)] право сохранения за собой гражданства страны-правопреемника прежнего государства и выезд на территорию своего государства;

[3)] возможность сохранить за собой гражданство прежней страны, но остаться проживать вне ее территории и получить в новом государстве вид на жительство.

Ограничения в праве оптации гражданства в принципе недопустимы. Государство может распоряжаться своей территорией в установленном законом порядке, принимать решение о выделении из своего состава нового независимого государства или передаче своей территории иному государству, но государство не вправе отказаться от своих граждан и передать их кому бы то ни было без их согласия.

Разрушение Советского Союза породило множество государственно-правовых проблем, помимо чисто территориальных вопросов, связанных с образованием новых государств и изменением границ. Это и проблема той части граждан прежнего СССР, которые превратились в лиц без гражданства. Существующий в настоящее время порядок регистрации и приобретения гражданства Российской Федерации нельзя признать удовлетворительным. Это объясняется как тем, что Закон 1991 года о гражданстве РСФСР принимался до развала СССР, когда указанные вопросы еще не были столь актуальны, так и тем, что существующий механизм приобретения российского гражданства крайне несовершенен.

13 февраля 1996 года мной был внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона ``О внесении изменений и дополнений в преамбулу и статьи 2, 12, 13 и 18 Закона Российской Федерации ``О гражданстве Российской Федерации''

13 июня 1996 года Государственная Дума РФ приняла его в первом чтении. ``За'' проголосовал 361 депутат, ``против'' не было, воздержался один.

Объясняя необходимость принятия закона, я прежде всего подчеркнул, что Российская Федерация, являясь государством-правопреемником Союза ССР, не выполняет сегодня свои обязательства, вытекающие из существовавшего ранее статуса граждан СССР. Нынешняя Россия призвана реально заменить Советский Союз, защитить права граждан, ставших после 1991 года жертвами законодательства ряда республик прежнего СССР, претендующих ныне на моноэтничность. Только в Прибалтике сотни тысяч русских, гордо чувствовавших себя гражданами сверхдержавы, оказались в бесправном положении жителей второго сорта, лиц без гражданства.

При этом примечательно, что хотя 57% наших соотечественников за пределами Российской Федерации причину своего неблагополучного положения видят в попытках местных властей разыграть национальную карту, 78% опрошенных упрекают прежде всего Россию в недостаточной защите своих прав [3,c.175].

В соответствии с нормами международного права каждый человек имеет право на гражданство, а государства обязаны способствовать его приобретению. Указанное положение является и нормой российского права (статья 7 Закона РФ ``О гражаданстве Российской федерации''). Конституционный суд РФ в своем Постановлении от 16 мая 1996 года по делу о проверке конституционности пункта ``г'' статьи 18 Закона ``О гражданстве РФ'' в связи с жалобой А.Б.Смирнова постановил, что лица, если они состояли в российском гражданстве уже с момента рождения и в силу статьи 6 части 3 Конституции Российской Федерации, не могут считаться лишившимися этого гражданства, если только не утратили его по собственному свободному волеизъявлению.

Основной смысл внесенного мной законопроекта состоит в том, что гражданами Российской Федерации признаются все граждане прежнего Союза ССР, если они:

[а)] не изъявили свободно своего желания о прекращении гражданства Российской Федерации;

[б)] не приобрели гражданства иностранного государства.

Предполагается также значительное расширение круга лиц, имеющих право на упрощенный порядок получения российского гражданства за счет лиц без гражданства и этнических россиян - граждан других государств-республик прежнего Союза ССР, вышедших из гражданства этих государств и заявивших о желании приобрести гражданство Российской Федерации.

Необходимо помнить, что несмотря на все коллизии гражданской войны и сложность развития страны в постреволюционный период, в соответствии с Законом о гражданстве Союза ССР 1938 г. гражданами Союза ССР признавались:

[а)] все состоявшие к 7 ноября 1917 года подданными бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства;

[б)] лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке.

Что касается общемировой практики, то хотелось бы отметить, что в Великобритании граждане Ирландии до сих пор признаются британскими подданными, хотя с момента приобретения Ирландией независимости прошел уже не один десяток лет и Ирландия на этот шаг взаимностью не отвечает. А подданные Испании могут принимать гражданство иберамериканских государств без утраты своего испанского гражданства. Это - примеры достойного отношения великих государств к своему статусу.

Проблемы гражданства и границ территории России осложнены произвольностью и субъективизмом многих государственных решений. Так, в 1972 году в разговоре с писателем Ф.Чуевым В.М.Молотов, подчеркивая решающую роль И.В.Сталина в формировании карты нынешних независимых государств, утверждал, что ``создание среднеазиатских республик - это целиком его, сталинское дело! И границы, и само открытие целых народов, которыми никто не интересовался в центре и не знал их по-настоящему... Ведь острая борьба шла. Казахи, например, их верхушка, дрались за Ташкент, хотели, чтоб он был их столицей. Сталин собрал их, обсудил это дело, посмотрел границы и сказал: ``Ташкент - узбекам, а Верный, Алма-Ата - казахам''. И стоял на этом нерушимо''[5,c.279].

Подобным образом геополитической реальностью стали и границы ``северного'' Казахстана, в основной своей части произвольно провозглашенные Сибревкомом в 1922 году. И никаких актов СССР или РСФСР того времени! Современные исследователи констатируют многочисленные факты региональных соглашений местных чиновников тех лет о границах, когда ВЦИК не диктовал свою волю, а в лучшем случае ``утверждал то, о чем договорились стороны на местах''[1,c.315].

Абсурдность и правовая несостоятельность всего происходящего в этой сфере особенно ярко видны на примере Республики Крым, зачисленной после расчленения СССР в состав независимого украинского государства. При определении гражданства крымчан власти Украины исходили и продолжают исходить из того, что жители полуострова якобы автоматически приобрели украинское гражданство в момент передачи бывшей Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР в 1954 году. Следовательно, все они столь же автоматически переходят в разряд граждан Украины после объявления ею независимости и ликвидации Союза ССР в результате Беловежских Соглашений от 8 декабря 1991 года.

Подобный подход не имеет под собой никаких законных оснований даже безотносительно к неконституционности самих решений органов государственной власти СССР и РСФСР 1954 года по Крыму.

Первое. Анализ Конституций СССР и РСФСР, законов о гражданстве СССР позволяет сделать вывод о приоритете волеизъявления гражданина при выборе гражданства.

Ни один житель РСФСР не мог быть лишен гражданства без предусмотренных законом оснований против своей воли. Согласно ст. 7 действовавшего в 1954 году Закона СССР ``О гражданстве СССР'' 1938 года лишение гражданства СССР могло иметь место только в двух случаях: либо по приговору суда (в случаях, предусмотренных законом), либо в силу особого в каждом случае Указа Президиума Верховного Совета СССР. Аналогичных законов союзных республик не существовало, но в соответствии с принципами права, очевидна правомерность применения этой процедуры и в республиках. Ни о каком ``коллективном'' лишении гражданства не могло быть и речи. Тем более, что ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, предусматривает, что каждый человек имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство. Ныне и в Основном законе России закреплено положение, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (п. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации 1993 года).

Второе. На момент передачи Крымской области под административную юрисдикцию Украинской ССР ни один действовавший в то время законодательный акт Союза ССР, РСФСР либо УССР не предусматривал изменение гражданства жителей Крыма. Следовательно, все они были и оставались гражданами СССР и РСФСР.

Гражданство союзной республики в условиях существования единого союзного государства имело скорее символическое, чем юридическое значение. Норма п.``щ'' ст. 19 Конституции РСФСР 1937 года о том, что ``предоставление прав гражданства РСФСР'' подлежит ведению РСФСР в лице ее высших органов власти и государственного управления, не получило законодательного развития. Значительно позже и опять на союзном уровне было закреплено, что только ``утрата гражданства СССР влечет за собой утрату гражданства союзной республики'' (ст. 16 Закона о гражданстве СССР 1978 года). Крымчане никогда гражданства СССР не утрачивали!

Третье. Что касается республиканского гражданства, то еще Положение о гражданстве Союза ССР, утвержденное ЦИК и СНК СССР 22 апреля 1931 года, хотя и закрепляло принцип ``почвы'', т.е. увязки гражданства союзной республики с местом постоянного проживания, предусматривало в то же время право выбора гражданства конкретной республики в том случае, если гражданин СССР ``по национальности или происхождению считает себя связанным с этой республикой''. Как известно, крымчане - граждане СССР и РСФСР, становясь жителями Украинской ССР, не выражали волеизъявления ни об отказе от гражданства РСФСР, ни о желании приобрести гражданство Украинской ССР.

Таким образом, есть достаточные основания полагать, что жители Крыма до сих пор по праву сохраняют гражданство России. Их формальная принадлежность к корпусу граждан Украины может, в лучшем случае, рассматриваться как приобретеное ими второе гражданство со всеми вытекающими из данного факта юридическими последствиями.

Уже подчеркивалась культурная и философская основа ощущения территории и ощущения границы населением нашей страны. Значительное большинство наших соотечественников воспринимают современные границы Российской Федерации как историческую несправедливость, едва ли не с чувством физической боли. И от этого чувства современным поколениям вряд ли удастся избавиться. Лишь сегодняшние школьники, вступающие в сознательную жизнь уже в усеченной и искромсанной России, воспринимают новые территориальные пределы как некую данность.

Есть и еще один компонент территориальной проблемы. ``Если мы теперь обратим внимание на то, что главные черты истории определяются стремлением народов заполучить себе землю..., - писал в начале века Д.И.Менделеев, - то станет донельзя очевидно, хотя бы мы приняли во внимание и громадность наших бесплодных тундр, что наша земля представляет великий соблазн для большинства окружающих нас народов...''[2,c.204].

В конце века слова великого русского ученого приобретают все большую остроту. И лучше осознать это вовремя.

**Список литературы**

Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: В 3 кн. Кн.1. М.: Республика, 1992.

Менделеев Д.И. Заветные мысли. М.: Мысль, 1995.

Новый курс России: предпосылки и ориентиры. Социальная и социально-политическая ситуация в России. Год 1995-й /Под ред. Г.В. Осипова (рук.), В.К. Левашева, В.В. Локосова. М.: Academia, 1996.

Территория //БСЭ. Т.54. М.: ОГИЗ СССР, 1946.

Чуев Ф. Сто сорок бесед с Молотовым. М.: Терра, 1991.