

*Караханова А.А.***ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК ЖАРАНДАРДЫН СТАТУСУН УКУКТУК ЖӨНГӨ САЛУУ ТАРЫХЫНЫН АЙРЫМ МАСЕЛЕЛЕРИ***Караханова А.А.***НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИСТОРИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН***A.A. Karakhanova***CERTAIN QUESTIONS OF HISTORY OF LEGAL REGULATION OF FOREIGN CITIZENS' STATUS**

УДК: 347.155 (575.2) (043.3)

Бул макалада «чет өлкөлүк жаран» түшүнүгүнүн мазмуну канчалык көлөмдүү экени жана мыйзам чыгаруучу ага кандай маанини кошо турганы жана мыйзамдардын өнүгүшүнүн азыркы этабында чет өлкөлүк жарандардын укуктарынын мазмуну кандай экени каралат. Россияда чет өлкөлүк жарандардын укуктук абалы жөнүндө мыйзамдардын өнүгүшүнүн башаты катары илимий адабиятта XVII кылымдын ортосу – Россияда чет өлкөлүктөрдүн саны кыйла көбөйгөн мезгил аталат. Александр II тарабынан жасалган бүтүндөй орус мыйзамдарын масштабдуу реформалоо чет өлкөлүк жарандардын укуктук статусуна оң таасирин тийгизген. 1918-жылдагы РСФСР Конституциясы эмгектенген чет өлкөлүктөрдү «бардык улуттагы эмгекчилердин тилектешигине жараша... россиялык жарандардын бардык саясий укуктарына» ээ кылган. Чет өлкөлүктөр жөнүндө советтик мыйзамдардын өнүгүшүнүн кийинки этабы СССРди түзүү жана 1924-жылдын 31-январында жалпы союздук Конституцияны кабыл алуу менен байланыштуу. XX кылымдын башталышынан тартып чет өлкөлүк жарандардын жана жарандыгы жок адамдардын укуктук статусун жөнгө салган мыйзамдардын өнүгүшүн төмөндөгүдөй мезгилдерге бөлүүгө болот: 1-этап – 1914-1917-жж.; 2-этап – 1918-1938-жж.; 3-этап – 1981-1991-жж.; 4-этап – 1993-ж. – азыркы убакыт.

Негизги сөздөр: чет өлкөлүк жаран, укуктук статусу, жарандыгы, укуктук абалы, укуктары, мыйзамдары, өнүгүү этаптары.

В данной статье будет рассмотрено, насколько объемным является содержание понятия «иностранный гражданин» и какой смысл вкладывает в него законодатель и каково содержание прав иностранных граждан на современном этапе развития законодательства. В России отправной точкой развития законодательства о правовом положении иностранных граждан в научной литературе чаще всего называют середину XVII века – период, когда число иностранцев в России значительно увеличилось. Масштабное реформирование всего российского законодательства, предпринятое Александром II, оказало положи-

тельное влияние на правовой статус иностранцев. Конституция РСФСР 1918 года наделяла трудящихся иностранцев «исходя из солидарности трудящихся всех наций... всеми политическими правами российских граждан». Следующий этап развития советского законодательства об иностранцах связан с образованием СССР и принятием 31 января 1924 года общесоюзной Конституции. С начала XX века, условно можно выделить следующую периодизацию развития законодательства, регулирующего правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства: 1 этап - 1914 - 1917 гг.; 2 этап - 1918-1938 гг.; 3 этап - 1981-1991 гг.; 4 этап - 1993 г. - настоящее время.

Ключевые слова: иностранный гражданин, правовой статус, гражданство, правовое положение, права, законодательство, этапы развития.

In this article will be considered the content of «foreign citizen» concept, the meaning of legislator in it and the content of rights of foreign citizens at the present stage of legislation development. In Russia, the starting point for legislation development on legal situation of foreign citizens in scientific literature is most often called the middle of 17th century - a period when the number of foreigners in Russia increased significantly. The large-scale reform of all Russian legislation undertaken by Alexander II had a positive impact on the legal status of foreigners. The Constitution of the RSFSR of 1918 granted foreigners «on the basis of the solidarity of workers of all nations... all political rights of Russian citizens». The next stage in the development of Soviet legislation on foreigners is associated with the formation of the USSR and the adoption of the All-Union Constitution on January 31, 1924. Since the beginning of the XX century, it is conditionally possible to distinguish the following periodization of the development of legislation governing the legal status of foreign citizens: 1 stage - 1914-1917; 2 stage - 1918-1938; 3 stage - 1981-1991; Stage 4 - 1993 - present.

Key words: foreign citizen, legal status, citizenship, legal status, rights, legislation, stages of development.

Начиная рассмотрение истории правового регулирования статуса иностранных граждан, необхо-

димо отметить, что отправной точкой законодательного регулирования положения иностранных граждан в России можно считать середину XVII в., а именно период времени, который характеризовался значительным увеличением числа иностранных граждан в России, в связи с чем перед законодателем встала задача срочного более широкого регулирования прав и обязанностей иностранцев [1, с. 183-187].

Как совершенно справедливо отмечает А.С. Павловский, «именно на данном этапе ключевой задачей России выступала защита интересов купцов, что напрямую было связано с ограничением свободного въезда на территорию России иностранных граждан.

Вышеуказанный запрет был отменен лишь в начале XVIII в., а именно, 16 апреля 1702 года изданием Манифеста «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания». Посредством издания данного манифеста Петр I хотел добиться укрепления могущества России и повышения уровня образования населения страны» [2, с. 79].

Вышеуказанный манифест ограничивал круг лиц, которые могли въехать в Россию- это были военные, художники и купцы, однако, предоставлял им свободу богослужения и право оставлять царскую службу по своему усмотрению.

А.С. Павловский пишет, что впоследствии, «время правления Екатерины II может быть охарактеризовано значительным улучшением правового статуса иностранцев в России: в этот период государство предоставляло немецким колонистам различного рода ссуды, льготы по уплате повинностей, предоставляло им в пользование земельные участки. Данные меры были главным образом направлены на увеличение российского населения и развития сельского хозяйства.

Правовой основой государственной поддержки иностранцев стал Манифест императрицы Екатерины II от 4 декабря 1762 года «О позволении иностранцам, кроме жидов, выходить и селиться в России и о свободном возвращении в свое отечество Русских людей, бежавших за границу» [3].

В период правления Александра II было произведено масштабное реформирование всего массива российского законодательства, что оказало значительное влияние на правовое положение иностранцев в России в части многогранной нормативной характеристики их статуса. Тем не менее, права некоторых категорий иностранцев были ограничены как по сфере деятельности, так и по отдельным категориям (евреи, корейцы и др.).»

Указом Александра II от 7 июня 1860 года «О

правах пребывающих в России иностранцев» находящимся в России иностранцам, занятым в сфере торговли, промышленности и земледелия, предоставлялись права русских подданных [4, с. 126].

Самые значительные ограничения прав иностранных граждан были установлены в непродолжительный период с 1914 по 1917 года, что было связано с подданными неприятельских для Российской империи государств в ходе Первой мировой войны (чрезвычайное законодательство).

В отношении немецких подданных иными мерами в значительной мере ущемлялось их положение в части ликвидации государством торгово-промышленных предприятий с их участием, на основании Высочайшего указа Правительствующему Сенату от 28 июля 1914 года «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года» [5].

В царский период развития государства в России иностранные граждане не обладали универсальным правовым статусом, их права и обязанности сильно различались в зависимости от профессиональных навыков и территории расселения.

В конце XVIII в. значительно актуализировалась для законодателя проблема разграничения отдельных групп иностранных граждан и местного населения. Данная проблема была решена посредством наделения иностранных граждан, которые намеревались длительно проживать в России, активно осуществлявших экономическую деятельность, характерными для граждан России правами.

В период установления советской власти были произведены коренные преобразования законодательства в сфере регулирования прав и обязанностей иностранных граждан.

Установление советской власти привело к существенным преобразованиям законодательства в сфере регулирования прав иностранных граждан.

Практически в течение семидесяти лет Советское государство шло по пути развития законодательства, в основе которого лежало марксистско-ленинское учение, что оказало существенное влияние на формирование подхода законодателя к гражданам зарубежных государств, находящихся на территории страны. Первым нормативным установлением в отношении иностранных граждан выступало установление права политического убежища [6].

Конституция РСФСР 1918 года наделяла трудящихся иностранцев «исходя из солидарности трудящихся всех наций... всеми политическими правами российских граждан» [7].

В качестве следующего этапа развития советского законодательства в сфере иностранных граждан можно выделить принятие 31 января 1924 года общесоюзной Конституции. В соответствии с абзацем «Х» статьи 1 Основного Закона к ведению Союза в лице его верховных органов было отнесено «основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев» [8].

В Положении о союзном гражданстве от 29 октября 1924 года было закреплено, что каждое лицо, проживающее на территории Союза и не имеющее доказательств принадлежности к гражданству какого бы то, ни было другого государства, признается гражданином СССР [9].

Именно в этот период впервые в советском законодательстве все находящиеся на территории страны иностранные граждане были разделены на 2 группы: 1) временно пребывающие в СССР; 2) постоянно проживающие в СССР (доминилированные) [10].

Принятием Конституции СССР 5 декабря 1936 года [11] был ознаменован новый этап законодательства СССР, регулирующего права иностранцев. Соответствующее законодательство Основным законом было отнесено к ведению высших органов государственной власти и управления СССР.

19 августа 1938 года принятием Закона СССР «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик» [12] правило относительно предоставления лицу советского гражданства, при условии отсутствия доказательств принадлежности такого лица к гражданству другого государства, было отменено, и впервые в советской юридической науке, такая категория лиц в соответствии со статьей 8 вышеуказанного закона, признавалась лицами без гражданства.

В качестве последнего этапа развития законодательства СССР в части правового положения иностранцев можно выделить принятие общесоюзной Конституции 7 октября 1977 года [13], которая в статье 37 гарантировала иностранным гражданам все предусмотренные советским законодательством права и свободы, в том числе право на обращение в суд, а также иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных имущественных, семейных и других предусмотренных законодательством прав.

Принятие Основного закона СССР 1977 года выступило нормативной базой для принятия единого кодифицированного нормативно-правового акта, который содержал все регулирующие статус иностранцев в СССР нормы. Данным актом явился Закон СССР от 24 июня 1981 года №5152-X «О правовом

положении иностранных граждан в СССР» [14].

Российский ученый А.В. Цыганков называет принятие вышеуказанного закона «одним из ключевых моментов развития всего отечественного законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» [15, с. 31]. Таким образом, вышеуказанный нормативный акт явился первым в истории Советского государства законом, который комплексно регулировал правовой статус иностранных граждан.

В соответствии с положениями вышеотмеченного закона, к иностранным гражданам были отнесены лица, которые гражданами СССР не являлись, и в то же время имели определенные доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства (ст.1).

В то же время, положения данного Закона СССР в соответствии со статьей 32 также распространялись и на лиц без гражданства, если иное не было предусмотрено законодательством. Что касается существовавшего в указанный период времени подхода к разграничению иностранцев на территории СССР на временно и постоянно пребывающих, он оставался в силе [16, с. 17-23].

Как справедливо отмечает ученый А.С. Павловский, «невозможно составить целостной картины в области обеспечения прав иностранных граждан без опоры на практику реализации законодательных положений. На протяжении всего советского периода развития государства и права к иностранным гражданам применялись значительные ограничения, которые достигли своего пика в 30-е годы XX века. К иностранцам применялись меры, посягающие на их основные права (так называемые репрессии по «национальным линиям»): ограничение свободы, внутрисоюзные депортации, интернирование на территории иностранных государств с последующей депортацией в СССР. Имели место случаи оказания давления на иностранных граждан с целью принятия советского гражданства» [17, с. 99].

Репрессии были предприняты в отношении целого пласта иностранных граждан, включая бывших подданных иностранных государств, которые получили советское гражданство. Представляется парадоксальным, что отмеченные репрессивные меры стали возможными в период действия Конституции 1936 года, которая формально являлась достаточно прогрессивной в сфере обеспечения прав граждан, как советских, так и иностранных.

Таким образом, советское законодательство характеризовалось кардинальным изменением подхода

к категории «иностранные граждане». На смену дифференциации иностранцев по роду деятельности и национальности пришла классификация в зависимости от правового режима нахождения в государстве (временно пребывающие и постоянно проживающие), введено общее правило о применении к лицам без гражданства положений законодательства об иностранных гражданах, которое подверглось систематизации. При этом, наблюдалось несоответствие нормативного регулирования статуса иностранных граждан и практики его реализации [18, с. 57].

Все прибывающие в РСФСР иностранные граждане, кроме представителей государств или дипломатических миссий, обязаны были немедленно по прибытию зарегистрироваться в Отделе Управления по месту своего жительства.

Что касается прав и обязанностей иностранцев, то РСФСР предоставляло все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории страны. Все иностранцы несли обязанности наравне с гражданами РСФСР, с изъятиями, установленными договорами РСФСР с иностранными государствами. Что касается установленных для иностранных граждан ограничений, согласно законодательству РСФСР, были определены следующие: а) право передвижения по территории страны; б) высылка за пределы страны на основании соответствующего декрета.

Наряду с российскими гражданами, граждане иностранные обладали правом на судебную защиту, подачу жалоб и заявлений, тем не менее, они несли ответственность за преступные деяния наряду с российскими гражданами, и на них в полной мере распространялись правила подсудности, обвинения, обжалования, и т.п.

Что касается налогообложения, иностранные граждане подлежали всем видам налогов. Все декреты, регулирующие наследственное, гражданское, семейное право распространялись на иностранцев, как и на граждан РСФСР.

Все виды социального обеспечения распространялись и на иностранцев во-время их проживания в РСФСР. Ввиду того, что Конституцией устанавливалось в РСФСР всеобщая трудовая повинность, для иностранных граждан исключения не предусматривались.

Статья 11 Кодекса о труде предусматривалось привлечение граждан РСФСР к труду в порядке трудовой повинности в исключительных случаях, при этом, привлечение к труду иностранцев имело место лишь при наличии специального постановления

СНК, содержащего указание о распространении на иностранных граждан или их отдельные группы.

Тем не менее, иностранцы не могли привлекаться к таким видам трудовой повинности, которые непосредственно связаны с обороной страны: рытье окопов, возведение укреплений и т. п.

Таким образом, на основании вышеизложенного, можно заключить, что, зародившись еще в римском праве, в период с 1914 г. по 1917 г. существовали самые жесткие ограничения прав иностранных граждан.

Определение правового статуса иностранных граждан с 1918 г. по 1924 г. сводилось к национальному режиму при условии советского строя правления ввиду общности политических и социальных интересов, т.е. в правах и обязанностях иностранные граждане уравнивались с гражданами страны. Тем не менее, существовали 2 ограничения в правах иностранных граждан: в праве передвижения и высылке за пределы РСФСР.

В 1924 г. впервые в советском законодательстве иностранцы были подразделены на временно проживающих и постоянно проживающих. При этом, при недоказанности принадлежности к гражданству иного государства, лицо признавалось гражданином СССР.

Тем не менее, именно в 30-е годы XX в. ограничения прав иностранных граждан достигли своего пика: репрессии по национальным линиям, депортации, давление на иностранных граждан. Таким образом, наблюдалось явное несоответствие правового регулирования статуса иностранных граждан и практики его реализации.

Следующим этапом развития законодательства в сфере определения правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства является утверждение Конституции СССР 1936 г. и Закона СССР 1938 г. «О гражданстве СССР», согласно которому правила предоставления лицу советского гражданства при недоказанности иного гражданства были отменены; такие лица впервые в советской юридической науке стали именоваться в качестве лиц без гражданства.

В 1981 г. был принят Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», первый единый нормативный акт в истории советского законодательства, который регулировал правовой статус иностранных граждан на комплексной основе.

На основании вышеизложенного, с начала XX века, условно можно выделить следующую периодизацию развития законодательства, регулирующего правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства:

– 1 этап – 1914-1917 гг. – самые жесткие ограничения прав иностранных граждан; различный правовой статус;

– 2 этап – 1918-1938 гг. – «национальный» режим; репрессии; несоответствие правового регулирования и практики его реализации;

– 3 этап – 1981-1991 гг. – принятие первого единого нормативного акта в истории советского законодательства, регулировавшего комплексно статус иностранных граждан;

– 4 этап – 1993 г. – настоящее время – современный период; принятие 14 декабря 1993 г. Закона КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике».

Литература:

- Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России: вторая половина XVII - начало XX вв.: Дисс. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2000.
- Законодательство Петра I. 1696-1725 годы / Сост.: Томсинов В.А. (Предисл.). - М., 2014.
- Законодательство императора Петра III: 1761-1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762-1782 годы (составитель и автор вступительных статей В.А. Томсинов). - М., 2011.
- Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России с начала XIX века до октября 1917 года. // Журнал российского права. - 2004. - №10.
- Собрание узаконений и распоряжений правительства от 1 сентября 1916 г. Отд. 1. 2-е полуг. Пг., 1916.
- Декрет ВЦИК РСФСР от 28 марта 1918 г. «О праве убежища». // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта - 10 июля 1918 г. - М., 1959 (утратил силу).
- Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.). // СУ РСФСР. 1918. - №51. Ст. 582 (утратил силу).
- Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II-го Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) // Чистяков О.И. Конституция СССР 1924 г. Учебное пособие. - М., 2004.
- Постановление ЦИК от 29 октября 1924 г. «Об утверждении положения о союзном гражданстве» // СЗ СССР. 1924. Ст. 202 (утратил силу);
- Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1926 г. «Об иностранцах, имеющих временное пребывания или постоянное место жительства в Союзе ССР» // СЗ СССР. 1926. №59. Ст. 439 (утратил силу).
- Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР 5 декабря 1936г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. - №283 (утратил силу).
- Ведомости ВС СССР. 1938. №11 (утратил силу).
- Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. - С. 14 (утратил силу).
- Ведомости ВС СССР. 1981. №26. Ст. 836.
- Цыганков А.В. Конституционные социально-экономические права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства в России: Дисс. ... канд. юрид. наук. - Курск, 2010.
- Павловский А.С. Социальные права иностранных граждан в Российской Федерации. Дисс... канд. юрид. наук. - Москва, 2019. - 187 с.
- Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России с начала XIX века до октября 1917 года. // Журнал российского права. 2004. - №10.
- Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 10-е изд., изм. и доп. - М., 2013.