

*Караханова А.А.***ЧЕТ ӨЛКӨЛҮК ЖАРАНДАРДЫН СТАТУСУНУН
АЙРЫМ ТЕОРИЯЛЫК МАСЕЛЕЛЕРИ***Караханова А.А.***НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ
ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН***A.A. Karakhanova***SOME THEORETICAL ISSUES OF LEGAL STATUS
OF FOREIGN CITIZENS**

УДК: 347.155 (575.2) (043.3)

Бул макалада бардык мамлекеттин функциялары жана маңызы менен байланыштуу анын ичиндеги негизги элемент анын аймагында турган калктын укуктук статусун камсыздоо болуп саналаары каралган. Калктын укуктарынын жана аларды ишке ашыруу мүмкүнчүлүгү менен катар милдеттеринин көлөмүн мүнөздөчү укуктук абалы, эреже болгондой, мамлекеттин социалдык-экономикалык өнүгүү деңгээли жана саясий режим, ошондой эле улуттук жана маданий өзгөчөлүктөр, тарыхый салттар жана үр-адаттар, калктын динчилдиги жана бардык динге жол берүүчүлүгү жана көптөгөн башка факторлор менен аныкталат. Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында, Россия Федерациясынын мыйзамдарындагыдай эле, “чет өлкөлүк” жана “жаран эместер” терминдери пайдаланылбайт, аталган терминдер эл аралык укукта жана айрым чет өлкөлөрдүн мыйзамдарында жигердүү колдонулат. Азыркы демократиялык мамлекеттерде чет өлкөлүк жарандар -дын укуктук статусу, биринчи кезекте, аларга адамдын жалпы укуктары жана турган же жашаган өлкөнүн жарандарынын көпчүлүк укуктары, эркиндиктери жана милдеттери жайылтыла турганы менен мүнөздөлөт. Бүгүнкү күндө бардык мамлекеттер үчүн чет өлкөлүк адамдын бирдиктүү укуктук статусун аныктаган эл аралык келишим жок. Ар бир мамлекет чет өлкөлүктөрдү өзүнүн аймагына киргизүү, алардын жашап туруу жана өлкөдө иштөө шарттарына тийиштүү бардык маселелерди өз алдынча чечет. Ушундан улам чет өлкөлүк жарандардын жана жарандыгы жок адамдардын статусу бир мамлекетте башка мамлекеттеги ушундай эле адамдардын статусунан айырмаланышы мүмкүн.

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

В данной статье будет рассмотрено, что основополагающим элементом в деятельности любого государства, связанным с его функциями и самой сущностью, является обеспечение правового статуса населения, находящегося на его территории. Правовое положение населения, характеризующееся объемом его прав и обязанностей наряду с

возможностью их осуществления, как правило, определяется уровнем социально-экономического развития государства и политическим режимом, а также национальными и культурными особенностями, историческими традициями и обычаями, религиозностью и веротерпимостью населения, и многими другими факторами. В законодательстве Кыргызской Республики, как и в законодательстве Российской Федерации, термины «иностранец» и «неграждане» не используются, несмотря на то, что указанные термины достаточно активно применяются в международном праве и в законодательстве отдельных зарубежных стран. В современных демократических государствах правовой статус иностранных граждан характеризуется прежде всего тем, что на них распространяются всеобщие права человека и подавляющее большинство прав, свобод и обязанностей граждан страны пребывания или проживания. На сегодняшний день нет международного договора, который бы определял для всех государств единый правовой статус иностранцев. Каждое государство самостоятельно решает все вопросы, касающиеся условий допуска иностранцев на свою территорию, их пребывания и деятельности в стране. По этой причине статус иностранных граждан и лиц без гражданства в одном государстве может отличаться от статуса аналогичных лиц в другом.

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

In this article will be considered that the fundamental element in the activity of any state related to its functions and essence, is to ensure the legal status of population located in its territory. The legal status of population, characterized by the scope of its rights and obligations, together with the possibility of implementation, is usually determined by the level of socio-economic development of the state and political regime, as well as by national and cultural characteristics, historical traditions and customs, religiosity and tolerance of population, and many other factors. In the legislation of the Kyrgyz Republic, as in the legislation of the Russian Federation, the terms "foreigner" and "non-citizens" are not used, despite the fact that these terms are quite actively used in international law and in the legislation of

individual foreign countries. In modern democracies, the legal status of foreign citizens is characterized primarily by the fact that they are subject to universal human rights and majority of rights, freedoms and duties of citizens of country of residence. To date, there is no international treaty that defines the uniform legal status of foreign citizens for all states. Each state shall decide independently all matters relating to the conditions of admission of foreign citizens to its territory, their stay and activities in the country. For this reason, the status of foreign citizens and stateless persons in one state may differ from that of similar persons in another.

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

Начиная рассмотрение темы некоторых теоретических вопросов правового статуса иностранных граждан, необходимо отметить, что в теории права одним из признаков государства является проживающее на ее территории население, под которым следует понимать совокупность лиц, которые подчиняются юрисдикции каждого конкретного государства.

В юридической доктрине справедливо отмечается, что население не следует рассматривать только лишь с позиции признака государства, а необходимо трактовать его как естественное состояние государства, так как без населения государство существовать не может.

В деятельности любого государства одним из важнейших направлений деятельности, в части функций государства и его сущности в целом, является правовое регулирование статуса проживающего на территории государства населения.

Безусловно, формирование правового статуса (права, обязанности и их осуществление) проживающего на территории конкретного государства населения напрямую связано с установленным в государстве политическим режимом наряду с уровнем социального и экономического развития.

Кроме того, для формирования правового статуса населения существенное значение имеют и существующие культурные особенности, традиции, религия, а также множество иных факторов [1, с. 187].

Я.Л. Ванюшин справедливо отмечает, что «наибольшей сложностью в отношениях между государством и населением, является неоднородность населения в рамках обеспечения его правового статуса ввиду того, что население, как правило, представлено собственными, а также иностранными гражданами и лицами без гражданства, которые дифференцируются в зависимости от правового статуса, в основе чего, безусловно, лежит гражданство».

Ввиду вышеизложенного, правовое положение

указанных категорий лиц также различается, и, безусловно, наибольшей полнотой прав обладают собственные граждане [2, с. 6].

Еще Н.М. Коркунов отмечал, что «в значительной мере разнится отношение граждан конкретного государства и иностранцев, ввиду того что у первых существуют отношения юридические, а у вторых – фактические, так как фактом является нахождение на территории государства конкретного лица, что не порождает для таких лиц никаких прав» [3, с. 249].

Как известно, в юридической доктрине уже давно сформирован подход к определению иностранных лиц, под которыми принято понимать лиц, которые гражданами конкретного государства не являются, но проживают на его территории.

В некоторых международных актах вместо категории «иностранцы граждане» используется категория «неграждане».

В целом, «неграждане» могут быть условно разделены на две группы в зависимости от наличия гражданства другого государства – на иностранных граждан и лиц без гражданства.

В международном праве такие категории, как «иностранец» и «неграждане» достаточно широко используются, тем не менее, в отечественном законодательстве, как и в законодательстве Российской Федерации, указанные термины не используются.

В соответствии с законом Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 года № 1296-ХІІ, «иностранцами гражданами в Кыргызской Республике признаются лица, не являющиеся гражданами республики и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства» [4].

Согласно Закону Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики», от 21 мая 2007 года №70 [5], под иностранным гражданином понимается «лицо, которое не является гражданином КР, а также имеет доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства. Под лицом без гражданства, соответственно, предлагается понимать не являющееся гражданином КР лицо, которое не имеет каких-либо определенных доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства».

Необходимо в данной связи отметить, что в законодательстве КР, несмотря на различие правового статуса, понятия «иностранец гражданин» и «лицо без гражданства» отождествляются.

Я.Л. Ванюшин справедливо отмечает, что «иностранный гражданин всегда находится под покровительством государства его гражданства. Безусловным достоинством в данной связи представляется возможность государств заключать с другими государствами договоры, которые устанавливают определенные преимущества гражданам других государств (безвизовый режим), при этом, лица без гражданства не обладают таким преимуществом. Наряду с понятиями «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства» в качестве синонимов используются понятия иностранных подданный, апатрид, аполид» [2, с. 7].

В некоторых международных актах наряду с вышеуказанными терминами, используется также категория «иностранный подданный» в качестве синонима граждан иностранных государств монархической формы правления, где еще используется термин «подданство».

Выступая в качестве атрибута монархии, ранее подданство трактовалось в качестве ограничения прав и свобод человека в отношениях с государством.

Тем не менее, сейчас указанный термин используется практически в качестве синонима категории «гражданство».

Под «апатридом» или «аполидом» (дословно – лишенный родины человек) принято понимать лицо без гражданства в общем смысле, который мы рассматривали выше в рамках данной статьи.

Наличие терминов «апатрид» и «аполид» обусловлено этимологией слов, они используются в международных актах, к примеру, в Конвенции о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. (г.Нью-Йорк) [6].

Согласно данной Конвенции, под термином «апатрид» подразумевается «лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона».

Критерий гражданства лежит в основе первостепенной классификации «иностранцев» или «неграждан» на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Классификация, согласно которой выделяются граждане; иностранные граждане и лица без гражданства на территории отдельно взятого государства, является достаточно условной, ввиду того, что не учтены отличительные черты правового положения лиц, которые являются гражданами нескольких государств – бипатридов.

Я.Л. Ванюшин отмечает, что «бипатризм (от лат. Bis – дважды и греч. patridos – родина, отечество) – особый правовой статус лица, связанный с пребыванием человека одновременно в гражданстве, или подданстве, двух или более государств. Бипатризм, как

государственно-правовое явление может выражаться в двойном гражданстве и множественном гражданстве. Двойное гражданство – наличие у физического лица одновременно гражданства двух и более государств, заключивших соответствующие международные соглашения об этом».

При наличии между государствами договоренности о возможности для граждан договаривающихся государств иметь двойное гражданство, появляется взаимная регламентация правовых проблем, возникающих при осуществлении имеющихся отношение к гражданству прав и обязанностей.

Как правило, в рамках двусторонних соглашений ключевая роль отводится регулированию таких вопросов, которые связаны с определением правового положения, особенностями осуществления политических прав, воинской обязанности, и т.д. В данной связи двойное гражданство в некоторых случаях именуется «урегулированным» [2, с. 8-9].

В статье 6 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» отмечается, что «гражданин Кыргызской Республики, имеющий также иное гражданство, рассматривается Кыргызской Республикой только как гражданин Кыргызской Республики, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. Приобретение гражданином Кыргызской Республики иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Кыргызской Республики» [5].

В юридической науке также существует категория «множественное», или «двойное», «неурегулированное» гражданство, под которым понимается одновременное наличие у лица гражданства двух и более государств, не имеющих договоренностей.

Согласно Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 года ETS №166 [7] под множественным гражданством понимается «одновременное обладание одним лицом гражданством двух или более государств».

Тем не менее, в случае, если человек одновременно состоит в гражданстве нескольких государств, между которыми международные договоры отсутствуют, данный факт может повлечь для такого лица определенные негативные последствия.

К их числу относятся сложности с дипломатической защитой, прохождением службы в Вооруженных Силах, поступлением на государственную службу, уплатой налогов.

Кроме того, имеет место риск признания преступником государств гражданства во время их войны, вооруженных конфликтов или обострения взаимоотношений. Именно по вышеуказанной причине, в подавляющем большинстве случаев государства предпринимают меры в целях сокращения случаев множественного гражданства.

К примеру, 6 мая 1963 года Советом Европы была принята Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства, и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства (г. Страсбург) [8]. В преамбуле Конвенции о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства установлено, что «случаи много гражданства могут привести к возникновению трудностей и что совместные действия по сокращению, насколько это возможно, числа случаев много гражданства между государствами-членами отвечают целям Совета Европы».

Государство пребывания самостоятельно определяет правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства путем закрепления их прав и свобод в законодательстве.

Р.В. Енгибарян отмечает, что «в современных демократических государствах правовой статус иностранных граждан характеризуется прежде всего тем, что на них распространяются всеобщие права человека и подавляющее большинство прав, свобод и обязанностей граждан страны пребывания или проживания» [9, с. 147].

В настоящее время нет какого-либо международного договора, определяющего единый правовой статус иностранных граждан, обязательный для всех государств, ввиду того, что каждым государством особенности въезда и пребывания на его территории иностранных граждан определяются самостоятельно [10, с. 128].

По этой причине статус иностранных граждан и лиц без гражданства в одном государстве может отличаться от статуса аналогичных лиц в другом. Бесспорно, что законодательство отдельно взятого государства в части регулирования правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства имеет свои особенности, обусловленные рядом причин и факторов.

Согласно Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г. [11] иностранцы пользуются такими правами, как право

на жизнь; право на личную неприкосновенность; право на частную жизнь; равенство перед судом; право на создание семьи; свободы мысли и совести; свобода вероисповедания; право на сохранность родного языка; право на сохранение своей культуры, традиций и обычаев; право на отправление своих доходов за рубеж, и рядом иных прав.

Кроме того, иностранные граждане вправе покидать страну, свободно выражать свое мнение, мирно собираться, единолично и совместно владеть имуществом.

В случае законного нахождения на территории государства иностранцам предоставляются права: свободно передвигаться и выбирать место жительства; работать в безопасных условиях труда; получать равное вознаграждение за равный труд; вступать в профессиональные союзы по своему усмотрению. Кроме того, иностранные граждане обладают всеми правами на охрану здоровья, медицинское и социальное обслуживание, образование и отдых.

В качестве гарантий в Декларации называются запреты произвольного: 1) ареста или содержания под стражей; 2) лишения свободы; 3) лишения законным образом приобретенного имущества.

Декларацией о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г. «воспрещены пытки или жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство человека обращение или наказание. Кроме того, закреплена обязанность иностранцев соблюдать законы страны пребывания (жительства), а за их нарушение нести ответственность наравне с гражданами этого государства; право иностранца на защиту и государства своего гражданства: для пользования своими правами иностранному гражданину должен быть предоставлен свободный доступ в дипломатические представительства и консульские учреждения государства его гражданства, а также право любого государства устанавливать правовой режим иностранцев, исходя при этом из своих международных обязательств» [12].

Используя критерий добровольности пространственного перемещения, законодатель определяет статус беженцев. В соответствии со статьей 1 Закона Кыргызской Республики «О беженцах» от 25 марта 2002 года №44 [13], для признания лица беженцем необходимо наличие следующих обстоятельств: «отсутствие гражданства КР; ходатайство перед КР о признании такого лица беженцем; нахождение за пределами страны принадлежности или места постоянно-

го проживания; наличие риска стать жертвой преследований (национальность, религия, политические взгляды, участие в конкретной социальной группе, и т.д.); наличие риска преследования в рамках вооруженных/межнациональных конфликтов; отсутствие возможности или желания лица воспользоваться правом на защиту своей страны».

Таким образом, как справедливо отмечает В.К. Самигуллин, «в законодательстве любой страны принимается во внимание то обстоятельство, что иностранный гражданин, находящийся за пределами своего государства, сохраняет с ним правовую связь, правовой статус гражданина своего государства, подчиняется его законам, пользуется его покровительством и защитой» [14, с. 177].

Тем не менее, в рамках международного права разработаны ключевые принципы, которые должны лежать в основе реализуемой каждым государством политики по регулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства. Эти принципы закреплены в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г.

Литература:

1. Мелков Г.М. Международное публичное право: учебник / под ред. К.А. Бекяшева. - М., 1999.
2. Ванюшин Я.Л. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации: учебное пособие. - Тюмень, 2014. - 93 с.
3. Коркунов Н.М. Русское государственное право. - СПб., 1899. - Т.1.
4. Закон Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 года №1296-ХП [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/772>-Загл. с экрана.
5. Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 года №70 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202103> - Загл. с экрана;
6. Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apatri de.shtml - Загл. с экрана.
7. Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 года ETS № 166 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901799763> - Загл. с экрана.
8. Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства (г.Страсбург) от 6 мая 1963 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.refworld.org.ru/topic,51dc06ab4,51dc104e3f5,55bf3b224,0,...html> - Загл. с экрана.
9. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учебник. - М., 2005.
10. Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2003.
11. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г. [Электр. ресурс]. - Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/declconv/declarations/not_nationals_rights.shtml - Загл. с экрана.
12. Червонюк В.И. Конституционное право России: учебное пособие. - М., 2003.
13. Закон Кыргызской Республики «О беженцах» от 25 марта 2002 года №44 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/999>. Загл. с экрана;
14. Самигуллин В.К. Конституционное право России: курс лекций. - Уфа, 2004.