

Ст. преподаватель  
Кафедры «Теории и истории  
государства и права»  
Ю.Е. Герасимов

## **История развития законодательства о правовом положении иностранцев в России**

В различные исторические эпохи вопрос регулирования статуса иностранцев рассматривался по-разному. В период рабовладения и раннего Средневековья враждебность, политическая, культурная и религиозная исключительность и замкнутость государств влекли за собой закрытие доступа иностранцам в пределы государства. Вследствие религиозной нетерпимости или политических соображений, заставлявших смотреть на иностранца как на человека опасного, некоторые древние государства запрещали доступ иностранцев на свою территорию.

В соответствии с древним обычаем на Руси иностранцам (иноземцам) запрещался свободный въезд. Так продолжалось, естественно, не всегда. Иностранцы стали допускаться в Россию, но занимали в ней исключительное положение. На протяжении многих веков отношения с иностранцами ограничивались лишь рамками торговых, военных и политических контактов. И.А. Исаев отмечает, что миграция дружинников (среди которых было много наемных иноземцев, варягов и т.п.), их перемещение из одной земли в другую, переход со службы одного князя к другому было обычным явлением<sup>1</sup>. Однако полноправие иностранцев было либо ограничено, либо они ставились в обособленное положение, либо им предоставлялись исключительные льготы. Также следует отметить, что законодательной регламентации прав, обязанностей и ответственности иностранцев не было

---

<sup>1</sup> Исаев И.А. История государства и права России: Учебник / И.А. Исаев. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – С. 1674.

вплоть до середины XVII в., все вопросы, связанные с иностранцами, определялись на основе обычаев и зачастую личного отношения государя к стране и правителю того государства, откуда прибыли иноземцы.

К середине XVII в. в связи с увеличившимся числом иностранцев в России возникла необходимость законодательно регулировать их права и обязанности. С этого момента можно выделить и проследить несколько этапов нормативной регламентации правового положения иностранцев. Середина XVII - начало XVIII веков явились периодом зарождения правового регулирования вопросов пребывания иностранцев в России. Важную роль в решении этого вопроса сыграл Новоторговый устав от 22 апреля 1667 года, который стал первой попыткой законодательной регламентации правового положения иностранцев в Российском государстве. Этот акт имел узкую направленность, регламентируя только вопросы въезда иностранных купцов, а также правила торговли и таможенных пошлин<sup>2</sup>. Свободный въезд в Россию для иностранцев был запрещен.

Следующий этап (1702 - 1762 гг.) стал началом формирования правового статуса иностранцев в Российской империи и был связан с реформами Петра I. Он не только открыл свободный доступ иностранцам в Россию, но, стремясь к осуществлению своих преобразовательных целей, особым Манифестом от 16 апреля 1702 г. организовал вызов иностранцев с обещанием им различных прав, привилегий и свободы вероисповедания. Вызов этот обуславливался стремлением Петра I сделать Россию еще более могущественной, а народ образованным.

Данный Манифест имел важнейшее значение для России, но его главным недостатком была ограниченная сфера действия - въезд в Россию разрешался только лицам военного звания, художникам (разным мастерам) и купцам. Позднее был разрешен въезд и иностранцам-правоведам. Но уже к 20-м гг. XVIII в. пребывание иностранцев в России получило довольно

---

<sup>2</sup> Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России до начала XIX века // Журнал российского права. – 2004. - № 9. – С. 142-151

«жесткую» законодательную регламентацию посредством ряда указов Петра I, касающихся специально «иностранцев», что объясняется отчасти как внутренним фактором (таможенной политикой и др.), так и внешним (Северной войной).

Продолжателем Петра I в формировании и развитии правового статуса иностранцев и законодательства о них была императрица Екатерина II. 4 декабря 1762 г. императрица издала Манифест «О позволении иностранцам, кроме жидов, выходить и селиться в России и о свободном возвращении в свое отечество Русских людей, бежавших за границу», в котором заявила, что благосклонно относится к поселению в России иностранцев, и «утверждает, что всем приходящим к поселению в Россию будет оказываема милость и благоволение монарха»<sup>3</sup>.

Этим актом Екатерина II решила вопрос о свободном въезде иностранцев в Россию и предоставила им значительные права и льготы. Этот период (с 1762 г. и до конца XVIII в.) можно охарактеризовать как этап, связанный с наибольшим благоприятствованием в правовом положении иностранцев в России. Первоначальная цель переселения иностранцев заключалась не только в увеличении населения, но главным образом в том, чтобы коренные обыватели могли заимствовать у них улучшенные способы обработки земли, разведения скота и лучшие правила ведения хозяйства. В результате иностранцы заселялись отдельными колониями, поддерживалась их обособленность в управлении своими делами, обучении.

Начиная с конца XVIII века актами российских императоров Павла I и Александра I был введен ряд ограничений привилегированного правового положения иностранцев в России. Во время наполеоновских войн правительство относилось к иностранцам весьма неблагосклонно, главным образом по политическим соображениям, и подвергало их различным гонениям. Манифестом от 1 января 1807 года «О дарованных российскому

---

<sup>3</sup> Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII - начало XX вв.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Тесленко. Екатеринбург, 2000. - С. 19.

купечеству выгодах, отличиях, преимуществах и прочее» были установлены существенные ограничения в правах иностранцев в торговле. Ограничения прав иностранцев по торговле и в других сферах деятельности существовали до 1860 г., когда Александр II своим Указом от 7 июня 1860 г. «О правах пребывающих в России иностранцев» предписал, что пребывающим в России иностранцам по торговле, земледелию и промышленности дарованы такие же права, какими пользуются русские подданные.

Следующий важнейший этап в развитии и становлении российского законодательства об иностранцах и их правового статуса начинается со второй половины XIX в., когда проходило активное реформирование и совершенствование законодательства России (вместе с ним и существенные изменения в правовом статусе иностранцев). Однако, к началу XX в. нормативные акты российского законодательства о правах иностранцев оставались разрозненными. Единого акта, регламентирующего правовой статус иностранцев, не было.

В развитии советского законодательства о правовом положении иностранцев следует выделить всего четыре этапа. Первый этап охватывает период с октября 1917 г. по декабрь 1922 г. Вплоть до образования СССР в 1922 г. было принято большое количество нормативно-правовых актов о правовом положении иностранцев (например, Декрет ВЦИК РСФСР от 28 марта 1918 г. «О праве убежища», Декрет СНК РСФСР от 20 октября 1921 г. «О въезде иностранцев из-за границы на территорию РСФСР» и др.)<sup>4</sup>.

В 1918 г. принята первая Конституция РСФСР, которая предоставила иностранцам политические права (ст. 20). Статья 64 Конституции РСФСР 1918 г. указывала на право трудящихся иностранцев пользоваться активным и пассивным избирательным правом наравне с советскими гражданами. Уравнивание иностранных граждан с советскими гражданами было выражено и в других законодательных актах. В сфере гражданского права

---

<sup>4</sup> Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2005. - № 8. – С. 17-22.

иностранцам фактически предоставлялась равная правоспособность с советскими гражданами, за исключениями, оговоренными законодательством. Эти ограничения не относились к праву вступать в обязательственные отношения, совершать сделки, приобретать и отчуждать имущество.

В целом на этом этапе советское законодательство пошло по пути фактического уравнивания прав иностранцев с советскими гражданами, предоставляя им не только гражданские, но и политические права. Это было связано с тем, что законодательство о правовом положении иностранцев в первые годы советской власти характеризовалось принципиально классовым подходом к этой категории лиц, проживающих в России.

Второй этап развития советского законодательства об иностранцах (декабрь 1922 г. - до принятия Конституции СССР 1936 г.) начался с создания общесоюзного законодательства по этим вопросам и сохранения действия республиканских нормативных актов, которые совершенствовались путем их изменений и дополнений. На регламентации гражданской правоспособности иностранцев сказалась полная ликвидация частного сектора экономики в Советском государстве. В 1924 г. была принята Конституция СССР. В п. «х» ст. 1 этой Конституции к ведению Союза было отнесено «основное законодательство в области союзного гражданства и в отношении прав иностранцев». Особый общесоюзный акт о правовом положении иностранцев в СССР, предусмотренный Конституцией 1924 г., так и не был выработан. В соответствии с положениями союзной Конституции 1924 г. в 1925 г. была принята новая редакция Конституции РСФСР, которая в п. 2 ст. 11 закрепляла все политические права за иностранцами, проживающими на территории РСФСР, «для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу, а равно к использующемуся чужим трудом крестьянству».

3 сентября 1926 г. ЦИК и СНК СССР издали Постановление «Об иностранцах, имеющих временное пребывание или постоянное место

жительства в Союзе ССР», в соответствии с которым иностранцы, проживающие в стране и не менее 18 месяцев занимающиеся на ее территории промышленностью, торговлей, ремеслом и другим видом не запрещенной в СССР деятельности, признавались постоянно проживающими (домицилированными), все остальные иностранцы, находящиеся в СССР, были отнесены к категории временно проживающих.

С принятием Конституции СССР 1936 года начался третий этап становления правового статуса иностранцев в СССР (с 1936 г. до принятия Конституции СССР 1977 г.). В жизни общества произошли изменения, соответственно это отразилось на законодательном уровне, но основной подход законодателя - предоставление иностранцам в гражданско-правовых отношениях тех же прав, что и советским гражданам, - не изменился. Однако действовали и ограничения, связанные с тем, что некоторые права и обязанности могут возникать только между государством и его гражданином. Например, иностранцы не несли воинской повинности. В состав экипажей морских и воздушных судов могли входить лишь граждане СССР.

Важным событием в кодификации правовых норм, имеющих отношение к иностранным гражданам, были разработка и принятие Основ уголовного законодательства СССР и союзных республик 1958 г., Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. и Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении 1969 г. Это были первые крупные общесоюзные кодификации норм, регулирующих отношения с участием иностранцев. В дальнейшем каждая союзная республика, исходя из Основ, приняла свой Гражданский кодекс, Кодекс о браке и семье, куда были включены нормы международного частного права, Уголовный кодекс.

Основы законодательства СССР и союзных республик о здравоохранении предоставляли право иностранцам, имеющим постоянное место жительства в СССР, право пользоваться медицинской помощью

наравне с советскими гражданами. В Основах уголовного законодательства СССР и союзных республик было предусмотрено, что иностранцы, совершившие преступления на территории СССР, подлежат ответственности по уголовному закону, действующему в месте совершения преступления. Однако, несмотря на систематизацию и кодификацию советского законодательства в этот период, единого акта, регулирующего правовой статус иностранцев, не было принято.

Следующим этапом стало принятие Конституции СССР 1977 года, которая закрепила основы правового положения иностранцев в СССР. В ней была целая статья, посвященная иностранным гражданам и лицам без гражданства. Им гарантировались предусмотренные Конституцией «права и свободы, в том числе право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав» (ст. 37), а также они обязаны уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы. В Конституции РСФСР 1978 г. сохранились права, свободы и обязанности иностранных граждан, которые закреплялись Конституцией СССР 1977 г.

Реализацией данного конституционного положения стало принятие 24 июня 1981 г. Верховным Советом СССР Закона СССР № 5152-X «О правовом положении иностранных граждан в СССР». Значение его состояло в том, что он был первым нормативным актом, который комплексно регулировал основные вопросы правового положения иностранцев в СССР.

Этот Закон закреплял основные права, свободы, обязанности и ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства в СССР, въезд в СССР и выезд из него. По Закону СССР иностранные граждане и лица без гражданства имели право: на занятие трудовой деятельностью; на отдых; на охрану здоровья и на другие формы социального обеспечения. Они могли иметь в личной собственности жилой дом и иное имущество, наследовать и завещать имущество, иметь права автора произведения науки, литературы и искусства, а также иные имущественные и личные неимущественные права;

получать образование; заключать и расторгать браки с гражданами СССР и другими лицами; пользоваться правами и нести обязанности в брачных и семейных отношениях наравне с гражданами СССР. По Закону иностранцы могли передвигаться по территории СССР и избирать место жительства в СССР; облагались налогами и сборами в СССР; располагали правом на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав; пользовались в суде процессуальными правами. В целом при определении правового положения иностранцев советское законодательство исходило из принципа равенства всех рас и национальностей<sup>5</sup>.

После принятия в 1993 г. Конституции РФ Россия встала перед необходимостью серьезного обновления законодательства, в том числе регулирующего статус иностранных граждан.

Распад Советского Союза и возникновение очагов этнополитических конфликтов, политическая нестабильность и ущемление прав человека в новых независимых государствах вызвали всплеск вынужденных миграций на постсоветском пространстве, к которому Россия оказалась не готова. Присоединение России к Конвенции о статусе беженца 1951 г., в сочетании с «прозрачностью» границ с государствами СНГ, также сыграли важную роль в массовом притоке легальных и нелегальных иммигрантов, прибывающих в Россию из дальнего и ближнего зарубежья.

Федеральные законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» не в состоянии были решить сложные проблемы, возникающие в связи с массовым въездом иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию без всеобъемлющего федерального закона об иностранных гражданах. В этих условиях и был принят Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

---

<sup>5</sup> Богуславский М.М., Рубанов А.А. Правовое положение иностранцев в СССР. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Международные отношения, 1962. – С. 141.



### Список литературы

1. Исаев И.А. История государства и права России: Учебник / И.А. Исаев. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – С. 1674.
2. Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России до начала XIX века // Журнал российского права. – 2004. - № 9. – С. 142-151.
3. Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII - начало XX вв.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Тесленко. Екатеринбург, 2000. - С. 19.
4. Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2005. - № 8. – С. 17-21.
5. Богуславский М.М., Рубанов А.А. Правовое положение иностранцев в СССР. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Международные отношения, 1962. – С. 141.