

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН (С ЭТАПА ЕГО ЗАРОЖДЕНИЯ И ДО СОВЕТСКОГО ПЕРИОДА)

Цыганков А. В.
преподаватель кафедры государственного строительства
и конституционного права

*Курский институт государственной
и муниципальной службы*

Напомним, что согласно так называемой норманнской теории отправной точкой истории развития Русского государства является 862 г.

И.А. Исаев отмечает: «В Древней Руси основным источником права был обычай, закон еще не получил сколько-нибудь достаточного развития, а в качестве переходной формы от обычая к закону имело место право договоров, которым регламентировались отношения, не охваченные обычным правом»¹. Среди наиболее ранних и интересующих нас письменных памятников древнерусского права, содержащих нормы права договоров, необходимо особо выделить договоры с Византией X века². Как подчеркивает Н.И. Назаренко, нормы, касающиеся положения иностранцев, нашли в данных договорах яркое отражение и, кроме всего прочего, они уже содержали юридическое определение «иностранец»³.

Особо подчеркнем, что, по нашему мнению, одним из ключевых является вопрос относительно определения периода (этапа) зарождения правового регулирования положения интересующих нас лиц в Русском государстве. В современной юридической литературе на этот счет высказываются две основные, на наш взгляд, точки зрения. Первая из них в качестве этапа зарождения правового регулирования вопросов пребывания граждан иностранных государств в Русском государстве выделяет период с середины XVII в. до начала XVIII в. При этом берет он свое начало с Новгородского устава от 22 апреля 1667 г., который стал, по мнению ее сторонников, первой попыткой законодательной регламентации правового положения иностранцев в Русском государстве⁴.

Согласно второй точке зрения, интересующим нас этапом является период с XI в. до первой половины XV века⁵. Отметим, что нами полностью поддерживается последняя точка зрения.

Обратим внимание, что в своем исследовании Н.И. Назаренко исходит из того, что исторический промежуток XI в. – первая половина XVII в. является периодом времени, в котором происходит процесс формирования, развития и становления

¹ Исаев И.А. История государства и права России: Учебник. М.: Юристъ, 2001. С. 34.

² См.: Договор Руси с Византией 911 г. // Памятники русского права. Вып. I. М., 1952. С. 6–10; Договор Руси с Византией 944 г. // Памятники русского права. Вып. I. М., 1952. С. 33–35; Договор Руси с Византией 971 г. // Памятники русского права. Вып. I. М., 1952. С. 58–59.

³ Назаренко Н.И. Правовое положение иностранцев в отечественном законодательстве XI – первой половины XVII вв.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22–23.

⁴ См. напр.: Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. № 8. С. 17; Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России до начала XIX века // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 142; Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX вв.): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 13–14.

⁵ См. напр.: Назаренко Н.И. Правовое положение иностранцев в отечественном законодательстве XI – первой половины XVII вв.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 14.

правового положения иностранцев в отечественном законодательстве¹. Причем важно отметить, что автор выделяет четыре этапа данного процесса².

Первый этап (XI в. – первая половина XV в.) является уже упоминавшимся нами выше периодом зарождения и становления правового регулирования положения граждан иностранных государств на основе первых международных договоров, княжеского законодательства того периода времени и Русской Правды. Как подчеркивает Н.И. Назаренко, правоспособность иностранцев определялась в законодательных актах того периода времени по большей части в силу принципа национального режима.

Второй этап (вторая половина XV в.) характеризуется изменениями юридической природы правоотношений между центральной властью и рассматриваемыми нами лицами. Обусловлено это было тем глубоким социально-экономическим переворотом, который происходит в период образования единого централизованного государства. В конструкцию нормативных документов вводится обязательное условие государственного санкционирования предписаний, обеспечивающих въезд иностранцев.

На третьем этапе (XVI в.) в характере источников права, регламентирующих положение рассматриваемых лиц, вырисовывается определенная закономерность и рациональная тенденция, отвечающая общественным, политическим и экономическим условиям Русского государства. Как отмечает исследователь, формирование и уточнение законов об иностранцах развивалось по пути подчинения частных интересов государственным, при этом укрепляется правовой иммунитет служилых иноземцев. Среди всех нормативных правовых актов о правовом положении иностранцев на рассматриваемом этапе особо выделим Судебники 1550 г. и 1589 г.

Четвертый этап (первая половина XVII в.) Н.И. Назаренко связывает с периодом зарождения сословно-представительной монархии в Русском государстве. Существовавшая потребность в обработке накопившегося и действующего законодательства в этот период времени, в том числе и нормативных документов о положении иностранцев, способствовала принятию Соборного Уложения 1649 г. В соответствии с данным Уложением правовое положение иностранных граждан получает качественно новое законодательное оформление.

Как подчеркивает исследователь, Соборное Уложение 1649 г. предлагает наиболее широкий спектр разрешения прав иностранцев и в то же время устанавливает границы гражданско-правовой и уголовной ответственности, что свидетельствует о сложившейся системе нормативного регулирования в отношении рассматриваемых нами лиц. Примечательно, что если в Судебнике 1550 г. иностранцы упомянуты только в одной статье, то в рассматриваемом Уложении они упоминаются в 39 статьях³.

В целом отметим, что мы полностью поддерживаем выделение рассмотренных выше этапов. Кроме этого, нельзя не согласиться с одним из главных выводов всего диссертационного исследования Н.И. Назаренко: «В соответствии с положениями источников права XI – первой половины XVII веков иностранцы на территории Русского государства пользовались правами и несли обязанности наравне с русскими, за исключением установлений, касающихся их вероисповедания, а также случаев,

¹ Назаренко Н.И. Правовое положение иностранцев в отечественном законодательстве XI – первой половины XVII вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 3.

² Там же. С. 14–16.

³ Орленко С.П. Правовой статус выходцев из Западной Европы в России XVII века // Вопросы истории. 2000. № 6. С. 138.

установленных международными договорами и трактатами России с иностранными государствами»¹.

Далее вернемся к отдельным сторонникам первой точки зрения относительно определения периода зарождения правового регулирования положения иностранных граждан в Русском государстве. А.М. Тесленко, исследуя развитие правового статуса интересующих нас лиц в России во второй половине XVII в. – начале XX в., выделяет шесть основных этапов данного процесса².

Первый этап (середина XVII – начало XVIII вв.), по его мнению, явился периодом зарождения правового регулирования вопросов пребывания иностранцев в России.

Второй этап (первая половина XVIII в. – 1702 – 1762 гг.) стал началом формирования правового статуса рассматриваемых лиц в Российской империи и был связан с реформами Петра I. Как отмечает автор, Петр I открыл иностранцам свободный доступ в Россию и гарантировал им ряд прав, привилегий и свободу вероисповедания. Но уже к 20-м годам XVIII в. пребывание иностранцев в России получило довольно «жесткую» законодательную регламентацию посредством ряда указов Петра I, касающихся специально указанных лиц, что объясняется отчасти внутренними и внешними факторами.

Следующий этап (с 1762 г. и до конца XVIII в.) А.М. Тесленко характеризует как период, связанный с наибольшим благоприятствованием в правовом положении иностранцев в России. Им отводились обширные земельные наделы, предоставлялись деньги, разные льготы в податях и повинностях. При этом В.Г. Нестолый отмечает, что Екатерина II расселила в Новороссии и Поволжье свыше двух миллионов иностранных граждан³.

Четвертый этап (конец XVIII в. – первая половина XIX в.) исследователь связывает с рядом законодательных актов Российских императоров Павла I и Александра I, которыми был введен ряд ограничений привилегированного правового положения иностранных граждан в России. Исходя из внешней политики, ограничения коснулись иностранцев – подданных Франции и подчиненных последней государств.

На пятом этапе (вторая половина XIX в. – начало XX в.) развитие правового положения иностранных граждан осуществляется в контексте активного реформирования и совершенствования всего отечественного законодательства. Как подчеркивает А.М. Тесленко, правовой статус рассматриваемых нами лиц в этот период приобрел многогранную нормативную характеристику, хотя права некоторых категорий иностранцев по-прежнему оставались ограниченными как по сферам их деятельности (гражданская и военная служба и др.), так и по отдельным категориям (корейцы, евреи и др.). Законодательство по этому вопросу приобрело систематизированный вид, но было чрезвычайно многочисленным и детализированным, а в некоторых случаях и противоречивым.

Рассматривая права иностранных граждан в это время, Ю.В. Герасименко пишет: «Иностранцы, пребывая в России, пользовались широким спектром личных и экономических прав. Об уровне экономической свободы иностранцев на территории России можно судить уже по тому, что действующий Устав о промышленности содержал лишь одно ограничение для них. Им запрещалось содержать и управлять пороховыми заводами. Закон о состояниях разрешал иностранцам владеть движимым и

¹ Назаренко Н.И. Правовое положение иностранцев в отечественном законодательстве XI – первой половины XVII вв.: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2004. С. 160.

² Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX вв.): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 183–187.

³ Нестолый В.Г. Иностранные граждане – российские предприниматели // Закон и право. 2006. № 2. С. 58.

недвижимым имуществом. Но действие закона не распространялось на приграничные районы: Туркестанский край, Акмолинскую, Семипалатинскую, Уральскую и Тургайскую области, так как там действовали особые Положения об управлении. Им было запрещено заниматься горным промыслом и покупать земли в Амурской, Приморской областях, в Туркестанском крае и прилегающих к Китаю местностях Сибири»¹.

Наконец, последний этап (середина 1914 г. – до 1917 г.) исследователь характеризует определением правового статуса иностранцев в условиях войны. А.М. Тесленко отмечает, что в это время произошло частичное, но весьма существенное ограничение прав всех иностранцев и практически полное лишение всех прав иностранцев – подданных неприятельских России государств во время войны. При этом последнее обстоятельство явилось нарушением норм международного права, признанных Россией.

Позволим себе высказаться о вышеуказанных этапах развития правового статуса иностранных граждан в данный исторический период, предлагаемых А.М. Тесленко. Исходя из ранее обозначенной нами позиции относительно вопроса определения периода зарождения правового регулирования положения иностранных граждан в Русском государстве, нами не поддерживается выделение первого этапа, охватывающего вторую половину XVII века. Как нам кажется, указанный временной промежуток можно рассматривать как некое переходное время между двумя ключевыми периодами. В частности, речь идет о периоде формирования, развития и становления правового положения иностранных граждан в отечественном законодательстве (XI в. – первая половина XVII в.) и периоде его регулирования законодательством Российской империи (первая половина XVIII в. – 1917 г.). Во всем остальном мы полностью согласны с А.М. Тесленко.

В целом можно говорить о том, что регулирование правового положения иностранных граждан в первой половине XVIII в. – начала XX в. зависело от внутренней и внешней политики Русского государства. Важно также обратить внимание на отсутствие к концу рассматриваемого исторического периода систематизированного законодательства, регулирующего правовое положение иностранцев.

Подводя общие итоги, отметим следующее. История развития отечественного законодательства о правовом статусе рассматриваемых нами лиц весьма продолжительна. Зарождение и становление правового регулирования положения иностранных граждан на территории Русского государства происходило в период с XI века до первой половины XV века.

¹ Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (вопросы теории и практики): дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 170.