



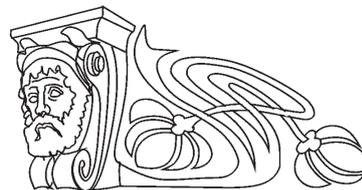
Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 1. С. 100–105  
Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law, 2021, vol. 21, iss. 1, pp. 100–105

Научная статья

УДК 342.722

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-1-100-105>

## К вопросу о конституционном статусе лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации



А. Д. Безуглов

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Безуглов Андрей Дмитриевич, аспирант кафедры конституционного и муниципального права, [andreibezuglov@mail.ru](mailto:andreibezuglov@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-7691-5106>

**Аннотация. Введение.** Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами России, прямо связан с их политическими, социальными, личными и экономическими правами и свободами. В связи этим возникает проблема правильного определения статуса лиц, не обладающих гражданством России, которая обусловлена тем обстоятельством, что в законодательстве содержится множество положений, охватывающих совокупность правоотношений, связанных со статусом иностранного гражданина и лица без гражданства, где личные и социальные права лица не зависят от принадлежности к гражданству другого государства.

**Теоретический анализ.** В статье рассматривается содержание конституционного статуса неграждан на территории России. Из содержания первой главы Конституции РФ следует, что понятие личности включает в себя любое лицо, являющееся как гражданином, так и иностранным гражданином, или лицом без гражданства, следовательно, права и обязанности, установленные в отношении личности, распространяются как на граждан государства, так и на неграждан. **Эмпирический анализ.** На примере анализа прав, гарантированных Конституцией РФ, делается вывод о том, что они не связаны с гражданством и касаются всех людей, живущих на территории государства. Неграждане должны обладать закрепленной на конституционном уровне равной возможностью защиты своих прав в случае их нарушения посредством обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

**Результаты.** Неграждане пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ с учетом особенностей и ограничений, установленных федеральными законами и международными договорами. Закрепление в российском законодательстве единого термина «лицо, не обладающее гражданством Российской Федерации» способно привести к исключению многозначности понятия «иностранец», а также объединит понятия «иностранец», «лицо без гражданства», «беженец» в одну категорию, что позволит создать более унифицированное законодательство для данной категории лиц и, таким образом, будет способствовать более эффективной защите их прав и свобод.

**Ключевые слова:** лица, не являющиеся гражданами РФ, конституционный статус неграждан, иностранцы, лица без гражданства, национальный режим

**Для цитирования:** Безуглов А. Д. К вопросу о конституционном статусе лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 1. С. 100–105. <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-1-100-105>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

Article

<https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-1-100-105>

### Constitutional status of persons who are not citizens of the Russian Federation

Andrei D. Bezuglov, [andreibezuglov@mail.ru](mailto:andreibezuglov@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-7691-5106>

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

**Abstract. Introduction.** The constitutional and legal status of persons who are not citizens of Russia is directly related to their political, social, personal and economic rights and freedoms. This raises the problem of correctly determining the status of persons who do not have Russian citizenship due to the fact that the legislation contains many provisions covering the totality of legal relations related to the status of a foreign citizen and a stateless person, where the personal and social rights of a person do not depend on his / her citizenship of another state. **Theoretical analysis.** The article examines the content of the constitutional status of non-citizens on the territory of Russia. It follows from the content of the first chapter of the Constitution of the Russian Federation that the concept of personality includes any person who is both a citizen and a foreign citizen, or a stateless person, therefore, the rights and obligations established in relation to a person apply to non-citizens. **Empirical analysis.** The analysis of many rights guaranteed by the Constitution of the Russian Federation revealed that they



are not related to citizenship and apply to all people, therefore, non-citizens should have the ability, enshrined at the constitutional level, to protect their rights in case of their violation by contacting state bodies and local self-government bodies. **Results.** Non-citizens enjoy the rights and bear obligations on the equal basis with the citizens of the Russian Federation, taking into account the peculiarities and restrictions established by federal laws and international treaties. There is a promising opportunity to improve Russian legislation by identifying an independent term of “non-citizens”, which will unite foreign citizens and stateless persons in order to implement comprehensive legal regulation for this category of persons.

**Keywords:** persons who are not citizens of the Russian Federation, the constitutional status of non-citizens, foreigners, stateless persons, national regime

**For citation:** Bezuglov A. D. Constitutional status of persons who are not citizens of the Russian Federation. *Izvestiya of Saratov University. New Series. Series: Economics. Management. Law*, 2021, vol. 21, iss. 1, pp. 100–105 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2021-21-1-100-105>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0)

## Введение

Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами России, прямо связан с их политическими, социальными, личными и экономическими правами и свободами. Конституция Российской Федерации закрепляет принципы, которые определяют правовое положение личности в российском обществе, что выражено такой основой конституционного строя, как приоритет прав и свобод человека и гражданина.

Из содержания первой главы Конституции РФ следует, что понятие личности включает в себя любое лицо, являющееся как гражданином, так и иностранным гражданином, или лицом без гражданства, следовательно, права и обязанности, установленные в отношении личности, распространяются на неграждан.

Как отмечал М. В. Пресняков: «Конституционно-правовой статус личности не ограничивается каким-то базовым набором основных конституционных прав, но охватывает всю совокупность субъективных прав лица, вытекающих из универсального принципа “разрешено все, что не запрещено”. С этой точки зрения можно говорить о синонимичности и тождественности понятий “правовой статус лица” и “конституционно-правовой статус личности”» [1, с. 18].

Содержание конституционно-правового статуса неграждан распространяется не только на иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, но и на граждан бывших республик СССР, а также на лиц, обладающих статусом беженцев.

Особая важность правильного определения статуса лиц, не обладающих гражданством России, обусловлена тем обстоятельством, что в законодательстве содержится множество положений, охватывающих совокупность правоотношений, связанных со статусом иностранного гражданина и лица без гражданства, где личные и социальные права лица не зависят от принадлежности к гражданству другого государства.

## Теоретический анализ

В действующем национальном и международном праве для обозначения неграждан зачастую используется определение «иностранец», которое, в свою очередь, имеет различное содержание в зависимости от источников. В результате разделяют акты законодательства на те, в которых под «иностранцами» понимают неграждан, и те, в которых под «иностранцами» понимают исключительно граждан зарубежных стран, что зачастую приводит к нарушениям в деятельности должностных лиц и правоприменительных органов.

Так, во Всеобщей декларации прав человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, термин «иностранец» означает любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится [2].

В Соглашении о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств-участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество, термин «иностранец» определяется как гражданин третьего государства, лицо без гражданства [3].

Для того чтобы определить, какой конституционно-правовой статус имеют неграждане в современной России, необходимо уяснить содержание данного термина.

Первое появление в российском праве термина «иностранец» относится к периоду правления Петра I. А. М. Тесленко отмечает, что в 1890 г. в соответствии с законом под категорию иностранцев подпадали лица, принявшие присягу на верность России, притом что формально уже являлись русскими гражданами. В то же время отсутствовал регламентированный порядок выдачи вида на жительство иностранцам, которые были рождены на территории России, в результате чего данный вопрос решался с помощью подзаконных актов [4].



В советское время вопросы, связанные с правовым положением иностранцев в СССР, изучались специалистами, которые уделяли особое внимание рассмотрению прав и обязанностей иностранцев, при этом вплоть до 1981 г. в СССР не был принят закон о правовом положении иностранцев. Поэтому важное место в регулировании данного вопроса занимали Конституция СССР 1936 г., Закон о гражданстве СССР 1938 г., Положение о политических эмигрантах в СССР 1961 г., Правила проживания иностранцев и лиц без гражданства в СССР 1962 г. и др. [5].

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 18 Конституции РФ 1993 г. права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [6], между тем, во избежание нарушений прав неграждан на практике, данная норма подлежит расширенному толкованию, в результате чего распространяет свое действие и на неграждан.

Кроме того, порядок рассмотрения обращений граждан и неграждан регулируется ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», где указано, что положения данного Закона распространяются на все обращения граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в ином порядке [7].

### **Эмпирический анализ**

Стоит отметить, что многие права, гарантированные Конституцией РФ, не связаны с гражданством и касаются всех людей, ввиду чего неграждане должны обладать закрепленной на конституционном уровне возможностью защиты прав в случае их нарушения посредством обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

По нашему мнению, на сегодняшний день имеется необходимость в закреплении на законодательном уровне термина «лицо, не обладающее гражданством Российской Федерации», где правовое состояние, в котором находится такое лицо, можно охарактеризовать как «вне гражданства», а самих лиц «неграждане».

В действующем законодательстве подобная терминология не используется. Между тем в п. 2 ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержится следующая формулировка: «В целях настоящего закона понятие “иностранный гражданин” включает в себя понятие “лицо без гражданства”...» [8]. Кроме того, данное понятие используется в международных договорах, например, в Европейской конвенции о гражданстве ETS № 166 от 06.11.1997 года и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 07.03.1966 года термин «неграждане» используется наравне с терминами «граждане» и «лица без гражданства».

Закрепление единого термина «лицо, не обладающее гражданством Российской Федерации» способно привести к исключению многозначности понятия «иностранец», а также объединит понятия «иностранный гражданин», «лицо без гражданства», «беженец» в одну категорию, что позволит создать более унифицированное законодательство для данной категории лиц.

Как известно, на территории России действует национальный режим, в соответствии с которым иностранные граждане и лица без гражданства равны с гражданами РФ в правах и обязанностях, при этом наиболее полное действие указанного режима осуществляется при регулировании личных прав и свобод, принадлежащих всем людям.

Как отмечает М. А. Янц, национальный режим стирает различия в сфере обладания правами, свободами и обязанностями иностранными и собственными гражданами, в связи с чем выделение национального режима в качестве специального принципа конституционно-правового статуса иностранцев является необходимым [9]. Считаю целесообразным согласиться с мнением М. А. Янц и распространить приведенное утверждение не только в отношении иностранцев, но и на всех неграждан в целом.

Так, из ч. 3 ст. 62 Конституции РФ следует, что национальный режим распространяется на неграждан, которые пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором.

При этом законом могут быть установлены определенные исключения, а именно: ограничения прав неграждан в трудовых отношениях (обязательность наличия разрешения на работу или патента), ограничения в распоряжении или пользовании имуществом. Также неграждане не могут занимать должность государственного служащего, быть членами политической партии,



самостоятельно осуществлять архитектурную деятельность при отсутствии специального международного договора и др.

В свою очередь, неграждане обладают политическими правами, которые не связаны с гражданством РФ, например, свобода слова, участие в местных выборах в соответствии с п. 10 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [10].

Экономические права неграждан во многом определяются действием национального режима, что следует из п. 1 ст. 2 ГК РФ, закрепляющего, что правила, устанавливающие правовое положение участников гражданского оборота для неграждан, такие же, как и у российских граждан [11].

Таким образом, предоставление негражданам в России национального режима основано на конституционных нормах, поскольку основные права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, что носит безусловный характер.

Дополнительно стоит отметить, что равная гражданская правоспособность у граждан России и неграждан не зависит от проживания последних на территории Российской Федерации. Так, еще в 1955 г., рассмотрев дело по иску Гриневой к французскому гражданину, Московский городской суд установил, что право иностранца владеть и распоряжаться принадлежащим ему имуществом, расположенным в России, не обусловлено проживанием в СССР, поскольку данное право принадлежит иностранцу на равных с советскими гражданами правах [12].

При этом национальный режим, подразумевающий защиту неимущественных прав неграждан, наравне с Конституцией РФ определен международными соглашениями, например Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 1993 г.), положения которой распространяют свое действие на всех лиц, независимо от их гражданства [13].

Кроме того, в законодательстве Российской Федерации имеется ряд случаев распространения национального режима на конкретную сферу правоотношений. Так, ст. 34 Закона РФ «Об организации страхового дела в РФ» предусматривает, что неграждане обладают правом на страховую защиту наравне с российскими гражданами [14].

Также неграждане могут быть участниками благотворительной деятельности, осуществлять вложение собственных заемных средств, участвовать в градостроительной деятельности, выступать членами производственных кооперативов. Что касается ограничений, то на основании положений ч. 3 ст. 55 Конституции

РФ и в соответствии с Земельным кодексом РФ неграждане не могут обладать на праве собственности земельными участками, расположенными на приграничных территориях и на иных установленных особых территориях РФ.

Установленный в российском праве национальный режим в отношении правового статуса неграждан имеет безусловный характер, поскольку предоставляется негражданам без требования взаимности, однако в отдельных случаях законодатель может предусмотреть специальные правила, касающиеся осуществления негражданами определенных прав на началах взаимности. В свою очередь, неграждане, постоянно проживающие на территории РФ, приобретают наравне с гражданами в пользование жилое помещение в домах государственного и общественного жилого фонда.

В соответствии с принципом единства правовой системы неграждане вправе требовать исполнения установленных законодательством предписаний от региональных властей, поскольку законодательство субъектов Российской Федерации должно реализовывать конституционные нормы, в том числе касающиеся прав личности.

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в ведении субъектов РФ находятся защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности [6]. Следует отметить, что субъект РФ не может устанавливать ограничительные условия реализации прав и свобод, поскольку возможно установление только дополнительных гарантий, поэтому законы субъектов могут содержать дополнительные средства защиты прав неграждан. На протяжении длительного времени субъекты Российской Федерации предпринимают попытки решения демографических, экономических, социальных и других проблем, которые связаны с нахождением и миграцией неграждан, поскольку данное явление затрагивает интересы субъектов.

### Результаты

Таким образом, неграждане пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ с учетом особенностей и ограничений, установленных федеральными законами и международными договорами. Наблюдается перспективная возможность совершенствования российского законодательства посредством выделения самостоятельного термина «неграждане», которое объединит иностранных граждан и лиц без гражданства с целью осуществления комплексного правового регулирования для данной категории лиц.



## Список литературы

1. Пресняков М. В. Проблема определенности конституционно-правового статуса человека и гражданина в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 16–20.
2. Всеобщая декларация прав человека // Российская газета. 1995. 5 апр.
3. О сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников СНГ с государствами, не входящими в содружество : соглашение от 25.11.1998 // Бюллетень международных договоров. Январь 2015 г. № 1.
4. Тесленко А. М. Правовой статус иностранцев в России, вторая половина XVIII – начало XX в. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. 40 с.
5. Хрипун В. А. Иностранцы в СССР в 1950-е – 1960-е гг. Тенденции исследования и проблемы историографии // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2010. № 1 (35). С. 179–188.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398 ; 2020. № 11, ст. 1416.
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.
8. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.
9. Янц М. А. Равенство прав и обязанностей иностранных граждан и граждан Российской Федерации : конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. 26 с.
10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.02.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.
12. Корсик К. А. Особенности правового положения иностранных граждан в Российской Федерации. М. : ОКТБ, 1998. 274 с.
13. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17, ст. 1472.
14. Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 20.07.2020) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2, ст. 56.

## References

1. Presnyakov M. V. Problem of Determination of Constitutional Legal Status of Person and Citizen in Modern Russia. *Konstitutsionnoe i munitipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2016, no. 6, pp. 16–20 (in Russian).
2. Universal Declaration of Human Rights. *Rossiiskaia gazeta* [Russian Newspaper], 1995, 5 April (in Russian).
3. On the border troops in the field of border control at checkpoints across the borders of the member states with the states belonging to the commonwealth. Agreement of 25.11.1998. *Biulleten' mezhdunarodnykh dogovorov* [Bulletin of International Treaties], January 2015, no. 1 (in Russian).
4. Teslenko A. M. *Pravovoy status inostrantsev v Rossii, vtoraya polovina XVIII – nachalo XX v.* [The legal status of foreigners in Russia, the second half of the 18th – early 20th century]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Ekaterinburg, 2010. 40 p. (in Russian).
5. Khripun V. A. Foreigners in the USSR in the 1950s – 1960s. Research trends and problems of historiography. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V. B. Bobkova filiala Rossiiskoi tamozhennoi akademii* [Scientific Letters of Russian Customs Academy the St.-Petersburg branch named after Vladimir Bobkov], 2010, no. 1 (35), pp. 179–188 (in Russian).
6. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended by Federal Constitutional Law 6-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 7-FKZ of 30.12.2008, Federal Constitutional Law 2-FKZ of 05.02.2014, Federal Constitutional Law 11-FKZ of 21.07.2014, Federal Constitutional Law 1-FKZ of 14.03.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398; 2020, no. 11, art. 1416 (in Russian).
7. On the procedure for considering applications from citizens of the Russian Federation. Federal Law 59-FZ of 02.05.2006 (an edition of 27.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2006, no. 19, art. 2060 (in Russian).
8. On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation. Federal Law 115-FZ of 25.07.2002 (an edition of 31.07.2020) *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 30, art. 3032 (in Russian).



9. Yants M. A. *Ravenstvo prav i obyazannostey inostrannykh grazhdan i grazhdan Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoy aspekt* [Equality of rights and obligations of foreign citizens and citizens of the Russian Federation: Constitutional and legal aspect]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Saratov, 2011. 26 p. (in Russian).
10. On the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation. Federal Law 67-FZ of 12.06.2002 (an edition of 27.02.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 24, art. 2253 (in Russian).
11. The Civil Code of the Russian Federation (part one) 51-FZ of 30.11.1994 (an edition of 31.07.2020). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1994, no. 32, art. 3301 (in Russian).
12. Korsik K. A. *Osobennosti pravovogo polozheniya inostrannykh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii* [Features of the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation]. Moscow, OKTB Publ, 1998. 274 p. (in Russian).
13. On legal assistance and relations in civil, family and criminal cases: the Convention of 22.01.1993. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1995, no. 17, art. 1472 (in Russian).
14. On the organization of insurance business in the Russian Federation. Law of the Russian Federation 4015-1 of 27.11.1992 (an edition of 20.07.2020). *Vedomosti SND i VS RF* [Gazette of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation], 1993, no. 2, art. 56 (in Russian).

Поступила в редакцию 27.10.2020, после рецензирования 10.11.2020, принята к публикации 22.11.2020  
Received 27.10.2020, revised 10.11.2020, accepted 22.11.2020