

9. ОРАИ ИЦ ГУ МВД России по Алтайскому краю. Ф. 1. Оп. 2. Д. 10. Т. 3. Л. 190.
10. Суверов Е. В., Москвитин Ю. Н., Антропов В. М., Миронов Е. В. История органов внутренних дел Алтая: монография. Барнаул: Изд-во Барнаул. юрид. ин-та МВД России, 2017. 348 с.
11. ОРАИ ИЦ ГУ МВД России по Алтайскому краю. Ф. 4. Оп. 1. Д. 3В. Т. 4. Л. 200.
12. ОРАИ ИЦ ГУ МВД России по Алтайскому краю. Ф. 4. Оп. 1. Д. 3В. Т. 2 Л. 243.
13. ОРАИ ИЦ ГУ МВД России по Алтайскому краю. Ф. 4. Оп. 1. Д. 3В. Т. 2 Л. 245.
14. Иванов А. А. Старорежимный паспортист // Боевой пост. 1950. 25 июля.
15. ОРАИ ИЦ ГУ МВД России по Алтайскому краю. Ф. 12. Оп. 1 л/с. Д. 71. Л. 273.
16. Суверов Е. В., Малкова Ю. А. Система мест заключения в Алтайском крае (1937–1953 гг.). Барнаул: Изд-во Барнаул. юрид. ин-та МВД России, 2012. 80 с.
17. ОРАИ ИЦ ГУ МВД России по Алтайскому краю. Ф. 4. Оп. 1. Д. 3В. Т. 3. Л. 55.
18. Архив прокуратуры Алтайского края. Ф. Р. 1474. Опись 1 л. Д 1111. 1950 г. Л. 53–56.
19. Архив прокуратуры Алтайского края. Д. 9. 1945 г. Л. 9, 9 об.

DOI: 10.35854/2219-6242-2019-3-59-69

УДК 351.756

А. В. Далинин, С. В. Аристов

О привлечении иностранных граждан и лиц без гражданства к ответственности

*A. V. Dalinin, S. V. Aristov. On Bringing to Justice Foreign Citizens
and Stateless Persons*

В статье исследуется понятие правового статуса граждан и лиц без гражданства. Анализируются исторические аспекты развития законодательства, регулирующего права и обязанности иностранных граждан. Рассматриваются вопросы привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к уголовной и административной ответственности на территории РФ.

Ключевые слова: мигранты, преступления, уголовная и административная ответственность, незаконная миграция.

Контактные данные: А. В. Далинин: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а; (812) 451-19-13; marchenkovspb@mail.ru.

The article analyzes the issues of legal status of citizens and stateless persons. The historical aspects of the development of the legislation which regulates the rights and obligations of foreign citizens are analyzed. The issues of bringing foreign citizens and stateless persons to criminal and administrative responsibility on the territory of the Russian Federation.

Keywords: migrants, crimes, responsibility for offenses, illegal migration.

Contact Details: A. V. Dalinin: Lermontovskiy Ave 44/A, St. Petersburg, Russian Federation, 190103; (812) 451-19-13; marchenkovspb@mail.ru.

Алексей Валерьевич Далинин — заведующий кафедрой управления правоохранительной деятельностью Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, кандидат юридических наук, доцент.

Сергей Владимирович Аристов — заместитель начальника 12 отдела ОРЧ 10 ГУ МВД России по г СПб и ЛО, кандидат юридических наук.

© Далинин А. В., Аристов С. В., 2019

После распада СССР в стране возникла и обострилась проблема безопасности из-за участившихся случаев совершения преступлений иностранными гражданами. Массовое перемещение иностранцев на территорию России увеличило количество нелегальных иммигрантов, чему способствовало и присоединение РФ в 1992 г. к Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. (заключена в Женеве).

Согласно данным Росстата за последние три года, в российском государстве проживает 460 тыс. лиц, получивших временное убежище, около 2 тыс. беженцев и 59 тыс. вынужденных переселенцев. Особенность таких лиц заключается в том, что они не являются гражданами РФ, но в свою очередь обладают определенным объемом прав и обязанностей, которые имеются и у граждан РФ. В современных условиях глобализации, в миграционных процессах, происходящих в мире, отмечаются масштабные преобразования, чему способствует ухудшение политической обстановки, обусловленное активизацией деятельности таких международных террористических организаций, как «Исламское государство» (запрещена на территории РФ). Поэтому миграция составила одну из значимых проблем современности. Миграционные потоки достигли масштабов, не позволяющих правительствам разных государств игнорировать данный факт и не замечать изменения в обществе.

Преступность, субъектами которой становятся иностранные граждане, проникает во все государства. Данный факт доказывает, что никто не застрахован от различных беспорядков — как массовых, так и вооруженных, влекущих многочисленные человеческие жертвы, неконтролируемую миграцию, поток беженцев. Очевидна в этом процессе главенствующая роль и этнической, и конфессиональной составляющей. В обществе твердо устоялось мнение о том, что, преступления, совершаемые иностранцами и лицами без гражданства, составляют один из существенных факторов, оказывающих воздействие на преступность в целом. С территории российского государства в настоящее время выдворяется лишь небольшое число иностранцев, нарушающих правила пребывания в РФ. Согласно докладу ООН за 2017 г., в России находится свыше 11 млн мигрантов [1].

Статья 19 Конституции РФ закрепила принцип равенства граждан перед законом, а, согласно ст. 33 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ», иностранный гражданин, нарушивший законодательство России, подлежит привлечению к ответственности. С учетом изложенного выше можно утверждать, что Все лица, совершившие преступления, имеют одинаковый правовой статус, и за любые преступления, совершенные на территории России, иностранные граждане несут уголовную ответственность наравне с гражданами РФ. В отечественной уголовно-правовой литературе юридическую природу иммунитета некоторых иностранных граждан от уголовной юрисдикции государства пребывания, предоставляемого им согласно международному праву, трактуют порой не совсем точно [2, с. 4]. Так, ч. 4 ст. 11 Уголовного кодекса (УК РФ) закрепляет принцип экстерриториальности, а ст. 4 УК РФ называется «Принцип равенства граждан перед законом». Многие ученые-теоретики отмечают неудачность этой формулировки, высказывая справедливые замечания, поскольку принцип равенства всех перед законом, закрепленный в Конституции РФ, применительно к уголовному праву сужен до равенства перед законом только граждан.

Средства массовой информации постоянно обсуждают необходимость ужесточения ответственности иностранцев за правонарушения и преступления [3]. К примеру, заместитель начальника полиции УМВД России по Центральному району Санкт-Петербурга Вадим Кубанцев доложил, что на протяжении 2017 г. проводилась активная работа, направленная на выявление и пресечение правонарушений, совершаемых в сфере миграции. Вследствие этого на территории

района снизилось количество правонарушений, допущенных со стороны иностранных граждан. Количество иностранных граждан, привлеченных к административной ответственности за нарушения миграционного законодательства по ст. 18.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях за 2017 г., — 159 человек, что на 318 человек меньше, чем в аналогичный период 2016 г. В отношении иностранных граждан совершено 18 (—11) преступлений [4]. Вместе с тем, благодаря профилактическим мероприятиям на территории района значительно снизилось количество преступлений, совершаемых иностранными гражданами. За 2017 г. эта цифра равна 77, что на 90 преступлений меньше, чем в аналогичный период прошлого года. Основной массив — это преступления имущественного характера. При этом очень важно подчеркнуть, что практически все выявленные преступления совершаются иностранными гражданами, незаконно находящимися на территории России, либо гражданами с «поддельными» регистрациями [2, с. 5].

Следует отметить, что силами подразделений полиции во взаимодействии с отделом УФМС России по Санкт-Петербургу и ЛО по Центральному району в 2017 г. осуществлено 207 проверок работодателей, использующих труд иностранных работников, в том числе в сфере строительства — 38, торговли — 71, бытового обслуживания — 111, иной сфере обслуживания — 47. Сотрудникам полиции проверено 675 иностранных работников, 192 места компактного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства, а также 274 объекта жилого сектора [5].

В 2013 г. вносился законопроект, предусматривавший введение уголовной ответственности за фиктивную регистрацию и нарушение правил регистрации по месту жительства и по месту пребывания. В международном частном праве действует принцип взаимности, который можно понимать, как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле данный принцип подразумевает предоставление иностранному лицу в государстве пребывания тех же прав, которые ему предоставляет собственное государство. В узком смысле под взаимностью следует понимать предоставление определенного режима, в частности национального режима или режима наибольшего благоприятствования для иностранного гражданина [6, с. 34]. Условно принцип взаимности можно поделить на материальный и формальный.

Материальная взаимность подразумевает, что иностранным физическим, а также юридическим лицам будут предоставлены те же права, которые государство пребывания предоставляет гражданам и юридическим лицам, расположенным на его территории. Формальная взаимность — это предоставление иностранным физическим, а также юридическим лицам тех же прав, которыми могут пользоваться граждане страны пребывания и юридические лица [7].

По причине того, что государства не всегда пребывают в хороших отношениях на международном уровне, с принципом взаимности также граничит реторсия, под которой следует понимать правомерные принудительные действия со стороны государства, совершающиеся в ответ на недружественный акт иного государства, поставившего в дискриминационное положение физических, а также юридических лиц со стороны первого государства. Иностранные граждане, как и лица, не имеющие гражданства, относятся к числу субъектов международных частноправовых отношений. Это означает, что данные лица выступают участниками гражданских правовых отношений, осложненных иностранным элементом, имеющими определенные права, а также обязанности.

Под понятием «иностраннный элемент» следует понимать имущественные отношения, в которых субъектом выступает сторона, имеющая иностранное гражданство (или подданство). При этом субъекты относятся к одному государству,

а объект находится за границей. Кроме того, под иностранным элементом следует понимать возникновение, изменение, а также прекращение отношений, связанных с юридическим фактом, который имеет место за границей.

Объем правомочий, возлагаемый на данные категории лиц, являющихся субъектами трансграничных отношений, может быть определен через такие две основные категории, как правоспособность, а также дееспособность. В соответствии с общим правилом гражданская правоспособность физического лица представляет собой способность иметь гражданские права, а также нести гражданские обязанности. Гражданская правоспособность возникает у лица с момента его рождения и прекращается только с его смертью (ст. 17 Гражданского кодекса (ГК РФ)). Определяя гражданскую правоспособность физического лица, необходимо руководствоваться также его личным законом. Указанное положение нашло отражение в ст. 1196 ГК РФ. В данном случае не стоит забывать о том, что иностранные граждане, а также лица, не имеющие гражданства, на территории России обладают равной правоспособностью, как и российские граждане. Исключения составляют случаи, предусмотренные законом. Следовательно, вне зависимости от пола, расы, национальности, а также религиозного мировоззрения и иных факторов они могут, к примеру, иметь в собственности имущество, а также обладать имущественными и личными неимущественными правами, как и российские граждане. Все правила, регламентированные отечественным гражданским законодательством, распространяются на иностранных граждан, а также лиц без гражданства в равной степени. В определенных случаях российским законодателем предположен дифференцированный подход, направленный на определение право-, а также дееспособности иностранных граждан на своей территории.

Личный закон может быть использован в форме национального закона (так называемый закон гражданства) или закона места жительства (так называемый закон домицилия). Кроме того, существует смешанный подход, направленный на определение личного закона физического лица. В соответствии с личным законом физического лица в форме закона гражданства правоотношения, в которых принимает участие иностранный гражданин, должны регулироваться правом того государства, гражданством которого последний обладает. Личный закон в форме места жительства подразумевает, что те правоотношения, в которых принимает участие иностранный гражданин или же лицо без гражданства, должны регулироваться законом той страны, на территории которой данное лицо постоянно проживало или находилось, т. е. имеет постоянное место жительства.

Существуют исключения из принципа определения право-, а также дееспособности иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства на территории России. Так, иностранный гражданин, заключая в России сделки, не имеет права ссылаться на тот объем правомочий, который ему предоставлен в своем государстве. Во вторую очередь именно в соответствии с российским правом будет определена гражданская дееспособность иностранцев (или лиц, не имеющих гражданства) по отношению к обязательствам, возникающим по причине причинения вреда в России. В третью очередь российским законодателем подчинено решение вопросов о признании в России иностранных граждан или лиц, не имеющих гражданства, ограниченно дееспособными, безвестно отсутствующими, а также об объявлении их умершими собственному праву.

С возможностью реализации иностранными гражданами своей гражданской правосубъектности тесно связан вопрос правового регулирования их въезда, пребывания и выезда за пределы территории России, а также иные аспекты, регулируемые нормами административного права. К одному из основных прав, ко-

торым наделен человек, отнесено право на свободу передвижения, выбора места своего пребывания, а также жительства. С указанными правами связана реализация и таких конституционных прав, свобод граждан, как право собственности и право наследования, право на жилище, право на труд; право на свободу в отношении использования своих способностей, а также имущества для ведения предпринимательской и другой экономической деятельности, которая не запрещена положениями закона; право человека на социальное обеспечение; право на охрану здоровья, а также медицинскую помощь; избирательные права, иные права, а также свободы.

Важность свободы передвижения в системе прав и свобод следует из ее закрепления в важнейших международных нормативных актах о правах человека (ст. 13 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года, ст. 2 Протокола № 4 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод), которыми провозглашено и установлено право каждого человека на свободное передвижение и выбор себе места жительства в пределах каждой страны, право покидать любую страну, включая свою, и возвращаться в собственное государство. Основа обеспечения свободы передвижения иностранцев и лиц без гражданства на территории России состоит в конституционном положении о праве каждого на свободное перемещение. Согласно ст. 27 Конституции РФ каждый, находящийся на территории России законно, обладает правом свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства. Исходя из международных стандартов, Конституцией РФ каждому предоставлена и возможность свободного выезда за пределы России. Реализацию свободы передвижения иностранцев и лиц без гражданства на территории России определяют:

- 1) Федеральный закон «О порядке выезда из РФ и въезда в Российскую Федерацию»;
- 2) Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ»;
- 3) Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ», а также иные нормативные правовые акты и международные договоры РФ.

Законодательство России право на свободу передвижения граждан России и иностранных граждан не абсолютизирует, исходит из его сбалансированности с особо важными интересами государства и общества. В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства установлены требования к наличию у них оснований для прибытия на территорию России, сроку пребывания, соблюдению регистрации и т. п. Требования эти допустимы с точки зрения положений и Конституции РФ, и международных стандартов.

В положениях, установленных ч. 3 ст. 55 Основного закона Российской Федерации, закреплена возможность ограничения прав, свобод человека и гражданина. Основанием в данном случае выступают положения федерального закона, но только в той мере, которая необходима для защиты основ конституционного строя, а также здоровья, нравственных ценностей, прав и законных интересов иных лиц, обороны страны в частности и безопасности государства в целом.

Положения Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. и Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод также допускают возможность ограничения свободы для того, чтобы обеспечить:

- государственную (национальную) безопасность;
- охрану и поддержание общественного порядка;
- общественное спокойствие;

- предотвращение преступлений;
- здоровье или нравственности населения;
- права и свободы других лиц.

Кроме того, в отдельных районах возможно введение предусмотренных законом ограничений, обоснованных интересами демократического общества. Исходя из срока и цели пребывания в России, законодательством определены следующие категории граждан других государств, а также лиц без гражданства:

- лица, которые временно пребывали на территорию России;
- лица, которые временно проживают на территории России;
- лица, которые постоянно проживают на территории России.

Так, в качестве временно пребывающего будет признан гражданин другого государства или лицо без гражданства, прибывшие на территорию России на основании визы или в безвизовом порядке и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или же разрешения на временное проживание в стране. При этом срок временного пребывания гражданина другого государства или лица без гражданства в России определяет срок действия выданной последней визы.

Лица без гражданства или (апатриды, аполиды) представляют собой отрицательное явление, что сказывается на правах человека, поскольку данная категория лиц не обладает полнотой прав, в отличие от граждан, имеющих гражданство, вследствие чего их правоспособность всегда ограничена в той или иной мере. В связи с этим сегодня проводятся всевозможные международные конференции по вопросам безгражданства, а также издаются международные договоры, соглашения. Примерами таких международных договоров выступают две основные конвенции: «Конвенция о сокращении безгражданства» (принята 30 августа 1961 г.), которая обязывает государство предоставлять гражданство любому рожденному на его территории лицу (иначе оно было бы апатридом), и «Конвенция о статусе апатридов» (принята 28 сентября 1954 г.), которая обязывает этот статус со статусом иностранцев. В указанных выше договорах Россия не участвует, поскольку не подписала ни одну из Конвенций, тем самым ограничиваясь внутренним законодательством. Тем не менее данные конвенции фактически признаются страной. В связи с этим в современных условиях затруднительно ответить, сколько точно лиц без гражданства проживает на территории российского государства, поскольку существуют сведения лишь о тех лицах, которые непосредственно обратились за получением гражданства.

Помимо вышеуказанных конвенций известна и Европейская конвенция о гражданстве 1997 г., которая регулирует условия, процедуры приобретения, утраты и восстановления гражданства. Кроме того, институт гражданства также занимается обеспечением защиты прав и законных интересов граждан определенного государства. Соответственно, регламентация гражданства — это внутренний вопрос, сфера внутренней компетенции любого государства [8, с. 112]. На современном этапе правовое положение лиц без гражданства определяется внутренним законодательством того государства, в котором пребывает и проживает данная категория лиц. В России лица без гражданства приравниваются к иностранным гражданам, таким образом они наделяются теми же права и обязанностями. Зачастую «апатризм» возникает у беженцев, вынужденных покинуть родину в связи с военными действиями, вооруженными конфликтами на территории страны, гражданами которой они являлись. Согласно Указу Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 (ред. от 19.12.2018) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища», «политическое убежище предоставляется Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее именуются — лица) с учетом госу-

дарственных интересов Российской Федерации на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Положением».

Указом Президента РФ, лицо, которому российским государством предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях:

- возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства;
- выезда на жительство в третью страну;
- добровольного отказа от политического убежища на территории Российской Федерации;
- приобретения гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны [9].

На наш взгляд, сегодня Россия нуждается в строгом упорядочении правового статуса лиц, проживающих на ее территории. Поэтому отсутствие гражданства на данном этапе является, скорее, исключением из правил. Нередко лица без гражданства, проживающие в России, успешно взаимодействуют с обществом, владеют государственным (русским) языком и в большинстве случаев являются соотечественниками.

Согласно мнению А. В. Бабушкина, основным источником безгражданства в РФ является несколько категорий лиц: во-первых, цыганское население и социально безответственные люди, привыкшие к низкому социальному статусу, не желающие перемен и потому не нуждающиеся в гражданстве; во-вторых, те, кто не смог доказать право на получение российского гражданства (к ним часто относятся граждане бывшего СССР, прибывшие в РФ из стран, бывших союзных, не сумевшие собрать необходимые документы); в-третьих, те, кто кому отказано в приеме по разным причинам; в-четвертых, ранее судимые иностранцы, проживающие в России [10, с. 66].

У лиц без гражданства (апатридов) отсутствует какой-либо документ, доказывающий правовую связь с иностранным государством. В связи с этим подтверждением личности этой категории лиц служат документы, выданные иностранным государством и признаваемые в соответствии с международным договором РФ. Действующее отечественное законодательство о правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства, на наш взгляд, не в полной мере участвует в международных договорах. Ввиду этого оно представляется несовершенным, поскольку в большинстве вопросов, касающихся положения иностранных граждан, Россия ограничивается лишь внутригосударственным законодательством. Лица без гражданства, находясь на территории РФ, несут перед законодательством определенные обязанности. Они обязаны уважать Конституцию РФ и соблюдать законы, действующие на территории РФ, а также не должны наносить ущерб интересам РФ, законным интересам граждан страны и иных лиц.

Наряду с правами Конституция РФ закрепляет и обязанности. Например, в обязанности каждого, кто находится на территории страны, входит сохранение природы и окружающей среды (ст. 58), забота о сохранении исторического и культурного наследия, бережное отношение к памятникам истории и культуры (ст. 44). Каждый обязан производить уплату законно установленных налогов и сборов (ст. 57), обязан сохранять природу и окружающую среду (ст. 58) и т. д.

Вместе с тем для лиц без гражданства в России предусмотрены и специальные обязанности:

1. Предоставить в орган миграционной службы сведения о получении своего статуса.

2. Своевременно оформить разрешение на временное пребывание, вид на жительство при длительном визите в страну.
3. Предоставить документ, удостоверяющий личность (при его наличии).
4. При отсутствии документов, удостоверяющих личность, оформить соответствующую справку в УФМС МВД России.

Наряду со специальными обязанностями личность, имеющая статус «апатрид», в России обязана соблюдать все обязательства перед государством, как и граждане РФ. Среди нормативных правовых актов, регулирующих права и обязанности лиц без гражданства в России, следующие:

- Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.);
- Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ;
- Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ;
- Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ.

Таким образом, права и обязанности лиц без гражданства в России регулируются действующим отечественным законодательством. Лица без гражданства, находясь на территории РФ, пользуются равными правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане РФ, если иное не предусмотрено российским законодательством. Лица без гражданства, как и все пребывающие на территорию страны, равны перед законом, независимо от происхождения, социального и имущественного положения.

Изучение правового положения данной категории лиц, находящихся на территории России, является актуальным вопросом, учитывая, что непрерывно нарастающие процессы глобализации в современном обществе требуют постоянного совершенствования законодательной базы на национальном и международном уровнях в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, на которых распространяются нормы национального и международного права. Поскольку положение таких субъектов права определяется как нормами международного права, так и российским законодательством, нередко возникают вопросы правового приоритета норм и их императивности. Поэтому, несмотря на приоритет норм международного права, которые, как правило, занимают наивысшую ступень в иерархии правовых норм, необходимо учитывать, что статус и положение данной категории лиц определяется таким специфическим понятием, как порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, поскольку такой правовой режим регулируется совокупностью федеральных законов и подзаконных нормативных актов.

Согласно иерархии российских нормативно-правовых актов следующей по значимости после норм международного права выступает Конституция РФ, закрепляющая правило, ввиду которого нормы международного права имеют преимущественно правовой приоритет на национальном уровне. Однако в отношении лиц со специальным правовым статусом личности отечественное законодательство разработало свои действующие правовые нормы и правила, с учетом которых определяются законность и легальность нахождения лица на территории России, не являющегося ее гражданином.

Изучив и проанализировав изменения законодательства о правовом статусе иностранных граждан в нашей стране, можно выделить следующие этапы:

- 1) 1488 г. (XV–XVI вв.) — первые упоминания об иностранных гражданах (к примеру, Белозерская уставная грамота, Уставная Земская грамота, в которых закреплены нормы торговли и пошлин для «иноземцев»);

- 2) XVII в. — характеризуется закрытостью российского государства от иностранцев; следует в этот период принято Соборное уложение 1649 г., в котором закреплены положения о привлечении к ответственности иностранных граждан;
- 3) середина XVII–XVIII вв. — российское государство более открыто с иностранными государствами; утверждено положение о паспортах, Новоторговый устав; происходят реформы Петра I, издаются манифесты;
- 4) вторая половина XVIII в. — издаются манифесты, в которых закреплены основные вопросы об иностранных гражданах, происходит рост численности населения страны за счет привлечения иностранцев с целью увеличения и развития местного населения (подданных);
- 5) XIX в. — активное реформирование и совершенствование законодательства России по вопросам о положении иностранных граждан и их правовом статусе; определены основные ограничения в правах иностранцев в области торговли; подписан Указ от 7 июня 1860 г. «О правах пребывающих в России иностранцев», сформулирован манифест от 1 января 1807 г. «О дарованных российскому купечеству выгодах, отличиях, преимуществах и проч.»;
- 6) 1914 и 1917 гг. — период отличается враждебностью в отношении иностранных граждан, подписан Указ от 28 июня 1914 г. «О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 г.»;
- 7) XX в. — создан Декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства», принята Конституция РСФСР, наделявшая иностранцев, принадлежавших к рабочему классу, политическими правами, создается Декрет Совета народных комиссаров от 22 августа 1921 г. «О принятии иностранцев в Российское гражданство», принята Конституция СССР 1936;
- 8) вторая половина XX в. — принята Конституция СССР 1977 г., издается закон «О гражданстве СССР»;
- 9) современный период — принят 28 ноября 1991 г. Закон «О гражданстве Российской Федерации», принята Конституция РФ 12 декабря 1993 г., издаются федеральные законы, а также постановления Правительства РФ.

На наш взгляд, сегодня происходит реформирование законодательства о гражданстве в целом, а также о правовом положении иностранных граждан в России, принимаются и издаются законы и подзаконные акты в данной отрасли права. Действуют Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»; статьи 8, 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ввиду соответствующих изменений осуществляется принятие присяги гражданина России лицом, приобретающим гражданство Российской Федерации, а также установлено, что носителями русского языка будут признаваться лица, владеющие русским языком. Действуют также Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 2 и 23 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 11 октября 2018 г. № 366-ФЗ, Федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в статью 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации».

Вместе с тем ряд вопросов остаются неурегулированными:

- вопросы безопасности государств, в которых пребывают иностранные граждане;
- вопросы сокращения лиц, не имеющих гражданства;
- преступность иностранных граждан и лиц без гражданства.

Указанные вопросы требуют дальнейшего анализа, что позволит разработать наиболее эффективный правовой механизм, направленный на защиту прав и законных интересов иностранных граждан, пребывающих на территории РФ.

Кроме того, в соответствии с Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 упразднена Федеральная миграционная служба. Согласно положениям данного Указа, функции ФМС переданы Министерству внутренних дел РФ. Основная задача реорганизации этой ведомственной структуры заключается не в упразднении структуры, а лишь в оптимизации порядка ее работы. В настоящее время в системе МВД России продолжается процесс практического слияния направлений деятельности ФМС России. Это позволит не только сэкономить значительные средства, но и исключить дублирующие структуры, дублирование функций, сконцентрировать силы и средства в интересах главного предназначения МВД России — повышения эффективности борьбы с преступностью.

Таким образом, ввиду изложенного выше можно сделать следующие выводы. Во-первых, к особым субъектам режимов по отношению к иностранным гражданам, которые регулируются нормами международного права, относятся иностранные граждане, т. е. лица, способные участвовать в правоотношениях, а также выступать в роли носителя прав, обязанностей и в исключительных случаях нести международно-правовую ответственность. Во-вторых, государство, являясь основным субъектом международного права, наделено особенной чертой — «суверенностью», т. е. государство правомочно самостоятельно устанавливать ограничения по отношению к иностранным гражданам при помощи установления режимных правил, определяющих порядок их въезда, пребывания, проживания и последующего выезда с территории конкретной страны. Вместе с тем, если это необходимо, исходя из интересов собственной безопасности по отношению к иностранным гражданам, государство уполномочено применять меры, которые носят репрессивный характер, а также вводить определенные ограничения.

Литература

1. Доклад Генерального секретаря о работе Организации. 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/sg/ru/annual_report (дата обращения: 03.02.2019).
2. Музыченко П. Б. Проблемы реализации государственной уголовной политики на примере уголовной ответственности иностранных граждан в Российской Федерации // Международное уголовное право и международная юстиция. 2015. № 3. С. 3–6.
3. Бороздина М. В. Иммунитет иностранного государства и его собственности в международном частном праве. Владимир: ВИТ-принт, 2014. С. 100–105.
4. Венская конвенция «О консульских сношениях» от 24 апр. 1963 г. [Электронный ресурс] // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=64244 (дата обращения: 07.03.2019).
5. В Центральном районе значительно снизилась преступность среди иностранных граждан [Электронный ресурс] // Администрация Санкт-Петербурга: офиц. сайт. 2017. 31 авг. URL: https://gov.spb.ru/gov/terr/reg_center/news/119065/ (дата обращения: 07.03.2019).
6. Коновалова Е. А., Байгутлина К. Ф. Вопросы гражданства в международном праве // Соотношение российского и международного права: сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. 2018. С. 34–38.
7. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 (ред. от 19.12.2018)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15237/ (дата обращения: 13.03.2019).
8. Плюгина И. В. О статусе апатридов и сокращений без гражданства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 111–117.

9. Филимонов А. Меры по борьбе с «резиновыми квартирами» и фиктивной регистрацией граждан [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/article/522528/> (дата обращения: 27.03.2019).
10. Ванюшин Я. Л. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации: учеб. пособие. Тюмень: ТИПК МВД России, 2015. 102 с.

DOI: 10.35854/2219-6242-2019-3-69-75

УДК 17:35

В. Ф. Антонов

Гражданские добродетели в системе государственного управления

V. F. Antonov. Civic Virtues in Public Administration

В статье рассмотрена проблема эволюции представлений о нравственной ответственности человека перед институтами государственной власти. По мнению автора, основу государственной идеологии составляют гражданские добродетели, порождающие обязанность защиты публичных интересов. Исторический опыт показывает, что государственное управление опирается на систему базовых ценностей, сформировавшихся под влиянием традиционной культуры общества, обеспечивающей исполнение законодательных предписаний. Гражданские добродетели раскрываются через призму нравственных категорий, отражающих верховенство интересов государства в различных сферах общественной жизни. Автором обоснована точка зрения о неразрывной связи гражданских добродетелей с надлежащим исполнением профессиональных функций, анализируется законодательство, регламентирующее деятельность государственных служащих.

Ключевые слова: гражданские добродетели, государство, нравственность, ценности, правовое регулирование, государственная служба.

Контактные данные: 115154, Москва, Стремянный пер., д. 36; (495) 800-12-00; kaf-upp@rea.ru.

The article deals with the evolution of ideas about the moral responsibility of a person before government institutions. According to the author, the state ideology basis consist of civil virtues generated the duty of public interests protection. Historical experience shows that the governance is based on a system of basic values, formed under the influence of the traditional society culture, ensuring the implementation of legislative regulations. Civil virtues are revealed through the prism of moral categories which reflect the supremacy of state interests in various spheres of public life. There is justified the inextricable link of civil virtues with the proper execution of the professional functions. There is analyzed the legislation which regulates the activity of government servants.

Keywords: civil virtues, government, State, morality, values, legal regulation, government service.

Contact Details: Stremyanny Lane 36, Moscow, Russian Federation, 115154; (495) 800-12-00; kaf-upp@rea.ru.

Владислав Федорович Антонов — доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, кандидат юридических наук.

© Антонов В. Ф., 2019