

На правах рукописи

МИШУНИНА Алена Александровна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ РЕЖИМА ПРЕБЫВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ
ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.14 - Административное право; финансовое право;
информационное право (юридические науки)**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень - 2004

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет".

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Сунцов Александр Павлович

Официальные оппоненты: Заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Бахрах Демьян Николаевич

кандидат юридических наук
Денисенко Олег Александрович

Ведущая организация: Тюменский юридический институт
МВД Российской Федерации

Защита состоится 17 декабря 2004 года в 17.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет" по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Тюменский государственный университет".

Автореферат разослан 16 ноября 2004 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Процесс политического, а сегодня в значительной степени экономического размежевания государств, ранее входивших в Советский Союз, а также открытие границ России обусловили поток иностранных граждан как из ближнего, так и дальнего зарубежья. Так, в 1992 году в Россию прибыло 2 млн. человек¹, в 2000 году – 866,6 тыс. человек², в 2003 году число таких иностранных граждан составило 500 тыс. человек³.

В то же время население России за последние 10 лет стремительно сокращается, и, по данным социологических исследований, нет предпосылок к тому, что процесс пойдет в обратном направлении, по крайней мере в ближайшие полвека.

По расчетам, выполненным Отделом народонаселения ООН, для поддержания стабильной численности населения России в течение последующих 50 лет требуется иммиграционный прирост населения (внешних мигрантов. – *А.М.*) численностью не менее 860 тыс. человек в год, т.е. 43 млн. человек за 2001-2050 гг. По данным Госкомстата России, эта цифра должна составлять не менее 45 млн. человек.

Следовательно, Россия нуждается в законодательном стимулировании притока иностранных граждан, способных своим трудом поддерживать российскую экономику. Соответственно в деятельности органов государственной власти должен преобладать обеспечительный

¹ См.: Юнаш И.Б. Миграционная политика как важный фактор развития национальных отношений в Российской Федерации //Материалы Всероссийского совещания «О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» (Москва, Дом Правительства Российской Федерации, 18.04.2003). – М., 2003. С. 56.

² См.: Социально-экономическое положение России: Сборник Государственного комитета Российской Федерации по статистике (январь-октябрь 2000). С. 247-251.

³ См.: Зорин В.Ю. О задачах органов государственной власти по гармонизации межнациональных отношений и вопросы взаимодействия с религиозными организациями //Материалы Всероссийского совещания «О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» (Москва, Дом Правительства Российской Федерации, 18.04.2003). – М., 2003. С. 16.

(стимулирующий) режим пребывания иностранных граждан, законно находящихся на территории Российской Федерации.

Сложность выполнения этой задачи заключается в том, что в нашей стране находится значительное число нелегальных иностранных граждан. Согласно различным опубликованным данным, оно варьируется от 1,5 млн.¹ до 5 млн. человек².

Одновременно растет количество нарушений режима пребывания иностранных граждан, а также число тесно связанных с ними нарушений правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы.

Нетрудно заметить явное несоответствие между снижением количества прибывающих иностранных граждан и ростом числа нарушений режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

В этой связи возрастает актуальность изучения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Основное содержание этого режима закреплено в нормах Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и принятых во исполнение его двенадцати постановлений и одном распоряжении Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем до настоящего времени не разграничены полномочия Федерального центра и субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию статуса приграничной зоны и особенностей режима пребывания иностранных граждан на указанных территориях.

Такой подход является актуальным как с точки зрения повышения эффективности административной ответственности по обеспечению режима

¹ Концепция действий на рынке труда 2003-2005 годы, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2003 № 568-р //СЗ РФ. 2003. № 20. Ст. 20.

² См.: Юнаш И.Б. Миграционная политика как важный фактор развития национальных отношений в Российской Федерации //Материалы Всероссийского совещания «О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» (Москва, Дом Правительства Российской Федерации, 18.04.2003). – М., 2003. С. 56.

пребывания иностранных граждан, так и с точки зрения выявления положительного опыта по законодательному регулированию субъектами Российской Федерации особенностей пребывания иностранных граждан в приграничных зонах и использования их труда в таких сферах деятельности, как туризм, торговля, образование, аренда жилых и нежилых помещений, использование автомобильного транспорта.

Степень научной разработанности темы исследования. Изучению института административной ответственности в России посвящены труды многих российских ученых-административистов: А.Б. Агапова, Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, Ю.А. Денисова, В.В. Игнатенко, А.А. Кармолицкого, В.Ф. Кисина, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, О.Е. Лейста, А.Е. Лунева, Н.С. Малеина, В.М. Манохина, В.А. Печеницына, В.Д. Плесовских, Э.Н. Ренова, В.Г. Розенфельда, В.Е. Севрюгина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной и других ученых, многие научные положения которых использованы диссертантом в диссертационном исследовании.

В научной литературе уже были предприняты попытки расстановки акцентов при исследовании института административной ответственности иностранных граждан, что нашло отражение в работах отечественных ученых-правоведов: Л.В. Лазарева, Н.И. Марышевой, И.В. Пантелеевой, Н.С. Таганцева и некоторых других авторов.

Отдельные правовые аспекты режима пребывания иностранных граждан на территории нашего государства, особенности их правового положения в историческом ракурсе были освещены в исследованиях русских и российских ученых-историков: Т.И. Желудковой, В.О. Ключевского, Н.М. Коркунова и ряда других авторов.

Непосредственным изучением таких правовых категорий, как «правовой режим», «административно-правовой режим», в России занимались российские ученые С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, Н.И. Матузов, А.В. Малько, И.С. Розанов, Ю.А. Тихомиров и некоторые другие.

В прямой постановке проблемы административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации на современном этапе в отечественной юридической науке на монографическом уровне не исследовались.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (въезд, выезд, проезд, проживание), урегулированные законодательством Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составляют нормы права, устанавливающие административную ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, в отношении которых в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях установлен правовой запрет, и существующая практика государственных органов и должностных лиц по обеспечению указанного режима.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель состоит в том, чтобы на основе анализа современных достижений науки административного права, действующего федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, определяющих режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, а также изучения практики привлечения к административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации сформулировать предложения и рекомендации по дальнейшему совершенствованию правовых норм в исследуемой области.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие режим пребывания иностранных граждан;

- исследовать сущность режима пребывания иностранных граждан в России;
- рассмотреть процесс становления и развития законодательного регулирования административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российском государстве;
- выявить особенности правового регулирования субъектами Российской Федерации режима пребывания иностранных граждан на их территории;
- проанализировать организационно-правовые основы деятельности органов государственной власти по обеспечению режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации;
- определить характерные признаки административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- исследовать составы административных правонарушений, предусмотренные статьями 18.8 и 18.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, как средства воздействия на социальную среду и экономическую составляющую международного терроризма;
- дать правовую характеристику применяемых к нарушителям режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации административных наказаний и проанализировать практику их применения;
- выработать теоретические, научно-практические рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации об административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан в России;
- предложить проект закона субъекта Российской Федерации о специальных учреждениях по содержанию иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составили современные достижения теории познания, основанной на диалектической методологии с применением исторического, сравнительно-правового, формально-логического, системно-структурного и юридического подходов. В ходе исследования также использовался конкретно-социологический метод (статистические материалы, опрос, интервьюирование, экспертные оценки).

Нормативной базой исследования стали международные документы в области прав человека, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство о правовом положении иностранных граждан и законодательство субъектов Российской Федерации, затрагивающее права и интересы иностранных граждан, а также подзаконные акты, касающиеся режима пребывания иностранных граждан в России.

При написании диссертационной работы автором проанализировано российское законодательство об иностранцах как досоветского, советского, так и постсоветского периодов.

Эмпирической основой диссертационного исследования являются: нормативно-правовые материалы субъектов Российской Федерации (республик Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Татарстан, Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская Республика, Калининградская, Омская, Саратовская, Свердловская, Томская, Тюменская, Читинская области, ХМАО, ЯНАО, Хабаровский и Приморский края), данные архивов Паспортно-визового управления ГУВД Тюменской области и Управления по делам миграции ГУВД Тюменской области за 2000 - 2004 гг. об административных делах, связанных с нарушением режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, с нарушением правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы. Автором использованы материалы научно-практических конференций, периодической печати, официально опубликованной статистики.

В ходе подготовки диссертации проведен экспертный опрос более ста сотрудников паспортно-визовых подразделений органов внутренних дел г. Тюмени, Управления по делам миграции ГУВД Тюменской области, администрации Тюменской области, Тюменской областной Думы, а также проведен анкетный опрос пятидесяти иностранных граждан, прошедших регистрацию в паспортно-визовой службе ГУВД Тюменской области.

Научная новизна диссертационного исследования определяется как выбором темы, так и подходом к ее исследованию с учетом разработанности отдельных аспектов данной темы. Определенная научная новизна диссертационной работы состоит в том, что в ней сделана одна из первых попыток комплексного анализа вопросов административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На уровне федерального закона необходимо закрепить, что режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации представляет собой совокупность нормативно установленных федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации правил и гарантий, сформулированных в форме дозволений, запретов и предписаний (регламентов), которым должны следовать пребывающие и временно проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане (лица без гражданства), а также деятельность специально создаваемых органов (служб) государственной власти по охране и обеспечению соблюдения указанного режима как иностранными гражданами (лицами без гражданства), так и гражданами Российской Федерации.

2. Особенность становления и развития законодательного регулирования административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан в России в значительной мере обусловлена задачами Российского государства на каждом этапе его развития:

а) сформированные в Советском государстве организационно-правовые основы режима пребывания иностранных граждан в РСФСР (СССР) по своей сущности носили двойственный характер, с одной стороны, они характеризовались приближением статуса иностранного гражданина к международным стандартам, а с другой – строгой разрешительной системой выезда и въезда в страну, регламентированным порядком пребывания иностранных граждан в РСФСР (СССР) и значительной централизацией в этом вопросе союзного законодательства;

б) в силу сложной демографической ситуации законодательное регулирование миграционной политики России должно носить обеспечительный (гарантированный) характер и содействовать интеграции иностранных граждан в Россию, а также стимулировать добровольное переселение соотечественников из стран СНГ и Балтии.

3. Реализация миграционной политики России на законодательном уровне в значительной мере должна быть направлена на создание обеспечительного характера режима пребывания в Российской Федерации законно находящихся иностранных граждан.

4. Депортацию иностранных граждан и лиц без гражданства, по правовой природе, следует рассматривать как административно-предупредительную меру административно-правового принуждения.

5. На федеральном уровне необходимо разграничить специальным федеральным законом полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по правовому регулированию статуса приграничной зоны и пределов ограничения прав на этих территориях как граждан Российской Федерации, так и иностранцев и лиц без гражданства. Это позволит субъектам Российской Федерации оказывать правовое воздействие на такие сферы деятельности иностранных граждан в приграничных территориях, как торговля, туризм, образование, аренда жилых и нежилых помещений, использование автомобильного транспорта.

6. Наделение полномочиями субъектов Российской Федерации для обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации создаст условия для оперативного применения мер административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьей 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

7. Предлагается существенное увеличение размеров административных штрафов, налагаемых на экономически заинтересованных в таких нарушениях заказчиков работ (услуг) или работодателей, а также применение к указанной категории лиц, использующих труд иностранных работников без заключения с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) и трудовых договоров, если заключение этих договоров установлено федеральным законом, такой меры административной ответственности, как дисквалификация, на срок до трех лет.

8. Статью 18.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях необходимо дополнить частью 3, устанавливающей административную ответственность за осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности по найму без соответствующего разрешения, если получение такого разрешения установлено федеральным законом.

9. Предлагается внести изменения в пункт 1 части 2 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дополнив полномочия должностных лиц органов внутренних дел (милиции) правом составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Одновременно необходимо внести соответствующие изменения в приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21 августа 2002 № 803 «О должностных лицах системы МВД РФ, уполномоченных составлять протоколы об

административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

10. Концепция Закона субъекта Российской Федерации «О специальных учреждениях по содержанию иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации».

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена на кафедре административного и финансового права Института государства и права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Основные идеи диссертационного исследования отражены автором в научных публикациях, изложены на депутатских слушаниях Тюменской областной Думы по теме: «Обеспечение законности в деятельности иностранных граждан, временно пребывающих в Тюменской области» (16 октября 2002 г.), на семинаре-совещании Тюменской областной Думы по практике применения Закона Тюменской области «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» (29 апреля 2003 г.), на заседании «круглого стола» Межрегионального СМИ-клуба «Выборы в России 2003/2004» по теме: «Миграция: благо или беда?» (27 июня 2003 г.). Кроме того, автор принимал участие во Всероссийской научно-практической конференции «Конституции России 10 лет: опыт реализации» (11-13 сентября 2003 г.), выступал с докладами и сообщениями на Межрегиональной научно-практической конференции «Административное право: состояние, проблемы, перспективы» (21-22 ноября 2003 г.), на совещании в Тюменской областной Думе по практике применения Закона Тюменской области «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» (20 апреля 2004 г.), на Всероссийской научно-практической конференции «Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы»

(25 июня 2004 г.) и на Международной научно-практической конференции «Проблемы социально-культурной адаптации мигрантов из стран СНГ в приграничных зонах Российской Федерации» (7-8 октября 2004 г.).

Отдельные предложения автора по совершенствованию законодательства Российской Федерации об административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации были использованы Тюменской областной Думой при внесении законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и учтены в Федеральном законе от 25.10.2004 г. № 126-ФЗ.

Автор совместно с Управлением по делам миграции ГУВД Тюменской области участвовал в подготовке проекта распоряжения администрации Тюменской области «О Концепции по реализации программных мероприятий по вопросам миграции в Тюменской области». Данное распоряжение подписано Губернатором Тюменской области 4 октября 2004 г., присвоен номер № 775-рк.

Структура диссертации определена задачами и логикой проведенного исследования и состоит из введения, двух глав (включающих шесть параграфов), заключения, библиографического списка использованных нормативных правовых актов и литературы, приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность темы диссертационного исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются цели и задачи исследования, его объект и предмет, обосновывается научная новизна, указывается нормативная база, эмпирическая и методологическая основы работы, сферы апробации полученных результатов, их внедрения в

законодательный процесс, а также перечень основных положений, выносимых на защиту.

Первая глава – «Историко-правовые аспекты режима пребывания иностранных граждан в России» – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – «Становление и развитие законодательного регулирования режима пребывания иностранных граждан в Российском государстве» – на основе глубокого исследования исторических аспектов режима пребывания иностранных граждан в Российском государстве диссертант делает вывод о том, что становление и развитие законодательства об административной ответственности иностранных граждан за нарушение режима пребывания в значительной мере было обусловлено задачами Российского государства на каждом этапе его развития.

Так, правовыми документами XIX века иностранцы, постоянно проживающие в Российской империи, приравнивались к определенным сословиям и, как правило, могли пользоваться свободой передвижения наравне с представителями своих сословий из числа российских подданных. Исключения из этого правила особо оговаривались в законе. Например, иностранцам-неазиатам дозволялось селиться в Западной Сибири только с особого разрешения, «испрашиваемого» порядком, определяемым Министерством внутренних дел.

Вместе с тем государство проводило целенаправленную политику по привлечению иностранцев для развития слабо развитых отраслей сельского хозяйства и промышленности. Для реализации указанной цели власти на законодательном уровне устанавливали квоту на количественный и качественный состав иностранной рабочей силы. В связи с этим в ежегодных отчетах Министерства внутренних дел содержалась информация: о количестве иностранцев, которым разрешено было водворяться на российских землях; о требованиях, предъявляемых к приезжим, в частности, к их материальному благополучию, социальному статусу, благонадежности, отсутствию материальной и моральной ответственности перед другими

государствами; о местах расселения иностранцев, в зависимости от их рода деятельности, в интересах государства.

Советское законодательство об иностранцах имеет более чем семидесятилетнюю историю. Изначально Советское государство рассматривало проблему регулирования режима пребывания иностранных граждан как одну из важнейших политико-правовых задач. В советский период были сформированы организационно-правовые основы режима пребывания иностранных граждан в СССР.

Во втором параграфе – «Понятие и сущность режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации» – диссертант, исследовав научные подходы к понятиям «правовой режим», «административно-правовой режим», действующее федеральное законодательство, делает вывод о том, что режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации представляет собой совокупность нормативно установленных федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации правил и гарантий, сформулированных в форме дозволений, запретов и предписаний (регламентов), которым должны следовать пребывающие и временно проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане (лица без гражданства), а также деятельность специально создаваемых органов (служб) государственной власти по охране и обеспечению соблюдения указанного режима как иностранными гражданами (лицами без гражданства), так и гражданами Российской Федерации.

Проведенный анализ правовых особенностей исследуемого режима по отношению к различным категориям иностранных граждан (временно пребывающие, временно и постоянно проживающие иностранные граждане) позволил заключить, что режим пребывания иностранных граждан, законно находящихся в Российской Федерации, должен преследовать две взаимосвязанные и обуславливающие друг друга цели:

- 1) создание условий, благоприятствующих осуществлению иностранными гражданами своих прав в рамках закона;

2) установление режима, который не только бы способствовал выполнению иностранными и российскими гражданами законодательно предусмотренных обязанностей, обеспечивал безопасность граждан, общества и государства пребывания, но стимулировал бы эти процессы.

Характеризуя особенности режима пребывания в Российской Федерации отдельных категорий иностранных граждан, диссертант делает вывод о том, что в настоящее время Россия нуждается в значительном пополнении квалифицированной рабочей силы. Следовательно, в России должна всячески поощряться иммиграция иностранных граждан, способных своим трудом поддерживать российскую экономику.

В силу сложной экономической ситуации миграционная политика России должна носить обеспечительный (гарантированный) характер и быть направлена на создание условий, при которых молодые, трудолюбивые, не имеющие социальных проблем иностранные граждане были бы заинтересованы осуществлять трудовую деятельность в России. Более того, эта политика должна строиться с учетом потребностей экономики страны в трудовых ресурсах, а также в значительной мере стимулировать добровольное переселение соотечественников из стран СНГ и Балтии.

Реализовывать такую политику, по мнению автора, необходимо путем законодательного регулирования режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, носящего обеспечительный (гарантированный) характер для законно находящихся на территории России иностранцев.

Вторая глава – «Организационно-правовые основы обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации» – состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе – «Органы государственной власти, обеспечивающие режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации» – автором исследуется структура и компетенция федеральных органов государственной власти, обеспечивающих режим пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

При исследовании компетенции федеральных органов исполнительной власти, непосредственно занимающихся вопросами обеспечения режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, соискатель разграничивает функциональную нагрузку таких федеральных органов, как: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральная миграционная служба Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Центральное место в системе федеральных органов государственной власти, непосредственно обеспечивающих режим пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, занимает Федеральная миграционная служба Российской Федерации.

Полномочия Федеральной миграционной службы России по обеспечению режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации классифицированы автором на несколько групп: 1) контрольно-надзорные; 2) разрешительные; 3) организационные; 4) исполнительные; 5) распорядительные; 6) аналитические.

Важная роль в обеспечении режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации отведена Главному паспортно-визовому управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации и его подразделениям (центрам).

Основными функциями Главного паспортно-визового управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации являются: регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации, выдача им документов на право проживания, оформление документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу и ряд др.

Резюмируя анализ компетенции органов государственной власти, автор делает вывод о том, что практическое обеспечение режима пребывания в

Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и организация паспортно-регистрационной системы возлагаются в России на Федеральную миграционную службу Российской Федерации, Главное паспортно-визовое управление Министерства внутренних дел Российской Федерации России и территориальные подразделения этих служб.

Второй параграф – «Понятие, сущность и юридические составы административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации» – диссертантом начат с анализа основных подходов административно-правовой доктрины к понятию и признакам административного правонарушения, что позволило автору сформулировать понятие административного правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, выделить и проанализировать его сущностные признаки: общественную вредность, противоправность, виновность действия или бездействия и наказуемость. Наиболее дискуссионными из них признаются общественная вредность и наказуемость.

Характерной особенностью административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации является бланкетный способ изложения диспозитивной части каждой из норм, устанавливающих ответственность за указанные правонарушения, при этом используется отсылка не только к федеральным законам, но и к подзаконным актам органов исполнительной власти, в том числе к тем, которые в настоящее время уже не существуют. Так, до сих пор действуют Правила пребывания иностранных граждан в СССР, утвержденные постановлением Совета Министров СССР 26 апреля 1991 года.

В данном параграфе исследуется специфика каждого из элементов состава административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: его объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

По мнению диссертанта, административное правонарушение в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации – это отдельный (особый) вид виновного, противоправного, общественно вредного деяния иностранного гражданина (лица без гражданства), а в отдельных случаях гражданина Российской Федерации (ст. 18.10 КоАП РФ), которое представляет собой действия, реже бездействия, причиняющие вред установленному порядку управления в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, характеризующиеся как умышленной, так и неосторожной формой вины, за совершение которых на основании административного законодательства применяются меры административной ответственности.

Предлагая модельные составы административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, автор отмечает, что в действующем КоАП РФ (глава 18) отсутствует ряд необходимых составов административных правонарушений, направленных на охрану отдельных положений Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в частности, норм, касающихся привлечения и использования в Российской Федерации труда иностранных работников (а именно части 2 и 3 ст. 13 Федерального закона).

Автор предлагает внести соответствующие дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, установив правовой запрет на незаконное использование работодателем (как гражданином Российской Федерации, так и иностранным гражданином) труда иностранных граждан (работников) без заключения с ними соответствующих гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) и трудовых договоров, когда заключение таких договоров предусмотрено федеральным законом.

В третьем параграфе – «Виды административных наказаний за

нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации» – автором рассматриваются виды административных наказаний, налагаемых за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

Административное выдворение как мера административной ответственности за нарушение режима пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) в Российской Федерации, в том числе за нарушение иностранным гражданином правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы, представляет собой факультативное, дополнительное, абсолютно определенное наказание, налагаемое на виновного в установленном законом порядке уполномоченным на то органом (судьей). Указанный вид административного наказания, применяемого в отношении иностранных граждан, на взгляд автора, является наиболее действенным.

Сравнительный анализ положений КоАП РФ и Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что принудительный выезд иностранного гражданина за пределы России происходит в трех случаях:

- на основании вынесенного судебного постановления - административное выдворение за пределы Российской Федерации без наложения других санкций;
- на основании решения, принимаемого должностными лицами органов и войск пограничной службы, о наложении определенного размера административного штрафа (МРОТ) с административным выдворением (части 1 и 2 ст. 18.1 КоАП РФ) за нарушение режима Государственной границы Российской Федерации;
- на основании сокращения срока пребывания, временного проживания, отмены вида на жительство в связи с неоднократностью совершения административных правонарушений, применяемых органами МИД и МВД России на основании полученного постановления об устранении причин и

условий, способствующих совершению административного правонарушения, вынесенного судьей, коллегиальным органом или должностным лицом, рассматривающим данное дело об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина.

Также в данном параграфе исследуется правовая природа депортации и ее соотношение с административным выдворением как видом административного наказания, налагаемого на иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение российского законодательства.

Проведенный анализ позволяет автору сделать вывод о том, что по своему внешнему проявлению депортация имеет много общего с административным выдворением: и в том, и в другом случае иностранный гражданин или лицо без гражданства высылается из страны. Эти меры административно-правового принуждения применяются, как правило¹, в судебном порядке по основаниям, предусмотренным в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях - для административного выдворения и по основаниям, предусмотренным в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» - для депортации.

Их отличие состоит прежде всего в том что административное выдворение - мера административного наказания, а депортация не является таковой (поскольку данная мера правового воздействия не закреплена в ст. 3.2 КоАП РФ). Эта мера скорее всего носит иной правовой характер, так как применяется исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства в случае возникновения оснований, предусмотренных в статье 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также в случае принятия решения о

¹ В случае принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации его депортация может осуществляться в административном порядке (ст. 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. 29.06.2004).

нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации.

Анализируя указанные формы принудительного выезда, диссертант заключает, что они в меньшей степени различаются по правовым последствиям. Так, установленный в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» срок давности в пять лет (как основание для отказа в выдаче разрешения на временное проживание и на выдачу вида на жительство) в равной мере распространяется как на лиц, которые были подвергнуты административному выдворению, так и на депортируемых лиц.

Таким образом, резюмируя анализ соотношения административного выдворения и депортации, диссертант делает вывод о том, что законодатель, отождествляя основные этапы осуществления и правовые последствия депортации и административного выдворения, сознательно не включил депортацию в перечень административных наказаний и рассматривает ее как меру административного предупреждения, применяемую исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства в случае возникновения оснований, предусмотренных в статье 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и в статье 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

В четвертом параграфе – «Особенности правового регулирования субъектами Российской Федерации режима пребывания иностранных граждан на их территории» – диссертант исследует нормативно-правовой материал субъектов Российской Федерации (республик Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Татарстан, Саха (Якутия), Кабардино-Балкарская Республика, Калининградская, Омская, Саратовская, Свердловская, Томская, Тюменская, Читинская области, ХМАО, ЯНАО, Хабаровский и Приморский края), содержащий нормы, которые регулируют режим пребывания иностранных граждан на их территории.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, социальная защита, решение иных тесно связанных с правами и свободами человека и гражданина вопросов отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункты «б», «е», «ж», «к», «м» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В реальной действительности законодательство субъектов Российской Федерации в части регулирования правового положения человека и гражданина, в том числе и иностранных граждан, представляет довольно пеструю и неоднозначную картину.

Конституции республик, как правило, содержат самостоятельные главы, посвященные регулированию прав и свобод человека и гражданина (например, конституции республик Дагестан, Бурятия, Кабардино-Балкарской Республики). Некоторые конституции республик содержат даже самостоятельные разделы об основах правового статуса человека и гражданина, включающие в себя несколько глав (среди них конституции Республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан).

Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов либо содержат главы (разделы) с перечнем прав, свобод и обязанностей, гарантий их реализации (например, Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, уставы Свердловской и Саратовской областей), либо устанавливают общие положения и отдельные специфические права и свободы (например, Устав Ямало-Ненецкого автономного округа), либо вообще не содержат положений о статусе личности (например, Устав Тюменской области).

Обобщив имеющийся региональный опыт в исследуемой области, нормативно-правовой материал (включая утратившие силу документы), автор, с определенной степенью условности, предлагает классифицировать региональные акты по трем группам:

1) *правилоустанавливающие* (устанавливают порядок и условия въезда (выезда) и режима пребывания иностранных граждан);

2) *программно-стратегические* (утверждают программы, концепции, стратегии и т.д.);

3) *органообразующие* (учреждают те или иные органы или структуры для решения вопросов миграции).

Более общим определением предмета регулирования регионального законодательства, по мнению диссертанта, является остаточный способ упорядочения (регулирования) общественных отношений, который применим и к регулированию режима пребывания иностранных граждан. Конституционной основой для этого стали положения пунктов «б» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, согласно которым защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, общественной безопасности, правопорядка, а также административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации.

С вступлением в силу с 1 октября 2002 года Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан отнесен ряд ключевых положений, среди них: трудовые отношения с участием иностранных граждан, образовательная деятельность, создание специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Автору представляется, что одним из перспективных направлений в настоящее время является законодательная деятельность субъектов Российской Федерации по регулированию режима приграничных зон. В соответствии с Конституцией Российской Федерации это вопрос совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» части 1 статьи 72). Этот режим должен касаться не только правового положения граждан Российской Федерации, особенностей их образа жизни в

приграничных зонах, но и правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в таких зонах.

По глубокому убеждению автора, на уровне федерального закона необходимо установить разграничение (рамочное законодательство) полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию статуса приграничной зоны и особенностей режима пребывания иностранных граждан на указанных территориях.

В заключении автор формулирует выводы, отражающие итоги диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Мишунина А.А. Сравнительно-правовой анализ принципов избирательного права стран-участниц СНГ // Новая редакция Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области: Материалы депутатских слушаний. – Тюмень: Тюменская областная Дума. 2002. – 0,2 п.л.

2. Мишунина А.А. Конституционные основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Сборник по материалам Всероссийской научно-практической конференции «Конституции России 10 лет: опыт реализации» (11-13 сентября 2003 г.). – Тюмень: Тюменский государственный университет. 2003. – 0,3 п.л.

3. Мишунина А.А. Действующие и модельные составы административных правонарушений в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: Сборник по материалам Межрегиональной научно-практической конференции «Административное право: состояние, проблемы, перспективы» (21-22 ноября 2003 г.). – Тюмень: Тюменский государственный университет. 2003. – 0,6 п.л.

4. Мишунина А.А. К вопросу о правовой природе депортации иностранных граждан и лиц без гражданства: Ученые записки: Сборник

научных трудов Института государства и права. Выпуск 6. – Тюмень: Тюменский государственный университет. 2003. – 0,25 п.л.

5. Сунцов А.П., Мишунина А.А. Органы уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий к Закону Тюменской области «Об административной ответственности за отдельные виды правонарушений» (глава 5): Вестник Тюменской областной Думы. Спецвыпуск. – Тюмень: Тюменская областная Дума. 2004. – 1,0 п.л.

6. Мишунина А.А. Виды административных наказаний за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: Сборник по материалам Всероссийской научно-практической конференции «Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: проблемы и перспективы». – Тюмень: Тюменская областная Дума, ТГУ. 2004. – 0,7 п.л.

7. Мишунина А.А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации /Под общ. ред. профессора А.П. Сунцова: Учебное пособие. – Тюмень: Тюменская областная Дума, ТГУ. 2004. – 12,5 п.л.

8. Сунцов А.П., Мишунина А.А. Правовое регулирование субъектами Российской Федерации режима пребывания иностранных граждан: теория и практика: Сборник по материалам Международной научно-практической конференции «Проблемы социально-культурной адаптации мигрантов из стран СНГ в приграничных зонах Российской Федерации» (7-8 октября 2004 г.). Часть 1. – Тюмень: Мединфо, 2004. – 0,45 п.л.

9. Мишунина А.А., Чистова Л.А. и др. Административно-правовое регулирование режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации /Под общ. ред. профессора А.П. Сунцова: Монография. – Тюмень: Тюменский государственный университет. 2004. – 11,25 п.л./8,5 п.л.