

На правах рукописи

Немченко Олеся Викторовна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННОЙ С ТРУДОУСТРОЙСТВОМ
ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ПРЕДЕЛАМИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – Административное право; финансовое право;
информационное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Работа выполнена в Федеральном бюджетном учреждении «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации».

Научный руководитель **Кузякин Юрий Петрович**
заведующий кафедрой «Административное и финансовое право» Московского государственного индустриального университета, доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Костенников Михаил Валерьевич**
профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор юридических наук, профессор

Кузьмичева Галина Александровна
профессор кафедры административного права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, старший научный сотрудник, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, кандидат юридических наук

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)

Защита состоится «13» ноября 2012 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 144.001.02 при Государственном научно-исследовательском институте системного анализа Счетной палаты Российской Федерации по адресу: 119991, г. Москва, ул. Зубовская, д. 2, зал заседаний Диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

Автореферат разослан «11» октября 2012 г.

Лес -

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Васильев

А.А. Васильев

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью совершенствования правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Развитие интеграции в современном мире резко усиливает миграционные процессы, что обусловлено политическими и социально-экономическими изменениями, произошедшими за последнее десятилетие.

Происходящие миграционные процессы как в мире, так и в России неоднородны. В последнее время происходит постепенная трансформация характера миграции: из рефлекторной, вызванной конкретной, сиюминутной ситуацией, военным или межнациональным конфликтом, она превращается в эволюционную, обусловленную долгосрочными и комплексными причинами.

Среди них выделяются, например, экономические причины, отсутствие перспектив трудоустройства, дискриминационный характер законодательства по отношению к отдельным категориям лиц и др.

Для России, входящей в число стран, образовавшихся из единого в прошлом государства - Союза ССР, вопросы миграции населения являются особенно актуальными. Миграционная политика в Российской Федерации в настоящее время проводится в достаточно узком коридоре возможностей, обусловленном рядом ограничений, среди которых основные - это экономические ограничения, значительно сужающие «социальную» составляющую миграционной политики, а также ограничения, вытекающие из интересов обеспечения национальной безопасности государства.

Помимо этого, к нерешенным проблемам следует отнести отсутствие полной и эффективной законодательной базы в сфере регулирования процессов миграции, что также является значительным фактором роста напряженности в обществе, оказывает негативное влияние на состояние рынка труда, межнациональные и межконфессиональные отношения,

увеличивает степень криминализации общества, создает прямую угрозу национальной безопасности государства.

Особое место в миграционной политике занимают вопросы обеспечения возможности трудоустройства граждан России за пределами Российской Федерации, а также регламентации деятельности компаний, занимающихся организацией выезда российских граждан с целью трудоустройства и оказывающих содействие гражданам России в поисках рабочих мест за границей.

Федеральным законом от 04 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ рассматриваемый вид деятельности, подлежащей лицензированию, получил новое наименование - оказание услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Данный шаг законодателя направлен на уточнение понятийного аппарата, однако это не меняет существа рассматриваемой области исследования.

В этой связи возникает потребность выработки законодательства, направленного не только на преодоление негативных последствий миграционных процессов, но и непосредственно регулирующих эти процессы. Разработка такого законодательства преследует еще одну очень важную цель, которая заключается в создании условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, установлении соответствия их международным стандартам и взятым Российской Федерацией на себя обязательствам в этой сфере, вытекающим из действующих на ее территории международных актов.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 года «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации»² Президент РФ определил главным приоритетом развития российского общества глобальную модернизацию.

¹ СЗ РФ. 09.05.2011. № 19. Ст. 2716.

² «Парламентская газета». № 60. 13-19.11.2009.

Модернизировать необходимо все сферы государственного управления, в том числе экономику, науку, социальную сферу и саму систему государственного управления. Временная трудовая деятельность российских граждан за рубежом, безусловно, может быть одним из факторов ускорения модернизации. Это касается в первую очередь трудоустройства граждан в индустриально развитых странах. Такой опыт будет способствовать повышению профессиональной квалификации российских граждан, росту их благосостояния, более свободному владению иностранными языками, столь необходимыми в условиях глобализации, преобладанию «рыночного мышления» над «патерналистским» командно-административной системы, развитию навыков культурного предпринимательства и правовой культуры и т.д.

Россия лишь в течение последних пятнадцати лет стала активным участником процессов международной трудовой миграции. В 1991 году была разрушена монополия государства на трудоустройство российских граждан за рубежом, и большая открытость российского общества привела к активизации международного трудового обмена со странами дальнего зарубежья. Эта ситуация принесла массу экономических, социальных, организационных, правовых и иных проблем, многие из которых еще не до конца осознаны обществом и исследованы специалистами.

В рамках долгосрочной рациональной политики в области миграции в России необходимо найти оптимальное соотношение экономических и демографических интересов страны, которое учитывало бы как позитивный, так и негативный характер возникших последствий.

Заинтересованность частных работодателей в привлечении иностранной рабочей силы очевидна и объясняется возможностью принять на работу квалифицированных специалистов с более низким уровнем заработной платы и социальных гарантий. В настоящее время сложился устойчивый спрос на рабочую силу из России. При этом нередки случаи нарушения прав и свобод российских граждан, обязательств по трудовому

контракту со стороны иностранных работодателей за рубежом. Предотвращение возможности ущемления прав российских граждан лежит в правильной организации и строгом законодательном регулировании порядка найма российских граждан на работу за границей и в частности, деятельности фирм, занимающихся содействием в трудоустройстве граждан России за пределами Российской Федерации.

Лицензирование любого вида деятельности обусловлено не произвольным выбором, а объективной необходимостью обеспечения государственного контроля за качеством производимой продукции, оказываемых услуг, производимых работ, добросовестностью субъектов, осуществляющих ту или иную деятельность, а также в отдельных случаях необходимостью ограничения осуществления той или иной деятельности в связи с ее особым характером, угрожающим безопасности государства, здоровью граждан и т.п.

Лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, разрешает проблему регулирования данной предпринимательской деятельности, с одной стороны, признавая конституционный принцип свободы предпринимательства, установленный ч.1 ст. 8 Конституции РФ³. С другой стороны, лицензирование является законным способом ограничения прав и свобод в рамках конституционной гарантии, установленной ст.55 Конституции РФ, определяющей, что ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В этой связи необходимость исследования проблем лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за границей, в науке административного права обусловлена назревшими общественными

³ СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

потребностями. Они органично входят в круг проблем совершенствования российской государственности.

Степень научной разработанности темы исследования.

Вопросы правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, являются достаточно новыми для административно-правовой науки.

Ранее в научной литературе рассматривались лишь отдельные аспекты исследуемой проблемы.

Несмотря на большое количество научных работ, многие из них освещают лишь общие вопросы административно-правового регулирования лицензирования и не отражают особенности лицензирования в сфере трудоустройства граждан России за рубежом.

С другой стороны, в работах, посвященных проблемам трудовой миграции граждан, вопросам лицензирования не уделяется должного внимания.

Таким образом, проблема научного осмысления ситуации, сложившейся в рассматриваемой сфере, остается открытой и требующей неотложного разрешения.

Объект и предмет исследования.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования является нормативно-правовая база, регламентирующая особенности лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, и практика ее применения. Рассматриваемая проблема является новой и сложной, поэтому в предмет исследования включены также теоретические концепции развития

административного законодательства, снижения административных барьеров в предпринимательской деятельности и другие, а также научные труды ученых, публикации практических работников, касающиеся общих и частных вопросов лицензирования в исследуемой сфере.

Цель и задачи исследования.

Целью работы является комплексное научное теоретическое исследование современных проблем, касающихся лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, комплексный анализ на основе действующего законодательства: административно-правового режима лицензирования рассматриваемого вида деятельности, механизма его правового регулирования, компетенции органов государственного регулирования в данной сфере, особенностей лицензионного контроля, а также выработка предложений по совершенствованию исследуемого законодательства.

Для достижения поставленной автором цели в работе решаются следующие задачи:

- исследовать научные работы, посвященные теории и практике лицензионного регулирования;
- раскрыть понятие «лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации»;
- выявить основные этапы исторического развития публичной регламентации общественных отношений в сфере лицензирования в целом и в области деятельности по трудоустройству граждан России за рубежом в частности;
- раскрыть содержание понятия «миграция», ее классификации, основные черты;

- сформулировать понятие «деятельность, связанная с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации»;

- определить правовую природу лицензирования и охарактеризовать его многоаспектную сущность; рассмотреть его материально-правовые и процессуально-правовые характеристики;

- провести анализ нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере лицензирования деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за рубежом;

- рассмотреть лицензирование деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации как административную процедуру;

- провести комплексный анализ административно-правового режима лицензирования деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за рубежом;

- разработать систему критериев, обосновывающих применение метода лицензирования в отношении деятельности по трудоустройству граждан России за границей;

- определить органы государственного регулирования в рассматриваемой сфере, особенности правового регулирования их компетенции;

- исследовать порядок и показать особенности лицензионного контроля, а также отличительные черты привлечения к ответственности за нарушение законодательства в рассматриваемой сфере;

- выявить существующие пробелы в законодательстве и проблемы практики его реализации в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации и подготовить предложения по совершенствованию этого вида государственной деятельности.

Методологическая основа исследования.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный метод познания – материалистическая диалектика, а также частные методы исследования – системный, формально-логический, сравнительно-правовой, социологический, исторический методы, и иные принятые в правовой науке методы. Указанные методы исследования применялись комплексно, в тесной связи между собой в зависимости от конкретной задачи.

Особое внимание в работе уделено изучению научных концепций, оказывающих влияние на развитие института лицензирования в целом и в частности, института лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за пределами Российской Федерации, в области философии и теории права, а также административного и гражданского права.

В диссертации используется метод системного анализа, с помощью которого административно-правовой режим лицензирования в сфере деятельности по трудоустройству граждан России за рубежом исследуется как единое целое во взаимосвязи с другими средствами правового регулирования.

В своем исследовании автор опирался на фундаментальные труды ведущих ученых в области теории государства и права: С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, С.Н. Братусь, Д.А. Керимов, В.И.Лутовинов, В.Н.Лопатин, С.З. Павленко, А.Г. Хабибулин, Ю.Г. Шпаковский, Д.В. Ломакин, С.М. Шахрай, В.В. Лазарев, А.Ф. Черданцев, В.Н. Кудрявцев, В.С. Нерсисян.

Теоретическую основу исследования составили также труды таких ученых в области конституционного права, как В.И.Анишина, Н.А. Богданова, Т.Д. Зражевская, Н.А. Михалева, С.А. Осипян, А.А. Уваров, С.А. Авакьян.

Непосредственную научную основу исследования автора составили работы ученых-административистов: К.С.Бельского, Д.Н.Бахраха, И.А.Галагана, А.С.Дугенца, Н.А. Емельянова, В.В.Игнатенко, Е.П. Ищенко,

Ю.М.Козлова, Г.А.Кузьмичевой, Ю.А.Крохиной, Б.М.Лазарева, А.С.Ловинукова, А.Е.Лунева, И.В.Максимова, В.М.Манохина, А.В.Мелехина, А.Ф.Ноздрачева, И.В.Пановой, Л.Л.Попова, Б.В.Россинского, Н.Г.Салищевой, Ю.Н.Старилова, М.С.Студеникиной, Ю.А.Тихомирова, А.В.Турбанова, Н.Ю.Хаманевой, А.П.Шергина.

При проведении исследования также широко использовались научные труды специалистов по теории государства и права, гражданскому, гражданскому процессуальному и арбитражному процессуальному праву, а также по финансовому и предпринимательскому праву.

На современном этапе вопросы лицензирования исследовали: А.Б.Багандов, А.Б.Гормах, А.В.Гущин, Ю.А.Дмитриев, В.А.Кувшинов, В.В.Кудашкин, О.М.Олейник, Д.В.Осинцев, Я.Е.Парций, М.В.Савчук, А.Г.Семенников, О.С.Соболь, Е.И.Спектор, Н.В.Субанова, С.А.Тарасов, К.Ю.Тотьев, О.С.Троценко, А.В.Шестаков, В.И.Шалашов.

Вопросам миграции посвящены труды Л.В.Андриченко, Т.Н.Балашовой, И.Н.Гавриловой, Г.Г.Гольдина, И.В.Ивахнюк, Е.С.Красинец, С.Е.Метелева, И.В.Плюгиной, М.Л.Тюркина, Е.В.Тюрюкановой, И.Ушкалова, Т.Я.Хабриевой.

Значительную помощь в подготовке диссертационной работы оказали актуальные материалы и данные по заявленной теме, полученные в ФМС России и ее территориальных органах, МИД России, Департаменте обеспечения общественного порядка МВД России и ВНИИ МВД России, а также в других органах исполнительной власти Российской Федерации.

Наряду с теоретическим материалом, в данной работе широко использовалась нормативно-правовая база, а также судебная практика по предмету диссертационного исследования.

Нормативно-правовая основа исследования.

Нормативно-правовую основу исследования составили положения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, иных

подзаконных нормативных правовых актов, законодательных актов субъектов Российской Федерации в части, касающейся правовой регламентации трудоустройства граждан России за рубежом, а также лицензирования в указанной сфере.

Эмпирическая основа исследования представлена обширной практикой ведомств (ФМС России, МИД России, Минэкономразвития России, посольства США в Москве), общероссийских спортивных федераций футбола, хоккея, баскетбола за период 2000 по 2011 годы, материалами проведенного автором социологического опроса (110 человек), данными, полученными в результате анализа СМИ (пресса, телевидения, сети «Интернет»).

Научная новизна исследования.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является одной из первых научных работ, в которой представлено комплексное исследование проблем правового регулирования лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за пределами Российской Федерации.

Научной новизной обладают обоснованные в диссертации взгляды на применение такой меры публичной регламентации, как лицензирование, упорядоченность лицензионных процедур, классификацию субъектного состава участников лицензионных отношений в сфере трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Требованиям новизны также отвечает авторская попытка детально рассмотреть теоретические вопросы именно лицензирования указанного вида деятельности как важной, но еще малоизученной проблемы, определить ее сущность и основные признаки, критически проанализировать нормы законодательства, регулирующие данную область общественных отношений, а также сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства и практики его реализации в сфере публичной регламентации лицензионных отношений в области трудоустройства граждан России за рубежом.

В результате диссертационного исследования на защиту выносятся следующие основные положения:

1. Авторское определение понятия «деятельность, связанная с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» - это процесс, осуществляемый российскими юридическими лицами, специализирующимися на оказании гражданам России услуг по их трудоустройству за границей, включающий: а) содействие в поиске оплачиваемой работы у иностранного работодателя за границей, в соответствии с их призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей; б) предотвращение нарушения прав и свобод граждан при получении разрешения на работу в иностранном государстве и заключении трудового договора с иностранным работодателем; в) оказание гражданам Российской Федерации услуг по выезду за пределы Российской Федерации; г) обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан России по месту их трудоустройства за границей.

2. Вывод о необходимости двойственного толкования категории «лицензирование». С одной стороны лицензирование заключается в предоставлении субъекту экономической деятельности разрешения на занятие определенной деятельностью, в наделении этого субъекта специальным правом, с другой стороны – это предписание уполномоченным органам осуществлять надзорную (контрольную) деятельность.

3. Предложение о дополнении положений Постановления Правительства РФ от 23 декабря 2006 года № 797 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации»⁴ следующими нормами:

⁴СЗ РФ. 2007. № 1 (2 ч.). Ст. 256.

нормы, регулирующие порядок обжалования отказа лицензирующего органа в предоставлении лицензии или непринятии решения о выдаче лицензии (бездействии)⁵;

нормы, регулирующие требования к содержанию решения лицензирующего органа о проведении лицензионной проверки;

нормы, устанавливающие срок, в течение которого лицензиат обязан устранить выявленные нарушения в случае административного приостановления действия лицензии или ее аннулирования. В настоящее время такие меры не являются административным наказанием, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Вместе с тем, санкционный характер таких мер отрицать нельзя. В этой связи представляется обоснованным отнесение названных мер к категории административных наказаний.

4. Вывод о недостаточности урегулирования вопроса о договорах, применяемых в сфере лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за рубежом. На практике существует три договора: договор лицензиата с иностранным работодателем, договор лицензиата с гражданином Российской Федерации об оказании услуг по трудоустройству и трудовой договор между гражданином России и иностранным работодателем. Несмотря на то, что трудовой договор работодателя с гражданином РФ регулируется нормами трудового права, при этом правовые основания заключения указанных договоров определены в Положении о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, сейчас эти основания сведены лишь к упоминанию об указанных видах договоров. Представляется целесообразным введение рекомендаций законодателя в

⁵ В Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» урегулирован вопрос досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействий) органа, предоставляющего государственную услугу, (гл. 2.1). Однако реализация данного механизма станет возможной лишь с момента принятия соответствующего акта Правительства РФ, которое на данный момент находится в стадии разработки.

Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, относительно существенных и дополнительных условий данных договоров.

5. Обоснование необходимости закрепления во внутреннем законодательстве России, в частности, в Положении о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, норм, определяющих порядок и формы возмещения ущерба, а также иные меры ответственности в случае причинения вреда гражданину России при оказании услуг по трудоустройству за границей, а также регламентирующих механизм защиты иных прав граждан Российской Федерации в случае причинения ущерба.

6. Признание важности приоритета законодательного, а не подзаконного регулирования в сфере лицензирования деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации. В связи с чем автор указывает на необходимость четкого разграничения круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию закона, и общественных отношений в рассматриваемой сфере, регулируемых подзаконными актами.

7. Введение дополнительных критериев отнесения деятельности по трудоустройству граждан России за рубежом к лицензируемому виду деятельности:

критерий необходимости квалифицированного и профессионального ведения деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за рубежом в определенных формах и определенными способами;

экстерриториальный характер деятельности по трудоустройству граждан России за пределами Российской Федерации.

8. Вывод о несоответствии сведения требований и условий, предъявляемых и к соискателю лицензии, и к лицензиату, в одно целое, как это сделано в пункте 5 Положения о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами

Российской Федерации, подходу законодателя, направленному на обеспечение свободы доступа лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в соответствующей сфере (отрасли), что является обязательным условием добросовестной конкуренции, поскольку в соответствии с федеральным законодательством лицензионные требования и условия распространяются исключительно на лицензиата, а не на соискателя лицензии, от которого не допускается требовать представление документов, не предусмотренных законом.

9. Предложение по принятию на федеральном уровне, нормативного акта, регулирующего основные принципы регулирования общественных отношений в области трудоустройства граждан России за пределами Российской Федерации.

10. Предложение по объединению норм, содержащих признаки составов административных правонарушений в области лицензирования отдельных видов деятельности, в специальной главе КоАП РФ.

11. Предложение о внесении следующих изменений в нормативно-правовые акты, устанавливающие компетенцию органов исполнительной власти в области контроля, а также в области защиты прав и интересов российских граждан за рубежом в сфере трудовой миграции:

1) ввести обязательность выездов представителей лицензирующих органов на место осуществления деятельности лицензиатами и соискателями лицензии;

2) проводить вместо отдельных проверок, осуществляемых различными надзорными органами, одну комплексную проверку за деятельностью лицензиатов;

3) ввести обязательную регистрацию российских граждан, находящихся за рубежом, в дипломатических представительствах Российской Федерации;

4) ввести в штат российского представительства Российской Федерации специалиста в области международного права для оказания

правовой помощи российским гражданам за рубежом, в том числе во время судебных разбирательств в суде иностранного государства.

12. Предложения по установлению оптимального соотношения законодательного и ведомственного регулирования в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации: а) при определении уровня правового регулирования общественных отношений в сфере лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за границей необходимо в первую очередь руководствоваться их особенностями; б) организуемые отношения в большинстве случаев должны регулироваться законодательством, ведомственному регулированию в этой сфере подлежат отношения по обеспечению реализации основных норм; в) организационные отношения в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, в частности, внутриорганизационные отношения, могут регулироваться ведомственными нормами. Что же касается внешнеорганизационных отношений, то они подлежат законодательному регулированию.

13. Предложение о внесении в Федеральный закон от 04.05.2011. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁶ дополнения, в части установления срока, в течение которого физические лица и индивидуальные предприниматели не имеют права снова направлять или представлять в лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии на осуществление деятельности, которая прекращена в связи с решением суда об аннулировании лицензии. На взгляд автора, оптимальным сроком является один год, что соотносится с требованиями ст. 4.6 КоАП РФ, в соответствии с которой лицо считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня исполнения административного наказания.

⁶ СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть I). Ст. 3430.

14. Предложение по установлению административных санкций за предоставление ненадлежащего качества услуг по трудоустройству граждан за границей, которое может выражаться не только в предоставлении недостоверной информации кандидатам, но и в иных непрофессиональных действиях организации, осуществляющей трудоустройство российских граждан за рубежом.

15. Предложение по созданию механизма, исключающего возможность наличия в рассматриваемой сфере бизнеса «фирм-однодневок». Это может быть достигнуто путем не только установления дополнительных требований, но и необходимостью увеличения размера уставного капитала при получении лицензии.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в предложенных выводах, рекомендациях и предложениях, обобщающих и дополняющих научные знания о сущности лицензирования, выявляют роль административного права в регулировании отношений, связанных с трудоустройством граждан России за рубежом. Диссертационное исследование содержит научную оценку норм законодательства, регулирующих вопросы лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за пределами Российской Федерации. Результаты проведенного исследования направлены на решение существующих проблем законодательства в сфере лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за границей и практики его применения.

Основные положения могут быть использованы в дальнейшем исследовании института лицензирования в целом и в области трудоустройства россиян за рубежом, в частности, нормотворческой деятельности, практической деятельности должностных лиц правоприменительных органов, а также в системе высшего профессионального образования юридического профиля в ходе преподавания

курсов «Административное право», «Административно-процессуальное право России», «Правовое регулирование внешней трудовой миграции», повышения квалификации сотрудников государственных органов в области лицензирования и миграции.

Апробация работы и внедрение результатов исследования.

Основные положения диссертации докладывались и обсуждались на кафедре административного и финансового права МГИМО (У) МИД России, в федеральном бюджетном учреждении «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации», а также представлены в качестве доклада на международном семинаре-совещании организаций, оказывающих содействие в трудоустройстве граждан России за рубежом, на тему: **«Внешняя трудовая миграция в России: состояние, проблемы, перспективы. Роль и место фирм-лицензиатов в международных трудовых обменах»**, с приглашением руководителей подразделений по делам миграции субъектов Российской Федерации Центрального Федеративного округа России, представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, г. Королев Московская область, база учебно-методического центра «Болшево», 21 апреля 2005 г., а также на иных научно-практических конференциях и семинарах (Всероссийская научно-практическая конференция: **«Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения)»**, г. Саратов, 3-4 июня 2010 г.; V Международная школа молодых ученых-юристов **«Наследие юридической науки и современность»**, г. Химки Московская область, 26-28 мая 2010 г.; Всероссийская научно-практическая конференция **«Актуальные проблемы международно-правового обеспечения миграционной безопасности России»**, г. Москва, 23 марта 2011; VI Международная школа-практикум молодых ученых-юристов **«Государство в изменяющемся мире»**, г. Химки Московская область, 26-28 мая 2011 г.; Первый Евразийский антикоррупционный форум и

VII Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «**Правовые инновации в противодействии коррупции**», г. Москва, 30-31 мая 2012 г.). Проведены выступления с докладами перед практическими работниками Управлений ФМС субъектов Российской Федерации, а также студентами образовательных учреждений.

Материалы диссертационного исследования опубликованы в 13 научных статьях, общим объемом около 4,3 п.л.

Структура диссертации.

Структура диссертации обусловлена характером рассматриваемой проблемы и поставленными задачами исследования.

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя десять параграфов, заключения и библиографического списка использованных в диссертации источников.

Основное содержание диссертационной работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, излагаются цели и задачи, определяется объект и предмет исследования, его теоретическая, методологическая и нормативная правовая основа, раскрывается научная новизна и положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о теоретической и практической значимости работы, а также апробации ее результатов.

Первая глава «Административно-правовой институт лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации: общие положения» состоит из четырех параграфов и посвящена рассмотрению общетеоретических вопросов лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством россиян за рубежом.

В первом параграфе «Генезис формирования административно-правового института лицензирования в России» рассматриваются

основные этапы развития как института лицензирования в целом, так и лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за рубежом. В Российской Империи лицензирование применялось в различных областях, в том числе и в области трудовой миграции. Применение лицензирования в условиях советской правовой системы было весьма ограниченным.

В 90-х годах XX века возникла необходимость в создании правового института лицензирования. Государство в условиях смены экономического устройства и правового режима было заинтересовано в развитии рыночных отношений, однако особые виды предпринимательской деятельности, затрагивающие в процессе ее осуществления права и свободы неограниченного круга лиц, было недопустимым оставить вне государственной регламентации.

В период административной реформы принимается ряд документов по вопросам лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за рубежом. Однако все они имели существенные недостатки и требовали доработки. Все это объяснялось наличием широкого круга вопросов, подлежащих регулированию, и отсутствием как практического, так и теоретического опыта.

Далее автор рассматривает саму сферу трудоустройства граждан России за пределами Российской Федерации, ее структуру и основные показатели; географию распределения численности российских граждан, трудоустраивающихся за границу, по странам приема; основные характеристики трудового мигранта из России по возрастному параметру, уровню образования и полу; а также категории трудовых мигрантов из России.

На основе практических данных автор приходит к выводу о том, что основная группа российских граждан, трудоустраивающихся за рубежом – лица, работающие на судах под иностранными флагами, являются юридически слабо защищенными. Несмотря на меры, принятые

законодателем в последнее время, на уровне международного и национального законодательства отсутствуют действенные процедуры привлечения к ответственности владельцев судов, а также механизм обеспечения выплаты морякам компенсации за нарушения контрактных обязательств и компенсации за ущерб, нанесенный в результате действий морских пиратов. В отношении выплаты компенсаций считаем целесообразным закрепление обязанности страхования профессиональной ответственности посреднических агентств по примеру обязательного страхования деятельности агентств в области спорта.

Другую основную группу трудовых мигрантов из России составляют студенты в период каникул. Трудоустройство российских студентов осуществляется в рамках различных программ, имеющих разное целевое назначение. Однако специальное соглашение о взаимном трудоустройстве студентов заключено только с Германией, в соответствии с которым полномочия по организации данного сотрудничества возложены на ФМС России (ст. 1 Соглашения между ФМС России и Центральным посредническим ведомством Федерального агентства по труду ФРГ «О сотрудничестве в трудоустройстве студентов в период каникул» от 3 января 1994 года). В целом деятельность по трудоустройству российских студентов за рубежом регламентируется разрозненными нормативными актами разной юридической силы, хотя и нуждается в четком правовом регулировании. Этой цели может способствовать заключение такого рода соглашений с другими странами, которые наиболее востребованы в сфере трудоустройства российских студентов за рубежом, например, США, Великобритания, Франция, Австралия.

Во втором параграфе «Правовая характеристика деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» рассмотрены теоретические вопросы трудоустройства россиян за рубежом с точки зрения административного права.

Определяются понятия «миграция» и «мигрант», рассматриваются различные категории мигрантов. Особое внимание автора уделено категории внешней трудовой миграции. Приводятся различные способы выезда российских граждан на работу за рубеж по индивидуальному трудовому контракту: путем самостоятельного поиска иностранного работодателя, трудоустройство с использованием посреднических услуг либо заключение трудового контракта в рамках Программы трудоустройства при содействии ФМС России.

На основе анализа практических данных общероссийских спортивных федераций хоккея, футбола, баскетбола отдельно рассмотрен вопрос трудоустройства российских граждан, профессионально занимающихся спортом, за рубежом.

Автор приходит к выводу о том, основным способом трудоустройства российских граждан за пределами Российской Федерации является поиск иностранного работодателя через посреднические агентства. В России около 600 организаций зарегистрированы и фактически занимаются посредничеством в области трудоустройства российских граждан за рубежом. Однако лицензией по найму и трудоустройству за рубежом обладают только 500 из них. Другие 100 организаций обладают лицензией либо свидетельством об аккредитации на локальном уровне определенной сферы трудоустройства. Это означает, что лицензирование агентств по трудоустройству за рубежом осуществляется как на федеральном, так и на локальном уровне (в области спорта, прохождения стажировок студентами). В данном случае необходимо установить определенность в параллельном существовании нескольких систем лицензирования.

Автор формулирует собственное понятие «деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации».

Давая характеристику данному виду деятельности, автор обосновывает необходимость его отнесения к лицензируемой сфере.

В третьем параграфе «Нормативно-правовая основа лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» дается общая характеристика системы нормативно-правовых актов, регламентирующих лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Рассматриваются теоретические вопросы лицензирования как многоаспектного явления. Исследуются основные категории института лицензирования, даются понятия «лицензирование» и «разрешение», приводятся различные точки зрения ученых на их соотношение, на основе анализа которых автор приходит к выводу, что отождествление данных понятий представляется не вполне обоснованным.

Автор также констатирует, что лицензирование имеет двоякую направленность. С одной стороны оно заключается в предоставлении субъекту экономической деятельности разрешения на занятие определенной деятельностью, в наделении этого субъекта специальным правом, с другой стороны – это предписание уполномоченным органам осуществлять надзорную (контрольную) деятельность.

Давая подробную характеристику нормативно-правовых актов, отмечается, что нормативно-правовая база лицензирования достаточно динамична и подвержена постоянным изменениям со стороны законодателя. В особенности данное утверждение касается перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию.

Далее исследуется проблема соотношения законодательного и подзаконного регулирования, разграничение круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию закона, и общественных отношений, регулируемых подзаконными актами.

По результатам исследования автор приходит к выводу, что именно закон, а не подзаконный акт, становится основным источником правового

регулирования лицензирования, в том числе в сфере лицензирования деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации. Причинами приоритета закона являются: 1) в этой сфере затрагиваются фундаментальные права и конституционные свободы граждан; 2) сложная законодательная процедура служит действенным гарантом обеспечения безопасности личности, общества и государства; 3) закон в большей мере, чем подзаконный акт, застрахован от непродуманных решений.

Четвертый параграф «Лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, как административная процедура» посвящен исследованию процедурного характера лицензирования деятельности в сфере трудоустройства россиян за границей.

Одним из основных условий эффективного правового регулирования деятельности исполнительной власти является детализация процесса осуществления этой деятельности. Минимальной же структурной единицей данного управленческого процесса является административная процедура.

В работе рассмотрены специфические особенности административных процедур.

Автор приходит к выводу, что лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за пределами Российской Федерации, является административной процедурой, но не производством. Она включена в разрешительно-лицензионное производство, образованное на основе однородных индивидуальных административно-правовых дел (споров), объединенных общностью предмета.

Одна из задач административной реформы заключается в упрощении административных процедур. Упрощение же административных процедур (для заявителей) должно сопровождаться усложнением административных регламентов (для исполнителей), при этом не должно происходить снижение уровня качества административного процесса в целом.

Во исполнение правовых и методических документов (Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»; Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»; Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»; методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, разработанные Минэкономразвития России от 15.02.2006), в органах исполнительной власти Российской Федерации разрабатываются и используются новые типы регламентирующих документов:

- регламент внутренней организации деятельности;
- регламент взаимодействия органов власти;
- административный регламент исполнения государственной функции;
- административный регламент оказания государственной услуги.

Регламентация действий органов исполнительной власти, составляющих лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за пределами Российской Федерации, содержится в Административном регламенте Федеральной миграционной службы исполнения государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, утвержденном Приказом ФМС России от 17 октября 2007 года № 269⁷, который подробно рассматривается автором в работе.

Вторая глава «Административно-правовой режим лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации»

⁷ БНА. 2008. №1. (Приложения 2-21 не приводятся).

Федерации за пределами Российской Федерации», включающая в себя три параграфа, посвящена исследованию отличительных черт административно-правового режима лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за границей.

Первый параграф «Административно-правовой режим лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации как разновидность административно-правовых режимов» посвящен рассмотрению лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за рубежом как административно-правового режима.

В параграфе рассматриваются вопросы сущности правового режима после чего автор формулирует определение административно-правового режима, под которым в контексте теории административно-правовых режимов предлагается понимать совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в экономической сфере путем осуществления контрольно-разрешительных мероприятий в отношении отдельных видов деятельности в целях соблюдения хозяйствующими субъектами публичных интересов в процессе их осуществления. Следовательно, лицензирование представляет собой специфический административно-правовой режим, заключающийся в установлении четкого порядка деятельности хозяйствующих субъектов в связи с осуществлением ими определенных видов предпринимательской или иной деятельности либо в реализации субъективных прав, только при наличии специального разрешения, выдаваемого уполномоченными государственными органами.

Автор рассматривает режим лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, как разновидность лицензионного режима и, следовательно, обладающего присущими ему характеристиками.

Второй параграф «Критерии определения видов деятельности, подлежащей лицензированию. Критерии лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» обусловлен необходимостью выработки соответствующих признаков, на основании которых определенный вид деятельности может быть отнесен к лицензируемому.

Автор анализирует критерии определения лицензируемых видов деятельности, закрепленные в части 3 статьи 2 Федерального закона от 04.05.2011. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», относительно обоснования необходимости отнесения деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за границей, к лицензируемому виду деятельности.

Изучив точки зрения ученых на необходимость введения дополнительных критериев, автор обосновывает предложения по введению следующих дополнительных оснований разрешительного регулирования деятельности по трудоустройству граждан России за рубежом:

критерий необходимости квалифицированного и профессионального ведения деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за рубежом в определенных формах и определенными способами;

экстерриториальный характер деятельности по трудоустройству граждан России за пределами Российской Федерации.

Третий параграф «Механизм правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» посвящен анализу особенностей системы правовых средств, с помощью которых осуществляется регулирование лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за границей.

В литературе механизм правового регулирования толкуется неоднозначно. В связи с этим автор по результатам исследования различных точек зрения ученых-административистов и специалистов в области теории

государства и права приходит к выводу, что под механизмом правового регулирования следует понимать систему правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами государства.

Далее автор исследует элементы и стадии механизма правового регулирования, после чего подробно раскрывает такие его элементы как нормы права, правоотношения, а также акты реализации и применения права.

В параграфе автор также анализирует содержание такой правовой категории как метод правового регулирования, его виды, цели и стадии в данной сфере деятельности.

Механизм правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, представляется автором как совокупность следующих элементов: а) нормы права, регулирующие лицензирование деятельности; б) правоотношения, возникающие по поводу лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации; в) актов применения права в области лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

В работе раскрываются такие особенности элементов механизма правового регулирования лицензирования деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Существующая система административно-правовых норм в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, имеет ряд недостатков. Например, несмотря на большую работу по систематизации и кодификации административного законодательства, эта задача не решена до конца последовательно как в целом, так в частности в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за границей. Кодификации подвергнуты не все нормы, а лишь нормы, регулирующие

применение административных взысканий. Что же касается применения оптимальных мер административного принуждения (особенно мер административного предупреждения, а также некоторых мер административного пресечения), то они в основном остались вне кодификации.

Задача, таким образом, состоит в том, чтобы продолжить работу по систематизации и кодификации административного законодательства, в процессе которой постепенно устранять отмеченные недостатки. Не меньшее значение для совершенствования нормативной основы механизма административно-правового регулирования в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации имеет оптимальное соотношение материальных и процессуальных норм в Российской Федерации.

По своему характеру, в общем виде, лицензионные правоотношения в сфере лицензирования деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей являются административными. Одним из субъектов этих отношений является федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые имеют полномочия в области лицензирования. Другим же субъектом лицензионных правоотношений данного вида деятельности выступает российское юридическое лицо, осуществляющее деятельность по трудоустройству граждан России за границей.

В этих лицензионных правоотношениях присутствует юридически закрепленное неравенство сторон, поэтому субъектный состав лицензионных правоотношений по своему содержанию достаточно специфичен.

Третья глава «Правовое регулирование компетенции органов исполнительной власти в области лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» включает в себя три параграфа и посвящена исследованию компетенции органов исполнительной власти в

области лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

В первом параграфе «Органы государственного регулирования в области лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» исследуется система органов исполнительной власти, в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти представляют собой сложную иерархическую, разветвленную, многоотраслевую функциональную систему, объединяющую в себе как коллегиальные, так и единоличные органы.

В зависимости от характера, объема и содержания полномочий федеральные органы исполнительной власти подразделяются на органы общей, отраслевой и специальной (функциональной) компетенции. Приводится классификация субъектов правового регулирования лицензирования рассматриваемого вида деятельности.

В работе исследуется система органов исполнительной власти, в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Одним из видов федеральных органов исполнительной власти является федеральная служба. Федеральная миграционная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Автор исследует административно-правовой статус данного органа: в работе проводится детальный анализ компетенции ФМС России.

Освещается также правовой статус соискателей лицензии и лицензиатов. Автор обращает внимание, что данные понятия не

тождественны, несмотря на их порой синонимичное использование в нормативных актах.

Далее в параграфе подробно рассматриваются стадии лицензионной процедуры по лицензированию деятельности, связанной с трудоустройством граждан России за границей. Опираясь на статистические данные ФМС России, автор делает вывод о том, что за период 2007 по 2011(1-е полугодие) годы наблюдается незначительное снижение числа выданных лицензий, а также о том, что при сравнении мероприятий по лицензированию между собой выявляется большая распространенность мероприятий по оформлению и продлению уже выданной лицензии. Применение санкций, осуществляемое в судебном порядке, носит единичный характер.

Второй параграф «Лицензионный контроль и ответственность за нарушение законодательства в области лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» посвящен исследованию особенностей лицензионного контроля и мер ответственности, применяемых к нарушителям законодательства о лицензировании в рассматриваемой сфере.

Рассматриваются общетеоретические вопросы лицензионного контроля, поскольку в стадии контроля в наибольшей степени выражается сущность лицензирования. Анализируются установленные действующим законодательством полномочия лицензирующих органов в области контроля за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемого вида деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

В силу особого характера деятельности по трудоустройству граждан России за рубежом, связанного с экстерриториальностью данной деятельности, автор делает вывод о том, что российским трудовым мигрантам практически не оказывается юридическая помощь за рубежом, а также о том, что существует проблема применения ответственности в этой сфере. На практике государственные служащие иностранного государства, обладающие полномочиями в данной сфере, имеют тенденцию относить

ответственность за совершенные правонарушения к юрисдикции государства, поставляющего трудовые ресурсы. В результате чего отсутствие эффективного контроля за субъектами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в данной области, подменяется обвинениями в адрес иностранного государства в несовершенстве национального законодательства и ненадлежащей работы правоохранительных органов.

В случае выявления в результате мероприятия по контролю правонарушений к нарушителям применяются меры административной, а при выявлении грубых нарушений и уголовной ответственности. Охраняются лицензионные правоотношения в сфере лицензирования деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации мерами ответственности, предусмотренными действующим законодательством Российской Федерации.

К нарушителям применяются, в том числе, такие меры ответственности как приостановление и аннулирование лицензии. Но данные меры принуждения применяются только по решению суда. Самостоятельно же во внесудебном порядке лицензирующий орган может взимать штраф и выносить предупреждение по результатам проведенной проверки деятельности лицензиата.

С другой стороны законодательство о лицензировании предусматривает ответственность должностных лиц лицензирующих органов в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей при осуществлении лицензирования конкретных видов деятельности и в случае совершения противоправных действий (бездействия).

Третий параграф «Проблемы совершенствования законодательства и практики его реализации в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» содержит обоснованные

автором по результатам исследования предложения по совершенствованию законодательства и практики его реализации в рассматриваемой сфере.

В Заключении подводятся итоги проведенного исследования, обобщаются выводы и предложения, отражающие основные положения диссертации.

Основные положения диссертации отражены в 13 научных публикациях автора.

**Статьи, опубликованные в ведущих
рецензируемых научных журналах и изданиях,
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии**

1 Немченко О.В. Общие и специальные критерии лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за пределами РФ // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 5. - 0,4 п.л.

2. Немченко О.В. Лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, как административная процедура // Адвокат. 2010. № 11. - 0,3 п.л.

3. Немченко О.В. Трудоустройство российских граждан, профессионально занимающихся спортом, за рубежом (правовые аспекты) // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 1. - 0,4 п.л.

4. Немченко О.В. Правовая характеристика и сущность «трудового мигранта» в административном законодательстве Российской Федерации // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 5. - 0,4 п.л.

Другие научные публикации:

5. Немченко О.В. Проблемы трудовой миграции в странах Европейского Союза // Профессионал. 2006. № 1. - 0,4 п.л.

6. Немченко О.В. Проблемы правового регулирования трудовой миграции в странах ЕС (на примере Германии). Актуальные вопросы административного и финансового права: Сборник научных трудов. Выпуск 4. М.: МГИМО-Университет МИД России, 2006. - 0,5 п.л.

7. Немченко О.В. Развитие института лицензирования в России (Материалы V Международная школы молодых ученых-юристов «Наследие юридической науки и современность», г. Химки Московская область, 26-28 мая 2010 г.). - 0,4 п.л.

8. Немченко О.В. О проблемах правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2010 г.) / [редкол.: О.С.Ростова (отв. Ред.) и др.]; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. - 0,2 п.л.

9. Немченко О.В. Механизм правового регулирования лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2010. № 7. - 0,3 п.л.

10. Немченко О.В. История развития института лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами России // Миграционное право. 2011. № 3. - 0,2 п.л.

11. Немченко О.В. История развития института лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами России // Актуальные проблемы международно-правового обеспечения миграционной безопасности России: материалы международной научно-практической конференции / под общ. науч. ред. д. юрид. наук, проф. А.Г. Хабибуллина. – М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2011. - 0,2 п.л.

12. Немченко О.В. Законодательство в сфере лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за ее пределами // Государство в меняющемся мире: Материалы

VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26-28 мая 2011 г.) / отв. редактор В.И. Лафитский. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. - 0,4 п.л.

13. Немченко О.В. Роль современных административных процедур в российском праве // Правовые инновации в противодействии коррупции: Материалы первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30-31 мая 2012 г.) / отв. редактор В.И. Лафитский. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. - 0,4 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ №567

Издательство «МГИМО-Университет»
119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО(У) МИД РФ

12-21338



2012350772