ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В ГОСУДАРСТВАХ — ЧЛЕНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КАЛМЫКОВА Анастасия Валентиновна, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: adm1@izak.ru

Статья посвящена сравнительно-правовому анализу законодательства государств — членов Евразийского экономического союза в части регламентации административно-правовых режимов. В ней исследуются виды административно-правовых режимов, основания их введения в различных государствах — членах Евразийского экономического союза, особые методы государственного регулирования при введении административно-правовых режимов, а также ограничения, накладываемые на участников регулируемых отношений. Анализируются общие и отличительные черты административно-правовых режимов в государствах — членах Евразийского экономического союза. При рассмотрении вопросов правового регулирования административных режимов в государствах — членах Евразийского экономического союза автор исходит из того, что основаниями введения подобных режимов являются потребности, связанные с обеспечением безопасности вследствие социальных конфликтов (причин) и причин природного, техногенного и биологического характера, а также в связи с необходимостью установления особого рода регуляции. Данная задача еще более актуализируется в условиях научно-технического развития, создания принципиально новых технологий и производств, роста заболеваемости и смертности от воздействия вредных экологических факторов, прогрессирующего экономического кризиса, общего возрастания темпов и напряженности экономической, политической и социальной жизни.

Ключевые слова: административно-правовой режим, Евразийский экономический союз, режим чрезвычайной ситуации, законодательство государств — членов Евразийского экономического союза, свободные экономические зоны, паспортно-визовый режим, военное положение, ограничения, запреты, экономические административно-правовые режимы, дозволения.

THE LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES IN THE MEMBER STATES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

A. V. KALMYKOVA, senior research fellow of the department of administrative legislation and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: adm1@izak.ru

The article is devoted to comparative legal analysis of the legislation in the Member States of the Eurasian Economic Union regard to the regulation of administrative and legal regimes. It examines the types of administrative and legal regimes, the specific methods of state regulation of the introduction of administrative and regulatory regimes as well as the restrictions imposed on members of regulated relations. The article also analyzes the common and distinctive features of the administrative and legal regimes in the Member States of the Eurasian Economic Union. The author proceeds from the fact that the grounds for the establishment of administrative and legal regimes in the Member States of the Eurasian Economic Union are requirements relating to safety as the result of social conflicts (causes) and the causes of natural, technological and biological nature as well as due to the necessity of establishing a special kind of regulation. This task is even more actualized in terms of scientific and technological development, the creation of fundamentally new technologies and industries, and the growth of morbidity and mortality because of influence of harmful environmental factors, progressive economic crisis, general increase of paces and intensity of economic, political and social life.

Keywords: administrative-legal regime, the Eurasian Economic Union, a state of emergency, the law of the Member States EAEC, free economic zones, the passport and visa regime, military status, restrictions, prohibitions, economic administrative legal regimes permission.

DOI: 10.12737/23472

Административно-правовые режимы представляют собой особый комплекс мер государственного регулирования и административной деятельности. Установление подобных режимов предопределяется специальной значимостью обще-

ственных отношений; использованием особых принципов, форм и методов регулирования определенной деятельности; особой регламентацией прав и обязанностей субъектов режима. «Именно введение административно-правовых режимов позволяет посред-

ством применения строго определенных средств, инструментов создать оптимальную среду, позволяющую защитить и обеспечить условия для нормального функционирования и жизнедеятельности»¹.

Интегративное сотрудничество Российской Федерации с государствами, входящими в Евразийский экономический союз (ЕАЭС), представляющее собой одно из приоритетных направлений внешнеполитического и экономического развития Российской Федерации и рассчитанное на долгосрочную перспективу, предполагает сближение по целому ряду стратегических направлений, в том числе и тем группам общественных отношений, которые регулируются в рамках административно-правовых режимов. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. исходит из двух основных принципов при сближении: гармонизации национальных законодательств и унификации норм посредством принятия наднациональных правовых актов.

При этом унификация нормативного регулирования отдельных сфер, входящих в предмет Договора о ЕАЭС, предусматривает не просто принятие единых правил и идентичных механизмов правового регулирования в отдельных сферах, определенных Договором, но и предполагает, что такое единство основывается на общности законодательства государств — членов ЕАЭС.

В связи с этим интерес представляет сравнительно-правовое исследование административных режимов в государствах — членах ЕАЭС. Тем более что, как показал анализ законодательства государств — членов ЕАЭС, их насчитывается большое множество. Административно-правовые режимы классифицируются в зависимости от характера ситуаций, территориального и (или) временного действия, объекта, в отношении, которого происходит государственное воздействие, пределов ограничения конституционных прав и свобод, преобладающего метода регулирования общественных отношений. Так, в Республике Казахстан выделяются региональные режимы, регулирующие состояние объектов, подведомственных субъектам Республики Казахстан, и местные режимы, действующие на территории муниципальных образований, которые могут вводиться актами органов местного самоуправления. При классификации по носителю административно-правового режима выделяют определенные территории (режим закрытого административно-территориального образования, режим исключительной экономической зоны), правовые образования и институты (режим законодательства, режим отрасли), организации (режим атомной электростанции, военного объекта), социальные и природно-техногенные процессы (режимы труда и отдыха, чрезвычайной ситуации), предметы материально-

го мира (режимы имущества, природных ресурсов, документов), административную деятельность (режим секретности, таможенные режимы)².

Различают чрезвычайные (экстремальные) и обычные административные правовые режимы. Чрезвычайные (экстремальные) административно-правовые режимы связаны с ограничением конституционных прав и свобод граждан, хозяйственной деятельности организаций, созданием государственных органов с чрезвычайной компетенцией, наделением существующих государственных органов чрезвычайными полномочиями, возложением на граждан и организации дополнительных обязанностей. В отличие от них для обычных режимов характерны большая самостоятельность граждан и организаций по реализации своих субъективных прав, а также отсутствие чрезвычайной компетенции органов государственного управления.

Сопоставление российского законодательства и законодательства государств — членов ЕАЭС показывает, что в них устанавливаются те же типы конкретных административно-правовых режимов. Исследователи исходят из того, что назначение административно-правовых режимов — это прежде всего регулирование особых государственных состояний с помощью системы специальных средств³. К таким средствам, как правило, относятся:

- 1) правовые акты и нормы, устанавливающие особый порядок деятельности в тех или иных сферах;
- 2) уполномоченные государственные органы, специально создаваемые или наделенные полномочиями формировать и поддерживать соответствующий режим;
- 3) детальная регламентация действий субъектов права и их взаимоотношений между собой;
- 4) строгая система контроля и ответственности за деятельность в рамках административно-правового режима;
- 5) более широкое применение разрешительных и запретительных методов;
- 6) наличие специальных организационных, технических, материальных и финансовых средств (техники, ресурсов и т. п.).

Как правило, основаниями введения подобных режимов являются потребности, связанные с обеспечением безопасности вследствие социальных конфликтов (причин) и причин природного, техногенного и биологического характера, а также с необходимостью установления особого рода регуляции. Профессор С. С. Маилян справедливо отмечал, что

² См.: *Такешова Л. А.* Основные начала теории административно-правовых режимов // Вестник КазНУ. Серия юридическая. 2011. № 5. Специальный выпуск.

³ См.: *Егоров Д. А.* Административно-правовой режим: теоретические аспекты содержания // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2015. № 1.

¹ Административное право: учебный курс / под ред. *Р. А. Подопригоры*. Алматы, 2010. С. 280.

«...в большинстве случаев проблематика административно-правовых режимов рассматривается лишь применительно к режимам чрезвычайного и военного положения»⁴. Эта тенденция характерна не только для Российской Федерации, но и для иных государств — членов ЕАЭС. Так, при исследовании административно-правовых режимов в Республике Казахстан основное внимание уделяют чрезвычайным (экстремальным) административно-правовым режимам⁵, которые (как и в Российской Федерации) подразделяются на чрезвычайное и военное положение.

Правовую основу введения чрезвычайного положения составляют Конституция и Закон Республики Казахстан от 8 февраля 2003 г. № 387-ІІ «О чрезвычайном положении»⁶. Совокупностью иных нормативных правовых актов Республики Казахстан регламентируются статус и деятельность отдельных органов управления в условиях чрезвычайного положения.

Статья 1 названного Закона исходит из того, что чрезвычайное положение — это временная мера, применяемая исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Республики Казахстан и представляющая собой особый правовой режим деятельности государственных органов, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнительные обязанности. Тем самым рассматриваемый вид административного режима относится к режимам временным.

Основаниями введения чрезвычайного положения в Республике Казахстан являются: 1) чрезвычайные ситуации социального характера, вызванные массовым переходом Государственной границы Республики Казахстан с территориями сопредельных государств; попытками насильственного изменения конституционного строя Республики Казахстан; актами терроризма; действиями, направленными на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Республики Казахстан; массовыми беспорядками, межнациональными и межконфессиональными конфликтами; блокадой или захватом отдельных местностей, особо важных и стратегических объектов; подготовкой и деятельностью незаконных вооруженных формирований; вооруженным мятежом; диверсией; провокационными действиями со стороны других государств с целью навязывания во-

оруженного конфликта; нарушением территориальной целостности Республики Казахстан; 2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, вызванные стихийными бедствиями (землетрясения, сели, лавины, наводнения и др.), кризисными экологическими ситуациями, природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражением сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями, промышленными, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях и требующие скорейшей стабилизации обстановки, обеспечения правопорядка, создания условий для проведения необходимых спасательных и аварийно-восстановительных работ; 3) реальная угроза стихийного бедствия или крупномасштабной аварии (катастрофы) на основании представления уполномоченного органа в сфере гражданской защиты.

Введение чрезвычайного положения обусловлено невозможностью стабилизации сложившейся ситуации посредством применения иных мер реагирования. Чрезвычайное положение на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях вводится Президентом Республики Казахстан соответствующим указом после официальных консультаций с премьер-министром и председателями палат Парламента Республики Казахстан с незамедлительным информированием Парламента Республики Казахстан (ст. 5 Закона).

В целях устранения обстоятельств, послуживших основаниями введения чрезвычайного положения, могут быть введены основные и дополнительные меры и ограничения (гл. 4 Закона). Подобные меры можно условно разделить на меры, которые направлены на пресечение указанных обстоятельств (запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности юридических лиц; приостановление деятельности юридических лиц, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества; установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности физических и юридических лиц, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств; ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных, наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров, а также этилового спирта, алкогольной продукции; временное изъятие у физических лиц оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у юридических лиц — временное изъятие, наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами,

⁴ Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 4.

⁵ См.: Административное право / под ред. Р. А. Подопригоры. С. 281.

⁶ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 3. Ст. 18.

также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ и т. д.), и меры, направленные на профилактику их возникновения в будущем (усиление охраны общественного порядка, охраны особо важных государственных и стратегических объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта; эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами; введение комендантского часа и т. д.). Правила применения дополнительных мер и временных ограничений в условиях чрезвычайного положения утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 января 2014 г. № 35⁷.

В отличие от чрезвычайного положения основанием введения военного положения являются случаи проявления агрессии против Республики Казахстан либо непосредственная внешняя угроза ее безопасности. Согласно Закону Республики Казахстан от 5 марта 2003 г. № 391-III «О военном положении»⁸ введение военного положения может предшествовать объявлению состояния войны либо следовать за его объявлением.

Действующее законодательство Кыргызской Республики также относит к экстраординарным административно-правовым режимам чрезвычайное положение и военное положение. Конституционный закон Кыргызской Республики от 24 октября 1998 г. № 135 «О чрезвычайном положении»⁹ определяет основания для введения режима чрезвычайного положения; порядок его введения; временные и пространственные границы действия; особый режим деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений; а также меры и временные ограничения прав и свобод граждан. Согласно указанному Закону чрезвычайное положение представляет собой временную меру, вводимую на всей территории Кыргызской Республики либо в отдельных ее местностях, при возникновении кризисных ситуаций, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер биологического характера, социального характера, природно-техногенного характера, применяемую исключительно в интересах обеспечения безопасности ее граждан и защиты конституционного строя и представляющую особый правовой режим деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, независимо от форм собственности.

Статья 2 Конституционного закона Кыргызской Республики от 30 апреля 2009 г. № 149 «О военном положении» в качестве основания для введения военного положения на всей территории Кыргызской Республики или в отдельных ее местностях указывает агрессию против Кыргызской Республики или непосредственную угрозу агрессии. При этом агрессией против Кыргызской Республики признаются: вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Кыргызской Республики, любая военная оккупация территории Кыргызской Республики, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия (захват) территории Кыргызской Республики или ее части с применением вооруженной силы; бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Кыргызской Республики или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Кыргызской Республики; нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Кыргызской Республики независимо от места их дислокации; действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Кыргызской Республики; засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Кыргызской Республики. Непосредственной угрозой агрессии против Кыргызской Республики могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Кыргызской Республики, включая объявление войны Кыргызской Республике.

Практически во всех государствах-членах действует административный режим чрезвычайной ситуации, который также относится к режимам чрезвычайным. В отдельных государствах — членах ЕАЭС базовые акты, устанавливающие основы и организацию защиты населения при чрезвычайных ситуациях, были приняты еще в 1998 г. (Республика Беларусь и Республика Армения¹⁰). В иных же странах — участницах ЕАЭС модернизация законодательства прошла путем

⁷ См.: Казахстанская правда. 2014. 2 апр.

⁸ См.: Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 4. Ст. 22.

⁹ См.: Нормативные акты Кыргызской Республики. 1998. № 21.

¹⁰ См.: Закон Республики Армения от 2 декабря 1998 г. № ЗР-265 «О защите населения при чрезвычайных ситуациях» // Официальные ведомости Республики Армения. 1998. № 33; Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Народная газета. 1999. 4 сент.

принятия новых актов в данной области. В Республиках Кыргызстан и Казахстан регламентация вопросов введения режима чрезвычайных ситуаций рассматривается в рамках системы гражданской защиты — как системы общегосударственных и оборонных мероприятий, обеспечивающих в мирное и военное время защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций техногенного, природного и биолого-социального характера, а в военное время — от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий¹¹. При этом Закон Республики Казахстан от 11 апреля 2014 г. № 188-V ЗРК «О гражданской защите»¹² представляет особый интерес, так как он не только регулирует общие организационно-правовые отношения в области защиты населения, окружающей среды и объектов хозяйствования, но и устанавливает нормы оказания экстренной медицинской и психологической помощи населению, находящемуся в зоне чрезвычайной ситуации, обеспечения пожарной и промышленной безопасности, а также определяет основные задачи, организационные принципы построения и функционирования гражданской обороны Республики Казахстан, формирование, хранение и использование государственного материального резерва, организацию и деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, представляя тем самым единый систематизированный нормативный правовой акт в данной сфере, что, безусловно, облегчает его применение.

В зависимости от территории поражения и уровня реагирования законодательством стран — участниц ЕАЭС чрезвычайные ситуации классифицируются на объектовые, местные, региональные, глобальные, трансграничные¹³. Классификация чрезвычайных ситуаций в законодательстве государств — членов ЕАЭС может быть проведена и по иным критериям: количество пострадавших, величина материального ущерба; количество населения с нарушенной жизнедеятельностью¹⁴. В зависимости от вида чрезвычайной ситуации устанавливаются применяемые государством меры, силы и средства для ликвидации последствий возникшей чрезвычайной ситуации, огра-

ничения хозяйственной деятельности юридических лиц и конституционных прав и свобод граждан. Так, согласно ст. 7 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» ликвидация локальных чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций; местных и региональных чрезвычайных ситуаций — силами и средствами местных исполнительных и распорядительных органов; республиканских (государственных) чрезвычайных ситуаций — республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь. По своей правовой природе режим чрезвычайной ситуации является ситуационным, поскольку начинает действовать с момента возникновения чрезвычайной ситуации и заканчивается в момент полной ликвидации ее последствий.

Практически во всех государствах — членах ЕАЭС выделяются административно-правовые режимы, направленные на обеспечение национальной безопасности: режим государственной тайны и режим государственной границы.

Законодательство государств — членов ЕАЭС¹⁵ исходит из того, что государственная граница есть линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющая пределы территории — суши, вод, недр и воздушного пространства государства. Таким образом, это юридически закрепленные границы территории, на которую распространяется суверенная власть государства.

Как показывает анализ законодательных актов государств — членов ЕАЭС, режим государственной границы представляет собой совокупность правил, издаваемых органами исполнительной власти с целью конкретизации закона и регламентирующих: 1) порядок пересечения государственной границы, плавания и пребывания невоенных и военных морских, (воздушных) судов в водах пограничных морей, рек и иных водоемов, их захода и пребывания во внутренних водах и в воздушном пространстве над территорией государства; 2) содержание государственной границы; 3) пропуск лиц, транспортных средств, грузов и иного имущества; 4) порядок ведения предпринимательской, промысловой и иной деятельности на государственной границе гражданами, иностранцами гражданами и лицами без гражданства; 5) во-

¹¹ Именно такое определение гражданской защиты дано в абз. 7 ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 239 «О гражданской защите».

¹² См.: Казахстанская правда. 2014. 15 апр.

¹³ Название указанных видов чрезвычайных ситуаций могут изменяться в зависимости от административно-территориального устройства государства — члена ЕАЭС.

¹⁴ Так, например, согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2011 г. № 733, основными критериями классификации чрезвычайных ситуаций являются количество пострадавших; экономический ущерб; количество населения с нарушенной жизнедеятельностью; характер проявления (природный, техногенный, экологический, биолого-социальный, конфликтный).

¹⁵ См. Закон Кыргызской Республики от 16 мая 2015 г. № 98 «О Государственной границе Кыргызской Республики», Закон Республики Армения от 17 декабря 2001 г. № ЗР-265 «О Государственной границе», Закон Республики Казахстан от 16 января 2013 г. № 70-V ЗРК «О Государственной границе Республики Казахстан», Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь».

просы, связанные с поддержанием режима государственной границы и разрешением пограничных инцидентов на определенных участках границы.

Неотъемлемым элементом суверенитета и системы государственного управления является режим государственной тайны. Действующее законодательство государств — членов ЕАЭС специальными законодательными актами¹⁶ не только определяет категории сведений, в отношении которых может быть установлен данный режим, но и систему органов защиты государственной тайны, механизм допуска физических и юридических лиц к работе со сведениями, составляющими государственную тайну, порядок проведения надзора и контроля в сфере защиты государственной тайны, а также меры ответственности лиц, нарушивших режим секретности. Отметим, что государства-члены, хотя и исходят из общего принципа необходимости сохранения сведений в определенной области в тайне с целью обеспечения безопасности государства, жизненно важных интересов граждан, общества и государства, устанавливают различные категории тайны. Если в республиках Армения, Беларусь и Казахстан выделяют государственные секреты и служебную тайну, то государственные секреты Кыргызской Республики подразделяются на три категории: государственная, военная и служебная тайны (ст. 5 Закона Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»).

Еще одной общей разновидностью административного режима для всех государств — членов ЕАЭС является паспортно-регистрационный, или паспортно-визовый, режим. Основу указанного режима составляют определенные типы правового регулирования, среди которых основными являются: дозволительный, регламентационный, разрешительный, запретительный, обязывающий, которые находят свое отражение в законодательных актах государств — членов ЕАЭС. Например, в Законе Республики Кыргызстан от 30 июля 2002 г. № 133 «О внутренней миграции» в зависимости от характера норм, составляющих паспортно-регистрационный режим, можно выделить два вида режима пребывания граждан — общий и особый (специальный). Каждый имеет свои специфические особенности как в системе их правового регулирования, так и в способах их поддержания. Общий паспортно-регистрационный режим действует на большей части территории Кыргызстана, для него характерно отсутствие каких-либо ограничений в регистрации по месту жительства или пребывания,

проживания и передвижения граждан. Паспортно-регистрационный режим особого (специального) вида устанавливается в местностях и населенных пунктах, перечень которых определяется ведомственными нормативными актами, и имеет своей целью обеспечение усиленной охраны правопорядка, государственной безопасности и охраны здоровья населения. Основной характерной чертой такого режима является введение системы ограничений на въезд, проживание и передвижение в этих местностях.

В Республике Беларусь особую роль в формировании и обеспечении административно-правового режима миграции играют органы внутренних дел, реализующие государственную политику в области миграции населения и выполняющие наибольшее количество функций в данной сфере¹⁷. Именно на указанные органы возложен контроль за пребыванием иностранцев в Республике Беларусь, временным и постоянным проживанием иностранцев в Республике Беларусь, транзитным проездом (транзитом) иностранцев через территорию Республики Беларусь; контроль за привлечением нанимателями Республики Беларусь для осуществления трудовой деятельности иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь. В Республике Армения государственное управление сферой миграции носит децентрализованный характер. Так, формирование административно-правового режима миграции иностранцев относится к компетенции Государственной миграционной службы, созданной в соответствии с Указом Президента Республики Армения от 18 ноября 2009 г. NH-286-N «О создании Государственной миграционной службы при Министерстве территориального управления Республики Армения». Обеспечение же выполнения режимных требований, применение мер ответственности за их нарушение, отдельных режимных мероприятий, а также оказание государственных услуг в сфере миграции возложены на полицию Республики Армения, являющуюся частью единой централизованной системы органов внутренних дел при Правительстве Армении.

Регламентация режима миграции в Республике Казахстан различается в зависимости от вида миграции, указанного в ст. 3 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV ЗРК «О миграции населения»: с целью возвращения на историческую родину; с целью воссоединения семьи; с целью получения образования; с целью осуществления трудовой деятельности; по гуманитарным и политическим мотивам. Анализ названного Закона позволяет утверж-

¹⁶ См. Закон Кыргызской Республики от 14 апреля 1994 г. № 1476-ХІІ «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»; Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. № 349-І «О государственных секретах»; Закон Республики Армения от 30 декабря 1996 г. № ЗР-94 «О государственной и служебной тайне»; Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах».

¹⁷ См.: Федорако А. И. Контрольно-надзорные полномочия органов внутренних дел в области обеспечения административно-правового режима миграции иностранцев в Республике Беларусь // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2015. № 1.

дать, что в рамках общего административно-правового режима миграции выделяются следующие отдельные виды режимов: режим иммиграции, режим внешней миграции, режим внутренней миграции. Основными методами регулирования внутренней и внешней миграции по законодательству Республики Казахстан являются: выдача разрешений на въезд и выезд, разрешений на временное и постоянное проживание, разрешений на привлечение иностранной рабочей силы; квотирование.

В целях обеспечения защиты публичного интереса при осуществлении предпринимательской деятельности практически во всех государствах — членах ЕАЭС действуют специальные административно-правовые режимы, результатом которых является предоставление разрешений на осуществление определенных видов деятельности (совершение действий). Сюда можно отнести режим лицензирования, регистрационный режим, а также иные процедуры, характеризующие разрешительную деятельность органов государственной власти (квотирование, аккредитация, сертификация, оценка, допуск и т. д.). Характеризуя лицензионно-разрешительный режим, А. Е. Жатканбаева указывает: «Данный режим представляет собой комплекс взаимных прав и обязанностей государственных органов власти, физических и юридических лиц в процессе проведения контрольных и разрешительных мероприятий, целью которых является выдача и получение специальных разрешений (специальных прав) на совершение определенных действий, осуществление деятельности и проч.»¹⁸

Следует отметить, что указанные выше административно-правовые режимы в государствах — членах ЕАЭС имеют общую правовую направленность регулирования — ограничительную, посредством которой обеспечивается безопасность, охрана, предотвращение противоправных действий. В основе подобных режимов лежат правовые ограничения, запреты, меры пресечения, санкции. Однако выделяют и иную группу режимов, направленных на развитие определенного вида деятельности, на стимулирование отдельных субъектов, где основными средствами государственного управления являются дозволения, льготы, поощрения¹⁹.

Так, для всех государств — членов ЕАЭС характерно наличие административно-правового режима особых экономических зон²⁰. При определении эко-

номических зон (свободных, специальных) законодательство государств — членов ЕАЭС исходит из того, что это обособленная территория, создаваемая на основе закона или нормативного правового акта высшего органа исполнительной власти; в ее границах осуществляются определенные виды деятельности; данные виды деятельности осуществляются специальными субъектами, получившими статус резидентов; в границах зон действует специальный правовой режим специальной экономической зоны для осуществления видов предпринимательской деятельности. Основными законодательными актами в этой сфере в свободных экономических зонах определены особый налоговый и таможенный режимы деятельности, в некоторых случаях — и особый валютный режим (ст. 7 Закона Кыргызской Республики «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике»). В Республиках Казахстан и Беларусь установлены особенности земельного и трудового регулирования, а также гарантии прав резидентов особых экономических зон. Конкретные меры в законодательстве государств-членов различны. Создание экономических зон и установление особого льготного режима деятельности на их территории должно способствовать ускорению развития современных высокопроизводи-

«О создании специальной экономической зоны “Астана — новый город”», от 19 декабря 2007 г. № 495 «О создании специальной экономической зоны “Национальный индустриальный нефтехимический технопарк”»; в Кыргызстане: Закон Кыргызской Республики от 11 января 2014 г. № 6 «О свободных экономических зонах в Кыргызской Республике», постановление Правительства Кыргызской Республики от 1 августа 2014 г. № 431 «Об утверждении положений о свободных экономических зонах “Бишкек”, “Каракол”, “Лейлек”, “Маймак” и “Нарын”»; в Республике Армения свободные экономические зоны создаются и осуществляют свою деятельность на основании Закона Республики Армения от 18 июня 2011 г. № ЗР-193 «О свободных экономических зонах». Основным законодательным актом, регламентирующим свободные экономические зоны в Республике Беларусь, является Закон Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 213-З «О свободных экономических зонах», во исполнение которого принят ряд подзаконных нормативных правовых актов (указы Президента Республики Беларусь от 20 марта 1996 г. № 114 «О свободных экономических зонах на территории Республики Беларусь», от 9 июня 2005 г. № 262 «О некоторых вопросах деятельности свободных экономических зон на территории Республики Беларусь», постановления Совета Министров Республики Беларусь от 17 апреля 2012 г. № 354 «О некоторых вопросах деятельности в свободных экономических зонах», от 21 мая 2009 г. № 657 «Об утверждении положений о свободных экономических зонах и внесении изменений и дополнений в постановления Совета Министров Республики Беларусь (признании отдельных из них либо их положений утратившими силу) по вопросам деятельности свободных экономических зон»).

¹⁸ Административное право / под ред. Р. А. Подопригоры. С. 282.

¹⁹ См.: Такешова Л. А. Указ. соч.

²⁰ В Республике Казахстан правовую основу подобного режима составляют: Закон Республики Казахстан от 21 июля 2011 г. № 469-IV ЗРК «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан», Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V ЗРК, Указ Президента Республики Казахстан от 29 июня 2001 г. № 645

тельных, конкурентоспособных производств, привлечению инвестиций, новых технологий в отрасли экономики и регионы, социально-экономическому развитию региона в целом, а также повышению занятости населения.

В Республике Казахстан также устанавливается режим свободного порта, которого нет, кроме Российской Федерации, в иных государствах — членах ЕАЭС. Согласно Указу Президента Республики Казахстан от 26 апреля 2002 г. № 853 «О создании специальной экономической зоны “Морпорт Актау”»²¹ специальная экономическая зона создается в целях ускоренного развития региона для активизации вхождения экономики Республики в систему мировых хозяйственных связей, создания высокоэффективных, в том числе высокотехнологичных и конкурентоспособных производств, освоения выпуска новых видов продукции, привлечения инвестиций, совершенствования правовых норм рыночных отношений, внедрения современных методов управления и хозяйствования, а также решения социальных проблем²².

Нельзя не сказать и о том, что в государствах — членах ЕАЭС выделяются и такие административно-правовые режимы, необходимость установления ко-

торых вытекает из международных правовых актов. К таковым относятся: режим карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных²³; режим обращения с радиоактивными отходами²⁴; режим зон ограничения полетов²⁵ и др. Так, например, в Республике Армения Законом от 15 марта 2007 г. № ЗР-81 «Об авиации» предусмотрены три вида режима зон (режимов) ограничения полетов: запретной зоны, зоны ограниченного использования или опасной зоны для авиации. Порядок введения данных режимов установлен Правительством Республики Армения, исходя из соображений обороноспособности страны или безопасности полетов.

Проведенный анализ законодательства государств — членов ЕАЭС показал, что практически во всех государствах-членах законодатель исходит из того, что установление административно-правового режима обеспечивает определенный порядок функционирования субъектов в определенных ситуациях. Основаниями введения административно-правовых режимов служат ситуации, когда применение повседневных мер государственного регулирования либо неэффективно, либо недостаточно, либо невозможно.

²¹ Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2002. № 10. Ст. 94.

²² В п. 4 Положения о специальной экономической зоне «Морпорт Актау» закрепляются следующие приоритетные виды деятельности на ее территории: производство электробытовых приборов; производство кожаной и относящейся к ней продукции; производство продуктов химической промышленности; производство резиновых и пластмассовых изделий; производство прочей неметаллической минеральной продукции; металлургическая промышленность; производство готовых металлических изделий; производство машин и оборудования; производство нефтехимической продукции; складское хозяйство и вспомогательная транспортная деятельность; производство основных фармацевтических продуктов и препаратов; производство электромоторов, генераторов, трансформаторов, электrorаспределительной и контрольной аппаратуры; производство электропроводки и электропроводных приборов; строительство и ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных непосредственно для осуществления видов деятельности в соответствии с проектно-сметной документацией.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Административное право: учебный курс / под ред. Р. А. Подопригоры. Алматы, 2010.
- Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 3. Ст. 18.
- Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 4. Ст. 22.
- Егоров Д. А. Административно-правовой режим: теоретические аспекты содержания // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2015. № 1.
- Казахстанская правда. 2014. 15 апр.
- Казахстанская правда. 2014. 2 апр.
- Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.

²³ Законы Республики Казахстан от 11 февраля 1999 г. № 344-І «О карантине растений», от 3 июля 2002 г. № 331-ІІ «О защите растений», от 10 июля 2002 г. № 339-ІІ «О ветеринарии»; законы Кыргызской Республики от 30 декабря 2014 г. № 175 «О ветеринарии», от 12 января 2015 г. № 2 «О карантине растений»; Закон Республики Беларусь от 25 декабря 2005 г. № 77-3 «О защите растений»; законы Республики Армения от 20 марта 2000 г. «О защите растений и карантине растений», от 30 декабря 1999 г. № ЗР-16 «О ветеринарии».

²⁴ Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 г. № 302-ІІІ ЗРК «О безопасности химической продукции», постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 декабря 2015 г. № 885 «Об утверждении Порядка обращения с опасными отходами на территории Кыргызской Республики».

²⁵ Закон Республики Казахстан от 15 июля 2010 г. № 339-ІV ЗРК «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации», Воздушный кодекс Кыргызской Республики от 6 августа 2015 г. № 218; Воздушный кодекс Республики Беларусь от 16 мая 2006 г. № 117-3, Закон Республики Армения от 15 марта 2007 г. № ЗР-81 «Об авиации».

Народная газета. 1999. 4 сент.

Официальные ведомости Республики Армения. 1998. № 33.

Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2002. № 10. Ст. 94.

Такешова Л. А. Основные начала теории административно-правовых режимов // Вестник КазНУ. Серия юридическая. 2011. № 5. Специальный выпуск.

Федорако А. И. Контрольно-надзорные полномочия органов внутренних дел в области обеспечения административно-правового режима миграции иностранцев в Республике Беларусь // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2015. № 1.