

Министерство науки и высшего образования РФ
Алтайский государственный университет
Юридический институт

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ВОССОЕДИНЕНИЯ НОВЫХ РЕГИОНОВ С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

Коллективная монография



Барнаул

Издательство
Алтайского государственного
университета
2024

УДК 342.1
ББК 67.400.6
П 685

Рецензенты:

А. В. Безруков, доктор юридических наук,
профессор Сибирского федерального университета;

Н. В. Асеева, декан юридического факультета
Донецкого государственного университета, кандидат юридических наук, доцент;

А. П. Солонина, кандидат юридических наук, доцент, проректор
Донбасского государственного университета юстиции Минюста России

**Издание осуществлено по гранту Российского научного фонда № 23-28-00138
«Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного
состояния и пути достижения самодостаточности»**

Редакционная коллегия:

Е. С. Аничкин, доктор юридических наук, директор юридического института,
заведующий кафедрой конституционного и международного права
Алтайского государственного университета;

В. В. Сорокин, доктор юридических наук, профессор
Алтайского государственного университета

П 685 **Правовые вопросы воссоединения новых регионов с Российской Федерацией** : коллективная монография / под ред. Е. С. Аничкина, В. В. Сорокина ; Министерство науки и высшего образования РФ, Алтайский государственный университет. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2024. — 298 с.

ISBN 978-5-7904-2842-5.

В книге представлена правовая модель воссоединения новых регионов с Российской Федерацией. Аналогов подобным монографическим научным разработкам пока нет.

Издание представляет интерес для научных работников, преподавателей вузов, аспирантов и студентов, органов государственной власти и местного самоуправления, активных субъектов гражданского общества. Законодательство Российской Федерации приведено по состоянию на 1 апреля 2024 г.

УДК 342.1
ББК 67.400.6

ISBN 978-5-7904-2842-5

© Коллектив авторов, 2024

© Оформление. Издательство

Алтайского государственного университета, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I

ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

<i>Аничкин Е. С.</i> Генезис и основные вехи развития законодательства Донецкой и Луганской народных республик в 2014–2024 гг.: от непризнанных государств до субъектов Российской Федерации.....	10
<i>Русанов В. В.</i> Перспективы совершенствования и становления государственной власти в новых регионах России	37
<i>Филипенко Т. В.</i> Формирование региональной системы контрольно-надзорной деятельности в Донецкой Народной Республике.....	41
<i>Шелухин Н. Л.</i> Роль органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления Донецкой Народной Республики в минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования.....	48
<i>Малкин В. Ю., Голубцова О. А.</i> Угрозы экономической безопасности регионов России в современных условиях.....	67
<i>Хараберюш И. Ф.</i> Минимизация криминальных угроз экономической безопасности субъектов хозяйствования.....	72
<i>Сорокин В. В.</i> Мониторинг юридической разработанности использования беспилотных летательных аппаратов в гражданских целях.....	85

Раздел II

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ИСТОРИЧЕСКОЙ ПАМЯТИ В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

<i>Николаев А. А.</i> Историческая память как основа воссоединения новых регионов с Российской Федерацией.....	92
<i>Соловьева Р. П., Соловьева Ю. М.</i> Историческая память в контексте Специальной военной операции.....	97
<i>Васильев А. А., Ужанов А. Е., Зеленин Ю. А., Печатнова Ю. В.</i> Мемориальное право: национальные и международные аспекты	105
<i>Мазуров В. А., Якушева Т. В.</i> О некоторых аспектах реализации стратегического национального приоритета «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти»	128

Раздел III**ПРАВОВАЯ ОХРАНА ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА
В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ**

<i>Голубцова О.А.</i> Международный опыт правового противодействия фейковизации информационного пространства	134
<i>Одегова Л.Ю., Соловьёва Ю.А.</i> Обеспечение национальной информационной безопасности в условиях проведения СВО на основе международных стандартов.....	140
<i>Пефтиев О.В., Кондратьев В.А.</i> О механизмах правовой защиты культурных ценностей в кризисных социально-политических ситуациях	148
<i>Ковалёва И.И., Одинцова Е.А.</i> Патриотическое воспитание как основание и механизм формирования гражданской позиции	155
<i>Стародубцева М.А.</i> Организация работы по противодействию распространению идеологии терроризма в образовательных организациях новых регионов РФ.....	161

Раздел IV**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ**

<i>Войтов А.В., Ильин Ю.В.</i> Ополченец и доброволец: правовой статус.....	168
<i>Мироненко С.Ю.</i> Понятие и виды международных преступлений.....	173
<i>Канакова А.Е.</i> Особенности правового регулирования налогообложения в ДНР и ЛНР в переходный период	179
<i>Машуков Р.А.</i> Правовые аспекты легального обеспечения гражданских правоотношений в новых регионах Российской Федерации (на примере Луганской Народной Республики).....	212
<i>Кондратьев В.А., Пефтиев О.В.</i> Особенности правового регулирования трудовых отношений в новых регионах Российской Федерации.....	220
<i>Коваленко Е.Ю.</i> Возмещение имущественного и морального вреда в условиях военных действий и чрезвычайных ситуаций: основы национального и международного правового регулирования.....	228
<i>Кулакова Е.В.</i> О конституционном принципе равенства граждан и новеллах института прекращения гражданства Российской Федерации	237
<i>Дудко Н.А.</i> О введении суда с участием присяжных заседателей в новых регионах Российской Федерации	243
<i>Демидов С.С.</i> Проблемы и вызовы продвижения бизнес-стартапов в условиях воссоединения новых регионов с Российской Федерацией	251

Раздел V**ДОКТРИНАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ
НОВЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ**

<i>Сорокин В. В.</i> Правовые вопросы воссоединения новых регионов с Российской Федерацией	258
<i>Коваленко Н. Е.</i> Некоторые аспекты интеграции новых территорий в правовую систему Российской Федерации.....	268
<i>Седнев В. В., Мудрецова К. В.</i> Непризнанные государства-I: проблема понятия	272
<i>Седнев В. В., Войтова О. В.</i> Непризнанные государства-II: проблема типологии	281
<i>Исаков В. Б.</i> Раненая земля: дорожные заметки о командировке в ДНР в 2016 году.....	290

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Укрепление государственного суверенитета России привело к постановке вопроса о воссоединении новых регионов с Российской Федерацией. Представленное в коллективной монографии исследование направлено на проведение комплексного анализа правовых систем ЛНР и ДНР, начиная с предпосылок их формирования и заканчивая перспективами развития. В качестве основной исследовательской цели можно обозначить создание научных основ формирования модели правовых систем ЛНР и ДНР, в пределах которой не только будут выявлены негативные характеристики, пробелы, коллизии в рамках правовых систем ЛНР и ДНР с предложением путей их преодоления, но и положительные тенденции, национальные политические и иные объективные особенности, требующие дополнительного развития и детализации.

Важно отметить, что заявленная проблематика не рассматривается с позиции формально-юридического анализа нормативных правовых актов на предмет их качества, так как система законодательства является только одной из составных частей правовой системы. Правовая система представляет собой совокупность фундаментальных правовых явлений конкретного государства, а именно правообразования, системы законодательства, правовой идеологии, правоприменения. Таким образом, данная структура совмещает нормативный (законодательный), идеологический (духовный) и фактический (практический) аспект правовой деятельности. Правовая система и качество ее функционирования оказывают влияние на политическую, экономическую, социальную и культурную составляющую жизни общества, поэтому заявленная проблематика предполагает масштабность и комплексность проводимого исследования, затрагивающего различные правовые явления.

Обозначенная базовая проблема и необходимость ее разрешения обуславливается отдельными вопросами, в совокупности образующими и влияющими на правовые системы ЛНР и ДНР. В частности, можно выделить ряд особенностей, демонстрирующих необходимость комплексной оценки фактической ситуации в контексте генезиса, развития и функционирования правовых систем новых регионов Российской Федерации.

Представленная ситуация создает инновационную правовую конструкцию, в которой происходит не создание изначально новой правовой системы, построенной на отборе и сопоставлении наиболее качественных и подходящих юридических практик, а совмещение привычного (традиционного) с самостоятельным добавлением нетипичных юридических явлений и конструкций. Подобная ситуация происходит и в вопросах ментальности, когда люди ориентированы на моральные аспекты, присущие русскому человеку, но были воспитаны в иных правовых условиях, нормативно закрепляющих свои собственные трактовки моральных аспектов.

Создание правовой системы без тесной привязки к особенностям населения может быть губительным для новых регионов России. В таких условиях возникает высокий уровень вероятности развития коррупции, сращивания государственного аппарата либо с коммерческими, либо с коррумпированными структурами. Поэтому степень вовлеченности населения в разрешение правовых вопросов с последующим общественным контролем имеет большое значение для всех составляющих правовой системы (нормативной, духовной, практической).

Процесс воссоединения новых регионов с Российской Федерацией требует осмысления и глубокого анализа. Проблема создания комплексной научно обоснованной модели правовых систем Донецкой и Луганской народных республик приобретает особую значимость для Российской Федерации в свете усилившихся с февраля 2022 года интеграционных процессов. Военная спецоперация на Украине актуализирует научный и практический интерес к осмыслению специфики и тенденций развития элементов правовых систем (права, законодательства, правовой идеологии, правоприменения и др.) новых территорий после 2014 г. в целях формирования механизмов правовой гармонизации Российской Федерации с новыми регионами.

Юридический институт Алтайского государственного университета одним из первых включился в процесс юридического обеспечения воссоединения новых регионов с Российской Федерацией. Важным мотивом активной научно-исследовательской работы в данном направлении стало получение гранта Российского научного фонда № 23–28–00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности» коллективом ученых Юридического института АлтГУ.

За короткое время нами были организованы две масштабные Всероссийские научно-практические видеоконференции по правовым вопросам воссоединения новых регионов с Российской Федерацией, опубликованы заметные статьи в высококвартельных журналах. Теперь наступил этап издания коллективной монографии совместно с учеными Донецкой, Луганской народных республик и Крыма.

Нам, как организаторам данного объединительного процесса, приятно было слышать от ученых Донецка, Луганска, Симферополя и других научных центров, как долго они ждали этого научного объединения и как важно, что они дождались.

В представленной коллективной монографии поставлены и на монографическом уровне решались следующие вопросы:

- 1) юридическое сопровождение воссоединения новых регионов с Российской Федерацией;
 - 2) изучение правового массива Донецкой и Луганской народных республик в целях прогнозирования дальнейших путей его развития;
 - 3) исследование разнообразных аспектов безопасности трансграничных регионов России.
-

Научная значимость решения обозначенных вопросов относится к разряду системообразующих и первоочередных. Авторы научных рекомендаций, изложенных в настоящей книге, едины во мнении, что воссоединение новых регионов с Российской Федерацией обеспечит геополитическую стабильность на евразийском континенте и немислимо без привлечения потенциала правовой (и прежде всего, конституционно-правовой) доктрины.

Чем глубже мы погружаемся в эту научную проблему, тем сильнее ощущаем ее своевременность и фундаментальный характер. Авторы идеи настоящего издания удовлетворены продуктивностью предпринятых научных усилий.

С уважением,
директор юридического института
Алтайского государственного университета, заведующий кафедрой
конституционного и международного права, доктор юридических наук
Аничкин Евгений Сергеевич



*Открытие Всероссийской научно-практической конференции с вузами ДНР-ЛНР и Крыма
29 февраля 2024 года*



*В президиуме форума директор Юи АлтГУ Е. С. Аничкин, профессор В. В. Сорокин
и руководитель фонда Защитники Отечества В. Н. Мидонов*



Первая видеоконференция с вузами ДНР-ЛНР 24 декабря 2023 года



Вторая видеоконференция с вузами ДНР-ЛНР и Крыма 29 февраля 2024 года



Награждение студентов и аспирантов юридического института АлтГУ за акцию правового консультирования воинов СВО



Видеомост дружбы, солидарности и науки



*Юридический институт Алтайского государственного университета объединяет ученых
Донецка, Луганска, Симферополя, Севастополя*



Слышим слова поддержки, надежды и правды

Раздел I

**ФОРМИРОВАНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ**

Е. С. Аничкин

доктор юридических наук,
заведующий кафедрой конституционного и международного права
Алтайского государственного университета

ГЕНЕЗИС И ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДОНЕЦКОЙ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНЫХ РЕСПУБЛИК В 2014–2024 ГГ.: ОТ НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВ ДО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Важнейшие для дальнейшего развития и судьбы России события, наблюдаемые в настоящее время (беспрецедентные антироссийские санкции со стороны «коллективного Запада», специальная военная операция нашей страны на Украине, частичная мобилизация и пр.) в значительной степени являются следствием тех процессов, которые рельефно обозначились и оформились на Украине в 2014 году. Самопровозглашение Донецкой и Луганской народных республик (далее — ДНР, ЛНР) в апреле 2014 года и их вооруженная борьба за независимость с материнским государством, последующее международное признание несколькими странами мира (Российской Федерацией, Сирией, КНДР), а затем и включение этих территорий в сентябре 2022 года в состав Российской Федерации стали важными событиями в обновлении геополитической архитектуры на постсоветском пространстве. Все эти события актуализируют научный и практический интерес к осмыслению специфики и тенденций развития законодательства указанных территорий после 2014 года и до сегодняшнего дня.

Качественно новый этап развития обуславливает активное формирование республиками собственной государственности и стремление к построению существенно модернизированных автономных правовых систем. Это естественно встречает на своем пути многочисленные препятствия и сложности как военно-политического, так и организационно-правового и экономического характера. Закономерно, что право непризнанных или частично признанных государственных образований переживает переходный период формирования, характеризующийся коренными изменениями, незавершенностью системы, противоречивостью, неравномерностью развития отраслей и институтов, динамичностью и пробельностью правового регулирования, незрелостью и радикализмом правосознания². Не являются исключением и формирующиеся правовые системы республик Донбасса. Более того, переходный период в них получил даже формальное отражение. Так, Конституция ЛНР, принятая 18 мая 2014 года, называлась «Временный Основной За-

¹ Данный материал подготовлен в рамках гранта РФФ № 23–28–00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности».

² Сорокин В. В. Теория государства и права переходного периода. Барнаул, 2007. С. 401–411.

кон (Конституция) Луганской Народной Республики»³, а в ДНР первоначальный этап ее правового развития ознаменовался принятием Постановления Совета Министров ДНР от 02 июня 2014 года № 9–1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период»⁴, а позднее — Постановления Совета Министров ДНР от 31 мая 2016 года № 7–58 «О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики в переходный период»⁵.

Поскольку главным компонентом правовой системы является законодательство, то в данной статье основной фокус внимания сосредоточим на основных чертах его развития в период от самопровозглашения республик до их принятия в состав Российской Федерации. Полагаем, что в своем развитии системы законодательства ДНР и ЛНР прошли несколько этапов, каждый из которых имеет свою специфику, обусловленную динамикой текущих внешне- и внутривластных изменений. Нижней хронологической границей первого этапа является самопровозглашение ДНР и ЛНР в апреле 2014 года. Следует согласиться с А. А. Поправко в том, что он характеризуется созданием «смешанной правовой системы с преобладанием законодательства Украины»⁶, влияние которого заметно ослабевает к 2018 году.

Для второго этапа примерно с 2018 и по 2021 год характерно усиление пророссийской правовой ориентации и расширение рецепции российского опыта. Этот вектор особенно усилился после февраля 2022 года, когда Российская Федерация официально признала независимость республик Донбасса как субъектов международного права и начала на территории Украины Специальную военную операцию. Как известно, это признание было оформлено указами Президента РФ⁷, а также договорами о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, подписанными Российской Федерацией с ДНР и ЛНР 21 февраля 2022 года и ратифицированными

³ Временный Основной Закон (Конституция) Луганской Народной Республики от 18.05.2014 г. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/591/> (дата обращения: 27.01.2023).

⁴ О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 г. № 9–1 // Официальный сайт Совета Министров Донецкой Народной Республики. URL: <http://smdnr.ru/wp-content/uploads/2016/07/9-1.docx>. (дата обращения: 27.01.2023).

⁵ «О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики в переходный период»: Постановление Совета Министров ДНР от 31.05.2016 г. № 7–58 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/06/Postanov_N7_58_31052016.pdf. (дата обращения: 27.01.2023).

⁶ Поправко А. А. Перспективы развития правовой системы Донецкой Народной Республики после дипломатического признания со стороны Российской Федерации // Человек — Общество — Культура как предмет философской рефлексии: материалы Международной научной конференции. Сер. «Социально-гуманитарные исследования ученых Донбасса» / отв. ред. Т.Э. Рагозина. Донецк, 2022. С. 194.

⁷ Указ Президента РФ от 21.02.2022 г. № 71 «О признании Донецкой Народной Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 22.02.2022 (дата обращения: 27.01.2023); Указ Президента РФ от 21.02.2022 г. № 72 «О признании Луганской Народной Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 22.02.2022 (дата обращения: 27.01.2023).

в форме федеральных законов на следующий день⁸. Показательным водоразделом между этапами послужили конституционные реформы в ДНР и ЛНР на рубеже 2018–2019 гг., когда в конституции республик были внесены многочисленные поправки о взаимоотношениях между высшими органами государственной власти (главы республик, народные собрания, правительства), копирующие модель взаимоотношений между Президентом РФ, Государственной Думой Федерального Собрания РФ и Правительством РФ⁹.

Третий этап, продолжающийся в настоящее время, юридически обособлен фактом включения территорий ДНР, ЛНР, а также Запорожской и Херсонской областей 30 сентября 2022 года в состав Российской Федерации на правах ее субъектов¹⁰.

У первых двух этапов наблюдались как общие черты, так и различия. Основными общими чертами стали: 1) активное развитие собственно республиканского законодательства ДНР и ЛНР; 2) смешанное содержание систем законодательства ДНР и ЛНР с эклектикой элементов украинского и российского законодательства и соответствующего правового опыта; 3) влияние на формирование правового регулирования новых республик режима военного положения. Ключевое различие заключается в преобладающем действии на первом этапе украинского законодательства и, напротив, дистанцировании от него и активной рецепции российских правовых практик в последующем. Данные утверждения требуют подробного обоснования.

⁸ Федеральный закон от 22.02.2022 г. № 15-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой» // Российская газета. 2022. 23 февраля. № 39; Федеральный закон от 22.02.2022 г. № 16-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой» // Российская газета. 2022. 23 февраля. № 39.

⁹ Закон о внесении изменений в Конституцию Донецкой Народной Республики № 01-ПНС от 30.11.2018 г. Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovetsu/zakonodatelnaya-deyatelnost/dokumenty-verhovnogo-soveta-dnr/konstitutsiya/> (дата обращения: 09.02.2023); Закон о внесении изменений в Конституцию Луганской Народной Республики № 76-III от 31.07.2019 г. Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/9344/> (дата обращения: 09.02.2023).

¹⁰ Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6930; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6931; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6932; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6933.

Развитие собственного законодательства ДНР и ЛНР в 2014–2021 гг.

Обретение республиками юго-востока Украины независимости и активное формирование ими собственной государственности объективно предопределяло необходимость форсированного формирования автономных систем права как в ДНР, так и в ЛНР. По нашим подсчетам, за период с 2015 года (парламент — Народный Совет ЛНР приступил к работе только 17 ноября 2014 года, а первые результаты его законодательной деятельности появились в начале 2015 года) по 2021 г. в ЛНР было принято 638 законов, причем темп законотворческой активности Народного Совета ЛНР заметно увеличился (на 30–40%) в последние годы, что объясняется увеличением количества законов о поправках в ранее принятые законы. Так, в 2015 году в ЛНР было принято 75 законов, в 2016 — 61, в 2017 — 58, в 2018 — 89, в 2019 — 120, в 2020 — 117 и в 2021 году — 118¹¹.

Примерно такие же количественные данные — о принятых законах в ДНР. В соответствии с данными официального сайта Народного совета ДНР количество принятых парламентом и подписанных Главой ДНР законов составило в 2014 году — 13, в 2015 — 94, в 2016 — 56, в 2017 — 62, в 2018 — 57, в 2019 — 78, в 2020 — 153, в 2021 году — 105. Таким образом, общее количество принятых законов с учётом 2022 года составило 604¹². В то же время несколько иные количественные данные приведены А. А. Поправко — 778 законов. При этом далее уточняется, что за период 2014–2021 гг. принято 147 новых законов, 9 кодексов, а также 625 изменений и дополнений к уже существующим законам¹³. Примерно такая цифра действительно складывается без учета законов, принятых парламентом, но отклоненных Главой ДНР.

Такое количество принятых законов динамично заполнило все основные сферы общественных отношений: государственное строительство, хозяйственная деятельность, социальная политика, культурно-образовательная сфера, финансы и налоговая система, экология и недра и пр. Это послужило основой генезиса и развития соответствующих отраслей права (конституционного, гражданского, предпринимательского, социального обеспечения, финансового, налогового, экологического и т. д.). Прежде всего, в образовавшихся квазигосударствах были приняты собственные конституции — 14 мая 2014 года Конституция ДНР и 18 мая 2014 года Конституция ЛНР. Они послужили основой формирования кодифицированного и обычного законодательного регулирования. Кроме того, в ЛНР изначаль-

¹¹ Статистика законодательного процесса Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/statistika-zakonodatelnogo-protsessa/> (дата обращения: 27.01.2023).

¹² Аналитика законодательной деятельности Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/statistika-zakonodateloj-deyatelnosti/> (дата обращения: 27.01.2023).

¹³ Поправко А. А. Основные этапы становления и развития правовой системы Донецкой Народной Республики // Вестник Луганской академии внутренних дел имени Э. А. Дидоренко. 2022. № 1 (12). С. 21.

но было предусмотрено принятие конституционных законов, но вскоре они были исключены из системы нормативных правовых актов Республики¹⁴.

В настоящее время в ДНР принято 10 кодексов, в ЛНР — 11, но также несколько проектов кодексов находятся в разработке (например, Трудовой кодекс ДНР, Жилищный кодекс ЛНР). При этом обращают на себя внимание два ключевых различия между республиками в этом вопросе. Во-первых, несовпадение темпов принятия кодексов. Если в ДНР первым 14.08.2014 был принят Уголовный кодекс, а все остальные были приняты с 2018 по 2022 гг. (Уголовно-процессуальный кодекс — 24.08.2018, Гражданский кодекс — 13.12.2019, Водный кодекс — 07.02.2020, Семейный кодекс — 17.07.2020, Арбитражный процессуальный кодекс — 30.04.2021, Гражданский процессуальный кодекс — 30.04.2021, Кодекс административного судопроизводства — 30.06.2021, Уголовно-исполнительный кодекс — 30.06.2021, Земельный кодекс — 11.04.2022), то в ЛНР, напротив, все кодексы принимались равномерно с 2015 по 2018 год: Трудовой кодекс — 30.04.2015, Уголовный кодекс — 14.08.2015, Уголовно-процессуальный кодекс — 21.08.2015, Кодекс гражданской защиты — 24.06.2016, Кодекс об административных правонарушениях — 15.07.2016, Таможенный кодекс — 07.04.2017, Арбитражный процессуальный кодекс — 14.06.2018, Кодекс административного судопроизводства — 14.06.2018, Семейный кодекс — 14.06.2018, Гражданский кодекс — 08.10.2018, Гражданский процессуальный кодекс — 08.10.2018. Во-вторых, обращает на себя внимание частичное различие в видах кодексов. В-третьих, в ЛНР и ДНР кодексы обладают разным уровнем юридической силы: если в соответствии со ст. 3 и ч. 3 ст. 9 Закона ЛНР «О нормативных правовых актах в Луганской Народной Республике» от 30.04.2015 кодексы занимают промежуточное положение между конституцией и законами¹⁵, то в иерархии нормативных правовых актов ДНР кодексы занимают третье место после конституции и законов (п. 1 ст. 6 Закона ДНР «О нормативных правовых актах» от 07.08.2015)¹⁶.

¹⁴ Закон «О внесении изменений в Закон Луганской Народной Республики „О нормативных правовых актах в Луганской Народной Республике”» № 151-II от 07.03.2017 г. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/4205/> (дата обращения: 28.01.2023).

¹⁵ Закон ЛНР «О нормативных правовых актах в Луганской Народной Республике» № 24-II от 30.04.2015 г. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/937/> (дата обращения: 28.01.2023).

¹⁶ Закон ДНР «О нормативных правовых актах» № 72-ИНС от 07.08.2015 г. URL: <http://rst-dnr.ru/documents/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-normativnyih-pravovyih-aktah-ot-07-08-2015-72-ins/?ckattemp=1> (дата обращения: 28.01.2023).

Сведения о принятии обычных законов и содержании некоторых из них хорошо представлены в ряде научных публикаций¹⁷. Поскольку становление ДНР и ЛНР было обусловлено одинаковыми причинами, происходило в схожей общественно-политической обстановке и имело идентичные ориентиры дальнейшего развития, то неудивительна тождественность многих правовых институтов, источников и норм права этих республик. Также для унификации и синхронизации законодательства ДНР и ЛНР кроме политических (создание на первоначальном этапе Союза народных республик)¹⁸ были и юридические основания, оформившие интеграционные намерения республик в Меморандуме о правовом сотрудничестве 2015 года, Соглашении о сотрудничестве в области регистрации актов гражданского состояния 2015 года, Протоколе о намерениях создания единого таможенного пространства 2018 года, Договоре о создании единого экономического пространства 2021 года и в ряде других подобных документов. Важнейшим направлением этой работы явилось расширение межпарламентского сотрудничества между Народным Советом ДНР и Народным Советом ЛНР. В частности, в Протоколе о сотрудничестве между законодательными органами ДНР и ЛНР от 15 июня 2018 года предусмотрен регулярный обмен информацией о текущей деятельности обоих парламентов, принятыми нормативными актами и их проектами, находящимися на рассмотрении; совместные консультации при разработке проектов законов; сотрудничество в сфере обмена методическими и другими материалами¹⁹.

В связи с этим хотелось бы сосредоточить внимание не на обзоре текущего законодательства, а на выявлении ряда принципиальных различий в законодательном регулировании двух республик Донбасса. Только сопоставление основных законов позволяет констатировать наличие Счетной палаты в ЛНР и отсутствие таковой в ДНР, запрет продажи земель в ЛНР (п. 4 ст. 5 Конституции ЛНР 2014 года) и отсутствие такого запрета в ДНР, полномочие Народного Совета ДНР толковать Конституцию ДНР (ст. 69 Конституции ДНР 2014 года) и, напротив, отсутствие та-

¹⁷ Охотский Е. В., Борщевский Г. А. Непризнанные республики Донбасса: правовые основы и особенности организации государственного управления // Публичное и частное право. 2019. № 2 (42). С. 38–58; Введенская В. В. Становление законодательства Донецкой Народной Республики // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 8А. С. 115–129; Груздев В. В. Формирование признаков государства в Луганской Народной Республике // Признание государств и правительств: проблемы и перспективы, барьеры и возможности: материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Луганск, 18–19 мая 2017 г., МВД ЛНР, Луган. акад. внутр. дел им. Э. А. Дидоренко. Луганск, 2017. С. 11–40.

¹⁸ Руденко М. В., Никольский В. Н. Первая попытка интеграции ДНР и ЛНР: создание союза народных республик и деятельность парламента Новороссии // Донецкие чтения 2017: Русский мир как цивилизационная основа научно-образовательного и культурного развития Донбасса: материалы Международной научной конференции студентов и молодых ученых. Посвящена 80-летию ДонНУ; под общ. ред. С. В. Беспаловой. Донецк, 2017. С. 137–140.

¹⁹ Протокол о сотрудничестве между Народными Советами Донецкой и Луганской Народных Республик от 15.06.2018 г. URL: <https://dnrsovet.su/protokol-o-sotrudnichestve-mezhdu-narodnymi-sovetami-donetskoy-i-luganskoy-narodnyh-respublik/> (дата обращения: 28.01.2023).

кого права у Народного Совета ЛНР (хотя до 2019 года такое полномочие в Регламенте Народного Совета ЛНР было), обладание Народным Собранием ЛНР контрольным полномочием в обязательном порядке рассматривать нормативные правовые акты Главы Республики с целью рекомендовать ему внести в них изменения, или отменить либо обжаловать в судебном порядке (ч. 4 ст. 60 Конституции ЛНР) и отсутствие данного полномочия у парламента ДНР и ряд других. При сравнении первоначальных редакций конституций ДНР и ЛНР различий было еще больше, например, различался срок избрания глав республик и парламентов (4 года в ЛНР и 5 лет в ДНР, признание «первенствующей и господствующей» религией «православной веры, исповедуемой Русской Православной Церковью (Московским Патриархатом) в Конституции ДНР (п. 2 ст. 9) и отсутствие подобных норм в основном законе ЛНР, амбициозное и прямолинейное заявление в ч. 1 ст. 55 Конституции ДНР, согласно которому «в случае присоединения Донецкой Народной Республики к федеративному государству Донецкая Народная Республика становится равноправным субъектом федеративного государства» (что свидетельствовало о конституированной пророссийской ориентации) и в отличие от этого нейтральные формулировки Конституции ЛНР.

Сказанное свидетельствует об активной деятельности республик в области законотворчества и создания государственного механизма с присущей им самостоятельностью и принятием оригинальных правовых решений.

Влияние правовой системы Украины.

Несмотря на активную законодательную деятельность парламентов ДНР и ЛНР, констатировать автономию и самодостаточность систем права данных республик было бы ошибочно и преждевременно. С одной стороны, республики не могли в одночасье разорвать сформировавшиеся правовые связи с материнским государством, с другой стороны, их ориентация в дальнейшем государственном развитии на Россию также получала явное правовое отражение. Поэтому важнейшей чертой права республик Донбасса с 2014 по 2022 год является его смешанный характер со сложным переплетением различных сегментов украинского и российского права.

В этой связи применительно к ДНР В. В. Введенская справедливо отмечает: «Государственное устройство Украины и ее законодательство сформировали «правовые привычки», которые население принесло с собой в государственные реалии ДНР», что послужило «немаловажным фактором, обусловившим невозможность одновременного полного отказа от использования законодательства Украины на территории ДНР»²⁰. Поэтому в ч. 2 ст. 86 Конституции ДНР устанавливалось правило, согласно которому законы и иные нормативные правовые акты, действовавшие на территории ДНР до вступления в силу Конституции ДНР, приме-

²⁰ Введенская В. В. Признаки государства Донецкая Народная Республика // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 5А. С. 8.

няются в части, не противоречащей Конституции ДНР. Иными словами, на территории ДНР продолжилось действие нормативных правовых актов Украины по состоянию на май 2014 года. Аналогичное правило содержалось в ч. 2 ст. 86 Конституции ЛНР. Также в соответствии с Постановлением Совета Министров ДНР от 02.06.2014 № 9–1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» до принятия Законов ДНР, регулирующих отношения между субъектами права, предписывалось применять законы Украины или законы других государств в частях, не противоречащих Декларации о суверенитете ДНР и Конституции ДНР, но после утверждения их Советом Министров ДНР²¹.

Именно Совет Министров ДНР, а не Народный Совет ДНР получил право внесения изменений в законы Украины, действующие на территории ДНР в целях их адаптации к нуждам Республики. Например, посредством Постановления Совета Министров ДНР № 7–58 от 31.05.2016 г. «О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики в переходный период» были внесены изменения в названия, упоминаемые в УПК Украины, но не соответствующие реалиям ДНР (замена «Уголовного кодекса Украины» на «Уголовный кодекс ДНР», «Генерального прокурора Украины» на «Генеральный прокурор ДНР»), исключено применение слов-анахронизмов («Верховный суд Автономной Республики Крым», «областной суд», «прокурор области», «прокурор города Киева»), внесены изменения в редакцию ряда статей УПК с целью их гармонизации с Уголовным кодексом ДНР²². При этом примечательно, что в ДНР было подтверждено действие не того Уголовно-процессуального кодекса Украины, который имеет юридическую силу в настоящее время, а УПК УССР 1960 года (в редакции 2001 года), действовавшего на территории Украины до апреля 2013 года. Как видно, наблюдается реставрация отдельных компонентов советского права как лучших или во всяком случае приемлемых правовых образцов. В таком адаптированном варианте УПК Украины советского периода действовал на территории ДНР до принятия 24 августа 2018 года УПК ДНР. Подобным же образом на территории ДНР в скорректированно-усеченном варианте по сравнению с украинским аналогом до сих пор сохраняет действие Кодекс об административных правонарушениях Украины 1984 года, в который постановлениями Совета Министров ДНР несколько раз вносились изменения и дополнения (Кодекс об административных правонарушениях ДНР находится на стадии обсуждения).

²¹ О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 г. № 9–1 // Официальный сайт Совета Министров Донецкой Народной Республики. URL: <http://smdnr.ru/wp-content/uploads/2016/07/9-1.docx>. (дата обращения: 27.01.2023).

²² «О применении уголовно-процессуального законодательства на территории Донецкой Народной Республики в переходный период»: Постановление Совета Министров ДНР от 31.05.2016 г. № 7–58 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/06/Postanov_N7_58_31052016.pdf. (дата обращения: 27.01.2023).

Однако есть и примеры необоснованного отказа от украинского законодательного опыта, когда закон принимается ради закона. Депутат Народного Совета ДНР С. В. Рубин приводит пример с заменой ранее действующего Закона Украины «Об отпусках» от 15 ноября 1996 года № 504/96-ВР, «который за время своего действия был максимально усовершенствован и доработан, имел обширную правоприменительную практику и ни одной нормой не противоречил Конституции ДНР, на Закон ДНР «Об отпусках» № 16-ІНС от 6 марта 2015 года», «в результате чего обществом и государством был получен новый до конца непроработанный закон, на доработку которого в настоящее время тратятся людские ресурсы и бюджетные деньги», а также вносятся многочисленные поправки²³.

В то же время не все положения украинского права по объективным причинам применимы на территории самопровозглашенных республик. Всякого рода ограничения и запреты, подчеркивающие непризнание групповой идентичности русскоязычных этнических групп, проживающих на Юго-Востоке Украины, блокируются на территории республик. Так, по данным В. В. Груздева, на территории Луганской области русский язык на переписи 2001 года определили как родной 68,8% населения области, по сравнению с данными переписи 1989 года этот показатель возрос на 4,9 процентного пункта²⁴. В этой связи Л. А. Бердегулова резонно отмечает, что нормы украинского права, установившие запрет на использование русского языка, не были восприняты руководством ДНР и ЛНР при формировании законодательной базы и, напротив, положения, «которые увязываются с политикой квазигосударственного образования, становятся предметом рецепции»²⁵. Более того, украинские нормативные акты в ряде случаев получают официальное толкование верховных судов ДНР и ЛНР и действуют на территориях республик только в соответствующей интерпретации²⁶.

В целом первые годы после самопровозглашения правовые системы ДНР и ЛНР представляли собой постепенное отдаление от украинского законодательства к собственному республиканскому законодательству. Во многом законодательство Украины воспринималось как временное и вынужденное, то есть до построения республиками самостоятельной системы законодательства. Законы и подзаконные нормативные правовые акты Украины регулировали те общественные отно-

²³ Рубин С. В. Формирование правовой системы Донецкой Народной Республики в современных условиях // Актуальные проблемы правового, экономического и социально-психологического знания: теория и практика. Материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. И. П. Подмаркова. 2017. С. 30.

²⁴ Груздев В. В. Указ. соч. С. 14.

²⁵ Бердегулова Л. А. Оценка влияния рецепции на формирование правовых систем квазигосударственных образований // Вестник экономики, права и социологии. 2015. № 4. С. 170.

²⁶ Толстых В. Л., Григорян М. А., Коваленко Т. С., Халабуденко О. А. Проблемы формирования и функционирования правовых систем непризнанных государств // Российский юридический журнал. 2018. № 3. С. 39.

шения, которые в первые годы не были и не могли быть сразу урегулированы законодательством ДНР и ЛНР и применялись в части, не противоречащей конституциям ДНР и ЛНР и декларациям об их суверенитете.

Рецепция российского права.

Однако с момента независимости и с каждым годом все более явно набирала силу противоположная тенденция к активной рецепции российского правового опыта. Нацеленность правовых систем самопровозглашенных государств Юго-Востока Украины на гармонизацию с российской правовой системой имеет существенные основания, объясняемые не только военным противостоянием с Украиной, а также социально-экономической и гуманитарной блокадой со стороны материнского государства (невыплаты пенсий, пособий, заработной платы бюджетникам, разрушение инфраструктуры и пр.), но и «духовной и кровной приверженностью к Русскому миру, его языку, традициям и истории»²⁷. Ведь из 8 млн русских, проживавших в Украине на 2014 год, более 50% были жителями Донецкой и Луганской областей (около 3 млн чел. в ДНР и около 1,5 млн чел. в ЛНР). Восприятие украинским режимом Донбасса как «пророссийской недоукраины» «стала катализатором раскола общества и формирования внутри него с одной стороны — Евромайдана, а с другой — общественных объединений на Донбассе, образовавших собственную публичную власть, оппозиционную Евромайдану»²⁸ и направленную на политическую, экономическую и правовую интеграцию с Россией. Юридическое непризнание новых республик со стороны Украины на фоне интенсивного формирования ими собственной государственности повлекло за собой образование множества правовых пробелов, которые нужно было чем-то заполнять. С учетом пророссийских ориентиров и сжатых сроков оптимальным вариантом решения образовавшихся проблем стала рецепция отечественного законодательства вплоть до копирования структуры и содержания отдельных федеральных законов. По этой причине Постановление Совета Министров ДНР от 2 июня 2014 года № 9–1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» прямо предусматривало: «до принятия Законов ДНР, регулирующих отношения между субъектами права, применять Законы Украины или Законы других государств в частях, не противоречащих Декларации о суверенитете ДНР и Конституции ДНР». Указанная формулировка о «законах других государств» рассматривается исследователями как очевидный шаг, который «был сделан для использования законодательства России в дальнейшем»²⁹.

²⁷ Бабичева Н. А. Признаки государственности в контексте признания Луганской Народной Республики международным сообществом // Вестник Костромского государственного университета. 2017. Т. 23. № 3. С. 234.

²⁸ Введенская В. В. Признаки государства Донецкая Народная Республика. С. 12.

²⁹ Исаков В. С., Тимофеев Е. И. ДНР и ЛНР: особенности законодательства и государственно-правового статуса новых республик // Молодежь в науке: Новые аргументы: сборник научных работ III Международной молодежной научной конференции / Отв. ред. А. В. Горбенко. 2017. С. 40.

Наиболее распространенным вариантом сближения законодательства республик с российским законодательством стало заимствование отечественных правовых образцов в качестве первоосновы для законов ДНР и ЛНР. Таким путем был реципирован в ДНР Гражданский кодекс РФ и Уголовный кодекс РФ³⁰, фактической копией Кодекса РФ об административных правонарушениях стал одноименный кодекс ЛНР³¹, при разработке законодательства о судебной системе ЛНР было использовано российское законодательство о судостроительстве³², при формировании системы государственной службы ДНР³³ и нотариата ДНР весьма полезным стал опять же российский опыт³⁴.

Однако были известны и случаи прямого действия отдельных нормативных правовых актов РФ на территории ДНР в первое время после обретения независимости. Например, Постановлением Совета Министров ДНР № 20–3 от 28.07.2014 «О временном положении «О полиции Донецкой Народной Республики» было предусмотрено (абз. 12), что принципы деятельности полиции, ее права и обязанности, порядок прохождения службы, присвоение специальных званий и иные вопросы функционирования органов полиции устанавливаются Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», а также Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части, не противоречащей основам конституционного строя ДНР и его законодательной базы³⁵.

Уменьшению правовых различий между законодательством ДНР, ЛНР и Российской Федерации способствует углубленное правовое сотрудничество, предусмотренное договорами о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, подписанными Российской Федерацией с ДНР и ЛНР 21 февраля 2022 года и ратифицированными в форме федеральных законов на следующий день. Данные договоры предусматривают обмен правовой информацией, упрощенный прием жителей признан-

³⁰ Шестак С. В. Правовая рецепция в законодательстве Донецкой Народной Республики (теоретико-правовой аспект) // Вестник Донецкого национального университета. Серия Е: Юридические науки. 2021. № 1. С. 97–98.

³¹ Исаков В. С., Тимофеев Е. И. Указ. соч. С. 41.

³² Коваленко Т. С. Влияние российского опыта организации судебной системы на судостроительство Луганской Народной Республики // Вестник Костромского государственного университета. 2017. Т. 23. № 3. С. 230.

³³ Сичкар В. А., Гутров А. И. Сравнительный анализ системы государственной службы ДНР и Российской Федерации // Сборник научных работ серии «Право». 2019. № 3. С. 130–140.

³⁴ Мельничайко А. Ю. Значение опыта Российской Федерации для формирования системы нотариата в Донецкой Народной Республике // Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности. Материалы I Международной научной конференции. Том 8. / под общ. ред. С. В. Беспаловой. 2016. С. 111–113.

³⁵ О Временном положении «О полиции Донецкой Народной Республики»: Постановление Совета Министров ДНР от 28.07.2014 г. № 20–3 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: <http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2014/07/> (дата обращения: 05.02.2023).

ных республик в российское гражданство, взаимное признание документов, выданных органами публичной власти договаривающихся сторон, а также принятие мер по унификации законодательства. Но отдельные проявления правового партнерства наблюдались и ранее, показательным примером чего может послужить признание в России паспортов ДНР и ЛНР и регистрационных знаков транспортных средств на основании Указа Президента РФ от 18 февраля 2017 года «О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины»³⁶.

В то же время активная компиляция украинских и российских правовых практик сочетается с сохранением уникальных черт правового развития республик, отличающих их как от материнского государства, так и от государства-патрона. Так, в отличие от России и Украины в республиках отсутствует институт гражданства, нет конституционных судов, не предусмотрена муниципальная служба, а в первые годы было предусмотрено два государственных языка — русский и украинский (впоследствии упоминание об украинском языке из основных законов ДНР и ЛНР было исключено). В отличие от России обе республики провозгласили себя как унитарные государства. Оригинальной выглядит и реставрация отдельных законов советского периода, которые прекратили юридическую силу на территории Украины и России.

Формализация режима военного положения.

По объективным причинам с самого начала развитие систем права республик Донбасса происходило в условиях действия особого правового режима — режима военного положения. Согласно статистическим данным, число погибших только среди мирного населения республик в результате боевых действий между вооруженными силами Украины и ДНР, ЛНР составило уже к началу 2019 года не менее 3300 чел., раненых мирных жителей — 7–9 тыс. чел., число внутренне перемещенных лиц из ДНР и ЛНР в другие регионы Украины и за рубеж составило 1 361 912 чел.³⁷

Военное положение было формализовано серией нормативных правовых актов республик в самое первое время после их самопровозглашения. Так, после создания ДНР как независимого государства, законодательные полномочия на ее территории первое время до формирования Верховного Совета ДНР исполнял Совет Министров ДНР, издавший за это время два постановления, приравненных к за-

³⁶ Указ Президента РФ от 18.02.2017 г. № 74 «О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 8. Ст. 1224.

³⁷ Михайлов В. В. Юридические проблемы непризнания уязвимых групп на Украине // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 3 (65). С. 23.

конам, одно из которых № 6–5 от 25.05.2014 «О введении на территории Донецкой Народной Республики военного положения»³⁸. Вскоре последовал принятый уже Верховным Советом ДНР Закон ДНР № 15–5 ВС «О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории Донецкой Народной Республики в условиях агрессии вооруженных сил и вооруженных формирований Украины» от 20.06.2014³⁹ Пришедший на смену Верховному Совету ДНР и приступивший к работе в ноябре 2014 года Народный Совет ДНР одними из первых принял Закон ДНР 07 — ИНС «О гражданской обороне» от 13.02.2015⁴⁰ и Закон ДНР 10 — ИНС «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Донецкой Народной Республике» от 17.02.2015⁴¹, действующие до настоящего времени.

В ЛНР режим военного положения был установлен Законом ЛНР № 17-II «О военном положении» от 24.04.2015⁴² и конкретизирован сопутствующими законодательными актами: Законом ЛНР № 8-II «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Луганской Народной Республике» от 13.02.2015⁴³, Законом ЛНР № 30-II «Об обороне» от 22.05.2015⁴⁴, Законом ЛНР № 147-II «Об участниках боевых действий в период отражения вооруженной агрессии Украины против Луганской Народной Республики» от 21.02.2017⁴⁵. Ввиду непрекращающихся боевых действий все указанные законы на сегодняшний день сохраняют юридическую силу.

³⁸ Постановление Совета Министров ДНР «О введении на территории Донецкой Народной Республики военного положения» от 25.05.2014 г. № 6–5 // Сайт Министерства Иностранных Дел Донецкой Народной Республики и Новороссии. URL: <http://www.mid.donr.su/DOC/20140525.htm> (дата обращения: 07.02.2023).

³⁹ Закон ДНР № 15–5 ВС «О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории Донецкой Народной Республики в условиях агрессии вооруженных сил и вооруженных формирований Украины» от 20.06.2014 г. // ГИС НПА ДНР. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0008–15–5-vs-20140620/> (дата обращения: 07.02.2023).

⁴⁰ Закон ДНР 07 — ИНС «О гражданской обороне» от 13.02.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovets.su/zakonodatel'naya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-grazhdanskoj-oborone/> (дата обращения: 07.02.2023).

⁴¹ Закон ДНР 10 — ИНС «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Донецкой Народной Республике» от 17.02.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovets.su/zakon-dnr-o-mob-podgotovke-i-mobilizatsii/> (дата обращения: 07.02.2023).

⁴² Закон ЛНР № 17-II «О военном положении» от 24.04.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/902/> (дата обращения: 07.02.2023).

⁴³ Закон ЛНР № 8-II «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Луганской Народной Республике» от 13.02.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/887/> (дата обращения: 07.02.2023).

⁴⁴ Закон ЛНР № 30-II «Об обороне» от 22.05.2015 г. // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/986/> (дата обращения: 07.02.2023).

⁴⁵ Закон ЛНР № 147-II «Об участниках боевых действий в период отражения вооружённой агрессии Украины против Луганской Народной Республики» от 21.02.2017 г. // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/4131/> (дата обращения: 07.02.2023).

Режим военного положения predetermined центральную и милитаризованную систему государственного управления, функционирование специальных органов власти, а также широкий перечень ограничительных мер. Так, в обоих регионах были сформированы добровольческие армии (народные ополчения), в структуре органов исполнительной власти ЛНР было создано Управление мобилизационной работы и Центр управления восстановлением ДНР (действовавший до 2016 года), на территории боевых действий в ДНР создавались военно-полевые суды. В первые два-три года существования республик полноценно не функционировала судебная система. По свидетельству В.Л. Толстых, в этот период суды ЛНР не рассматривали гражданские дела, а «судебные функции по назначению мер пресечения, наказаний за совершение административных проступков частично осуществляла прокуратура, а в некоторых случаях приговоры выносились по законам военного времени»⁴⁶, то есть допускался народный суд, отправление на фронт в качестве вида наказания и смертная казнь. До сих пор судебные решения, вынесенные судами ДНР и ЛНР, не признаются на Украине и за границей.

Кроме того, особый правовой режим повлек за собой целый ряд непопулярных ограничительных мер, среди которых запрет приватизации предприятий, акций, земли, объектов жилищного фонда; запрет продажи земли (характерно только для ЛНР); запрет игорного бизнеса, продажи пиротехнических средств, эмиссии ценных бумаг (ДНР); внешнее управление предприятиями в целях переориентации налоговых поступлений в бюджеты самопровозглашенных республик; частичная национализация рынков, супермаркетов и предприятий, которые принадлежали украинским олигархам, в ответ на торговую блокаду со стороны Украины (ДНР); особый режим въезда и выезда; ограничение свободы передвижения; неоднократные введения и отмены комендантского часа; запрет забастовок; ограничение проведения публичных манифестаций; допустимость изъятия имущества физических и юридических лиц для нужд вооруженных сил; возможность применения смертной казни. Закономерным последствием режима военного положения являются дополнительные меры социальной защиты населения ДНР и ЛНР и участников военных действий по защите интересов новых республик⁴⁷.

Иными словами, с учетом реалий осадного положения для республиканского законодательства 2014–2022 гг. характерно широкое использование приемов чрезвычайного регулирования. Поскольку системы права ДНР и ЛНР неизбежно сге-

⁴⁶ Толстых В. Л., Григорян М. А., Коваленко Т. С., Халабуденко О. А. Указ. соч. С. 40.

⁴⁷ Закон ДНР № 47-ІНС «О социальной защите ветеранов войны» от 15.05.2015 г. Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-sotsialnoj-zashhite-veteranov-voyny/> (дата обращения: 07.02.2023); Закон Луганской Народной Республики от № 10-І 10.06.2014 г. № 10-І «О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории Луганской Народной Республики в условиях агрессии вооруженных сил и вооруженных формирований Украины». URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/597/> (дата обращения: 07.02.2023).

нерировали все сопутствующие вызовы, то режим военного положения стал вынужденным следствием военной агрессии со стороны материнского государства.

Новые конституции ДНР и ЛНР.

30 сентября 2022 года произошло важнейшее историческое событие, повлекшее за собой заметные изменения в политической, экономической и правовой жизни нашей страны. В Российскую Федерацию были приняты зарубежные территории, в связи с чем в составе России было образовано четыре новых субъекта: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область. На интеграцию территорий в Российскую Федерацию большое влияние оказало «волеизъявление населения, проживавшего ранее на украинской территории, восстановление исторической справедливости» и соответствие «ожиданиям многонационального народа России»⁴⁸. В современных условиях, как справедливо замечает С. В. Кабышев, «в российском обществе существенно усилился запрос на единение, на безусловную защиту нашего исторического достоинства и определение прочного ценностного базиса для стратегического развития страны»⁴⁹. Именно поэтому осмысление правовых аспектов недавнего преобразования территориальной структуры России как федеративного государства представляется актуальным и необходимым.

С конституционно-правовой точки зрения темпы интеграции новых регионов с Российской Федерацией неодинаковы: если в Донецкой Народной Республике (далее — ДНР) и в Луганской Народной Республике (далее — ЛНР) новые конституции, юридически подтвердившие факт вхождения в состав России, были приняты еще 30 декабря 2022 года⁵⁰, то в Запорожской и Херсонской областях уставы были приняты значительно позднее. Это объяснялось тем, что согласно ч. 2 ст. 66 Конституции РФ устав области принимается законодательным (представительным) органом, а такого рода органы в указанных областях не были сформированы, а были избраны только в единые дни голосования в стране с 8 по 10 сентября 2023 года. Анализ новых конституций ДНР и ЛНР позволяет выделить несколько характерных черт правовой и институциональной интеграции присоединенных республик с Россией.

1. Конституции молодых республик являются формально-юридическим индикатором тех общественно-политических процессов, которые сопровождали

⁴⁸ Колесников Е. В., Углова О. А. Российский федерализм: некоторые современные тенденции // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 135–136.

⁴⁹ Кабышев С. В. О парадигме конституционного права России в новых исторических реалиях // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 4.

⁵⁰ Конституция Донецкой Народной Республики от 30.12.2022 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: <http://npa.dnronline.su/2022-12-30/konstitutsiya-donetskoj-narodnoj-respubliki.html> (дата обращения: 23.08.2023); Конституция Луганской Народной Республики от 30.12.2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/> (дата обращения: 23.08.2023).

их принятие. Ряд конституционных положений отражают факт вхождения в состав Российской Федерации и подчеркивают остроту политической обстановки в республиках.

В частности, в преамбулах содержится ссылка на положительные результаты состоявшегося 27 сентября 2022 года в республиках референдума по вопросу о вхождении в состав Российской Федерации. Часть 5 ст. 9 Конституции ДНР и ч. 4 ст. 9 Конституции ЛНР устанавливают запрет на создание общественных объединений, цели или действия которых направлены на реабилитацию нацизма и пропаганду нацистской атрибутики или символики. При определении статуса республики оба основных закона содержат отсылки к договору между Российской Федерацией и соответствующей республикой о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, а также к Федеральному конституционному закону от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» и к Федеральному конституционному закону от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» (ч. 1 ст. 44 Конституции ДНР, ч. 1 ст. 44 Конституции ЛНР). Кроме того, конституции республик содержат одинаковое правило, согласно которому их территория определяется границами, существовавшими на день принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации нового субъекта (ч. 1 ст. 45 Конституции ДНР, ч. 1 ст. 45 Конституции ЛНР).

Заключительная статья обеих конституций (ст. 83) легализует переходный период интеграции республик в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти России. Договором между РФ и ДНР о принятии ДНР в Российскую Федерацию и образовании в составе России нового субъекта (ст. 6)⁵¹ и аналогичным договором с ЛНР⁵² такой переходный период установлен с даты принятия в Российскую Федерацию, то есть с 30 сентября 2022 года и до 1 января 2026 года. При этом отдельные положения данных договоров конкретизирует правовое содержание переходного периода. К примеру, согласно ч. 2 ст. 8 Договора с ДНР «нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики действуют на территории Донецкой Народной Республики до окончания переходного периода или до принятия соот-

⁵¹ Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30.09.2022 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7274.

⁵² Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30.09.2022 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7275.

ветствующего нормативного правового акта Российской Федерации и (или) нормативного правового акта Донецкой Народной Республики».

Данные положения договоров получили активную реализацию: в течение 2023 года в республиках на основании и в развитие новых конституций было принято немало законов по вопросам государственного строительства. Все законы в ДНР и ЛНР, принятые после новых конституций от 30 декабря 2022 года, сопровождаются ссылками на Конституцию РФ и соответствующий предмету правового регулирования федеральный закон. Это свидетельствует о формально-юридической связи федерального и регионального (собственно республиканского) законодательства и, как следствие, об интеграции новых территорий в правовую систему России.

2. В сравнении с основными законами других субъектов РФ новые конституции ДНР и ЛНР содержат ряд специфических норм об организации и функционировании высших органов государственной власти. В определенной мере эти нормы констатируют нестандартность конфигурации республиканских органов государственной власти на фоне других регионов страны.

Во-первых, со времени принятия в состав России и до настоящего времени республики возглавляют назначенные Президентом РФ временно исполняющие обязанности высшего должностного лица — главы республики: в ДНР — Д. В. Пушилин, в ЛНР — Л. И. Пасечник. Такое положение было закреплено в ст. 7 вышеуказанных договоров с ДНР и ЛНР об их принятии в Российскую Федерацию.

Во-вторых, обе конституции предусмотрели косвенные выборы глав республик, то есть их избрание республиканскими парламентами. Согласно ч. 1 ст. 51 Конституции ДНР «Глава Донецкой Народной Республики избирается депутатами Народного Совета Донецкой Народной Республики в соответствии с федеральным законодательством, настоящей Конституцией и законом Донецкой Народной Республики». Тожественное правило содержится в ч. 1 ст. 63 Конституции ЛНР. Новый состав республиканских парламентов будет сформирован в ДНР и ЛНР в единые дни голосования с 8 по 10 сентября 2023 года, после чего приступившие к работе законодательные органы проведут выборы глав республик из числа трех кандидатов, представленных Президентом РФ⁵³. Во многом такая модель избрания главы

⁵³ Народный Совет ЛНР принял Закон ЛНР «Об избрании Главы Луганской Народной Республики». URL: <https://www.nslnr.su/news/narodnyy-совет-lnr-prinyal-zakon-lnr-ob-izbranii-glavy-luganskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 20.08.2023); Закон ДНР «О порядке избрания Главы Донецкой Народной Республики» № 477-ИНС от 28.08.2023. URL: <https://dnrsovetsu/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-poryadke-izbraniya-glavy-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 30.08.2023).

субъекта РФ обусловлена действующим на территории ДНР и ЛНР режимом военного положения⁵⁴.

Примечательно, что косвенные выборы получили проекцию и на муниципальный уровень, но только не в конституциях республик, а в недавно принятых федеральных конституционных законах, оформивших интеграцию республик в состав Российской Федерации: ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики»⁵⁵ и ФКЗ от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»⁵⁶. Так, в ч. 5 ст. 11 ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ предписано следующее: «Главы вновь образованных муниципальных образований избираются представительными органами таких муниципальных образований из числа кандидатов, представленных Главой Донецкой Народной Республики, и возглавляют местную администрацию».

В-третьих, в отличие от подавляющего большинства российских регионов, где глава субъекта РФ одновременно возглавляет высший орган исполнительной власти, в ДНР и ЛНР должности главы республики и председателя республиканского правительства разведены. Согласно ч. 1 ст. 71 Конституции ДНР «Глава Донецкой Народной Республики после консультаций с Народным Советом Донецкой Народной Республики назначает на должность и освобождает от должности Председателя Правительства Донецкой Народной Республики». Такое же предписание установлено в п. 12 ст. 65 Конституции ЛНР. При этом исследуемые конституции наделяют глав республик функцией руководства исполнительной властью в республике (ч. 1 ст. 50 Конституции ДНР и ч. 1 ст. 62 Конституции ЛНР) и правом в одностороннем порядке в ЛНР и по представлению председателя правительства в ДНР назначать на должность и освобождать от должности заместителей председателя правительства, республиканских министров и иных руководителей региональных органов исполнительной власти (п. 13, 14 ст. 53 Конституции ДНР, ч. 2 ст. 71 Конституции ЛНР).

3. Несмотря на значительное текстуальное сходство конституций ДНР и ЛНР между ними есть некоторые (хотя и немногочисленные) различия. Главным образом, они сводятся к следующему.

А) Не совпадает круг субъектов — инициаторов изменения конституций. В обеих республиках ими являются главы республик и группа депутатов численностью

⁵⁴ Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7381.

⁵⁵ Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6930.

⁵⁶ Там же. Ст. 6931.

не менее одной трети от установленного числа депутатов Народного Совета (ч. 1 ст. 82 Конституции ДНР, ч. 1 ст. 82 Конституции ЛНР), но в ЛНР еще и представительные органы муниципальных образований ЛНР.

Б) Частичные различия наблюдаются в перечне субъектов законодательной инициативы в республиканском парламенте. В обеих республиках ими являются главы республик, депутаты Народного Совета, республиканские правительства, прокуроры республик, представительные органы местного самоуправления. Но если согласно ч. 1 ст. 67 Конституции ДНР еще одним субъектом являются сенаторы Российской Федерации — представители законодательного и исполнительного органов Донецкой Народной Республики, то в соответствии ч. 1 ст. 59 Конституции ЛНР таким субъектом выступает территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации по Луганской Народной Республике по вопросам его ведения.

В) Неодинакова процедура формирования состава правительства в республиках. Глава ДНР назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства ДНР и министров по представлению Председателя Правительства ДНР (п. 13, 14 ст. 53 Конституции ДНР), а без представления других руководителей исполнительных органов ДНР. В то же время в Конституции ЛНР (п. 13, 14 ст. 65) при формировании состава Правительства Главой ЛНР о представлении Председателя Правительства ЛНР не упоминается.

Г) Имеет место несовпадение структуры сопоставляемых конституций: в Конституции ДНР глава 4 «Глава Донецкой Народной Республики» предшествует главе 5 «Народный Совет Донецкой Народной Республики», а в Конституции ЛНР последовательность этих глав обратная, то есть глава 4 посвящена Народному Совету, а глава 5 — Главе ЛНР.

Д) В отличие от ДНР, где в новую Конституцию от 30 декабря 2022 года ни одной поправки внесено пока не было, новый основной закон ЛНР уже претерпел поправку. Согласно Закону ЛНР «О поправке к статье 72 Конституции Луганской Народной Республики»⁵⁷, из нее был исключен п. 13 ст. 72, в соответствии с которым Правительство ЛНР «создает Аппарат Правительства Луганской Народной Республики и утверждает положение о нем». В настоящее время фактически это стало функционалом Администрации Главы ЛНР. Аналогичная норма содержится также в п. 13 ст. 72 Конституции ДНР, но каких-либо изменений она не претерпела.

4. В вышеназванных федеральных конституционных законах заложена определенная специфика взаимоотношений высших органов государственной власти ДНР и ЛНР с федеральными органами государственной власти. Во многом эти особые правила обусловлены сложной политической ситуацией, действием режима воен-

⁵⁷ Закон Луганской Народной Республики «О поправке к статье 72 Конституции Луганской Народной Республики» № 442-III от 29 мая 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/20052/> (дата обращения: 23.01.2024).

ного положения и незрелостью отдельных механизмов государственного управления на новоприсоединенных территориях. Данные правила имеют две характерные черты: с одной стороны, отражают переходный период развития государственности названных республик, с другой стороны, отличаются директивным характером и закладывают основу более высокого уровня централизации отношений между отдельными федеральными и республиканскими органами власти. Проиллюстрируем их на примере ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики», хотя в обоих федеральных конституционных законах положения идентичны.

Первую характерную черту отражают, в частности, положения о временной границе (до 01.06.2023) создания в республиках территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (ч. 8 ст. 8); о допустимости до завершения формирования органов прокуратуры ДНР, но не позднее 01.01.2026, осуществлять их полномочия органам военной прокуратуры Российской Федерации (ч. 3 ст. 9); о неприменении к сенаторам Российской Федерации — представителям от ДНР в Совете Федерации требования законодательства о постоянном проживании на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также об обязательном закрытии счетов (вкладов) в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, о прекращении хранения наличных денежных средств и ценностей в таких банках, об отчуждении иностранных финансовых инструментов (ч. 7 ст. 8).

Вторую характерную черту раскрывают, прежде всего, нормы о назначении Президентом РФ временно исполняющего обязанности Главы ДНР до его избрания в установленном порядке (ч. 4 ст. 8), а также о взаимодействии с Верховным Судом РФ. Так, ч. 2 ст. 10 предусматривает осуществление конкурсного отбора на замещение должности судьи в судах Российской Федерации, создаваемых на территории ДНР, непосредственно Высшей квалификационной коллегией судей РФ, а не квалификационной коллегией судей соответствующего субъекта РФ. Решение о дне начала деятельности федеральных судов на территории ДНР принимает исключительно Пленум Верховного Суда РФ и официально извещает об этом (ч. 4 ст. 10). Даже создание судебных участков и должностей мировых судей Народный Совет ДНР должен согласовывать с Верховным Судом РФ (ч. 3 ст. 10).

Развитие законодательства Донецкой Народной Республики в 2022–2023 гг.

Всего за период с 22 февраля 2022 года до 31 декабря 2023 года Народным Советом ДНР II созыва (действовал до 9 сентября 2023 года) и Народным Советом ДНР РФ I созыва (приступил к работе с 29 сентября 2023 года) был принят 191 закон (подсчитано мной. — Е. А.). Многие из них в тот же день подписывались Главой ДНР и официально опубликовывались. При этом с момента ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федера-

цией и Донецкой Народной Республикой Законом ДНР № 351-ИНС от 22 февраля 2022 года⁵⁸, оформившего официальное признание самопровозглашенной республики со стороны России и до официального принятия ДНР в состав Российской Федерации 3 октября 2022 года⁵⁹ Народный Совет ДНР II созыва принял 72 закона. С этой даты и до окончания своей работы 9 сентября 2023 года Народный Совет ДНР II созыва принял еще 59 законов. После проведения в единый день голосования выборов уже в Народный Совет ДНР РФ, приступивший к работе с 29 сентября 2023 года и до 31 декабря 2023 года, то есть всего за три месяца было принято еще 60 законов.

Каковы основные черты развития законодательства ДНР в период 2022–2023 гг.? Они неодинаковы и различаются в зависимости от трансформации взаимоотношений с Российской Федерацией. Для этапа от официального признания ДНР до включения в состав России (февраль — октябрь 2022 года) характерно преобладание «поправочных» законов, поскольку более 2/3 от общего количества принятых законов были направлены на внесение изменений и дополнений в ранее принятые законы республики. Тематические законы с новым предметом правового регулирования немногочисленны (например, Земельный кодекс от 11 апреля 2022 года, Закон «О радиационной безопасности населения» от 11 апреля 2022 года, Закон «О молодежной политике» от 20 сентября 2022 года) и не посвящены органам публичной власти, поскольку основной массив законов, касающихся публичной власти был принят ранее. Также отличительной чертой этого этапа развития республиканского законодательства является принятие законов, регулирующих уголовные, гражданские, гражданско-процессуальные и иные общественные отношения, отнесенные Конституцией РФ к предметам исключительного ведения Российской Федерации. Например, неоднократно вносились изменения в Уголовный кодекс

⁵⁸ Закон Донецкой Народной Республики «О ратификации договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой» от 22.02.2022 № 351-ИНС // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-ratifikatsii-dogovora-o-druzbe-sotrudnichestve-i-vzaimnoj-pomoshhi-mezhdu-rossijskoj-federatsiej-i-donetskoj-narodnoj-respublikoj/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁵⁹ Закон Донецкой Народной Республики «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» № 423-ИНС от 3 октября 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/423-i-ins-zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-ratifikatsii-dogovora-mezhdu-rossijskoj-federatsiej-i-donetskoj-narodnoj-respublikoj-o-prinyatii-v-rossijskuyu-federatsiyu-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

ДНР⁶⁰, Уголовно-исполнительный кодекс ДНР⁶¹, Гражданский кодекс ДНР⁶². В тот период это было нормальной практикой, поскольку ДНР не являлась еще субъектом Российской Федерации и позиционировала себя как самостоятельное частично признанное государственное образование.

Последующий этап, обусловленный принятием ДНР в состав Российской Федерации, естественным образом повлек за собой существенную трансформацию системы законодательства нового региона нашей страны. Во-первых, с октября 2022 года и в течение 2023 года наблюдается более интенсивное законодотворчество, объясняемое не только изменением статуса ДНР, но и принятием 30 декабря 2022 года новой Конституции ДНР.

Во-вторых, в принимаемых законах заметную долю стали занимать законодательные акты, посвященные различным органам и институтам публичной власти. В частности, это законы «О Счетной палате Донецкой Народной Республики»⁶³, «О государственных должностях Донецкой Народной Республики»⁶⁴, «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике»⁶⁵, «Об Уполно-

⁶⁰ Закон Донецкой Народной Республики «О внесении изменений в Уголовный кодекс Донецкой Народной Республики и в статью 124 Уголовно-процессуального кодекса Донецкой Народной Республики» № 355-ИНС от 16 марта 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-vnesenii-izmenenij-v-ugolovnyj-kodeks-donetskoj-narodnoj-respubliki-i-v-statyu-124-ugolovno-protsessualnogo-kodeksa-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁶¹ Закон Донецкой Народной Республики «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Донецкой Народной Республики» № 364-ИНС от 11 апреля 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-vnesenii-izmenenij-v-grazhdanskij-protsessualnyj-kodeks-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁶² Закон Донецкой Народной Республики «О внесении изменения в статью 1642 Гражданского кодекса Донецкой Народной Республики» № 361-ИНС от 15 апреля 2022 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/o-vnesenii-izmeneniya-v-statyu-1642-grazhdanskogo-kodeksa-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁶³ Закон Донецкой Народной Республики «О Счетной палате Донецкой Народной Республики» № 434-ИНС от 27 января 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatel'naya-deyatelnost/prinyatie/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-schetnoj-palate-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁶⁴ Закон Донецкой Народной Республики «О государственных должностях Донецкой Народной Республики» № 448-ИНС от 17 мая 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatel'naya-deyatelnost/prinyatie/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-gosudarstvennyh-dolzhnostyah-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁶⁵ Закон Донецкой Народной Республики «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике» № 456-ИНС от 22 июня 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatel'naya-deyatelnost/prinyatie/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka-v-donetskoj-narodnoj-respublike/> (дата обращения: 21.01.2024).

моченном по правам ребенка в Донецкой Народной Республике»⁶⁶, а также принятые уже Народным Советом ДНР РФ I созыва законы «О Правительстве Донецкой Народной Республики»⁶⁷, «О Народном Совете Донецкой Народной Республики»⁶⁸, «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Донецкой Народной Республике»⁶⁹ и др.

В-третьих, развитие законодательства ДНР как субъекта Российской Федерации характеризуется в рассматриваемый период заметным снижением количества «поправочных» законов и, напротив, преобладанием законов с самостоятельным (и, более того, оригинальным) предметом правового регулирования. В этом плане показательными являются законы «О стратегическом планировании в Донецкой Народной Республике»⁷⁰, «О межрегиональных соглашениях Донецкой Народной Республики»⁷¹, «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию»⁷², «Об организации совместного нахождения некоторых категорий лиц

⁶⁶ Закон Донецкой Народной Республики «Об Уполномоченном по правам ребенка в Донецкой Народной Республике» № 462-ИНС от 10 июля 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-upolnomochennom-po-pravam-rebenka-v-donetskoj-narodnoj-respublike-2/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁶⁷ Закон Донецкой Народной Республики «О Правительстве Донецкой Народной Республики» № 1-ПЗ от 29 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-pravitelstve-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁶⁸ Закон Донецкой Народной Республики «О Народном Совете Донецкой Народной Республики» № 2-ПЗ от 29 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-narodnom-sovete-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁶⁹ Закон Донецкой Народной Республики «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Донецкой Народной Республике» № 7-ПЗ от 29 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-poryadke-naznacheniya-i-deyatelnosti-mirovyh-sudej-v-donetskoj-narodnoj-respublike/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁷⁰ Закон Донецкой Народной Республики «О стратегическом планировании в Донецкой Народной Республике» № 431-ИНС от 27 января 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-strategicheskom-planirovanii-v-donetskoj-narodnoj-respublike/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁷¹ Закон Донецкой Народной Республики «О межрегиональных соглашениях Донецкой Народной Республики» № 472-ИНС от 14 августа 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-mezhregionalnyh-soglasheniyah-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁷² Закон Донецкой Народной Республики «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию» № 24-ПЗ от 16 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-merah-po-preduprezhdeniyu-prichineniya-vreda-zdorovyu-detej-ih-fizicheskomu-intellektualnomu-psicheskomu-duhovnomu-i-nravstvennomu-razvitiyu/> (дата обращения: 21.01.2024).

с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в медицинской организации при оказании медицинской помощи в стационарных условиях»⁷³.

Примечательно, но некоторые из новых законов, даже исходя из своих названий, отражают переходный период в развитии правовой системы и государственности ДНР. Иллюстрацией могут послужить законы «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Донецкой Народной Республики в переходный период»⁷⁴, «Об особенностях регулирования отношений в сфере государственной кадастровой оценки земельных участков в переходный период»⁷⁵.

Новейший этап формирования законодательства Луганской Народной Республики (2022–2023 гг.).

После официального признания Российской Федерацией Луганской Народной Республики 22 февраля 2022 года и до принятия ЛНР в состав России 4 октября 2022 года⁷⁶ в признанной республике было принято 46 законов, а после интеграции в состав Российской Федерации и до 31 декабря 2023 года — еще 53 закона, то есть всего 99 законов (подсчитано мной. — Е. А.). Как видно, в сравнении с ДНР за этот же период времени в ЛНР принято почти в два раза меньше законов, что свидетельствует о разных темпах законодательной активности. В остальном наблюдается много общего.

Временной диапазон от официального признания ЛНР до принятия в состав России (февраль — октябрь 2022 года) так же, как и в ДНР, отличался доминирова-

⁷³ Закон Донецкой Народной Республики «Об организации совместного нахождения некоторых категорий лиц с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, в медицинской организации при оказании им медицинской помощи в стационарных условиях» № 25-РЗ от 16 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsoviet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-organizatsii-sovmestnogo-nahozhdeniya-nekotoryh-kategorij-lits-s-detmi-sirotami-i-detmi-ostavshimisya-bez-popecheniya-roditelej-v-meditsinskoj-organizatsii-pri-o/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁷⁴ Закон Донецкой Народной Республики «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Донецкой Народной Республики в переходный период» № 459-ИНС от 30 июня 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsoviet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-osobennostyah-regulirovaniya-imushhestvennyh-i-zemelnyh-otnoshenij-na-territorii-donetskoj-narodnoj-respubliki-v-perehodnyj-period-2/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁷⁵ Закон Донецкой Народной Республики «Об особенностях регулирования отношений в сфере государственной кадастровой оценки земельных участков в переходный период» № 26-РЗ от 16 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета ДНР. URL: <https://dnrsoviet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-osobennostyah-regulirovaniya-otnoshenij-v-sfere-gosudarstvennoj-kadastrovoj-otsenki-zemelnyh-uchastkov-v-perehodnyj-period/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁷⁶ Закон Луганской Народной Республики «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» № 415-III от 4 октября 2022 года // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19054/> (дата обращения: 21.01.2024).

нием «поправочных» законов. При этом немало поправок было внесено в законы, принятые ЛНР как самопровозглашенным суверенным образованием. Так, были внесены изменения в Уголовно-процессуальный кодекс ЛНР⁷⁷, в Гражданский кодекс ЛНР⁷⁸, в Закон «О военном положении»⁷⁹. В то же время было принято и несколько тематически новых законов, в частности, «О почтовой связи»⁸⁰, «Об объектах незавершенного строительства»⁸¹, «Об обращении недвижимого имущества в государственную собственность»⁸². Примечательно, но последние два закона не имеют аналогов в ДНР, хотя в подавляющем большинстве законы двух новых регионов идентичны по предмету правового регулирования и близки по содержанию.

После присоединения новых регионов к Российской Федерации в развитии законодательства ЛНР наблюдаются схожие с ДНР тенденции. Количество «поправочных» законов значительно сократилось, но теперь они в основном обусловлены необходимостью приведения республиканских законов в соответствие с федеральными законами с учетом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, установленного ст. 71–73 Конституции РФ. Приоритетной линией развития законодательства ЛНР становится принятие новых законов, посвящённых, главным образом, элементам системы публичной власти либо конкретизации переходного периода.

Примерами первой группы законов могут послужить законы «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Луганской Народной Республи-

⁷⁷ Закон Луганской Народной Республики «О внесении изменения в раздел XX Уголовно-процессуального кодекса Луганской Народной Республики» № 361-III от 22 февраля 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/17251/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁷⁸ Закон Луганской Народной Республики «О внесении изменений в раздел VIII Гражданского кодекса Луганской Народной Республики» № 389-III от 16 июня 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/17942/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁷⁹ Закон Луганской Народной Республики «О внесении изменения в статью 22 Закона Луганской Народной Республики «О военном положении» № 362-III от 24 февраля 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/17252/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁸⁰ Закон Луганской Народной Республики «О почтовой связи» № 396-III от 18 июля 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/18410/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁸¹ Закон Луганской Народной Республики «Об объектах незавершенного строительства» № 383-III от 18 апреля 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/17433/> (дата обращения: 21.01.2024).

⁸² Закон Луганской Народной Республики «Об обращении недвижимого имущества в государственную собственность» № 402-III от 3 августа 2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/18560/> (дата обращения: 21.01.2024).

ке»⁸³, «О Счетной палате Луганской Народной Республики»⁸⁴, «О Правительстве Луганской Народной Республики»⁸⁵, «О местном самоуправлении в Луганской Народной Республике»⁸⁶, «О государственной гражданской службе Луганской Народной Республики»⁸⁷.

Подобно ДНР ряд законов ЛНР отражают переходный период интеграции республики в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти России, который, как известно, установлен до 1 января 2026 г. В этой связи показательными являются законы «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Луганской Народной Республики»⁸⁸, «О налоге на имущество организаций»⁸⁹.

Некоторые выводы.

Вышесказанное позволяет сделать некоторые выводы. Во-первых, можно с уверенностью констатировать наличие ряда особенностей в системах законодательства республик Донбасса. Эти особенности отражают нацеленность на интеграцию с более развитой правовой системой России и одновременное отдаление от украинского права, отсутствие самодостаточности в силу постоянной рецепции лучших правовых решений и обусловленную этим эклектичность и компилятивность, высокий уровень интенсивности законотворчества, близость темпов и содержа-

⁸³ Закон Луганской Народной Республики «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Луганской Народной Республике» № 424-III от 19 января 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/zakonoproekty/19688/> (дата обращения: 23.01.2024).

⁸⁴ Закон Луганской Народной Республики «О Счетной палате Луганской Народной Республики» № 429-III от 14 марта 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19832/> (дата обращения: 23.01.2024).

⁸⁵ Закон Луганской Народной Республики «О Правительстве Луганской Народной Республики» № 430-III от 30 марта 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19886/> (дата обращения: 23.01.2024).

⁸⁶ Закон Луганской Народной Республики «О местном самоуправлении в Луганской Народной Республике» № 432-III от 30 марта 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19888/> (дата обращения: 23.01.2024).

⁸⁷ Закон Луганской Народной Республики «О государственной гражданской службе Луганской Народной Республики» № 434-III от 28 апреля 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19958/> (дата обращения: 23.01.2024).

⁸⁸ Закон Луганской Народной Республики «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Луганской Народной Республики» № 2-1 от 25 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/20457/> (дата обращения: 23.01.2024).

⁸⁹ Закон Луганской Народной Республики «О налоге на имущество организаций» № 16-1 от 30 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/20859/> (дата обращения: 23.01.2024).

ния законодательства двух республик, вызванных, в том числе, их формированием в условиях действия особого правового режима военного положения.

Во-вторых, в своем правовом развитии республики прошли два этапа и в настоящее время находятся на третьем. Первый этап характеризуется становлением собственно республиканского законодательства с параллельной рецепцией российского правового опыта, но преобладающим влиянием украинского права (2014–2018 гг.). Для второго этапа характерно дальнейшее формирование законодательного массива республик на фоне усиления российского правового воздействия и значительного уменьшения украинского правового сегмента (2019–2021 гг.). Третий этап объясняется принятием в сентябре 2022 года ДНР и ЛНР в состав нашего государства и началом системной работы по качественному обновлению законодательства новых субъектов Российской Федерации.

В-третьих, основанная на новых республиканских конституциях правовая и институциональная интеграция ДНР и ЛНР с Российской Федерацией имеет несколько характерных черт: 1) отражает общественно-политическую обстановку в республиках и переходный характер их государственности; 2) отличается спецификой содержания в сравнении с другими субъектами РФ, главным образом, в вопросах организации и деятельности органов публичной власти на новоприсоединенных территориях; 3) на фоне общности, а порой и полного текстуального совпадения правовых норм новых республиканских конституций, демонстрирует между ними определенные различия в части формирования правительства, законодательного процесса и перечня субъектов — инициаторов изменения конституции; 4) формализует особенности взаимоотношений между отдельными федеральными и собственно республиканскими органами государственной власти.

В-четвертых, анализ статистики, направлений развития, а также общего и особенного в системах законодательства ДНР и ЛНР в период после их официального признания Российской Федерацией, а затем и принятия в ее состав позволяет констатировать ключевую особенность — формирование законодательства в условиях переходного периода интеграции новых регионов в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти России. Во многом этим объясняется тот факт, что в настоящее время и во временных пределах переходного периода законодательство ДНР и ЛНР как новых регионов России отличается и будет отличаться определенной оригинальностью содержания, своеобразием структуры и более широкими границами самостоятельности.

В. В. Русанов

кандидат исторических наук, доцент
Алтайского государственного университета

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

Вхождение новых субъектов в состав России инициировало сложный, многоступенчатый и длительный процесс интеграции таких территорий в правовое и институциональное пространство нашего государства. Ю. Е. Курилюк указывает, что «на основании действующего законодательства и принятых подзаконных актов начался активный процесс правовой, экономической и иной интеграции новых субъектов в пространство Российской Федерации»¹.

Новые регионы существенно пострадали от длительных боевых действий, а также многие части территории продолжают находиться под ударами по сей день, ввиду чего первоочередной задачей выступает восстановление жилищ, общественных зданий, социальных институтов, учреждений и требуемой жителям инфраструктуры в новых субъектах России. Как указывают исследователи, «процесс интеграции... — это дело не одного месяца и даже года. Россия ускоряет этот процесс, осуществляя строительство мостов, дорог и иных объектов инфраструктуры»². В федеральном бюджете в полном объеме на 2023–2025 гг. заложено финансирование на восстановление инфраструктуры всех вошедших субъектов в состав РФ³.

В рамках создания единого информационного пространства России и ее новых регионов уже в 2022 году жителям обеспечен доступ к portalу «Госуслуги», распространено вещание российских телевизионных и радиоканалов⁴.

Президент РФ отмечал, что «в целом социально-экономическое развитие и интеграция воссоединенных регионов набрали хороший темп, прежде всего благодаря четкой и слаженной работе правительства, федеральных министерств, ведомств и, конечно, коллег в субъектах Федерации»⁵.

Кроме проблем инфраструктуры и быта, процесс интеграции новых территорий обусловил приведение государственного управления в соответствие с требо-

¹ Курилюк Ю. Е., Семеновский И. Д. Правовой аспект вхождения Крыма и Севастополя в состав России // Научные записки молодых исследователей. 2014. № 2. С. 73.

² Иванников И. А. Россия и Украина в современном мире: состояние и перспективы // Гуманитарий Юга России. 2017. Т. 6. № 6. С. 149.

³ Активная интеграция: как новые регионы вливаются в Россию. URL: <https://tass.ru/obschestvo/17017631> (дата обращения: 11.01.2024).

⁴ Жителям новых регионов России предоставили доступ к portalу «Госуслуги». URL: <https://rg.ru/2022/10/25/uzhe-na-sviasi.html> (дата обращения: 11.01.2024).

⁵ Путин заявил о хорошем темпе интеграции новых российских регионов. URL: <https://iz.ru/1643101/2024-01-31/putin-zaiavil-o-khoroshem-tempe-integracii-novykh-rossiiskikh-regionov> (дата обращения: 11.01.2024).

ваниями российского законодательства и, в первую очередь, Конституции РФ⁶. Например, по справедливому замечанию П. В. Крашенинникова, «местное самоуправление надо будет выстраивать во всех четырех субъектах Российской Федерации, проводить выборы, организовывать территориальные органы, а внутри территорий — региональные и федеральные органы. Это все колоссальная работа, наша задача — сделать настройку правил поведения людей, правил поведения власти, чтобы власть, граждане и организации были вместе»⁷.

Если на сегодняшний день государственно-политическое устройство субъектов, вошедших в состав России в 2014 году практически произведено, то новые регионы, ставшие таковыми в 2022 году, находятся только в начале этого продолжительного и сложного пути. «В ДНР и ЛНР сохраняются прежние, времен самопровозглашенной независимости структуры правительств и парламенты, в которых пока нет российских партий. А в Херсонской и Запорожской областях вся система руководящих органов вообще выстраивается практически с нуля»⁸.

Тем не менее, несмотря на действующий режим военного положения, важные мероприятия по гармонизации политического устройства регионов с государственным устройством постепенно происходят, в первую очередь, это касается руководителей территорий, являющихся ключевым звеном интеграционных процессов. Завершение всех мероприятий требуется провести, по замыслу законодателя, в течение переходного периода, то есть до 1 января 2026 года⁹.

В исследованиях подчеркивается, что «процесс интеграции как самих органов публичной власти, так и замещающих в них должности государственных и муниципальных служащих в российское правовое пространство, бесспорно, требует вре-

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

⁷ Возрождение освобожденной земли. URL: <https://zsr.ru/news/2022/10/18/vozrozhdenie-osvobozhdennoj-zemli> (дата обращения: 11.01.2024).

⁸ Вписаться в Россию. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5651012> (дата обращения: 11.01.2024).

⁹ Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // Российская газета. № 226. 06.10.2022; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // Российская газета. № 226. 06.10.2022; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» // Российская газета. № 226. 06.10.2022; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области» // Российская газета. № 226. 06.10.2022.

мени и определенных организационных усилий, так что само по себе введение переходного периода выглядит вполне оправданным»¹⁰.

До 1 июля 2023 года в новых субъектах РФ создавались территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Для организации местного самоуправления образовывались городские и муниципальные округа, установлена численность депутатов муниципальных образований, сроки полномочий органов местного самоуправления.

Важная роль в процессе интеграции отводится вопросам обеспечения безопасности новых территорий ввиду продолжения боевых действий, что обуславливает потребность в создании (и воссоздании) органов безопасности и силовых структур, которые позволят поддерживать полноценный правопорядок и обеспечивать безопасность жителей новых субъектов РФ. «Создание режима безопасности на этих территориях, который только способен создать благоприятные условия для всего, начиная с успешного восстановления инфраструктуры, заканчивая созданием благоприятных условий для нормальной жизни и нормальной работы жителей этих территорий»¹¹.

В настоящее же время на ключевых постах в новых регионах остаются прежние кадры, хотя постепенное вхождение российских политических деятелей в управленческие механизмы таких территорий наблюдаются сейчас и имели место даже до момента юридического оформления их как равноправных субъектов в составе РФ. Однако серьезность переустройства управленческих механизмов обусловлена и тем, что новые регионы (в первую очередь, речь идет о ЛНР и ДНР) на протяжении достаточно длительного времени стремились функционировать как отдельные государства, ввиду чего их государственно-управленческое устройство выстроено с учетом автономности от иных субъектов, а потому отсутствуют структуры и опыт взаимодействия с федеральным центром.

В таких условиях чрезвычайно значимую роль играет Полпред Президента РФ на территории Южного федерального округа. Исследователи отмечают, что «основной задачей перед полномочным представителем Президента РФ, в том числе в Южном федеральном округе, является выработка эффективного механизма регионального управления в рамках существующего конституционного регулирования и в ходе его целенаправленного обновления»¹². Выстраивание компетентной государственности и передача опыта является первостепенной задачей выстраивания управленческих структур и наполнение их кадрами на ближайшую перспективу.

¹⁰ Чаннов С. Е. Государственная и муниципальная служба на новых территориях Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 10. С. 11–16.

¹¹ Политологи рассказали, как новые регионы помогут усилиться России. URL: <https://ria.ru/20230221/rossiya-1853336580.html> (дата обращения: 12.01.2024).

¹² Затулина Т. Н., Синюгина Т. В. Вопросы совершенствования института полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах (на примере Южного федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 3. С. 18.

Как указал Президент РФ, «на этих территориях предполагается создание федеральных судов. Верховному суду совместно с другими органами судейского сообщества предстоит большая работа по формированию новых составов судов, их скорейшей интеграции в российскую судебную систему»¹³.

В апреле 2023 года был принят пакет из восьми законов о создании судов и порядке отбора кандидатов в их первоначальные составы на территории Донецкой и Луганской Народных Республик, Херсонской и Запорожской областей. На территориях АНР и ДНР создаются верховный и арбитражный суды республик, а в Запорожской и Херсонской областях — областные суды и арбитражные суды. Кроме того, создаются Луганский, Донецкий, Запорожский и Херсонский гарнизонные военные суды, межрайонные, районные и городские суды¹⁴.

С 21 сентября 2023 года началась работа в верховных и арбитражных судах ДНР и АНР, а также в Запорожском областном суде и Арбитражном суде Запорожской области, Херсонском областном суде и Арбитражном суде Херсонской области, городских, районных и межрайонных судах и четырех гарнизонных военных судах. Соответственно, успешно прошел процесс комплектования кадрового состава таких судов. Например, судью Второго арбитражного апелляционного суда Владимира Устюжанинова назначили председателем Арбитражного суда Запорожской области.

Таким образом, подводя итог, следует сказать, что процедуры интеграции новых регионов с точки зрения процессов выстраивания на них правового государства по существующей в России модели можно признать активно протекающими. Безусловно, практическая реализация новых институтов покажет проблемы и противоречия, которые необходимо будет решать и устранять. Тем не менее само по себе приведение государственного устройства в режим функционирования, аналогичный имеющимся на остальной территории нашего государства, является позитивным шагом, свидетельствующим о формировании на новых территориях единой общероссийской государственности.

¹³ Путин призвал к ускоренной интеграции судебной системы новых территорий. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/11/29/952630-putin-prizval-k-uskorennoi-integratsii-sudebnoi-sistemi> (дата обращения: 11.01.2024).

¹⁴ Путин подписал законы о судах в новых регионах. URL: <https://rg.ru/2023/04/03/putin-podpisal-zakony-o-sudah-v-novyh-regionah.html> (дата обращения: 11.01.2024).

Т. В. Филипенко

*доктор наук по государственному управлению, профессор
Института экономических исследований при Правительстве ДНР*

**ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Одной из важных составляющих государственного строительства в Донецкой Народной Республике является формирование региональной системы контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающей функционирование предпринимательской сферы в соответствии с обязательными требованиями и обязательствами.

В 2014 году с провозглашением самостоятельности ДНР начался процесс формирования республиканской системы контрольно-надзорной деятельности. По состоянию на 1 октября 2022 года в Республике было принято более 130 нормативных правовых актов, регулирующих порядок и особенности проведения различного вида контрольно-надзорной деятельности.

К указанным нормативно-правовым актам относятся документы общего действия и локальные документы. Среди нормативных правовых документов общего действия, прежде всего, необходимо отметить Конституцию ДНР, принятую 14 мая 2014 г. и заложившую основы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в Республике¹. Термины «надзор» и «контроль» в Конституции ДНР, без раскрытия их содержания, используются в следующих статьях:

- ст. 69 (п. 16) — к ведению Народного Совета ДНР относится «осуществление наряду с другими уполномоченными на то органами контроля за соблюдением и исполнением законов ДНР, исполнением Республиканского бюджета ДНР, исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов ДНР, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью ДНР»;
- ст. 81 — «Прокуратура ДНР осуществляет надзор за соблюдением настоящей Конституции и исполнением законов на территории ДНР».

Первым законом, принятым после Конституции ДНР, стал Закон «О комитете народного контроля», предусматривающий создание комитета народного контроля, основными целями которого является обеспечение соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан ДНР, развитие институтов гражданского общества, противодействие коррупции и повышение качества жизни населения².

¹ Конституция Донецкой Народной Республики от 14 марта 2014 года. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0008-1-20140514/?ysclid=lsvmilfcb7741240763> (дата обращения: 22.02.2024).

² О комитете народного контроля: Закон ДНР от 23.05.2014 б/н. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0008-b-n-20140523/?ysclid=ln0jqz25ps883005327> (дата обращения: 22.02.2024).

В 2015 году общественным движением «Донецкая Республика» был запущен проект «Народный контроль» как эффективная форма участия граждан во всех механизмах совершенствования процессов развития государства или некая платформа между народом и исполнительной властью³.

Главными задачами народных контролеров являются:

- повышение качества обслуживания населения и выявление нарушений при формировании цен на продукцию;
- выявление нарушений, связанных с сохранением благоприятной окружающей среды;
- проведение рейдов в торговых точках по выявлению продуктов с истекшим сроком реализации, нарушений товарного соседства, нарушении санитарных норм, отсутствию поверки весового оборудования;
- надзор за качеством муниципального, бытового, транспортного обслуживания населения, за надлежащим содержанием жилищного фонда и других объектов социально-бытового назначения независимо от форм собственности.

Законом ДНР «О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности» от 21 августа 2015 года были определены правовые и организационные основы, принципы и порядок осуществления государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, полномочия органов государственного контроля, их должностных лиц, права, обязанности и ответственность хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного контроля⁴.

Действие Закона «О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности» распространяется на отношения, связанные с осуществлением государственного надзора в сфере хозяйственной деятельности и на все органы государственного надзора, если иное прямо не предусмотрено в Законе.

Объектами государственного надзора являются все субъекты хозяйствования, в том числе осуществляющие разработку, изготовление, переработку, сбор, складирование, хранение, погрузку-выгрузку, перевозку, реализацию (оптовую и розничную) продукции и товаров, включая газ, теплоэнергию, электроэнергию, воду, водоотведение и т. п., а также выполняющие работы и оказывающие услуги.

Статья 2 Закона ДНР «О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности» предусматривает, что его действие не распространяется на отношения, которые возникают у субъектов хозяйственной деятельности в сфере налоговых, валютных, таможенных, бюджетных, банковских, трудовых и иных отношений, пенсионного и социального страхования, а также на проведение опе-

³ Положение о проекте «Народный контроль» Общественного Движения «Донецкая республика». URL: <http://oddr.info/wp-content/uploads/2019/06/polozenie-o-nk.pdf> (дата обращения: 22.02.2024).

⁴ О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности: Закон Донецкой Народной Республики от 21.08.2015 г. № 76-ІНС. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0002-76-ihc-20150821/> (дата обращения: 22.02.2024).

ративно-розыскной деятельности, дознания, досудебного следствия и правосудия. Проведение контрольно-надзорных мероприятий в перечисленных сферах до включения в состав Российской Федерации регулировалось отдельными законами ДНР.

В законодательстве ДНР так же, как и в законодательстве РФ, функциональные понятия контроля и надзора законодателем смешаны. Так, в преамбуле Закона ДНР «О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности» указано, что в настоящем законе понятие «государственного надзора и контроля» в сфере хозяйственной деятельности тождественно понятию «государственного надзора», т. е. понятия надзор и контроль законодатель считает равными, такая же ситуация прослеживается и в других нормативных правовых актах.

Стоит отметить, что с правовой точки зрения между контролем и надзором значительной разницы не существует. Целью и того, и другого является обеспечение соблюдения законности и установленных правил подконтрольным объектом. И контрольные, и надзорные органы обладают полномочиями по применению определенных законодательством санкций к нарушителям. Поэтому зачастую эти понятия используются как синонимы.

С управленческой точки зрения понятия «контроль» и «надзор» имеют существенные различия. Контроль является элементом системы управления, выполняющим функцию обратной связи, посредством которой субъект управления получает достоверную информацию о результатах своего воздействия на объект управления в процессе управления, что позволяет ему скорректировать свои действия для достижения оптимального результата. Контролирующий орган заинтересован не только в обеспечении соблюдения законности, но и в том, чтобы ресурсы использовались рационально, система функционировала наиболее эффективно. В отличие от контрольного надзорный орган не является элементом системы управления, его не интересует, насколько эффективно функционирует подконтрольный объект, насколько рационально он использует ресурсы, каким образом и за какие средства будут устранены нарушения и недостатки. Надзорный орган имеет одну цель — обеспечить соблюдение законности и установленных правил. Таким образом, особенностями надзора являются: во-первых, его внешний характер; во-вторых, нацеленность только на соблюдение законности; в-третьих, ориентированность на поиск недостатков и наказание виновных⁵.

В соответствии со статьей 11 Закона ДНР «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики» от 24 апреля 2015 года органы исполнительной власти Республики наделены правом осуществлять функции контроля

⁵ Измоденов А. К., Курдюмов А. В. Основы государственного контроля, надзора и аудита: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2018. С. 8–12. URL: <http://antitrust.usue.ru/images/docs/doc/2018.pdf> (дата обращения: 23.02.2024).

и надзора в своей сфере деятельности⁶. Систему органов исполнительной власти ДНР составляют: Правительство, министерства, государственные комитеты, службы, агентства, инспекции, иные органы исполнительной власти.

С подписанием 30 сентября 2022 года Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта⁷ в ДНР начался процесс перехода в правовое поле Российской Федерации, формирование региональной системы государственного контроля (надзора), реорганизация контрольно-надзорных органов, имеющих право осуществлять проверки субъектов предпринимательской деятельности. С 1 января 2023 года на территории ДНР применяется законодательство РФ о налогах и сборах (ст. 15 Закона № 5-ФКЗ), бюджетное законодательство РФ (ст. 16 Закона № 5-ФКЗ), что обеспечивает проведение налогового и финансового контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральным конституционным законом от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» на территории ДНР до 1 января 2026 года установлен переходный период. В течение этого периода в ДНР продолжает действовать законодательство ДНР в части, не противоречащей Конституции РФ, а также применяется законодательство Российской Федерации с особенностями, установленными для переходного периода, урегулируются вопросы интеграции в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Статьей 22 Закона № 5-ФКЗ предусматривается, что Правительство Российской Федерации определяет особенности применения положений законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле при организации проведения контрольных (надзорных) мероприятий, проверок соблюдения временных обязательных требований, а также об обязательных требованиях при установлении и оценке применения содержащихся в нормативных правовых актах требований⁸.

⁶ О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 24.04.2015 № 35-ИНС. URL: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0002-35-ihc-20150424/> (дата обращения: 23.02.2024).

⁷ О ратификации Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта: Федеральный закон от 4.10.2022 № 372-ФЗ. URL: <https://publication.pravo.gov.ru/document/view/0001202210050001?ysclid=lt05hrabus565223752> (дата обращения: 22.02.2024).

⁸ О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ. URL: www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405281303/?ysclid=ldexktt5f382747886 (дата обращения: 23.02.2024).

В Российской Федерации выделяется три уровня государственного контроля (надзора): федеральный, региональный, муниципальный. С принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ общее количество видов контроля в России сократилось с 250 до 140, и сейчас на федеральном уровне выделяется 100 видов государственного контроля, на региональном — 33, на муниципальном — 7⁹.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2023 года № 402 установлено, что до 1 января 2026 года виды государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁰ и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹¹ на территории ДНР осуществляются с учетом установленных особенностей, касающихся проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, проверок на объектах чрезвычайно высокого и высокого риска, выдачи предписаний по итогам проведенных мероприятий, проведения профилактических мероприятий и профилактических визитов.¹²

Основанием для проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий и внеплановых проверок являются:

- решение высшего должностного лица ДНР, относящееся к видам регионального государственного и муниципального контроля;
- решение руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление вида федерального государственного контроля (надзора);

⁹ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году: Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/doklad-knd-2021.pdf?ysclid=ldfnrjkuo112317330> (дата обращения: 24.02.2024).

¹⁰ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/74449814/?ysclid=lt0dz8v9er214080131> (дата обращения: 23.02.2024).

¹¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/12164247/?ysclid=lt0i486rx2266907852> (дата обращения: 23.02.2024).

¹² Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области: Постановление Правительства Российской Федерации от 16.03.2023 № 402 (редакция от 04.10.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_442324/?ysclid=lt0ei59twa381964875 (дата обращения: 24.02.2024).

- решение руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти при осуществлении контроля за эффективностью и качеством его осуществления органами государственной власти ДНР, которым переданы полномочия по осуществлению видов федерального государственного контроля (надзора).

В основном это касается чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, когда существует угроза причинения прямого вреда жизни или здоровью населения, обороне или безопасности государства. Проверки также могут проводиться, например, по указанию Президента РФ, Председателя Правительства РФ, по требованию прокурора и в некоторых других случаях. При отсутствии согласования с органами прокуратуры могут проводиться профилактические мероприятия, мероприятия по недопущению нарушения обязательных требований, контрольные мероприятия, не связанные с взаимодействием с подконтрольными лицами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2023 года № 227 на территории ДНР с 1 июня 2023 года установлен режим постоянного федерального государственного контроля (надзора) в отношении опасных производственных объектов I класса опасности и гидротехнических сооружений I класса. Кроме того, до 1 января 2025 года введен мораторий на проведение плановых проверок в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений и федерального государственного энергетического надзора, а также запрет на возбуждение дел об административных правонарушениях. Контрольно-надзорные мероприятия по перечисленным видам федерального государственного надзора до 1 января 2028 г. проводятся в форме профилактических визитов¹³.

Главной идеей регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля является ограничение административной нагрузки на бизнес, осуществление профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности.

Исходя из этого, при формировании региональной системы государственного контроля (надзора) в ДНР необходимо определить ценности, на защиту которых направлено осуществление данных мероприятий. Событиями, которые могут причинить вред охраняемым законом ценностям, могут быть аварии, катастрофы,

¹³ Об особенностях осуществления на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области отдельных видов федерального государственного контроля (надзора): Постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2023 № 227. URL: <https://docs.cntd.ru/document/130034265/?ysclid=lt1pvh959c64197865> (дата обращения: 24.02.2024).

чрезвычайные ситуации, пожары, отравления, заболевания и эпидемии. Для каждого вида государственного контроля (надзора) необходимо определить перечень событий, которые могут причинить вред охраняемым законом ценностям, и предусмотреть случаи причинения вреда.

Источниками риска являются различные характеристики, присущие деятельности, производственным мощностям и полученным результатам деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые сами по себе или в сочетании с другими обстоятельствами, в том числе внешними, могут быть причиной или предпосылкой реализации событий, способных нанести ущерб охраняемым законом ценностям. Нужно также учитывать, что в деятельности субъектов хозяйствования ДНР значительное место занимают форс-мажорные риски, связанные не только с независимыми от воли предпринимателя стихийными бедствиями, но и с военно-политической ситуацией в регионе¹⁴.

В целях формирования региональной системы контрольно-надзорной деятельности в ДНР до 1 января 2026 года необходимо осуществить следующие мероприятия:

- принять решение относительно видов регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории Республики;
- утвердить положения о видах регионального государственного и муниципального контроля, устанавливающие порядок организации и осуществления каждого вида контроля с учетом существующих территориальных особенностей;
- произвести регистрацию контрольно-надзорных органов в информационных системах, предусмотренных Федеральным законом РФ «О государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации»;
- контрольно-надзорным органам ДНР следует разработать программу профилактики рисков причинения ущерба охраняемым законом ценностям, по каждому из видов контроля составить исчерпывающий классификатор обязательных требований, соответствие которым оценивается в рамках государственного и муниципального контроля (надзора);
- сайты контрольно-надзорных органов должны обеспечить подконтрольных субъектов необходимыми нормативными и разъяснительными материалами, инструкциями по соблюдению обязательных требований, порядку проведения контрольно-надзорных мероприятий; стимулированию подконтрольных субъектов к добросовестному соблюдению обязательных требований.

Таким образом, региональная система контрольно-надзорной деятельности в Республике должна формироваться с соблюдением норм российского законода-

¹⁴ Филипенко Т. В. Угрозы экономической безопасности в сфере хозяйственной деятельности // Вестник института экономических исследований. 2022. № 4 (28). С. 70.

тельства, на основе существующего опыта субъектов Российской Федерации, иметь превентивную направленность и четкие правила организации контроля и защиты прав предпринимателей, создавать равные условия ведения бизнеса.

Н. Л. Шелухин

доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом исследования проблем экономической безопасности Института экономических исследований при Правительстве ДНР

РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ В МИНИМИЗАЦИИ УГРОЗ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Донецкая Народная Республика к моменту присоединения к РФ подошла в весьма сложном состоянии: в течение 8 лет разрушалась инфраструктура, практически все промышленные предприятия прекратили свою деятельность, произошел отток квалифицированных кадров, значительно уменьшилось население. В связи с этим в настоящее время на первое место выходят вопросы восстановления промышленности, жилья, объектов инфраструктуры, снижение последствий демографического кризиса, социальной напряженности и в целом нормализации жизни людей, проживающих в новых субъектах Федерации. Естественно, что решение этих проблем и задач, с одной стороны, невозможно без полноценного включения новых регионов в экономику, политику, бюджетную сферу и правовую жизнь РФ, с другой же стороны — именно эти проблемы и осложняют процесс интеграции. Минимизация угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования во многом зависит от политики, проводимой органами государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

В настоящее время угрозы в реальном секторе экономики ДНР, подлежащие минимизации, можно сформулировать следующим образом:

- спад производства; потери рынков; потери основных фондов; отказ от поддержки предприятий;
- разрушение инвестиционно-инновационного комплекса, свертывание НИОКР, сокращение заказов на высокотехнологичных производствах, потеря квалифицированных кадров;

- угрозы в социальной сфере: рост безработицы; снижения уровня жизни; увеличение социальных иждивенцев; утрата трудовых навыков;
- продовольственные и энергетические: открытость рынка для импорта; обострение ценовых диспропорций; падение производства энергии; преобладание продукции, произведенной вне региона;
- крайне низкий уровень развития региональных банков, которые были бы заинтересованы в формировании финансовых потоков на развитие региональной экономики¹;
- криминализация общественных отношений в экономической деятельности; увеличение рисков, связанных с катастрофами техногенного характера; ослабление государственного надзора; отсутствие эффективных правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в хозяйственной деятельности и т.д.²

В Донецкой Народной Республике деятельность органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению безопасного и стабильного функционирования субъектов хозяйствования путем минимизации угроз различного происхождения носит трехуровневый характер: федеральный, региональный и уровень местного самоуправления.

На федеральном уровне. Задачи по обеспечению безопасного и стабильного функционирования субъектов хозяйствования решают 21 федеральное министерство, 29 федеральных служб и 18 федеральных агентств, которые являются федеральными органами исполнительной власти, деятельность которых непосредственно базируется на составе и типологии конкретных полномочий, т. е. разрешенных и предписанных законом воздействий на субъекты хозяйствования³. В настоящее время перед органами федеральной исполнительной власти поставлена «задача — сделать всё, чтобы как можно быстрее интегрировать эти исторически российские земли Донбасса, Новороссии в экономическое, правовое, образовательное пространство нашей страны»⁴. В контексте минимизации угроз экономической без-

¹ Манджиева Д. В. Совершенствование моделей и программ обеспечения экономической безопасности образований мезоуровня без крупных городских агломераций: автореф. дис. ... к. э. н. спец. 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика: экономическая безопасность. М., 2022. 26 с. URL: http://www.fa.ru/org/div/uank/autorefs/Documents/2023%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%9C%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%B5%D0%B2%D0%B0%20%D0%94.%D0%92/%D0%9C%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%B5%D0%B2%D0%B0%20114__%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82.pdf

² Саликов Ю. А., Золотарева И. И., Бородкина Т. А. Угрозы экономической безопасности региона // Вестник ВГУИТ. 2017. Т. 79. № 1. С. 490–496.

³ Справочная информация: «Федеральные органы исполнительной власти РФ» // Портал «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_65443

⁴ Выступление В. В. Путина на заседании Совета безопасности РФ 5 апреля 2023 года // Известия iz. URL: <https://iz.ru/1494054/2023-04-05/putin-zaiavil-o-vazhnosti-integrirovat-novye-regiony-v-pravovoe-prostranstvo-rf>

опасности в сфере хозяйствования и интеграции в правовое поле РФ ярко высветился новый феномен государственного управления — прием федерального законодательства, нормы которого распространяются только на региональном уровне — на уровень новых регионов РФ:

- Об особенностях правового регулирования отношений в сфере социальной защиты и социального обслуживания граждан, проживающих на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области⁵;
- О применении положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области, в котором определяются условия, при наличии которых обозначенные исполнительные документы имеют ту же юридическую силу, что и исполнительные документы, выданные или вынесенные судами, иными государственными органами либо должностными лицами Российской Федерации, и подлежат принудительному исполнению в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве». Также урегулированы процедурные вопросы, связанные с передачей в органы принудительного исполнения Российской Федерации исполнительных документов, находившихся на исполнении в органах публичной власти, осуществлявших функции по принудительному исполнению таких документов на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области⁶;
- О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Согласно указанному документу, до конца 2022 г. сведения о юридических лицах, которые имели в соответствии со своими учредительными документами место нахождения постоянно действующего исполнительного органа либо иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности, на новых территориях на день принятия их в РФ, включают в ЕГРЮЛ. Учредительные документы указанных юридических лиц нужно будет привести в соответствие с российским законодательством при пер-

⁵ Об особенностях правового регулирования отношений в сфере социальной защиты и социально-го обслуживания граждан, проживающих на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области. Федеральный закон от 17.02.2023 г. № 18-ФЗ // Портал «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_439908/

⁶ О применении положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области. Федеральный закон от 29.12.2022 г. № 573-ФЗ // Портал «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/78641.html>

вом внесении изменений в ЕГРЮЛ: донецким и луганским организациям — до конца 2023 г., прочим — до 30 июня 2024 г. В противном случае организацию исключают из ЕГРЮЛ. Физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, сведения о которых на день принятия в РФ новой территории содержались в соответствующих реестрах, которые созданы и велись в соответствии с нормативными правовыми актами соответствующей территории, вправе зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя в срок не позднее 30 июня 2023 года, при этом до наступления этой даты они вправе продолжить осуществление предпринимательской деятельности, а по истечении указанного срока утрачивают такое право⁷;

- О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области;

Данным законом устанавливается, что уголовное судопроизводство во вновь образованных субъектах РФ осуществляется по правилам, установленным УПК РФ, а преступность и наказуемость деяний, совершенных на территориях новых субъектов до 30 сентября 2022 г., и иные уголовно-правовые последствия этих деяний определяются в соответствии с нормами уголовного законодательства РФ⁸;

- О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации, нацеленный на регуляцию области интеллектуальных прав⁹;
- О внесении изменений в статью 4 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, вносящий многочисленные поправки в Налоговый кодекс РФ. Отдельный блок изменений посвящен новым регионам. Так, в ст. 148 НК РФ добавили п. 2.2, который устанавливает порядок определения места реализации работ и услуг, выполненных в новых регионах; в Кодекс ввели новую

⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Федеральный закон от 21.11.2022 г. № 451-ФЗ // Портал «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_431751/

⁸ О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области. Федеральный закон от 31.07.2023 № 395-ФЗ // Портал «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453252/

⁹ О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации. Федеральный закон от 29.12.2022 года № 615-ФЗ // Портал «Право». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbo dy=&prevDoc=102110712&backlink=1&&nd=603637658>

- статью ст. 162.3 НК РФ, посвященную особенностям определения налоговой базы и исчисления НДС на присоединенных территориях и другие нормы¹⁰;
- О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 14.04.2023 г. № 118-ФЗ и О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» Федеральный закон от 14.04.2023 г. № 120-ФЗ, которыми упрощена процедура признания военнослужащих и граждан, участвовавших в специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области или в ходе вооруженной провокации на Государственной границе Российской Федерации и приграничных территориях субъектов Российской Федерации, прилегающих к районам проведения специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики пропавшими без вести и погибшими в зоне СВО¹¹, а также другие федеральные законы;
 - О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 12.12.2023 № 574-ФЗ, согласно которому до 31 декабря 2025 года в случае превышения на территориях ДНР и ЛНР, Запорожской и Херсонской областей цен (тарифов) на товары и (или) предельных уровней таких цен (тарифов), установленных нормативными правовыми актами данных субъектов России, административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа назначается гражданину, должностному лицу, ИП, юридическому лицу уполномоченным на то должностным лицом непосредственно на месте совершения административного правонарушения. При этом протокол об административном правонарушении не составляется¹².

На наш взгляд, дальнейшая правовая интеграция будет проходить в области отраслевого законодательства, а минимизация угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования на федеральном уровне заключается в своевременном при-

¹⁰ О внесении изменений в статью 4 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2022 № 443-ФЗ // Портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211210022>

¹¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 14.04.2023 г. № 118-ФЗ // Портал «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1619605/>;

О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» Федеральный закон от 14.04.2023 г. № 120-ФЗ // Портал «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_444698/

¹² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 12.12.2023 № 574-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202312120004>

нятии, не позволяющих различного толкования юридических норм, нормативно-правовых актов, способствующих адаптации российского законодательства на территории Донецкой Народной Республики.

На региональном уровне. Исполнительные органы власти Донецкой Народной Республики представлены: Администрацией Главы ДНР, Правительством ДНР и его аппаратом, 17 министерствами, 4 комитетами, 3 инспекциями, 2 представительствами, управлением и департаментом¹³.

К основным направлениям деятельности региональной государственной исполнительной власти по минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования относятся:

- своевременное, последовательное и непрерывное исполнение федеральных нормативно-правовых актов и методик, направленных на минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования;
- разработка и принятие адаптированных в правовое, юридическое и социальное поле РФ нормативно-правовых актов переходного периода с использованием опыта республики Крым и других субъектов федерации;
- обеспечение безопасного и стабильного функционирования предприятий, напрямую подчиняющихся органам исполнительной власти ДНР.

Своевременное, последовательное и непрерывное исполнение федеральных нормативно-правовых актов и методик, направленных на минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования. Как указывалось выше, на федеральном уровне для введения новых регионов в правовое поле России принимаются федеральные нормативно-правовые акты, действующие только в новых субъектах федерации. Вместе с тем допускаются случаи бюрократизации их выполнения. Например, федеральным законом от 12.12.2023 № 574 была предоставлена возможность непосредственно на месте совершения правонарушения, выражающегося в превышении предельных уровней региональных цен, привлекать к административной ответственности ИП или юридическое лицо без составления протокола об административном правонарушении, что способствовало бы поддержанию приемлемого уровня цен и оперативного реагирования на совершенное правонарушение.

13 декабря 2023 года Народным Советом ДНР был принят республиканский закон «Об административной ответственности за завышение цен (тарифов) на товары и (или) предельных уровней таких цен (тарифов), установленных в Донецкой Народной Республике», согласно которому дела об административных правонарушениях, предусмотренных Законом, рассматриваются должностными лицами исполнительного органа Донецкой Народной Республики, реализующего государственную политику в сфере экономического развития, а именно Министер-

¹³ О системе и структуре исполнительных органов Донецкой Народной Республики. Указ Главы Донецкой Народной Республики от 13.04.23 г. № 119 // Сайт Главы ДНР. URL: https://glavadnr.ru/doc/ukazy/Ukaz_119_13042023.pdf

ства экономического развития ДНР¹⁴. Однако механизм реализации вышеуказанного федерального закона на протяжении месяца разработан не был.

Разработка и принятие адаптированных в правовое, юридическое и социальное поле РФ нормативно-правовых актов. При анализе нормативно-правовых документов уровня Главы и Правительства ДНР за 2023 год видно, что органами исполнительной власти ДНР проводилась определенная работа по адаптации республиканских нормативно-правовых в правовое поле РФ. По этому вопросу Распоряжением Главы Донецкой Народной Республики № 53 от 16.03.2023 была создана рабочая группа по отдельным вопросам приведения нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в соответствие с законодательством Российской Федерации¹⁵, а также Распоряжением № 21 от 13.02.2023 все правотворческие органы обязаны направлять принятые нормативные акты для опубликования¹⁶. Вместе с тем необходимо отметить, что рабочая группа с поставленной задачей в срок не справилась.

В Донецкой Народной Республике для решения различных проблем функционирования республики создан ряд коллегиальных органов, функционирование которых, по сути, направлено на минимизацию угроз экономической безопасности субъектов хозяйствования. Перечислим основные из них:

Постоянно действующее координационное совещание по обеспечению правопорядка в Донецкой Народной Республике (Указ Главы Донецкой Народной Республики от 28.12.2023 № 642). Анализируя персональный состав координационного совещания, необходимо отметить, что по составу оно является структурой, аналогичной Совету Безопасности РФ, но с усеченными функциями¹⁷;

Межведомственная комиссия в сфере ценообразования (Распоряжение Правительства Донецкой Народной Республики от 19.01.2024 № 4-Р2);

Совет по развитию предпринимательства при Главе Донецкой Народной Республики (Распоряжение Главы Донецкой Народной Республики от 29.12.2023 г. № 475);

¹⁴ Об административной ответственности за завышение цен (тарифов) на товары и (или) предельных уровней таких цен (тарифов), установленных в Донецкой Народной Республике: Закон ДНР от 13.12.2023 № 32-РЗ // Народный Совет ДНР. Официальный сайт. URL: <https://dnrsovetsu/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-administrativnoj-otvetstvennosti-za-zavyshenie-tsen-tarifov-na-tovary-i-ili-predel-takih-tsen-tarifov-ustanovlennyh-v-donetskoj-narodnoj-respublikenyh-urovnej/>

¹⁵ О создании Рабочей группы по отдельным вопросам приведения нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в соответствие с законодательством Российской Федерации: Распоряжение Главы Донецкой Народной Республики № 53 от 16.03.2023 года // Официальный сайт Главы ДНР. URL: https://denis-pushilin.ru/doc/rasp/rasporiazhglavaN53_16032023.pdf

¹⁶ Распоряжение Главы Донецкой Народной Республики № 21 от 13.02.2023 // Официальный сайт Главы ДНР. URL: https://denis-pushilin.ru/doc/rasp/rasporiazhglavaN21_13022023.pdf

¹⁷ Об образовании постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Донецкой Народной Республике: Указ Главы Донецкой Народной Республики № 642 от 28.12.2023 г. // Портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8000202401040011>

Совет по улучшению качества жизни в Донецкой Народной Республике (Распоряжение Главы Донецкой Народной Республики от 22.09.2023 № 307);

Инвестиционный комитет Донецкой Народной Республики (Распоряжение Главы Донецкой Народной Республики от 05.06.2023 № 165);

Фонд развития промышленности Донецкой Народной Республики (Распоряжение Правительства Донецкой Народной Республики от 01.06.2023 № 36-Р2);

Штаб по обеспечению безопасности электроснабжения Донецкой Народной Республики (Распоряжение временно исполняющего обязанности Главы Донецкой Народной Республики от 21.04.2023 № 99);

Межведомственный штаб по восстановлению экономики Донецкой Народной Республики (Распоряжение Правительства Донецкой Народной Республики от 31.03.2023 № 21-Р3);

Коллегиальный орган по вопросам управления и распоряжения объектами имущества (Указ временно исполняющего обязанности Главы Донецкой Народной Республики от 18.08.2023 № 299).

Межведомственная комиссия по регулированию развития государственного сектора экономики и координации института временных администраций (Распоряжение Совета Министров Донецкой Народной Республики от 08.11.2018 № 11. Ликвидирована 15 июня 2023 года) и т.д.

Кроме этого, на уровне Главы и Правительства ДНР был принят ряд указов, постановлений и распоряжений, минимизирующих угрозы экономической безопасности в сфере хозяйствования и обеспечивающих устойчивую деятельность предприятий республики:

- в области поддержки предпринимательства;
- в области устойчивой деятельности электроэнергетики;
- инвестиций и инноваций;
- в области социальной сферы и т.д.

Важность и сложность проблемы минимизации угроз экономической безопасности субъектов хозяйствования региона требует создания самостоятельного структурного подразделения исполнительных органов власти региона. В качестве проектного названия такого структурного подразделения может быть «Департамент экономической безопасности Донецкой Народной Республики». Департамент должен входить в структуру правительства и быть непосредственно подчинен одному из заместителей Председателя Правительства. Целесообразным представляется закрепление за Департаментом следующих основных полномочий:

- осуществляет организацию, координацию и разрабатывает порядок взаимодействия между структурными подразделениями Правительства, законодательными органами, федеральными органами исполнительной власти, совещательными и консультационными органами при должностных лицах и структурных подразделений Правительства, профессиональными органи-

- зациями и объединениями в сфере управления экономической безопасности региона;
- осуществляет мониторинг угроз экономической безопасности, влияющих на социально-экономическую систему региона; разрабатывает перечень показателей мониторинга угроз экономической безопасности. Региона и предлагает пути их минимизации;
 - выявляет источники образования негативных воздействий, влияющих на экономическую безопасность субъекта федерации; прогнозирует и оценивает ущерб социально-экономической системе при трансформации негативных воздействий;
 - проводит экспертные заключения на поступившие проекты актов и других документов в части их возможного влияния на экономическую безопасность субъекта федерации;
 - организует функционирование постоянно действующих курсов по подготовке и повышению квалификации работников служб безопасности субъектов хозяйствования;
 - осуществляет информационно-аналитическое обеспечение структурных подразделений Правительства (администрации) субъекта федерации, федеральных органов исполнительной власти, законодательных органов субъекта федерации, совещательных и консультационных органов при должностных лицах и структурных подразделений Правительства (администрации) субъекта федерации, профессиональных организаций и объединений в сфере управления экономической безопасностью региона¹⁸.

Обеспечение безопасного и стабильного функционирования предприятий, напрямую подчиняющихся органам исполнительной власти ДНР. Особенностью угроз, носящих микроэкономический характер, является то, что они связаны с деятельностью хозяйствующих субъектов, расположенных на территории региона. При этом большое внимание уделяется крупным региональным предприятиям, поскольку именно они при эффективном функционировании производят значительную часть валового регионального продукта, участвуют в формировании определенной доли доходной части бюджета территориального образования, являются полноценными участниками внешнеторговых операций¹⁹.

Основными наиболее крупными государственными предприятиями, подотчетными правительству республики, являются:

¹⁸ Феофилова Т. Ю. Модель управления экономической безопасностью региона // Интернет-журнал «Наукоедение» 2014. Вып. 6 (25). URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/126EVN614.pdf>

¹⁹ Илаев Ш. А. Региональные интересы и угрозы экономической безопасности региона как составной части экономической безопасности России // Вестник Московского университета МВД России 2013. № 5. С. 205–209.

- Государственная корпорация «Ритуал» — это единая государственная ритуальная служба Донецкой Народной Республики. ГП «Ритуал» создана с целью урегулирования деятельности, связанной с предоставлением ритуальных услуг, повышения качества ритуальных услуг, принятия мер по устранению грубых нарушений законности в сфере предоставления ритуальных услуг населению Донецкой Народной Республики. В административное и хозяйственное ведение корпорации входят: отделения корпорации во всех городах Республики; городские кладбища; сеть магазинов ритуальных услуг; горячая линия: короткий номер «200»; диспетчерская служба; собственный автопарк специализированного автотранспорта; служба «Тюльпан»;
- Государственный концерн «Корпорация развития Донбасса» ГК «Корпорация развития Донбасса» создан 8 августа 2022 г. распоряжением правительства Донецкой Народной Республики и является крупнейшим в регионе центром реализации государственной политики в области обеспечения модернизации и инновационного развития экономики, управления государственным имуществом. Основные цели деятельности Концерна связаны с проектами Комплексного развития территорий, развития территорий с преференциальным режимом, кластеров, индустриальных парков, логистических парков, промышленных технопарков, агропромышленных парков и экопромышленных парков. В состав ГК «Корпорации развития Донбасса» вошли такие предприятия, как ГУП ДНР «Донецкий промышленный центр»; ГУП «Санатории Донбасса»; ГУП ДНР «Логистический центр» и другие;
- Государственная корпорация по разработке и реализации современных технологий «Донецкие технологии» была создана в 2018 г. Указом Главы ДНР. В сферу управления которой были переданы объекты промышленного и социального значения.

Основные цели деятельности ГК «Донтех» — реализация государственной политики в сфере управления, эффективное управление государственным имуществом, обеспечение модернизации и инновационного развития экономики, осуществление контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и управленческих полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики, реализация особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социальному и экономическому развитию Донецкой Народной Республики. В сферу управления ГК «Донтех» входит: филиал № 1 на базе маслоэкстракционного завода по переработке семян подсолнечника; ГП «Рынки Донбасса»; филиал № 3 «Автостоянки Донбасса»; филиал № 4 «Гостиницы Донбасса»; ГП «Спирт Донбасса»; филиал «Автотранспортный центр»;

- Государственная корпорация «Аграрный Донбасс» создана на основании Указа Главы Донецкой Народной Республики от 13 марта 2018 года № 66 и является крупнейшим агропромышленным комплексом, обеспечивающим пол-

ный цикл производства от растениеводства и животноводства до реализации населению готовой продукции. ГК «Аграрный Донбасс» включает в себя предприятия: ГП «Шахтерская птицефабрика»; ГП «Заря Агро»; ГП «Агро-Донбасс»; РП «Еленовский комбинат хлебопродуктов»; ГП «Сады Донбасса», Объединение «Торговый Дом Шахтерская птицефабрика»;

- Государственная корпорация «Недра» создана Указом Главы ДНР № 344 от 24 сентября 2020 года. ГК создана в целях обеспечения экономической безопасности Донецкой Народной Республики, модернизации и инновационного развития экономики, осуществления контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики. В состав ГК «Недра» входят: государственное предприятие «Недра» и государственное предприятие «Донецкая горнодобывающая компания»;
- Государственное унитарное предприятие Донецкой Народной Республики «Донецкая промышленная компания» создана распоряжением Президиума Правительства ДНР от 12.04.2022 № 92 и назначена временным администратором по управлению имуществом юридического лица-нерезидента филиал ГУ «Ниохим» Химико-металлургический завод» (Донецкий химико-металлургический завод, расположенный в поселке Донское Тельмановского района)²⁰.

Вышеуказанные предприятия создавались решениями Главы республики или Правительства, им передавалось для эффективного использования коммунальное или частное имущество. Вместе с тем структура созданных предприятий и система управления ими была проработана не в полной мере, о чем свидетельствуют локальные нормативно-правовые акты, регулирующие подчиненность предприятий, изменение их структуры, изменение руководства. Постоянное реформирование этих предприятий привело их к системному кризису, выраженному в снижении, а в некоторых случаях — прекращению производственной деятельности.

На уровне органов местного самоуправления. Исполнительные органы Донецкой Народной Республики на местном уровне представлены местными государственными администрациями, а органы местного самоуправления — органами 12 городских и 18 муниципальных округов²¹. Гарантии органов местного самоуправления

²⁰ На освобожденной территории ДНР возобновляется работа производств // Новостной портал «Регнум». URL: <https://regnum.ru/news/3585294>

²¹ О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ // Портал «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428188/d5df3846a7c52f8db6f258a198f627f935a4f639/; О местном самоуправлении в Донецкой Народной Республике: Закон Донецкой Народной Республики от 17.08.2023 г. № 468-ИНС // Официальный сайт ДНР. URL: <http://npa.dnronline.su/2023-08-17/468-iins-o-mestnom-samoupravlenii-v-donetskoj-narodnoj-respublike.html>; Об образовании на территории Донецкой Народной Республики городских и муниципальных округов, установлении их границ: Закон Донецкой Народной Республики от 06.04.2023 г. № 438 // Официальный сайт Главы ДНР. URL: <https://glavadnr.ru/doc/zakony/zl1438.pdf>

закреплены в ст. 12 Конституции РФ. «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»²².

Местное самоуправление ДНР организует свою деятельность в соответствии с Законами: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. и «О местном самоуправлении в Донецкой Народной Республике» от 14.08.2023 г.²³.

К основным направлениям деятельности органов местного самоуправления по минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования относятся:

- принятие нормативно-правовых актов и проведение определенных организационных мероприятий исходя из специфики определенной территории;
- оказание муниципальных услуг и эффективность управления предприятия, учредителями которых является органы местного самоуправления;
- организация муниципального контроля.

Принятие нормативно-правовых актов и проведение определенных организационных мероприятий исходя из специфики определенной территории. К таким нормативно-правовым актам относятся решения глав муниципальных образований по вопросам их компетенции. Принятие нормативно-правовых актов и проведение определенных организационных мероприятий происходит исходя из специфики определенной территории, например, передача в аренду коммунального и муниципального имущества²⁴. Процесс исполнения этих решений может привести к законному ограничению отдельных видов предпринимательской деятельности и снижению социальных угроз экономической безопасности муниципального образования. Например: «О создании специальной комиссии по определению границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказа-

²² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>

²³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/11883b93cda33f91123c3a8971bd67426ee98d60/

²⁴ Об утверждении временного порядка передачи в аренду и передачи в безвозмездное пользование имущества муниципальной (коммунальной) собственности г. Донецка и Временной методики расчета и порядка использования арендной платы. Распоряжение главы администрации от 11.07.2016 № 900 // Администрация города Донецка. Официальный сайт. URL: <https://gorod-donetsk.com/utverzhdennye-dokumenty/rasporyazhenie-glavy-administratsii/6496-rasporyazhenie-ot-11-07-2016-ob-utverzhdanii-vremennogo-poryadka-peredachi-v-arendu-i-peredachi-v-bezvozmezdnoe-polzovanie-imushchestva-munitsipalnoj-kommunalnoj-sobstvennosti-g-donetska-i-vremennoj-metodiki-rascheta-i-poryadka-ispolzovaniya-arendnoj-platy-za-polzovanie-imushchestvom-munitsipalnoj-kommunalnoj-sobstvennosti-g-donetska>

нии услуг общественного питания на территории муниципального образования городской округ Донецк»; «Об утверждении Программы восстановления и развития экономики и социальной сферы города Донецка на 2021–2023 года» и т.д.²⁵

Важную роль в массиве нормативно-правовых актов органов местного самоуправления играют «Правила благоустройства, санитарного содержания территорий, обеспечение чистоты и порядка на территории ...» определенного муниципального образования, обеспечивающие гражданам комфортную среду для проживания и производства²⁶. В Правилах регламентируются:

- порядок осуществления благоустройства и содержания территорий объектов благоустройства;
- развитие, содержание и сохранность зеленых насаждений;
- порядок санитарного содержания и санитарной очистки города;
- наружная реклама;
- порядок осуществления благоустройства, содержания объектов и элементов благоустройства во время строительства, земляных, монтажных, ремонтных и других работ;
- перечень установленных законом ограничений на использования земельных участков объектов благоустройства;
- осуществление контроля выполнения правил и т.д.

Вышестоящими Правилами регламентируется деятельность субъектов хозяйствования в населенных пунктах в контексте санитарного содержания территорий, обеспечение чистоты и порядка. Выполнение «Правил благоустройства, са-

²⁵ О создании специальной комиссии по определению границ прилегающих территорий на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания на территории муниципального образования городской округ Донецк: Распоряжение Главы администрации г. Донецка от 30.05.2023 № 326; Об утверждении Программа восстановления и развития экономики и социальной сферы города Донецка на 2021–2023 года: утверждена решением Главы администрации города Донецка от 23.04.2021 № 946. URL: <https://gorod-donetsk.com/utverzhdennye-dokumenty/rasporyazhenie-glavy-administratsii/19530-rasporyazhenie-glavy-administratsii-g-donetska-ot-23-04-2021-g-946>

²⁶ Правила содержания и благоустройства территории в г. Донецке: утверждено Распоряжением Главы администрации города Донецка от 07.12.2023 № 955 // Сайт администрации города Донецка. URL: <https://gorod-donetsk.com/utverzhdennye-dokumenty/rasporyazhenie-glavy-administratsii/22352-rasporyazhenie-955-ob-utverzhdanii-pravil-soderzhaniya-i-blagoustrojstva-territorii-v-g-donetske>; Правила благоустройства города Макеевки: утверждено Распоряжением Главы администрации города Макеевки от 11.11.2019 № 875 // Государственный реестр нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/1007-875-20191111/>; Правила благоустройства, санитарного содержания территорий, обеспечение чистоты и порядка на территории в г. Горловка: утверждено Распоряжением главы администрации города Горловка от 06.07.2017 года № 518-р // Сайт администрации города Горловка. URL: <https://admin-gorlovka.ru>; Об утверждении Правил благоустройства, санитарного содержания территорий, обеспечения чистоты и порядка в населенных пунктах Старобешевского района: Распоряжение Главы администрации Старобешевского района // Государственный реестр нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/1016-313-20180618/>

нитарного содержания территорий, обеспечение чистоты и порядка на территории ...» приводит к снижению социальных угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования.

Согласно Закону ДНР «О местном самоуправлении в Донецкой Народной Республике», по вопросам местного значения населением муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Одновременно законодательно определено, что отдельные виды муниципальных нормативно-правовых актов подлежат экспертизе вышестоящими органами местного самоуправления. Например: в соответствии с ч. 6 ст. 7 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131 нормативные правовые акты районных муниципалитетов г. Донецка, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления городского округа Донецк, в аналогичном Законе ДНР от 17.08.2023 № 468 такой нормы нет, что говорит о необоснованном расширении норм вышестоящего Закона и требует его корректировки.

На наш взгляд, необходимо экспертировать все нормативно-правовые акты муниципального уровня, относящиеся к предпринимательской деятельности. Согласно положениям п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» прокуратура является одним из субъектов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Данная методика нацелена на выявление и устранение коррупциогенных факторов в исследуемых нормативно-правовых актах.

К критериям коррупциогенных факторов в Методике относятся:

- устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- выборочное изменение объема прав;
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур;

— нормативные коллизии.

Также к коррупциогенным факторам отнесены также содержащие неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
- злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами);
- юридико-лингвистическая неопределенность²⁷.

Оказание муниципальных услуг и эффективность управления предприятиями, учредителями которых являются органы местного самоуправления. Минимизация угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования на уровне местного самоуправления обеспечивается путем непрерывности оказания качественных коммунальных, транспортных, социальных и других видов услуг, обеспечивающих жизнедеятельность муниципального образования и субъектов хозяйствования, расположенных на его территории²⁸.

Ряд наиболее трудоемких и узкоспециальных услуг предоставляет Управление «Центр предоставления административных услуг» (ЦПАУ) администрации г. Донецка. Это структурное подразделение администрации города Донецка для оказания населению и юридическим лицам комплекса административных услуг в режиме «одного окна» в максимально комфортных условиях. ЦПАУ осуществляет функции по взаимодействию с органами местного самоуправления и организациями, участвующими в предоставлении административных услуг, информированию граждан и организаций, приему и выдаче документов, обработке персональных данных, связанных с предоставлением указанных услуг в максимально сжатые сроки. Основная задача ЦПАУ — комплексное и оперативное решение вопросов граждан в удобном для них месте и режиме с помощью квалифицированного персонала, исключающее обращение в разные ведомства и организации для получения административных услуг. Основные направления ЦПАУ в оказании услуг: земельные отношения; ресторанное хозяйство; опека; архитектура; реклама; благоустройство. В настоящее время «Центр предоставления административных услуг», согласно информации сайта администрации г. Донецка, оказывает 32 вида квалифицированных услуг в наиболее сложной сфере, связанных с земельными отно-

²⁷ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»): Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96. URL: <https://base.garant.ru/197633/>

²⁸ Кавыршина В. А. Повышение степени экономической безопасности электроэнергетики ДНР // Вестник института экономических исследований. 2023. № 4. С. 100–112.

шениями²⁹. Вместе с тем административные регламенты и технологические карты на оказание услуг в ЦПАУ еще находятся в стадии разработки.

Оказываемые услуги действующего «Центра предоставления административных услуг» администрации г. Донецка не совпадают по своему спектру с услугами, оказываемыми Государственным бюджетным учреждением «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Донецкой Народной Республики». Дальнейшее развитие прозрачности оказания этих услуг видится в разработке регламентов по их оказанию.

Наличие качественной муниципальной инфраструктуры, а соответственно, и качество оказания муниципальных услуг значительно влияют на активизацию хозяйственной деятельности. Чем выше качество муниципальных услуг, тем больше уменьшаются риски хозяйственной деятельности, связанные с логистикой и управлением, — сокращение времени доставки товаров, продление сроков эксплуатации транспорта и т.д. Муниципальные услуги предоставляются через муниципальные или аффилированные предприятия: муниципальные унитарные предприятия администрации города Донецка «Донэлектроавтотранс», «Дорожное ремонтно-строительное управление» и «Управление генерального плана г. Донецка», коммунальное предприятие «Донецкие городские земельные ресурсы», ООО «Экологическая компания «Громада» и т.д.

Организация муниципального контроля. В настоящее время система муниципального контроля в ДНР находится в состоянии организации и становления. В соответствии с действующим законодательством к видам муниципального контроля относятся:

- контроль на автомобильном транспорте, городском, наземном, электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве (Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»);
- контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения (Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»);
- контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий (Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»);
- контроль в сфере благоустройства (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

²⁹ Администрация города Донецка. Официальный сайт. URL: <https://gorod-donetsk.com/tsentr-predostavleniya-administrativnykh-uslug-administratsii-goroda-donetska-tspau>

- жилищный контроль (Жилищный кодекс Российской Федерации);
- земельный контроль (Земельный кодекс Российской Федерации);
- лесной контроль (Лесной кодекс Российской Федерации).

Для построения системы организации, проведения и оценки муниципального контроля необходимо:

- определиться с видами муниципального контроля, переданного органам местного самоуправления;
- разработать типовые документы: положения и административные регламенты по каждому виду муниципального контроля; двухсторонние соглашения по передаче органами местного самоуправления части полномочий по осуществлению отдельных видов контроля на уровень муниципальных районов и округов;
- разработать типовые документы, применяемые при осуществлении муниципального контроля;
- согласование ежегодного плана муниципального контроля с органами прокуратуры;
- использование сведений, находящихся в распоряжении Федеральной налоговой службы России при подготовке к проведению муниципального контроля;
- взаимодействие при осуществлении контроля (надзора) органов муниципального контроля с другими контролирующими органами государственной власти;
- обучение должностных лиц, осуществляющих функции муниципального контроля;
- наличие обратной связи с объектами контрольной (надзорной) деятельности.

Выводы.

1. Организационно-правовой механизм минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования можно определить как механизм организации и системы деятельности органов государственной исполнительной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов и субъектов хозяйствования в сфере публичных отношений, возникающих в связи с обеспечением безопасной и стабильной деятельности субъектов хозяйствования путем минимизации угроз различного происхождения их деятельности.

2. В Донецкой Народной Республике деятельность органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению безопасного и стабильного функционирования субъектов хозяйствования путем минимизации угроз различного происхождения носит трехуровневый характер: федеральный, региональный и уровень местного самоуправления.

3. В контексте минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования на федеральном уровне возник новый феномен государственного

управления — федеральное законодательство, нормы которого распространяются только на региональный уровень (на уровень новых регионов РФ). Дальнейшая правовая интеграция в законодательства РФ будет проходить в области отраслевого законодательства.

4. Минимизация угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования на федеральном уровне заключается в своевременном принятии не позволяющих различного толкования юридических норм, нормативно-правовых актов, способствующих адаптации российского законодательства на территории Донецкой Народной Республики.

5. К основным направлениям деятельности региональной государственной исполнительной власти по минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования относятся:

- своевременное, последовательное и непрерывное исполнение федеральных нормативно-правовых актов и методик, направленных на минимизацию угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования;
- разработка и принятие адаптированных в правовое, юридическое и социальное поле РФ нормативно-правовых актов переходного периода с использованием опыта республики Крым и других субъектов федерации;
- обеспечение безопасного и стабильного функционирования предприятий, напрямую подчиняющихся органам исполнительной власти ДНР.

6. К основным направлениям деятельности органов местного самоуправления по минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования относятся:

- принятие нормативно-правовых актов и проведение определенных организационных мероприятий исходя из специфики муниципальных территорий;
- оказание муниципальных услуг и эффективность управления предприятиями, учредителями которых являются органы местного самоуправления;
- организация муниципального контроля.

7. Предлагаются следующие практические мероприятия по минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования, компетенционно относящихся к органам государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Региональный уровень:

- для организации и координации деятельности в области обеспечения экономической безопасности субъектов хозяйствования создать в структуре правительства ДНР «Департамент экономической безопасности Донецкой Народной Республики», который бы был непосредственно подчинен одному из заместителей Председателя Правительства;
 - в рамках цифровизации и борьбы с коррупцией обеспечить максимальное опубликование нормативно-правовых документов регионального уровня;
-

-
- ограничить создание комиссий, штабов, советов, межведомственных совещаний и других форм управления, размывающих персональную ответственность за принятие решений;
 - принять нормативно-правовой акт высокого уровня о региональном и муниципальном контроле, в котором четко закрепить субъектов контроля (надзора) за видами контроля (надзора) на уровнях региона и муниципальных образований;
 - в области кадровой политики перейти на замещение должностей руководителей государственных предприятий специалистами отрасли, а не «эффективными менеджерами» с публикацией трудового пути руководителя на сайте предприятия. Прекратить постоянное реформирование региональных предприятий, что приводит их к системному кризису, выраженному в снижении, а в некоторых случаях — прекращении, производственной деятельности;
 - окончательно решить вопрос о собственности брошенных и неработающих предприятий. Рассмотреть вопрос хозяйственной амнистии владельцев (до 2014 года) предприятий с целью восстановления последних.

Муниципальный уровень:

- ввести в штат муниципалитетов (администраций городов и районов) специалистов по безопасности;
 - разработать регламенты на все виды муниципального контроля;
 - ввести обязательную правовую экспертизу всех нормативно-правовых актов муниципального уровня, относящихся к предпринимательской деятельности;
 - создать центры по оказанию трудоемких и узкоспециальных услуг при муниципалитетах по примеру «Центр предоставления административных услуг» (ЦПАУ) администрации г. Донецка;
 - обеспечить постоянный контроль за соблюдением «Правил благоустройства, санитарного содержания территорий, обеспечение чистоты и порядка на территории».
-

В. Ю. Малкин

доктор экономических наук, профессор, директор Института гражданской защиты
Луганского государственного университета им. В. Даля

О. А. Голубцова

кандидат экономических наук, доцент
Луганского государственного университета им. В. Даля

УГРОЗЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНОВ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Современные глобализационные процессы вызывают появление новых угроз, образующихся перед обществом, и обуславливают необходимость выработки инновационных механизмов по их преодолению с целью повышения уровня безопасности на различных уровнях хозяйствования.

В последние годы турбулентность экономического развития в России и в мире в целом существенно возросла, одной из причин этого является развивающийся процесс смены технологических укладов, который сопровождается не только собственно технологическими, но также политическими, социальными, институциональными и иными трансформациями. Эти изменения порождают новые вызовы, угрозы и риски экономической безопасности, а также оказывают существенное влияние на интенсивность и формы проявления уже существующих. В результате ситуация с обеспечением экономической безопасности России претерпевает серьезные изменения.

Значимость исследования экономической безопасности регионов России не вызывает сомнений, более того, фиксируется в стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Также важность исследования региональной экономической безопасности связана с тенденцией к дифференциации регионов по уровню экономического развития ввиду внешних и внутренних угроз.

Материалы и методы. Теоретическую и методическую основу исследования составили научные труды отечественных и зарубежных ученых по современным проблемам обеспечения экономической безопасности. В ходе исследования были использованы материалы специальной, общеэкономической научной литературы и периодических изданий, научные источники, информация периодических печатных, справочных и информационных изданий.

Цель исследования — систематизация угроз экономической безопасности регионов России в современных условиях.

Задачи исследования:

- рассмотреть предпосылки формирования угроз экономической безопасности регионов России в современных условиях;

- исследовать риски возникновения угроз экономической безопасности регионов России;
- обосновать направления обеспечения экономической безопасности регионов России в современных условиях.

Для достижения поставленной цели и решения задач использованы следующие общенаучные и специальные методы: анализа и синтеза, индукции и дедукции; системного подхода; сравнительного анализа; абстрагирования.

Результаты и обсуждения. Категория экономической безопасности чаще всего рассматривается с точки зрения угроз, которые могут возникать в отношении субъектов национальной экономики, классифицируя их по разным признакам.

Исследователи на основе модели классификации угроз экономической безопасности региона определяют влияние важнейших факторов регионального развития на степень проявления отдельных угроз. Группа ученых предлагает оценивать состояние экономической безопасности регионов с учетом действия угрозы спада производства продукции промышленности.

Практика доказала, что учет комплекса угроз экономической безопасности — опасных действий, процессов и явлений во всех сферах и отраслях экономики, понимание логики их развития и взаимовлияния в кризисных условиях позволяют сформировать лучшие представления об основах национальной устойчивости, что, в свою очередь, упрощает обеспечение мер и корректировку экономической политики государства, ориентированной на обеспечение лучшего состояния защищенности от внешних и внутренних угроз. Наличие высоковероятных угроз означает, что органам государственной власти и другим субъектам обеспечения экономической безопасности потребуется модернизация стратегий поведения, переосмысление планов и приоритетов действий, ориентируясь на укрепление экономической безопасности государства.

Переход к имплементации императивов экономической безопасности к повседневной политике экономического развития потребует полноценного учета вызовов и угроз в практике нормообразования и выработки соответствующей политики. Кроме этого, обеспечение экономической безопасности предусматривает решение проблемы: стоит ли инвестировать сейчас в минимизацию еще не реализовавшихся угроз, особенно в условиях критического рационалирования средств и ресурсов развития.

Экономическая безопасность как способность национальной экономики сохранять устойчивость и неуязвимость к внутренним и внешним угрозам, обеспечивать высокую конкурентоспособность в мировой экономической среде, устойчивый и сбалансированный рост — важные критерии оценки качественных параметров национальной экономики, стратегической эффективности экономической политики государства в экономической сфере.

Учет широкого спектра угроз экономической безопасности является важным шагом в формировании эффективных стратегий устойчивости и защиты государства. Анализ комплекса угроз и их взаимосвязей помогает раскрыть уязвимые места и потенциальные риски в экономических системах. Это отражается в разработке долгосрочных стратегий развития, направленных на уменьшение уязвимости и повышения устойчивости экономики. При этом глобальные вызовы, как правило, приводят к существенной трансформации и изменению приоритетности угроз экономической безопасности государства.

В условиях проведения Российской Федерацией Специальной военной операции, в результате которой на Россию были наложены многочисленные международные санкции, требовали мобилизации всех возможных ресурсов и усилий по обеспечению экономической безопасности государства.

Скопившиеся резервы и сплоченность граждан сыграли решающую роль в устойчивости страны перед новой экономической реальностью.

Затянувшиеся боевые действия влияют на экономику страны. В таких условиях растущего деструктивного влияния многочисленных вызовов важна стратегия для сохранения экономической устойчивости и обеспечения экономической безопасности.

Взаимовлияние и взаимообусловленность угроз экономической безопасности РФ по разным сферам безусловно. Так, сохранение напряженности во внешнеэкономической среде может оказывать влияние на производственную и инвестиционно-инновационную составляющую.

Существует прямая связь между внешними угрозами и экономической безопасностью региона, длительное сохранение внутренних угроз без проведения эффективной экономической политики делает регион более уязвимым для внешних угроз. Следует отметить, что в современных условиях к внешним и внутренним угрозам региональной экономической безопасности со временем добавляются все новые разновидности. На практике наиболее опасными угрозами для развития регионов можно определить такие:

- неравномерность территориального развития страны;
- ослабление системы государственного регулирования и контроля в сфере экономики;
- ослабление внешнеэкономической позиции экспортоориентированных регионов, особенно промышленных;
- углубление структурных диспропорций региональных рынков труда;
- значительное снижение объемов бюджетного финансирования социальной инфраструктуры, что способствует ухудшению демографической ситуации и социальному напряжению.

Нестабильность логистических маршрутов, возникающая из-за военной опасности и возможных блокировок, может негативно повлиять на внешнеэкономиче-

скую деятельность и угрожать безопасности внешней торговли. В свою очередь, потеря экспортного потенциала из-за разрушения производственных объектов и отрицательного сальдо внешней торговли могут существенно повлиять на внешнеэкономическую безопасность.

Для обеспечения устойчивости в этом контексте важно принимать меры, направленные на разблокирование логистических маршрутов и восстановление производственных мощностей. В условиях антироссийских санкций инвестиционно-инновационная деятельность потеряла предыдущий темп, поэтому понимание потребностей восстановления этой сферы важно для обеспечения будущей экономической устойчивости. Включение такого аспекта помогает разработать надлежащие стратегии для поддержки инвестиций во время проведения специальной военной операции.

Специализированный план действий по обеспечению инвестиционно-инновационной безопасности, разработанный с учетом особенностей современного периода, может стать эффективным инструментом поддержки и обеспечения стабильности в этой важной сфере. Он поможет адаптировать инвестиционные и инновационные стратегии к сложным условиям развития экономики Российской Федерации (в период проведения СВО, антироссийских санкций) и способствовать восстановлению развития этого сектора. Эти меры важно координировать и реализовывать в сотрудничестве с соответствующими государственными и общественными организациями в целях эффективного обеспечения экономической безопасности страны. Важно дальше продолжать уделять внимание этим аспектам для обеспечения устойчивого улучшения экономической ситуации.

Наряду с новыми рисками, а также провокациями со стороны НАТО на границах России, трансформация национальной экономики в современных условиях, активной цифровизации социально-экономических отношений актуализирует проблематику формирования принципиально новых подходов и механизмов противодействия вызовам, рискам и угрозам через обеспечение безопасности информационной среды Российской Федерации как предпосылки и надстройки экономической безопасности государства.

Цифровое мошенничество, вызовы на рынке криптовалют, кибератаки, кибертерроризм, недостаточность собственных финансовых ресурсов предприятий и инновационных и интеллектуальных инвестиций для ускоренного экономического развития, сокращение рабочих мест из-за трансформации рынка труда — это далеко не полный перечень вызовов экономической безопасности бизнеса в условиях диджитализации. Кроме этого, проведение специальной военной операции показало, что одним из ключевых ее элементов является информационная война. Поэтому формирование безопасно ориентированной информационной среды в Российской Федерации — это требование времени.

Неклассическим фактором влияния на экономическую безопасность государства, связанным с внедрением информационных технологий, можно определить дезинформацию, оцениваемую с помощью ряда индикаторов, как, например, сумма подозрительных финансовых операций, о которых поступили сообщения в национальное подразделение финансовой разведки.

Дезинформация негативно влияет на эффективность экономики, в частности, объемы ВВП, поскольку значительная часть генерируется в сфере нелегальных экономических отношений. Общественная опасность дезинформации снижается путем превращения необнаруженной дезинформации в выявленную, а высокая вероятность обнаружения дезинформации сдерживает людей от ее распространения. Важным фактором для противодействия дезинформации — защита качества информации, предоставленной органами власти и защитными институтами, повышение доверия общественности к этим данным.

Противодействие цифровым рискам и угрозам является важной стратегической целью для государства для улучшения инвестиционной привлекательности, решения внутренних проблем и консолидации с мировым сообществом. Эффективное противодействие распространению угроз основывается на основе мониторинга экономической безопасности государства, разработке и внедрению соответствующих стратегических, тактических и оперативных управленческих мероприятий. Этот мониторинг должен быть расширен на сегодняшний день на игнорируемые с точки зрения экономической безопасности зоны цифровой инфраструктуры и программного обеспечения. Поскольку непрогнозируемые угрозы, связанные с внедрением цифровых технологий, не подлежат прямому влиянию, обычно их нельзя предупредить, поэтому можно только разрабатывать меры по снижению их влияния или косвенно влиять на смежные факторы экономической безопасности для формирования безопасно ориентированной информационной среды в стране.

Диверсификация деятельности, адаптация бизнес-моделей и возобновление экономической деятельности играют немаловажную роль в обеспечении экономической безопасности государства в условиях трансформации рисков и угроз.

В связи с проведением специальной военной операции (СВО) максимальный уровень реагирования (военное положение) введен в Донецкой и Луганской Народных Республиках, в Запорожской и Херсонской областях с 20 октября 2022 года, подразумевающее введение мер, предусмотренных Федеральным Конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении». Для граничащих с ними регионов предусмотрен средний уровень реагирования. Неопределенность экономической стратегии в условиях военных действий обусловлена, в том числе, невозможностью осуществления экономической деятельности на обозначенных территориях, опасностью и непрогнозируемостью в функционировании логистических маршрутов и ограничениями в диверсификации про-

изводственных процессов из-за географической специфики. Комплексное влияние указанных факторов приводит к трансформации рисков и угроз экономической безопасности РФ.

Выводы. Таким образом, одна из приоритетных задач регионального управления — выявление, мониторинг и прогнозирование факторов, влияющих на экономическую безопасность региона. Соответствующие меры должны опираться на четкое понимание угроз экономической безопасности территории, и исходя из характеристики и состояния угроз определяются структурные элементы системы обеспечения экономической безопасности, а также место, функции и задачи каждого из них в противодействии этим угрозам. Фактически определяется механизм выявления, предупреждения и прекращения угроз экономической безопасности и провоцирующих факторов. В современных условиях на экономическую безопасность региона значительное влияние оказывает цифровое мошенничество, вызовы на рынке криптовалют, кибератаки, кибертерроризм, а также такой неклассический фактор, связанный с внедрением информационных технологий, как дезинформация. Противодействие цифровым рискам и угрозам является важной стратегической целью для государства с целью улучшения инвестиционной привлекательности регионов.

И. Ф. Хараберюш

*доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник
отдела исследования проблем экономической безопасности
Института экономических исследований при Правительстве ДНР*

МИНИМИЗАЦИЯ КРИМИНАЛЬНЫХ УГРОЗ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Одной из причин деформации структуры отечественной экономики выступает криминализация, которую законодатель также выделяет в качестве самостоятельной угрозы экономической безопасности¹. Криминализация экономических отношений, процессов и всей экономической системы является одной из самых очевидных угроз национальной экономике. Следует обратить внимание на то, что растет не только количество экономических преступлений, но увеличивается и ущерб,

¹ Гапоненко В. Ф. Обеспечение экономической безопасности хозяйствующих субъектов с участием органов внутренних дел // Сетевое издание «Академическая мысль». 2020. № 3 (12). С. 137–142.

который они способны нанести экономике государства² и отдельным субъектам хозяйствования.

В экономической области перед государственными, региональными, правоохранительными органами и перед самими субъектами хозяйствования стоят задачи минимизации угроз экономической безопасности. Рассмотрим некоторые наиболее перспективные, по нашему мнению, направления минимизации криминальных угроз.

По данным МВД, порядка 80% преступлений в России являются преступлениями экономической направленности, ущерб от них в 2019 году составил 447,2 млрд руб. — 77,2% от общего ущерба от преступлений, а в 2021 году — около 642 млрд руб. Это более 77% от общего ущерба от преступлений. И хотя в 2022 году ущерб от преступлений экономической направленности составил 45,3% (339,1 млрд руб.) от общего ущерба от преступлений — это существенный урон экономики РФ и фактор снижения уровня ее экономической безопасности в общем и безопасности регионов в частности. В том же 2022 году кражи составили 35,6% от общего числа преступлений. А преступления против собственности, в отношении которых следствие обязательно, составил 35,5%³. Подразделениями органов внутренних дел в 2023 г. выявлено 82,8% преступлений экономической направленности от общего количества зарегистрированных и 77,3% криминальных деяний коррупционного характера⁴.

Мы считаем, что наибольшего эффекта в обеспечении противодействия преступлениям экономической направленности и минимизации криминальных угроз можно добиться, обеспечив надлежащее использование передовых технических средств и современных информационных технологий и систем по направлениям:

- охрана объектов с использованием технических средств охраны;
- информационно-аналитическая работа службы безопасности субъекта хозяйствования и подразделений по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции (ЭБиПК);
- оперативно-розыскная деятельность подразделений ЭБиПК;
- противодействие утечкам конфиденциальной информации;
- организация взаимодействия субъектов хозяйствования с правоохранительными и контролирующими органами.

² Соколинская Ю. М., Колесниченко Е. А. Криминализация как основная угроза экономической безопасности // Вестник ВГУИТ. 2019. Т. 81. № 1. С. 480–484. DOI: 10.20914/2310-1202-2019-1-480-484. С. 483.

³ Состояние преступности в России. URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2022/12/mvd_22_11_.pdf

⁴ Статистические сведения о состоянии преступности за 9 месяцев 2023 года. URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/statisticheskie-svedeniya-o-sostoyanii-prestupnosti-za-9-mesyatsev-2023-goda/>

Услуги охраны в России предоставляют частные охранные предприятия в соответствии с Законом РФ от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», а также подразделения ведомственной охраны в соответствии с Федеральным законом от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

Известно, что экономическая безопасность региона зависит от состояния экономической безопасности субъектов хозяйственной деятельности, входящих в состав этого региона. При этом надежная защита экономики любого субъекта хозяйственной деятельности возможна только при комплексном и системном подходе к ее организации, что обеспечивает система экономической безопасности субъекта хозяйственной деятельности (СЭБСХД)⁵.

Концептуально разработаны основные направления построения СЭБСХД⁶, однако мы считаем, что в указанной структуре не учтена важная и необходимая на сегодняшний день составная системы безопасности — интегрированная система технической безопасности (ИСТБ), состоящая из подсистем в зависимости от конкретной структуры субъекта хозяйственной деятельности. В данном случае одной из таких подсистем является подсистема охраны объектов с помощью технических средств охраны (ТСО).

Оснащение субъектов хозяйствования региона техническими средствами охраны, мы считаем, должны отвечать таким основным требованиям:

1. В системах безопасности должна проводиться единая техническая политика в области выбора, внедрения и технической эксплуатации ТСО.

2. Конкретная номенклатура применяемых ТСО должна определяться «Перечнем ТСО, разрешенных к применению в регионе», который является основополагающим документом при поведении единой технической политики.

3. «Перечень технических средств охраны, разрешенных к применению в регионе» носит обязательный характер в рамках представленных в нем групп однородной *сертифицированной продукции*. Используемые технические средства охраны должны удовлетворять модульному принципу построения.

4. Технические средства, относящиеся к другим группам однородной продукции, не включенным в Перечень, выбираются по усмотрению заказчика, исходя из сопоставления решаемых задач с тактико-техническими характеристиками и стоимостными показателями.

⁵ Гильфанов М. Т. Организационно-методический инструментарий оценки детерминантов и обеспечения экономической безопасности предприятия // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 8. С. 19–27.

⁶ Доронин А. И. Бизнес-разведка. М.: Ось-89, 2003. С. 339–341.

5. Технические задания и проектная документация на оборудование объектов ТСО должны согласовываться со Службой безопасности субъекта хозяйственной деятельности и совмещаться с существующей ИСТБ.

6. Выбор организаций (фирм) для проведения монтажа ТСО и пуско-наладочных работ на объектах должен осуществляться заказчиком на конкурсной основе. При этом к конкурсу допускаются организации (фирмы), имеющие лицензии на проведение соответствующих работ.

7. Техническая эксплуатация ТСО должна производиться силами инженерно-технических специалистов службы безопасности субъекта хозяйствования. Допускается привлечение к этой работе специалистов частных охранных предприятий или вневедомственной охраны (на охраняемых ее силами объектах), а также, при незначительных объемах, когда введение в штаты соответствующего специалиста экономически нецелесообразно — работников сторонних специализированных организаций на договорной основе.

8. Инженерно-технический персонал службы безопасности должен осуществлять технический надзор за проведением монтажных и пусконаладочных работ и участвовать в приемке систем ТСО в эксплуатацию.

Для повышения эффективности ТСО с целью минимизации криминальных угроз необходимо рассмотреть возможные перспективы развития систем охраны объектов. Таким направлением усовершенствования организации охраны, мы считаем, является применение *интеллектуальных систем (ИС) и сертифицированного информационного обеспечения и технического оборудования*. Для охраны объектов наиболее перспективными направлениями могут быть интеллектуальные системы видеонаблюдения, информационно-справочного обеспечения и централизованной охраны объектов.

Функциональность всего объектного программного обеспечения интеллектуальных систем видеонаблюдения, позволяющих минимизировать угрозы, подразделяется на две большие группы: распознавание и классификация объектов видеонаблюдения; отслеживание пути объекта видеонаблюдения.

Развитие информационно-справочного обеспечения охранной деятельности связано с появлением геоинформационных систем (ГИС), предоставляющих информацию о пространственном размещении объектов с использованием карт или планов, что очень важно для своевременного противодействия преступным проявлениям против собственности.

К ИС охраны объектов можно отнести системы централизованной охраны, например, «Орлан», «КРОНОС», «АИ-Грифон» и др., которые, по сути, представляют комплекс технических средств и программного обеспечения для централизованного наблюдения за состоянием устройств охранной и пожарной сигнализации с использованием сотовой сети GSM-900/1800 и проводной линии АТС. Для повышения надежности работы систем (минимизации угроз проникновения) перспек-

тивным будет использование *аттестованных систем централизованной охраны, оснащенных сертифицированными средствами обнаружения и оповещения*.

Информационная составляющая заключается в осуществлении эффективного информационно-аналитического обеспечения хозяйственной деятельности предприятия. Служба безопасности субъекта хозяйствования выполняет при этом определенные функции, которые в совокупности характеризуют процесс создания и защиты информационной составляющей экономической безопасности⁷. Целью информационно-аналитической работы в области обеспечения информационной безопасности субъекта хозяйствования считают сбор, обработку и анализ информации, которая служит для выявления и нейтрализации внутренних и внешних угроз данному субъекту. Однако анализ собранной и постоянно обновляемой информации может вызывать проблему, связанную с качественной обработкой большого массива данных и его мониторингом. Минимизация этих угроз, по нашему мнению, обеспечивается внедрением *автоматизированных информационно-аналитических систем, аттестованных* по требованиям безопасности информации⁸.

Обеспечение экономической безопасности субъектов хозяйствования во многом зависит от эффективности работы правоохранительных органов. И одними из важнейших направлений по устранению угроз экономической безопасности является их информационно-аналитическая работа⁹ и оперативно-розыскная деятельность. В данном случае оперативно-розыскные силы и средства должны играть главенствующую роль, выступая инструментом упреждения наступления опасных последствий для экономических интересов личности, общества, государства¹⁰ и, естественно, для каждого субъекта хозяйствования.

Современные условия, новая социальная, экономическая и институциональная среда, в которой осуществляют свою деятельность оперативные подразделения ЭБиПК, значительно снизила эффективность традиционных методов информационно-аналитической работы и оперативно-розыскной деятельности (ОРД). Поэтому для минимизации угроз экономической безопасности субъектов хозяйственной деятельности, регионов и государства в целом возникла необходимость поиска новых путей их совершенствования. Многообразие субъектов хозяйствования, упрощенный формат регистрации физических и юридических лиц, трудноконтролируемые коммуникации граждан и организаций, экономическая свобода значительно осложнили получение целевой оперативно-розыскной инфор-

⁷ Сергеева И. А., Сергеев А. Ю. Комплексная система обеспечения экономической безопасности предприятия: учеб. пособие. Пенза: Изд-во ПГУ, 2017. С. 71.

⁸ Что такое аттестат соответствия? URL: <https://www.kosmosoft.ru/blog/chto-takoe-attestat-sootvetstviya>

⁹ Новичкова Е. Е., Сорока В. Г. Аналитическая работа в органах внутренних дел и пути ее совершенствования // Правопорядок: история, теория, практика. 2019. № 2 (21). С. 11–15.

¹⁰ Прокофьева Т. В. Экономическая безопасность как объект правовой и оперативно-розыскной защиты // Коррупция и экономическая безопасность. 2014ж. № 4. С. 116–120.

мации. Перспективным направлением, мы уверены, в информационно-аналитической работе и ОРД могут быть *информационные ресурсы сети Интернет* (интернет-каталоги, поисковые системы, онлайн-овые полнотекстовые базы данных, доски объявлений, форумы, чаты, блоги, социальные сети и т.д.), которые необходимо использовать для получения оперативно значимой информации и проведения оперативно-розыскных мероприятий¹¹, что повысит эффективность их работы и позволит минимизировать риски криминального характера для субъектов хозяйствования.

В совершенствовании оперативно-розыскной деятельности для противодействия экономическим преступлениям мы также видим перспективность использования *интеллектуальных систем*, позволяющих минимизировать риски криминальных угроз. Примером может служить Система технических средств для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ) и ее новейший вариант СОРМ-3, который обеспечивает объединение СОРМ-1 (слежение за аналоговой связью, телефонными переговорами), СОРМ-2 (прослушивание мобильной связи и контроль Интернета) и дополнительно контролирует часть VPN серверов¹², прослушивает в прямом эфире Skype, ICQ¹³, спутниковую связь и ряд других нововведений. Но ключевым фактором является то, что СОРМ-3 — это единая глобальная база данных, которая взаимосвязана с различными направлениями СОРМ¹⁴.

Проблемой, существенно влияющей на экономическую безопасность субъектов хозяйствования, считается утечка конфиденциальной информации. Тема информационной безопасности является актуальнейшим вопросом для всего российского IT-сектора, считает член комитета Госдумы по информационной политике, информационным технологиям и связи Антон Немкин¹⁵.

Он отметил, что в январе 2024 года в сети Интернет оказалось 116,5 млн записей, в том числе персональной пользовательской информации. При этом показатель

¹¹ Шаров В. И. Оперативно-розыскные мероприятия в сети Интернет // Общество и право. 2018. № 2 (64). С. 82–87. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/operativno-rozysknye-meropriyatiya-v-seti-internet/viewer>

¹² Сети VPN используются для безопасной и анонимной передачи данных по публичным сетям. Принцип их работы заключается в маскировании IP-адресов пользователей и шифровании данных, в результате чего пользователи, не имеющие разрешения на получение таких данных, не смогут их прочесть.

¹³ ICQ (от англ. I seek you — «я ищу тебя») — бесплатная кроссплатформенная система (способность программного обеспечения работать с несколькими аппаратными платформами или операционными системами) мгновенного обмена сообщениями, для мобильных и иных платформ с поддержкой голосовой и видеосвязи. Позволяет пересылать текстовые сообщения, изображения, видео и аудио через Интернет.

¹⁴ Система оперативно-розыскных мероприятий. URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%A1%D0%9E%D0%A0%D0%9C>

¹⁵ За январские праздники хакеры выложили в Сеть 5 Тб данных россиян. URL: <https://rusvesna.su/news/1704974255>

утекшей информации оказался на 10% больше значения января 2023 года. Большая часть опубликованной информации касается финансовой сферы. Так, за анализируемый период в Интернете оказалось порядка 115,2 млн строк, что составляет почти 99% от всей информации, попавшей в публичный доступ за это время. Помимо клиентских записей в Интернет утекло 324 тыс. электронных почтовых адресов, а также 274,9 тыс. номеров телефонов.

При этом утекшие данные содержат информацию, в том числе полугодовой давности. Результатом относительно лояльного отношения к информационной безопасности (ИБ) стали участвовавшие случаи утечек как пользовательской информации, так и конфиденциальных корпоративных данных. Значимым фактором выступает и международная нестабильность, котораякратно повышает привлекательность атак на российские предприятия и компании. Мы согласны, что вопрос повышения устойчивости информационной безопасности стал одним из ключевых для регуляторов в сфере ИТ, и точно таким же он должен стать для самого бизнеса, часть которого продолжает относиться к ИБ достаточно несерьезно.

Считается, что отношение к информационной безопасности должно измениться с принятием закона об оборотных штрафах, который будет рассмотрен в Госдуме в весеннюю сессию 2024 года. Согласно поправкам, штрафы за утечку персональных данных могут возрасти до 15 млн рублей. При этом за повторную утечку предусматривается санкция в виде оборотных штрафов в размере до 3% выручки за предшествующий год. Концепция законопроекта исходит из того, что значительный рост издержек за допущение утечек станет экономическим стимулом инвестирования компаний в собственную инфраструктуру безопасности. Кроме того, планируется легализовать деятельность белых хакеров¹⁶. Сегодня белые хакеры сталкиваются с риском нарушения существующих правовых норм, несмотря на реальную эффективность своей работы.

Однако мы рассмотрим другое направление минимизации угроз информационной безопасности, инициатором которого должны стать сами субъекты хозяйствования. Вначале рассмотрим анализ состояния информационной безопасности и возможности специализированных организаций, обеспечивающих защиту субъектов хозяйствования от утечек конфиденциальной информации.

*Компания InfoWatch*¹⁷ разрабатывает технологии и продукты для снижения рисков информационной безопасности, защиты и анализа корпоративных данных для компаний, которые видят свое будущее цифровым. Согласно исследованию InfoWatch, в тройку лидеров по количеству утечек 2022 года попали организации,

¹⁶ Белые хакеры — специалисты по кибербезопасности, которые тестируют защищенность компаний, по согласованию с заказчиком атакуя значимые сегменты инфраструктуры так, как это бы делали реальные киберпреступники. После этого компания получает отчет о слабых местах в защите и возможность закрыть все бреши и уязвимости.

¹⁷ Аналитика отрасли информационной безопасности. URL: <https://www.infowatch.ru/analytics>

работающие в сфере высоких технологий (20,1%), торговые компании (13,4%), а также промышленные и транспортные предприятия (12,8%). При этом наименьшая доля в общем распределении утечек отмечена у муниципальных учреждений — она составила 2,5%.

Компанией InfoWatch осуществляется, в частности, разработка систем защиты конфиденциальной информации. При этом производится определенный перечень работ:

- категоризация информационных активов и создание перечня информации ограниченного доступа;
- оценка критичности информационных активов;
- создание модели угроз и оценка рисков утечек конфиденциальной информации;
- разработка процедур реагирования на инциденты;
- подготовка рекомендаций по внедрению технических средств защиты конфиденциальных данных от утечек.

Такой подход обеспечивает точное выявление конфиденциальных данных в большом объеме передаваемой информации, а также позволяет настроить технические средства, в частности DLP-систему¹⁸, в соответствии с регламентами, принятыми в компании, предотвратить утечку путем блокирования процесса передачи в случае нарушения политики безопасности.

В результате внедрения и использования решений InfoWatch субъект хозяйствования получает уверенность в безопасности конфиденциальных данных, системное понимание информационных потоков организации, снижение бизнес-рисков:

- полный перечень информации ограниченного доступа;
- введение режима коммерческой тайны, который полностью отвечает соответствующим нормативно-правовым актам РФ — юридически грамотно составленное «Положение о коммерческой тайне» и сопутствующие документы, которые позволят минимизировать правовые риски компании в случае утечки коммерческой тайны и обеспечить возможность привлечения к ответственности нарушителей;
- контроль за движением конфиденциальной информации и ее защиту: защита от утечки коммерческой тайны, защита интеллектуальной собственности, предотвращение утечек персональных данных и баз данных;
- контроль доступа сотрудников к конфиденциальной информации;
- выявление злоумышленников, лиц, занимающихся промышленным шпионажем, а также привлечение их к ответственности за нарушения.

¹⁸ DLP (Data Loss Prevention) — специализированное программное обеспечение, предназначенное для защиты компании от утечек информации.

Группа компаний (ГК) «Солар»¹⁹, обеспечивающая информационную защиту организаций всех уровней — от малого бизнеса до федеральных органов власти, заявила, что за 2023 год в публичный доступ попали данные 385 российских организаций. Кроме того, хакеры выложили в сеть более 220 млн телефонных номеров. Общий объем опубликованных данных составил 103,4 ТБ. Основная масса инцидентов связана с утечками различного рода структурированной информации — баз данных клиентов, сотрудников, пользователей различных веб-сайтов и сервисов. В интересующем нас направлении ГК «Солар» разрабатывает систему предотвращения утечек информации (DLP), которая блокирует передачу конфиденциальных документов, помогает выявлять признаки корпоративного мошенничества, позволяет заниматься профилактикой инцидентов безопасности.

Центр безопасности данных²⁰ (ЦБД) является системным интегратором и дистрибьютором крупнейших российских и зарубежных организаций, производящих и распространяющих программные и технические средства обеспечения информационной безопасности. Центр осуществляет комплексные поставки сертифицированного оборудования, предназначенного для защиты компьютерной и речевой (акустической) информации конфиденциального характера (персональных данных, коммерческой тайны, информации ограниченного доступа).

В настоящее время Центр безопасности данных осуществляет поставку следующих продуктов, представляющих интерес для минимизации угроз утечки конфиденциальной информации:

- средства защиты информации от несанкционированного доступа. Сертифицированные средства защиты информации от несанкционированного доступа на рабочих станциях и серверах производства компании «Код Безопасности»;
- средства защиты информации от утечки по каналам Побочные Электромагнитные Излучения и Наводки (ПЭМИН). Сертифицированные средства пространственного электромагнитного зашумления серии «ГШ», производства Федерального государственного унитарного предприятия «Специальное конструкторское бюро Института радиотехники и электроники РАН» (ФГУП СКБ ИРЭ РАН); сертифицированные средства защиты объектов информатизации от утечки информации по техническим каналам серии «Соната-Р», производства научно-производственного предприятия «АННА»;

¹⁹ ГК «Солар»: число утекших телефонных номеров в 2023 году в 1,5 раза превысило численность населения РФ. URL: <https://rt-solar.ru/events/news/3932/>

²⁰ Поставка сертифицированных средств защиты информации. URL: <https://data-sec.ru/services/security-tools/supply/>

- средства защиты речевой информации. Системы виброакустической защиты информации серии «Соната-АВ», производства научно-производственного предприятия «АННА».

В современных условиях одной из основных задач субъектов хозяйствования является защита персональных данных и других объектов информации (ОИ), объемы которых в условиях возрастающей информатизации постоянно увеличиваются. Подтвердить эффективность защиты ОИ позволяет комплексная проверка, по результатам которой выдается *аттестат соответствия требованиям безопасности информации*. Аттестацию имеют право проводить только специальные предприятия, имеющие лицензию Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) РФ. Например, Центр безопасности данных имеет такую лицензию с 2012 года и может оказывать квалифицированную помощь в области подготовки информационных систем к анализу, а также выполнять весь спектр работ для вынесения официального заключения о состоянии объектов информатизации.

При выполнении аттестации по требованиям информационной безопасности эксперты ЦБД определяют соответствие проверяемых систем и субъектов хозяйствования нормативно-правовым актам в сфере защиты ОИ:

- ГОСТу РО 0043–003–2012 «Защита информации. Аттестация объектов информатизации. Общие положения»;
- ГОСТу РО 0043–004–2013 «Защита информации. Аттестация объектов информатизации. Программа и методики аттестационных испытаний»;
- Положению по аттестации объектов информатизации по требованиям безопасности информации.

Прежде чем выдать аттестат на ОИ, ЦБД осуществляет необходимый перечень организационных и технических мероприятий, а также устанавливает сертифицированные средства информационной защиты. Наличие аттестата соответствия требованиям безопасности свидетельствует о минимизации угроз утечки конфиденциальных данных и об эффективности защиты ОИ.

Прохождение проверки и получение аттестата необходимо:

- в случаях, предусмотренных законодательством (федеральными или муниципальными нормативно-правовыми актами). Аттестат соответствия требованиям безопасности информации необходим при лицензировании отдельных видов деятельности и организациям, которые имеют дело со сбором, обработкой и хранением данных государственных информационных систем;
- по инициативе субъекта хозяйствования — владельца объекта информатизации, заинтересованного в независимой экспертизе, а также при планировании модернизации систем информационной защиты и для под-

тверждения тех или иных функциональных параметров работы элементов инфраструктуры.

В России активно начинается проводится добровольная аттестация соответствия требованиям безопасности информации в связи со следующими факторами:

- аттестат свидетельствует о том, что используемые сведения защищены и минимизирован риск их несанкционированной передачи третьим лицам;
- аттестат является дополнительным подтверждением качества работы компании;
- минимизируются финансовые затраты, связанные с многочисленными проблемами, обусловленными утечкой данных;
- основываясь на официальном заключении специалиста, субъект хозяйствования сможет принять взвешенное решение о необходимости выделения ресурсов на тот или иной вид технической модернизации.

Мы можем выделить некоторые рекомендации субъектам хозяйствования²¹, связанные с минимизацией угроз утечки персональных данных и другой информации, имеющей конфиденциальный характер:

- финансировать создание и совершенствование систем защиты информации, так как утечка конфиденциальной информации кроме репутационных потерь влечет и значительные финансовые затраты в виде штрафов;
- не ограничиваться организационно-правовой защитой информации, но и внедрять надежные технические меры защиты, используя сертифицированные программно-технические средства;
- внедрить режим конфиденциальности внутри предприятия и заключать соглашения о неразглашении NDA²² с внешними субъектами хозяйствования.

Режим конфиденциальности предполагает проведение субъектом хозяйствования ряд мероприятий и создание нормативных документов, например:

- составить перечень информации, имеющей конфиденциальный характер и ограничить доступ к ней, обеспечив надежную систему контроля за порядком пользования этой информацией;
- учитывать всех лиц, имеющих доступ к конфиденциальной информации и лиц, кому эта информация передается;
- разработать документацию, которая регламентирует использование информации, имеющей конфиденциальный характер, самими работниками орга-

²¹ Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне», ст. 10; Утечки информации: анализ юридической ответственности. URL: <https://rtmtech.ru/research/information-leak-responsibility-research/>

²² NDA — альтернативный способ защиты информации. Обычно соглашение о неразглашении подписывают в дополнение к основному договору: трудовому, коммерческой концессии, поставки, подряда и т. д. В соглашении стороны прописывают, какие именно сведения нельзя разглашать, и какая ответственность наступит за нарушения условий.

низации и внешними субъектами хозяйствования, например, трудовой договор с условием о неразглашении конфиденциальной информации, NDA и другие меры.

Сейчас происходит процесс переориентации правоохранительных органов на социальное обслуживание общества, при этом учитываются общепризнанные международные стандарты, отечественный и зарубежный опыт работы полиции как социального института. В экономической области перед правоохранительными органами (в большей степени перед ОВД) поставлены задачи нейтрализации угроз экономической безопасности, борьбы с криминальными проявлениями в экономической сфере²³. Эффективная реализация этих задач возможна лишь при тесном сотрудничестве субъектов хозяйствования с правоохранительными структурами, осуществляющими противодействие экономическим преступлениям (ЭБиПК)²⁴. Для минимизации криминальных угроз экономической безопасности субъектам хозяйствования необходимо четко регламентировать свои взаимоотношения с правоохранительными и контролирующими органами издав Положение о сотрудничестве с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции и другим правонарушениям. Основными задачами Положения являются:

- профилактика правонарушений, в том числе коррупционного характера путем организации взаимодействия с правоохранительными и контролирующими органами;
- осуществление взаимодействия с правоохранительными органами по своевременному реагированию на факты, приводящие к дестабилизации работы субъекта хозяйствования.

Предложения:

1. При обеспечении охраны объектов с помощью ТСО для минимизации криминальных угроз экономической безопасности субъекта хозяйствования использовать интеллектуальные системы и сертифицированные технические средства.

2. С целью повышения эффективности информационно-аналитической работы службы безопасности и для минимизации внешних и внутренних угроз экономической безопасности субъекта хозяйствования использовать автоматизированные информационно-аналитические системы аттестованные по требованиям безопасности информации.

²³ Гапоненко В. Ф. Обеспечение экономической безопасности хозяйствующих субъектов с участием органов внутренних дел // Сетевое издание «Академическая мысль». 2020. № 3 (12). С. 137–142.

²⁴ Соболев И. А. Безопасность субъекта предпринимательской деятельности: взаимодействие коммерческой организации и органов внутренних дел // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 1 (53). С. 211–218.

3. Для минимизации криминальных угроз утечки конфиденциальной информации субъекта хозяйствования рекомендуется:

- использовать сертифицированные средства защиты информации от несанкционированного доступа, от утечки по каналам ПЭМИН, средства защиты речевой информации;
- пройти проверку и получить аттестат соответствия требованиям безопасности;
- для проверки и выполнении работ по получению аттестата соответствия требованиям безопасности привлекать специальные предприятия, имеющие лицензию ФСТЭК РФ.

4. Для минимизации угроз экономической безопасности субъектов хозяйствования регионов и государства в целом и совершенствования деятельности оперативным подразделениям ЭБиПК рекомендуется:

- проводить информационно-аналитическую работу, используя ресурсы сети Интернет (интернет-каталоги, поисковые системы, онлайн-базы данных, доски объявлений, форумы, чаты, блоги, социальные сети и т.д.) для получения оперативно значимой информации;
- проводить оперативно-розыскные мероприятия в сети Интернет и использовать возможности интеллектуальных систем для проведения оперативно-розыскных мероприятий (например, СОПМ-3).

5. С целью повышения эффективности совместной работы субъектов хозяйствования и правоохранительных органов и для минимизации криминальных угроз экономической безопасности разработать и утвердить Положение о сотрудничестве с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции и другим правонарушениям.

В. В. Сорокин

*доктор юридических наук, профессор
Алтайского государственного университета*

МОНИТОРИНГ ЮРИДИЧЕСКОЙ РАЗРАБОТАННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЕСПИЛОТНЫХ ЛЕТАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ В ГРАЖДАНСКИХ ЦЕЛЯХ

Значимость и актуальность проблемы правового регулирования беспилотных летательных аппаратов с каждым годом усиливается, что подтверждается нормативными решениями Правительства РФ. Важнейшим среди них является Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2023 г. № 1510 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем». Цифровой инновацией, которая планируется к созданию, использованию или введению в употребление в рамках экспериментального правового режима, является применение современных беспилотных авиационных систем, функционирующих на базе цифровых технологий, применяемых в бортовом оборудовании беспилотных воздушных судов и станциях внешнего пилота в составе беспилотных авиационных систем, на которых формируется полетное задание. Реализация данной Программы будет способствовать развитию и практической отработке технологий информационно-управляющих систем летательных аппаратов.

Широкое использование БПЛА в различных сферах экономической деятельности уже привело к появлению исследований, направленных на анализ данного явления. Однако преобладают научные работы технического характера. Юристы в многочисленных публикациях по БПЛА сосредотачивают внимание на нормативном регулировании вопроса, однако до сих пор не приступили к разработке правовой модели использования БПЛА в гражданских целях.

Так, исследователи из числа юристов исходят из того, что основным правоустанавливающим документом является Воздушный кодекс Российской Федерации, основы которого были заложены в конце 90-х годов XX века. Воздушный кодекс Российской Федерации введен в действие Федеральным законом от 19.03.1997 № 60-ФЗ. Этот документ определяет использование воздушного пространства России и деятельность в области обеспечения потребностей в воздушных перевозках и авиационных работах. Согласно Воздушному кодексу РФ, государственное регулирование осуществляется уполномоченным органом, в качестве которого выступает Министерство транспорта РФ, разрабатывающее нормативно-правовое регулирование в сфере гражданской авиации. Беспилотные авиационные системы, подпа-

дающие под такое регулирование, входят в ст. 35 Воздушного кодекса РФ, содержащего требования к их эксплуатации.

Развитие беспилотных устройств привело также к появлению Постановления Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 (ред. от 02.12.2020) «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.06.2021) и изменению Федеральных правил использования воздушного пространства, отраженных в Федеральном законе «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части использования беспилотных воздушных судов» от 30.12.2015 № 462-ФЗ.

В настоящее время основу правового регулирования составляет Стратегия развития беспилотной авиации до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2023 года № 1630-р), которая включает появление в ближайшие 6,5 лет новой отрасли экономики, связанной с созданием и использованием гражданских беспилотников, а также Постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2023 № 1510 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем» (далее — Постановление № 1510), которая утверждает Программу экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем. Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем распространен на территории Республики Татарстан, Алтайского и Ставропольского краев, Астраханской, Волгоградской, Воронежской, Липецкой, Нижегородской, Новосибирской, Саратовской, Тамбовской и Ульяновской областей.

Начиная с 24.03.2022 экспериментальный правовой режим был установлен в Томской области, в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе (Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 458 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Томской области»; Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 462 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе»); с 03.04.2023 в Республике Башкортостан (Постановление Правительства РФ от 03.04.2023 № 535 «Об установлении экспериментального

правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Республике Башкортостан»). Опыт данных режимов был положительно оценен правительственной комиссией и сегодня субъектам РФ дано поручение разработать программы развития беспилотных авиационных систем в своих регионах.

Порядок осуществления мониторинга экспериментального правового режима установлен Правилами мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, оценки эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, общественного обсуждения вопросов эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2020 года № 2011 «Об утверждении Правил мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, оценки эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, общественного обсуждения вопросов эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций».

А. А. Сазонова, А. А. Макухин, А. И. Быков, А. П. Анисимов, Ж. Б. Иванова, Е. В. Каменева, А. С. Коршинов и некоторые другие авторы стали известными специалистами по отдельным аспектам правового регулирования БПЛА и внесли в рассматриваемую тему свой научный вклад. Однако до настоящего времени практически отсутствуют опубликованные научные результаты исследований правового статуса использования беспилотных летательных аппаратов в гражданских целях.

В научной литературе по гражданскому и транспортному праву нашли свое отражение критические замечания по неурегулированности правовой базы применения БПЛА в гражданских целях¹. Это относится, в частности, к различным трактовкам самого исходного понятия БПЛА. В большинстве случаев *беспилотный летательный аппарат* определяется как летательный аппарат, выполняющий полет без пилота на борту и управляемый в полете автоматически, или оператором с пункта управления, или сочетанием указанных способов. Под такое чрезмерно широкое определение подпадают все летательные аппараты, используемые вне зданий и сооружений. В то же время БПЛА рассматривается как воздушное судно и на него распространяются все требования и ограничения, распространяющиеся на воздушные суда соответствующих типов, в том числе для их использования требуются сертификаты летной годности, государственные опознавательные знаки, разрешения на использование воздушного пространства и т. д.

¹ Правовой режим использования беспилотных летательных аппаратов: проблемы и противоречия: международный сборник статей. Петрозаводск: Международный центр научного партнерства «Новая Наука», 2020. С. 92–98.

Потребуется доработка нормы административного права, вводящие ответственность за нарушение правил эксплуатации БПЛА в виде штрафов, накладываемых на физических и юридических лиц (ст. 11.4 ч. 1 КоАП РФ). Ряд исследователей полагает, что возможные нарушения и причиняемый вред не дифференцируется в связи с новыми формами применения БПЛА².

Значительную роль в создании правовой модели использования БПЛА в гражданских целях играют региональные регламенты, устанавливающие местный режим использования воздушного пространства. В опубликованных исследованиях отмечается, что это обстоятельство значительно усложняет структуру правовой регламентации и вводит множество дополнительных правил и ограничений, негативно влияя на практику применения БПЛА³. Так, проведение аэрофотосъемочных работ требует отдельных согласований и разрешений значительного числа ведомств.

Важную роль в использовании БПЛА играет обеспечение безопасности и минимизации возможных последствий. Наносимый вред может проявляться в разрушении имущества, поломках самого летательного аппарата, угрозе здоровью людей и т.д. Нужно признать, что эти вопросы являются практически непроработанными на научном уровне, причем данный вывод относится ко всем странам, активно внедряющим БПЛА в экономику.

В большом числе правовых ситуаций использование беспилотных летательных аппаратов угрожает правопорядку при их умышленном использовании. В частности, БПЛА могут применяться для переправки контрабанды, доставки на территорию исправительных учреждений запрещенных предметов, съемки секретных и частных объектов, осуществления террористических актов и т.д.

В Гражданском кодексе РФ непосредственно не отражены вопросы, относящиеся к применению БПЛА, сделкам с БПЛА, специфика владения БПЛА. Отдельного исследования заслуживают особенности регистрации БПЛА. Не исследованным и не отраженным в Гражданском кодексе также является аспект признания БПЛА источником повышенной опасности, требующий отдельного изучения. Открытым остается вопрос, кто несет ответственность за вред, причиненный неисправным БПЛА, — владелец дрона или компания-производитель, либо же ситуацию можно рассматривать как несчастный случай. Также гражданско-правовую составляющую имеет вопрос о пересечении БПЛА границ земельных участков. В связи с развитием БПЛА принципиальным станет вопрос о возможности свободно пересекать воз-

² Степанян А. Ж. Проблемы регулирования беспилотных транспортных средств // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № (4). С. 169–174.

³ Сатыбалдинов М. Т. Перспективы использования беспилотных летательных аппаратов для фото-, видеофиксации места происшествия по делам о дорожно-транспортных происшествиях (по материалам уголовно-процессуального законодательства Республики Казахстан) // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2015. № 12. С. 179–181.

душные пространства над частными земельными участками. Освоение этой сферы права недвижимости требует научной проработки.

Отдельное место в рассматриваемой проблематике занимает классификация БПЛА. Различными авторами предлагаются существенно разные классификационные схемы⁴, что является отражением большого разнообразия типов летательных аппаратов. В то же время законодательного закрепления классификаций БПЛА не проведено, это направление правового регулирования ждет предложений исследователей и решений законодателя. Необходимо внести четкое разграничение в правовом регулировании БПЛА гражданской и военной предназначенности, разделить их правовые режимы и внести соответствующее изменение в нормативно-правовые акты.

Важным элементом правового регулирования применения БПЛА в хозяйственной деятельности является выработка требований к лицам, осуществляющим эксплуатацию этих устройств, к их обучению и переподготовке. Организация дополнительного профессионального образования для производителей БПЛА — важная составная часть комплексной правовой модели использования беспилотных летательных аппаратов в гражданских целях. Постоянная переподготовка необходима в связи с быстрой технической эволюцией самих летательных аппаратов, появлением новых технических решений и конструкций, а также принципиально новыми функциональными возможностями БПЛА. Представляется, что юридические вопросы, относящиеся к работающим с БПЛА специалистам, изучены явно недостаточно и заслуживают отдельного изучения.

Представляет научный интерес обобщение опыта использования БПЛА за рубежом. Важной научной задачей является изучение и имплементация успешного зарубежного правового опыта в этой области в отечественную правовую систему.

В некоторых имеющихся малочисленных публикациях рассмотрены вопросы международного взаимодействия в сфере правового регулирования применения БПЛА⁵.

В качестве актуальной упоминается унификация национальных правил и стандартов. В то же время эта установка носит не критический и фактически неопределенный характер, ограничивается констатацией такого факта, как отсутствие действительного прогресса в международном сотрудничестве.

Таким образом, анализ научной литературы свидетельствует, что имеющиеся юридические публикации носят фрагментарный характер и не способствуют ис-

⁴ Биард У., МакЛэйн У. Малые беспилотные летательные аппараты: теория и практика / пер. А. И. Демьяников; под ред. Г. В. Анцева. М.: Техносфера, 2015. 312 с.

⁵ The acceptance of civil drones in Germany / Eißfeldt H., Vogelpohl V., Stolz M., Papenfuß A., Biella M., Belz J., Kügler D. // CEAS Aeronautical Journal. 2020. Т. 11. № 3. С. 665–676.

пользованию беспилотных летательных аппаратов в гражданских целях. Очевиден вывод о том, что правовая модель использования БПЛА и в России, и в мире сегодня находится только в начале пути, контуры будущих правовых моделей еще находятся в стадии определения, и крайне важно в настоящий момент не отстать от потенциальных конкурентов на международной арене.

Раздел II

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА
ИСТОРИЧЕСКОЙ ПАМЯТИ
В НОВЫХ РЕГИОНАХ
РОССИИ**

А. А. Николаев

кандидат юридических наук, доцент,
директор Института правосудия и правоохранительной деятельности
Донбасского государственного университета юстиции Минюста России

**ИСТОРИЧЕСКАЯ ПАМЯТЬ КАК ОСНОВА ВОССОЕДИНЕНИЯ
НОВЫХ РЕГИОНОВ С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ**

Актуальность темы исследования обусловлена влиянием исторической памяти на объективные мировые процессы, в том числе связанные с возникновением и падением отдельных государств. Историческая память, по мнению О. О. Дмитриева, консолидирует общество, позволяет сформировать единое понимание общностью своего прошлого, своего национального достояния и национальной идентификации¹.

Вопросы, связанные с формированием и сохранением исторической памяти, являются предметом исследования различных гуманитарных наук — истории, психологии, культурологии, социологии, политологии, в том числе и юриспруденции. Однако в юридической науке данная проблематика недостаточно изучена. При проведении исследования были использованы работы таких авторов, как П. А. Астафичев, Т. В. Беспалова, А. А. Васильев, О. В. Головашина, О. О. Дмитриева, А. Ю. Дорский, С. А. Куликова, В. Д. Мазаев, Ю. А. Скорченко, А. В. Скоробогатова и других.

Цель исследования — определить юридическое содержание дефиниции «историческая память», порядок ее формирования и сохранения, а также влияние исторической памяти на процесс воссоединения новых территорий с Российской Федерацией.

Интеграция народов постсоветского пространства основана на общей исторической памяти, общем культурном наследии, с учетом культурно-исторических традиций и национальных интересов Российского государства, включая обоснование интегративной роли культурно-цивилизационного наследия (материального и нематериального) на территории постсоветского пространства, относящегося к различным историческим эпохам².

Как отмечает Ю. А. Скорченко, историческая память и сознание народа Донбасса формируют историческую культуру, которая выступает мощным средством региональной самоидентификации, способствует взаимопониманию, диалогу между гражданами, представителями различных социальных групп, слоев, организа-

¹ Дмитриева О. О. Историческая память и механизмы ее формирования: анализ историографических концепций в отечественной науке // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 6 (361). История. Вып. 63. С. 135.

² Беспалова Т. В. Роль культурного наследия в формировании исторической памяти в государствах де-факто (на примере ЛДНР) // Культурологический журнал. Электронное периодическое рецензируемое научное издание. 2019. № 3 (37). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-kulturnogo-naslediya-v-formirovanii-istoricheskoy-pamyati-v-gosudarstvah-de-fakto-na-primere-ldnr/viewer>

ций и учреждений ЛДНР. Это является краеугольным камнем формирования нового мышления, создания и развития демократического и толерантного общества в Донбассе³. Именно историческая память жителей Донбасса обусловила процессы 2014 года и стала мощным стимулом для сопротивления киевскому режиму, единая история, единство менталитета и традиций народа России и жителей юго-восточных регионов, входящих в тот момент в состав Украины.

На территории новых регионов находятся немало памятников истории и культуры. Так, в Донецке расположены памятники Джону Юзу, Артему, В. И. Ленину, Ф. Э. Дзержинскому, К. А. Гурову, Ф. А. Гринкевичу, Н. Ф. Ватутину и другим выдающимся героям, монументы «Жертвам фашизма», «Твоим освободителям, Донбасс». В Донецкой области расположен мемориальный комплекс Саур-Могила. На территории новых регионов расположено большое количество других памятников и монументов. Все они являются историческим достоянием советского народа, участвовали в формировании его исторической памяти и должны быть переданы современному поколению.

В настоящее время в юридической науке признается самостоятельный характер мемориального законодательства и широко обсуждается вопрос о целесообразности признания за мемориальным правом статуса комплексной отрасли права. Как справедливо отмечают С. А. Куликова и В. А. Митрохин, в период перестройки консенсус в понимании исторического прошлого страны отсутствовал и связь советской истории с «новой» Россией игнорировалась при разработке Конституции и других нормативных актов⁴. Ряд авторов рассматривают мемориальное право как часть международного права. По их мнению, специфика и значение военно-мемориального наследия требуют адекватного правового регулирования на уровне национального законодательства и международных актов, действенных правовых и организационных инструментов по сохранению и защите такого наследия⁵. Некоторые ученые отрицают возможность юридического регулирования исторической памяти и представлений об истории. По мнению О. В. Головашиной, право в этом случае оказывается на службе у государственной политики памяти, направления которой постоянно меняются. Следствием этого может стать нарушение нормативности правовой сферы вообще. Однако распространение практики принятия мемориальных законов может быть индикатором трансформации места истории. Прошлое больше не о том, «что было» (хотя так никогда и не было), а стано-

³ Скорченко Ю. А. Историческая память как фактор формирования донбасской идентичности // Основы экономики, управления и права. 2022. № 1 (32). С. 45.

⁴ Куликова С. А., Митрохин В. А. Преемственность как политико-правовая категория развития государства // Политический образ будущего России: стратегические приоритеты и перспективы в условиях идейно-ценностного плюрализма: сб. науч. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. А. А. Вилков. Саратов: Саратовский источник, 2020. С. 50.

⁵ Васильев А. А., Ужанов А. Е., Печатнова Ю. В. Мемориальное право: национальные и международные аспекты // Право и управление. XXI век. 2023. № 19 (4). С. 84.

вится ресурсом. Если есть индустрия памяти (в туризме, рекламе и т.д.), то почему бы не использовать прошлое для легитимации того или иного политического режима. Но в этом случае речь идет не о науке о прошлом, а об определенном наборе образов, которые носят инструментальный характер. Законы в этом случае нормируют то или иное использование этих образов-инструментов⁶.

Длительное время в России действовала концепция «мягкого» мемориального права, в соответствии с которой для соблюдения законодательства о сохранении исторической памяти было достаточно совершения минимума обязательных действий (проведение торжественных мероприятий в дни воинской славы, разработка правительственных целевых программ для социальной и материальной поддержки участников и жертв войны). Речь шла об исторических событиях, значение которых получило высокое признание в обществе⁷.

В современных условиях официальная политика исторической памяти разрабатывается в сложных условиях. С одной стороны, необходимо сохранять и приумножать то ценное, что досталось от имперской и советской эпохи, а с другой стороны, — необходимо самоидентифицироваться и определиться с основными векторами развития в новом веке и тысячелетии⁸.

Необходимость сохранения исторической памяти закреплена Конституции Российской Федерации, Преамбуле Основного Закона нашего государства, которая устанавливает основополагающие цели государства, реализация которых является основной задачей государства. К числу таких целей относится сохранение исторически сложившегося государственного единства, почитание памяти предков, любовь и уважение к Отечеству, вера в добро и справедливость, возрождение суверенной государственности России, ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. О необходимости сохранения исторической памяти свидетельствуют и иные конституционные нормы. В частности, статья 44 Основного Закона закрепляет обязанность граждан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Принципиальное значение для формирования мемориального законодательства имело введение в ходе конституционной реформы 2020 года в Конституцию РФ статьи 67.1, которую можно считать правовой основой института охраны исторической памяти и дальнейшего развития мемориального законодательства.

Данная норма, по мнению С.А. Куликова и И.Д. Кирносовой, позволяет определить национальный образ России. По мнению авторов, конституционно-право-

⁶ Головашина О. В. Поле битвы — память: мемориальное законодательство на постсоветском пространстве // Право: история и современность. 2021. № 2 (15). С. 25.

⁷ Дорский А. Ю., Черногор Н. Н. Вторая мировая война как социальная травма: сравнительный анализ российского и французского законодательства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10. Вып. 2. С. 319.

⁸ Дорская А. А., Дорский А. Ю. Официальная политика памяти в современной России: юридическое измерение // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. Вып. 2. С. 126.

вая концепция национального образа истории России основывается на принципах единства и преемственности и не содержит негативных оценок каких-либо отдельных периодов нашей истории⁹.

Следует отметить, что отдельные нормы статьи 67.1 Конституции РФ подверглись критике со стороны отдельных авторов. Так, П. А. Астафичев считает, что норма, устанавливающая обеспечение защиты исторической правды противоречит конституционным правам на свободу творчества, свободу мысли и слова, нарушает принцип идеологического многообразия и демократический характер российской государственности, ограничивает право граждан на собственную позицию по историческим вопросам и поиск своей «исторической правды»¹⁰.

С такой точкой зрения сложно согласиться, поскольку подвиг народа при защите Отечества не может быть опровергнут сложными, противоречивыми и трагическими событиями в истории страны. Пройдя через множество испытаний, россияне смогли сохранить свою культуру и самоидентификацию. Данная конституционная норма закрепляет разработанный исторической наукой принцип позитивной истории, который предполагает комплексное рассмотрение позитивных и негативных событий, происходящих в стране, когда успехи воспринимаются как преодоление препятствий и разрешение противоречий.

По мнению В. Д. Мазаева, в Конституции РФ имеет место коллизия между содержанием статьи 13, которая устанавливает идеологическое многообразие и запрет на государственную или обязательную идеологию и содержанием статьи 67.1, закрепляющей государственную концепцию сохранения исторической памяти. Автор отмечает, что такие понятия, как «патриотизм», «общероссийская культурная идентичность», «преемство в историческом развитии», «защиты исторической правды» дают представление о важнейших идеологических ориентирах для общества, государства и личности¹¹. С такой точкой зрения сложно согласиться, поскольку сохранение исторической памяти не ограничивает право граждан придерживаться той или иной идеологии. Реализация данного права осуществляется отдельными гражданами, социальными группами, политическими партиями и общественными объединениями. Запрету подлежит идеология, направленная на насильственное изменение конституционного строя, подрыв государственной безопасности, нарушение государственной целостности, разжигание расовой, национальной и религиозной розни.

⁹ Куликова С. А., Киринос И. Д. Охрана исторической памяти как институт конституционного права: российский и зарубежный опыт // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22. Вып. 1. С. 65–72.

¹⁰ Астафичев П. А. Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 5–11.

¹¹ Мазаев В. Д. Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к Конституции РФ) // Lex Russica (Русский закон). 2021. Т. 74. № 7. С. 15–31.

Конституционные нормы находят развитие в отдельных законах и подзаконных актах. Такие нормативные акты А. В. Скоробогатова предлагает разделить на две группы — законы, маркирующие мемориальные даты, события, символы и имена, определяющие фреймы национальной памяти и законы, призванные установить запрет на совершения деяний, направленных на репрезентацию иных интерпретаций прошлого, чем это нормативно определено¹².

Одним из первых нормативных актов, направленных на защиту исторической памяти, стал Федеральный закон «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», принятый 19 мая 1995 года. В преамбуле данного Закона отмечается, что у народов России существует традиция хранить и беречь память о защитниках Родины, а забота об участниках, ветеранах и жертвах войны является историческим долгом общества и государства. Статья 6 устанавливает, что борьба с проявлениями фашизма и увековечение Победы советского народа в Великой Отечественной войне является важнейшим направлением государственной политики. В этой же статье содержится запрет на использование и демонстрирование нацистской символики и атрибутики, а также на пропаганду нацистской идеологии.

В мае 1995 года также был принят Федеральный закон «О днях воинской славы и памятных датах России». В нем установлено, что дни воинской славы России — это дни славы русского оружия, дни побед российских войск, которые сыграли решающую роль в истории Отечества. Памятные дни в истории Отечества закон определяет памятные даты России как даты в истории Отечества, связанные с важнейшими историческими событиями в жизни государства и общества. К памятным датам отнесен День воссоединения Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской области с Российской Федерацией (30 сентября).

Еще одним нормативным актом, направленным на сохранение и правовую защиту исторической памяти, можно считать Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденные Указом Президента РФ № 809 от 09 ноября 2022 года. Одной из целей государственной политики признано сохранение и укрепление традиционных ценностей, их передача из поколения к поколению.

К актам мемориального законодательства также может быть отнесен Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», который регулирует отношения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Закон обеспечивает реализацию права граждан на доступ к ис-

¹² Скоробогатова А. В. Мемориальное законодательство как аксиологическое средство репрезентации социальной памяти // XXI Международные Лихачевские научные чтения. Секция 6. «Право, ценности и нравственность в условиях современных глобальных трансформаций». 2023. С. 516.

торическим и культурным ценностям, а также устанавливает их обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Таким образом, ментальные и культурные особенности мировоззрения жителей ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской области основаны на необходимости сохранения исторической памяти и ее передачи последующим поколениям. Это оказало решающую роль в реализации их права на самоопределение в ходе референдума о присоединении новых регионов к Российской Федерации. Российское мемориальное законодательство позволяет обеспечить региональную идентичность жителей новых регионов как составной части единого российского народа. Дальнейшее развитие мемориального законодательства должно быть направлено на сохранение памяти о подвигах, совершенных российскими воинами в ходе освобождения ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской области.

Р. П. Соловьева

*кандидат исторических наук, доцент
Донецкого национального университета
экономики и торговли им. М. Туган-Барановского*

Ю. М. Соловьева

*старший преподаватель Донецкого национального университета
экономики и торговли им. М. Туган-Барановского*

ИСТОРИЧЕСКАЯ ПАМЯТЬ В КОНТЕКСТЕ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ

На протяжении всех периодов истории России стремительно развивалась уникальная цивилизация и культура, формировались национальные традиции, происходили грандиозные события и кардинальные изменения, появлялись легендарные люди, подвиги которых запечатлены в памяти многих поколений. Уважительное и объективное отношение к страницам своей истории относится к числу важных гарантий поступательного развития общества в современных условиях. Образ героического прошлого является неотъемлемым элементом социальной памяти. На этапе стремительных изменений многополярного мира и распространения ложных концепций и фальсификаций актуальной проблемой современности является сохранение исторической памяти о великих страницах, нравственных ценностях, национальных обычаях, нормах этики и морали, которые получили свою логическую интерпретацию в исследованиях ученых, таких как: Ю. В. Дорохов, В. Г. Кик-

надзе, В. В. Мельситов, Н. В. Проказин, Н. Л. Сергиенко, Н. Н. Хатнюк, Д. О. Чураков и другие. Концептуальное обоснование формирования ценностных ориентаций сохранения исторической памяти дает возможность наследовать истинные впечатления о военных периодах, формировать чувство сопричастности к трагическим и героическим страницам нашей истории. На основе критического анализа истории Второй мировой и Великой Отечественной войны сейчас разоблачаются попытки Запада исказить их причины, нивелировать роль СССР в разгроме фашистской Германии и милитаристской Японии, аргументированно доказывается, что эти фальсификации — составная часть информационной войны против России, против прошлого, настоящего и будущего страны, чтобы сформировать негативное отношение к ней в мире, лишить народ национального самосознания, традиционных духовных ценностей, любви к Родине, уважения прошлого. Исторические воспоминания о войне являются общей памятью общества. Они не должны быть вытеснены из духовного наследия народа¹.

Историческая память — это совокупность исторических данных прошлого, передаваемая в будущее, с целью формирования социально-культурной идентичности семьи, народа, общества и государства; один из связующих элементов нации, особый социокультурный феномен, имеющий принципиальное значение для страны в современных внешнеполитических условиях. Наши предки веками сохраняли память о своей эпохе передачей информации в мифах, легендах, былинах, «Повести временных лет», «Слове о полку Игореве». С появлением литературы и других форм искусства эти свидетельства стали оживать на страницах книг, кино и телевидения².

В современных условиях в РФ на государственном уровне уделяется огромное внимание сохранению памяти о Великой Отечественной войне. В рамках национальных проектов создаются мемориалы, реконструируются объекты военного наследия, памятники, аллеи Памяти, вечные огни. Возведен мемориал под Ржевом, городом боевой славы, по достоинству оценена Ржевская битва. В центре мемориала — скульптурный шедевр в новаторской трактовке советской монументальной традиции. Россия проявила уважительное отношение к солдатам и матросам, — реконструирован памятник в Севастополе на мысе Хрустальный, построен музей обороны города-героя. В Кемерове появился уникальный шедевр — копия памятника из Трептов-парка Николаю Масалову, солдату, который спас немецкую девочку во время обстрела и стал прототипом героя памятника «Воин-освободитель». Создан памятник «В борьбе против фашизма мы были вместе» в ответ на снос ме-

¹ Историческая память о войне: особенности и проблемы сохранения. URL: <http://history.milportal.ru/istoricheskaya-pamyat-o-vojne-osobennosti-i-problemy-soxraneniya>

² Закон о защите исторической памяти о событиях 2 мировой войны (принят Государственной Думой 23 апреля 2021 года). URL: <https://infourok.ru/prezentaciya-po-istorii-sohranenie-istoricheskoy-pamyati-5261349.html>

мориала воинской славы в Кутаиси. Открыт мемориальный комплекс музея Победы на Поклонной горе в 1995 году. Установлен памятник в Ахтубинске в 2010 году «Мы победили! От Баскунчака до Берлина»: возле сидящего солдата Григория Нестерова два верблюда, Мишка и Машка, которые тянули упряжку с его боевым оружием три года до самого Берлина. Открыт уникальный памятник «Фронтальной кинооператор» в Красногорске в 2020 году: на постаменте в форме объектива кинокамеры — фигура человека, запечатлевшего события военного времени, историческая память о котором останется навсегда³.

Сохранение исторической памяти является задачей государственной важности. Поэтому акцентируется внимание на реализации приоритетных тенденций стратегической инициативы. Проблема преемственности духовного опыта поколений находит воплощение в развитии законодательных инициатив. Защита исторической правды отражена в нормативно-правовых актах, принимаемых на различных уровнях: внесение изменений в Конституцию, разработка федеральных законов, принятие указов Президента, распоряжений и постановлений Правительства, актов федеральных органов исполнительной власти. Интерес к истории страны показывает преемственность духовного опыта в обществе и стратегический вектор политики государства.

Высшей юридической силой на территории страны обладает Конституция, в положениях преамбулы которой закреплено, что почитание памяти предков, уважение и любовь к Отечеству и сохранение исторически сложившегося государственного единства являются основополагающими. Эти принципы отражены в части 3 статьи 44 главы 2, посвященной правам и свободам человека и гражданина, где закреплена обязанность граждан сохранять историческое и культурное наследие, беречь памятники истории и культуры⁴.

В Конституции установлено, что РФ признает исторически сложившееся государственное единство, чтит память героев Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Положения, направленные на сохранение исторической памяти, установленные Конституцией, находят развитие в инициативах федерального уровня⁵. Исходя из законодательной концепции, разработан Федеральный проект «Историческая память», задачей которого является: изучение и сохранение объектов наследия; реставрация памятников истории; восстановление исторических зданий федерального, регионального и местного значения; содействие волонтерским движениям с целью формирования общественного интереса к отечествен-

³ Великая Отечественная в XXI веке: мы сохраняем память. URL: <http://ruposters.ru/news/09-05-2023/velikaya-otechestvennaya-veke-sohranyaem-pamyat>

⁴ Конституция Российской Федерации. Глава 2. Права и свободы человека и гражданина. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

⁵ Коробицына Л. В. Сохранение исторической памяти в современном российском обществе: к вопросу об актуальном законодательстве // История: факты и символы. 2023. № 1 (34). С. 33.

ной истории. 23 апреля 2021 года Государственной Думой принят Закон о защите исторической памяти о событиях Второй мировой войны, в котором рассматриваются уголовная ответственность за отрицание и одобрение фактов преступлений и наказаний военных преступников, установленных приговором Международного военного трибунала; распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны и ложных сведений о днях воинской славы и памятных датах защиты Отечества, публичное осквернение символов воинской славы РФ. С целью активизации интереса к истории, сохранения исторической памяти и предотвращения фальсификации разработан телевизионный проект «Великая Отечественная война — глазами молодежи русского зарубежья».

При наличии огромного потенциала сохранения исторической памяти, наблюдаются и негативные аспекты. Победа не дает покоя ближним и дальним соседям, бывшим союзникам. В Европе оскверняют и сносят памятники маршалам, генералам и простым советским солдатам-освободителям. В информационном поле появляются ложные концепции, где намеренно идет искажение подвигов советского народа, унижение живых и оскорбление памяти погибших⁶. Нарушая принципы морали и нравственной этики, западные идеологи цинично «переписывают» историю, прославляют фашистов, соучастников их преступлений; в сознание общества пытаются внедрить мысль о необходимости реабилитации предателей Родины⁷. Осквернение исторической памяти наблюдается в некоторых странах, которые занижают решающий вклад советского народа в победу над нацистской Германией в ходе Второй мировой войны и его роль в спасении мира от фашизма.

На современном этапе намеренное искажение имеющих историческое значение событий, регулярные или эпизодические случаи их фальсификации, ориентированные на подмену представлений о прошлом, содержат реальную опасность для целостности и консолидации общества. На фоне противоречий современного многополярного мира наблюдается стремление переформатировать историческое прошлое посредством фальсификации истории, включающей неточное изложение или субъективную интерпретацию важных исторических событий.

Фальсификация истории достигается с помощью различных методов: дезинформации (подделка объективных исторических фактов); дегероизации (умаление роли героических подвигов); манипулировании (смена контекста событий для создания ложной информации в социуме). Все способы фальсификации сводятся к искажению прошлого, подмене будущего, дезинформации объективных реалий. Ложное описание исторических явлений и событий содействует усилению социальных, национальных, религиозных противоречий в обществе, препятствует сохра-

⁶ Историческая память: защитить и сохранить. URL: <http://dumatv.ru/news/istoricheskaya-pamyat:-zashchitit-i-sokhranit>

⁷ Историческая память о войне: особенности и проблемы сохранения. URL: <http://history.milportal.ru/istoricheskaya-pamyat-o-vojne-osobennosti-i-problemy-soxraneniya>

нению гражданского единства. Если фальсификации подвергается история страны, подрываются основы общественного уклада и конституционного строя, то последствия этих атак могут стать проблемой государственного масштаба. Для исключения негативных тенденций необходима определенная реакция на возникшие риски. Для пресечения ложной пропаганды нужны радикальные меры, — в качестве теоретического аргумента виртуальной информационной войны и механизма мировоззренческого разворота исторических событий в объективном направлении может быть задействовано историческое пространство.

Важным шагом на пути предотвращения негативных последствий в обществе была деятельность Комиссии по противодействию фальсификации истории (2009 год) и Русского исторического общества (20 июня 2012 года). В приказе Министерства обороны РФ № 870 «О военно-исторической работе в ВС РФ (1 декабря 2014 года) указывались приоритеты военно-исторических знаний. В утвержденной в 2015 году государственной программе «Патриотическое воспитание граждан РФ» на 2016–2020 гг. обращено внимание на разные формы привлечения интереса к отечественной истории и противодействие фальсификациям. В Указе Президента № 400 «О Стратегии национальной безопасности РФ» (2 июля 2021 года) к числу приоритетных задач отнесена защита исторической памяти, получившая определенное юридическое оформление и официально возведенная в ранг государственной политики.

В целях противодействия попыткам искажения памяти о подвиге советского народа в Великой Отечественной войне 19 мая 1995 года был принят Федеральный закон № 80-ФЗ «Об увековечивании Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.». Введена юридическая ответственность за фальсификацию приговора Международного военного трибунала по ст. 354.1 УК РФ «Реабилитация нацизма»⁸. 17 марта 2021 года Государственная Дума приняла в третьем чтении поправки в Уголовный кодекс, согласно которым устанавливается уголовная ответственность за публичное распространение заведомо ложных сведений о ветеранах Великой Отечественной войны. За реабилитацию нацизма введен штраф до 3 млн рублей, принудительные работы или лишение свободы на срок до трех лет (сейчас — 300 тыс. рублей). За публичное унижение чести, достоинства ветеранов, за осквернение символов воинской славы России, явное неуважение к дням воинской славы, совершенное через СМИ или Интернет, штрафы составят от 2 до 5 млн рублей, а максимальное наказание — лишение свободы до 5 лет; для юридических лиц штраф составит от 3 до 5 млн рублей (сейчас — 1 млн рублей). Также введена административная ответственность за публичное отрицание решений Нюрнбергского трибунала и оправдание нацистских преступлений (штрафы — аналогич-

⁸ Проблема сохранения исторической памяти в контексте современности. URL: <http://history-metamorph.ru/s230861810023274-1-1/>

ные)⁹. Оскорблять тех, кто встал на защиту Родины, недопустимо, как и попытки пересмотреть итоги войны, оправдать нацизм, поставить под сомнение роль советского народа в Великой Победе. Долг молодого поколения — защитить героическую память¹⁰.

Важным фактором, обеспечивающим единство и консолидацию российского общества, выступает защита исторической правды. Актуализация этого вопроса нашла свое отражение в федеральном законодательстве: внесены изменения в 2020 году в Конституцию, приняты приказы и концепции, разработанные Министерством образования и науки, реализация которых началась в 2023 году. Федеральное законодательство по сохранению исторической памяти в современном российском обществе представляет собой единую, четко выстроенную и тесно взаимосвязанную систему нормативных правовых актов, которые отражают общий вектор развития современной государственной политики и актуализированы в связи с необходимостью укрепления основ духовно-нравственного единства российского народа в условиях внешнеполитических вызовов¹¹. Целесообразно использовать традиционные средства по сохранению исторической памяти: книги, учебники, фильмы, исторические инсталляции с участием молодежи, посещение музеев, альтернативные формы мультимедиа; на их основе воспитывать чувство причастности к истории и искусству. Удобным форматом потребления контента является интернет-сервис, где можно запустить каналы об истории России, интересные форматы, которые легко запоминаются, распространяются и привлекают молодежь.

Важным средством популяризации знаний об исторических событиях является проведение научно-популярных, информационно-пропагандистских мероприятий, посвященных Дням воинской славы, памятным дням истории России; разработка справочных пособий; активизация экспозиционно-выставочной работы; организация тематических вечеров и встреч с ветеранами; увековечивание памяти защитников Отечества; усиление архивной работы по установлению исторических фактов; публикация статей¹². Деятели науки, литературы и искусства продолжают практику сохранения исторической памяти: в последние годы созданы передвижной музей «Поезд Победы», научные труды, книги, фильмы о Великой Отечественной войне, проводятся военно-патриотические акции, шествия Бессмертного полка. Сохранение исторической памяти возможно с помощью медиапространства. Интересные, качественные, авторские проекты, отвечая запросу молодых современников, могут быть эффективным арсеналом связи поколений при поддерж-

⁹ Как законы защитят ветеранов Великой Отечественной войны. URL: <http://duma.gov.ru/news/50992>

¹⁰ Историческая память: защитить и сохранить. URL: <http://dumatv.ru/news/istoricheskaya-pamyat:-zashchitit-i-sokhranit>

¹¹ Коробицына Л. В. Сохранение исторической памяти в современном российском обществе: к вопросу об актуальном законодательстве // История: факты и символы. 2023. № 1 (34). С. 35.

¹² Проблема сохранения исторической памяти в контексте современности. URL: <http://history-metamorph.ru/s230861810023274-1-1/>

ке государственного уровня, транслировать смыслы, вносить рациональные идеи в формирование коллективной исторической памяти, выполнять интегративную функцию. И хотя сохранению исторической памяти в России уделяется огромное внимание, наблюдаются некоторые сложности и негативные моменты. Существует определенная проблема в сохранении исторической памяти — среди молодежи больше известны торговые бренды, чем имена людей, благодаря которым закладывались основы героизма и исторической нравственности. Разрушаются многочисленные объекты исторического и культурного наследия, исторические дома и усадьбы, сносятся монументы и знаки памяти героям Великой Отечественной войны. Необходимо остановить этот негативный процесс. Чтобы люди помнили и гордились своим прошлым, его надо поддерживать, заботиться; не навязывать исторические образы, а искать рациональные пути. Поэтому сохранение и популяризация истории является одним из приоритетов патриотического воспитания, без которого невозможно привить будущим поколениям любовь к Родине, уважение государственных символов. Если общество не будет знать, какой ценой была заработана современная стабильность и процветание страны, может легко потерять достижения предыдущих поколений¹³².

Историческая память — это осознанное сбережение героического опыта Великой Победы, феномен с присущими особенностями: 1) впечатления о военных событиях размываются новыми реалиями; 2) ослабляется эмоциональный элемент восприятия прошлого; 3) наблюдается ложная интерпретация военного периода; 4) идейные представления молодежи корректируются разными позициями; 5) на формирование исторической памяти влияет превалирующая позиция социума; 6) существует преемственная связь современности с опытом военных лет.

Находить оптимальные решения трудностей сейчас можно через осознание уроков прошлых побед и поражений, достижений и просчетов. При наличии противоположных констатаций фактов, событий, подмены исторической правды ошибочным мнением, сомнительными сенсациями и преднамеренной фальсификацией большое значение имеет формирование целенаправленной информационной политики защиты сохранения и распространения объективности о войне, укрепления исторической памяти. В условиях современных коммуникационных технологий это должно быть приоритетом деятельности учебных заведений и научного общества, охватывать исторический, ценностный и культурный аспекты.

Необходимо использовать новые формы деятельности, соответствующие реалиям современности. Наследникам Великой Победы следует добиваться безусловно выполнения положений Конституции РФ о защите исторической правды, повышать эффективность борьбы против умаления подвига народа, разоблачать фаль-

¹³ Закон о защите исторической памяти о событиях 2 мировой войны (принят Государственной Думой 23 апреля 2021 года). URL: <http://infourok.ru/prezentaciya-po-istorii-sohranenie-istoricheskoy-pamyati-5261349.html>

сификацию событий как направления информационной войны против России. Эти тенденции требуют современного научного обоснования спектральных проблем сохранения и упрочения исторической памяти о войне¹⁴. Россия как преемница Советского Союза не позволит исказить вклад советского народа в Великую Победу, переписать историю II мировой войны, итоги которой привели к формированию нового мирового порядка. Сохраняя историческую память, мы сохраняем память о героическом прошлом. Это очень важно для современного поколения. Поэтому необходимы законы о защите действительных исторических фактов и законодательное регулирование сохранения исторической памяти. Критически относиться к историческим событиям, давать объективную оценку. Законы должны защищать историю, подвиг советского солдата, Великую Победу. Необходимо, чтобы в странах, где разрушены памятники героям-освободителям, были созданы виртуальные монументы, размещена информация о снесенных постаментов, героях и событиях, память о которых увековечена навсегда¹⁵. Прогрессивные инновационные технологии повышают интерес молодого поколения к истории. Отважные поступки юных разведчиков и партизан, таких как Володя Дубинин, Леня Голиков, Зина Портнова, Марат Казей, Валя Котик, Сережа Алешков, являются для молодежи образцом патриотизма, гражданской позиции, любви к Родине. Современные внешнеполитические вызовы требуют защиты исторической правды и исторической памяти, сохранения и укрепления рационального самосознания.

Историческая память как совокупность объективных представлений о событиях прошлого имеет огромное значение в условиях современности. В данном контексте принципиальная позиция общества зависит от наличия гражданского понимания и достойного отношения к историческому прошлому на принципах уважения героизма предков, объективных научных интерпретаций духовно-нравственных ориентиров¹⁶⁷.

Таким образом, в современных реалиях передача исторического наследия молодежи является приоритетной в национальной политике, нацеленной на формирование всесторонне развитой личности, воспитанной на принципах патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Духовный и исторический опыт народа выступает ключевым элементом исторической преемственности между поколениями, идентичности общества, понимания роли страны в мировой истории, поэтому сохранение исторической памяти и защита исторической правды является задачей государственной важности.

¹⁴ Историческая память о войне: особенности и проблемы сохранения. URL: <http://history.milportal.ru/istoricheskaya-pamyat-o-vojne-osobennosti-i-problemy-soxraneniya>

¹⁵ Историческая память: защитить и сохранить. URL: <http://dumatv.ru/news/istoricheskaya-pamyat-zashchitit-i-sokhranit>

¹⁶ Проблема сохранения исторической памяти в контексте современности. URL: <http://history-metamorph.ru/s230861810023274-1-1/>

А. А. Васильев

доктор юридических наук, доцент Алтайского государственного университета,
Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае

А. Е. Ужанов

кандидат социологических наук, доцент Международного института экономики и права

Ю. А. Зеленин

кандидат исторических наук, доцент Алтайского государственного университета

Ю. В. Печатнова

аспирант Алтайского государственного университета

МЕМОРИАЛЬНОЕ ПРАВО: НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ¹

На современном этапе во всем мире в той или иной степени происходит юридикализация пространства культуры, в том числе памяти, стремление перевести отношение к прошлому и наполнявшие его события в пространство правовых отношений. Исследование политики памяти носит и, безусловно, должно носить междисциплинарный характер. Однако давно назрела необходимость целостного и всестороннего правового анализа политики права, включающего в себя терминологический анализ близких по значению понятий («политика прошлого», «символическая политика», «политическое использование прошлого», «политизация истории», «историческая политика», «политика коммемораций», «мемориальная политика», «культура памяти», «мемориальная культура», «войны памяти»), оценку необходимости легализации терминов «политика памяти», «историческая правда» и др., определение эффективности официальной политики памяти и ее социальные последствия в долгосрочной перспективе, установление нормативных пределов мемориального законодательства, а также постановки вопроса о концептуализации мемориального права. Очевидно, что при росте значения проблемы исторической памяти в современном публичном пространстве, внешней дипломатии России остаются слабо проработанными правовые формы реализации политики памяти и охраны мемориального наследия. При этом в юридической науке не получили должного внимания следующие проблемы: политика памяти как предмет правового регулирования; модели правового регулирования исторической политики; обоснование мемориального права как особого института национального и международного права; обособление отдельных личных и коллективных права на историческую память и другие аспекты.

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-01416 «Мемориальное право и политика памяти: теоретико-правовые аспекты». URL: <https://rscf.ru/project/24-28-01416/>»

Актуальность проблемы охраны исторической памяти обусловлена целым рядом предпосылок:

- формирование в ряде восточно-европейских государств в начале XX в. политики, направленной на пересмотр истории Второй мировой войны, искажение вклада СССР в борьбу с нацизмом и освобождением народов Европы (войны памяти), что влечет за собой рост конфликтов и напряжения в межгосударственных отношениях;
- систематические случаи посягательства на военно-мемориальное наследие России в ряде зарубежных стран, которые влекут существенный урон национальной памяти России и не имеют адекватных форм правового реагирования (бессилие международного права);
- развитие российского мемориального законодательства, формирование концепции и системы правового регулирования в части традиционных ценностей, укрепления духовных основ российской государственности, защиты исторической правды.

Как следствие, политика памяти ряда государств мира, порча, уничтожение объектов мемориального наследия обуславливают необходимость разработки и реализации системы мер по охране исторической памяти, включая научно осмысленные меры правового характера.

Новизна исследования заключается в следующем:

- 1) впервые на теоретическом уровне предлагается обосновать особый межотраслевой институт национального права и международного права — мемориальное право, призванное с помощью правовых средств защитить историческую память, нейтрализовать манипуляции в рамках политики памяти. Соответственно, предполагается выдвинуть и обосновать тезис о предмете правового регулирования в сфере исторической политики, его пределах, наиболее эффективных методах и способах правового регулирования;
- 2) впервые в правовой науке предполагается обосновать коллективные и индивидуальные права на историческую память, историческую правду, охрану мемориального наследия, право умерших предков на уважение и память о них;
- 3) по итогам исследования будут обоснованы предложения по совершенствованию российского мемориального законодательства;
- 4) будет предложен механизм на международном уровне правовой охраны военно-мемориального наследия России и союзников Советской России в освободительной миссии Красной Армии во Второй мировой войне.

Проблема коллективной (социальной, исторической, социально-исторической) памяти является достаточно изученной в современной социогуманитарной науке (М. Хальбвакс, М. Блок, Л. Вирт, Я. Ассман, А. Ассман, Д. Лоуэнталь, Й.Х. Йерушалми, Д. Коллинз, Э. Хобсбаум, П. Рикёр, П. Нора, П. Хаттон, Ф. Артог, Х. Вельцер,

А. Эткинд, Я. К. Ребане, Л. П. Репина, Ю. А. Сафронова, О. Б. Мамаева, С. В. Кодан и др.)². Сложилось целое междисциплинарное направление — *memory studies*, изучающее различные, в том числе юридический, аспекты коллективной памяти. Ряд авторов также используют понятие «правовой памяти» (К. Кэмпбелл, К. У. Свонсон, Л. И. Честнов, О. Ю. Рыбаков, С. А. Глотов, И. А. Алешкова, П. П. Ланг и др.)³.

Исследованием концепции политики памяти (исторической политики, мемориальной политики) в юридическом ракурсе плодотворно занимаются как зарубежные, так и отечественные исследователи — историки, антропологи, политологи и правоведаы (Е. Лёзина, Н. Е. Копосов, В. А. Шнирельман, Г. А. Бордюгов, В. М. Бухарев, И. И. Курилла, В. С. Клопихина, А. В. Грозин, Н. А. Медушевский, Е. С. Соколова, А. В. Сидоров, Д. В. Ефременко, Е. А. Бикетова, М. Бустаманте, А. В. Аст-

² Хальбвакс М. Коллективная и историческая память // *Неприкосновенный запас*. 2005. № 2–3. С. 8–27; Хальбвакс М. Социальные рамки памяти. М., 2007; Блок М. Коллективная память, традиция и обычай касательно недавно вышедшей в свет книги // Богданов В. В., Фоменко О. А., Байлов А. В. Социальная память. Майкоп, 2015. С. 112–121; Вирт Л. История и память // Богданов В. В., Фоменко О. А., Байлов А. В. Социальная память. Майкоп, 2015. С. 112–121; 122–129; Ассман Я. Культурная память: Письмо, память о прошлом и политическая идентичность в высоких культурах древности. М., 2004; Ассман А. Длинная тень прошлого: Мемориальная культура и историческая политика. М., 2014; Ассман А. Забвение истории — одержимость историей. М., 2019; Лоуэнталь Д. Прошлое — чужая страна. СПб., 2004; Йерушалми Й. Х. Захор: Еврейская история и еврейская память. М; Иерусалим, 2004; Коллинз Д. История или память? // Богданов В. В., Фоменко О. А., Байлов А. В. Социальная память. Майкоп, 2015. С. 130–141; Хобсбаум Эрик Изобретение традиций // *Вестник Евразии*. 2000. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/izobretenie-traditsiy> (дата обращения: 09.03.2024); Нора П. Между памятью и историей: Проблематика мест памяти // *Франция-память*. СПб., 1999. С. 17–50; Хаттон П. История как искусство памяти. СПб., 2003. 422 с; Артог Ф. Порядок времени, режимы историчности // *Неприкосновенный запас*. 2008. № 3 (59). URL: <https://magazines.gorky.media/nz/2008/3/poryadok-vremeni-rezhimy-istorichnosti.html>; Вельцер Х. История, память и современность прошлого // *Неприкосновенный запас*. 2005. № 2–3. С. 40–41; Эткинд А. Кривое горе: Память о непогребенных. М., 2016. 328 с; Ребане Я. К. Информация и социальная память (к проблеме социальной детерминации познания) // *Вопросы философии*. 1982. № 8. С. 44–54; Репина Л. П. Феномен памяти в современном гуманитарном знании // *Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки*. 2011. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-pamyati-v-sovremennom-gumanitarnom-znanii>; Сафронова Ю. А. Третья волна *memory studies*: двадцать три года против шерсти // *Политическая наука*. 2018. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tretya-volna-memory-studies-dvadsat-tri-goda-protiv-shersti>; Мамаева О. Б. Социально-историческая память как базис национального характера русских: дисс. ... канд. филос. наук: 24.00.01. Нижний Новгород, 2001. 184 с; Кодан С. В. Социальная память в структуре научно-познавательной деятельности: понятие, основные характеристики, подходы к классификации // *Юридические формы переживания истории: практики и пределы*. СПб., 2020. С. 12–26.

³ Campbell K. The laws of memory: the ICTY, the archive, and transitional justice // *Social & Legal Studies*. 2013. Т. 22. № 2. С. 247–269; Swanson K. W. Race and selective legal memory // *Columbia Law Review*. 2020. Т. 120. № 4. С. 1077–1118; Честнов Л. И. Коллективная память в историко-правовой науке // *Юридические формы переживания истории: практики и пределы*. СПб., 2020. С. 142–148; Рыбаков О. Ю. Личность и правовая политика в Российском государстве. Саратов, 2003. С. 181–184; Глотов С. А., Алешкова И. А. Принципы конституционного права как элемент исторической и правовой памяти // *Право и государство: теория и практика*. 2020. № 11 (191). С. 102–104; Ланг П. П. Правовая реальность: философско-правовой анализ // *Юридический вестник Самарского университета*. 2022. Т. 8. № 2. С. 11–17.

ров, О. Н. Борох, Ломанов А. В., М. Миноу, Дж. Вейнтгартнер, Дж. Мейерхенрих, А. А. Гриценко, Г. В. Касьянов, А. Браточкин, Ю. Шеррер, Д. Блоксхэм, М. Русу и др.)⁴. Они изучают особенности политики памяти как отдельных стран (Россия, Казахстан, Украина, Эстония, Германия, Венгрия, Румыния, Франция, Польша, Куба, ЮАР, США и др.), так и целых регионов (например, Восточная и Западная Европа). Также ведется работа по уточнению термина «политика памяти» и его соотношению с близкими и смежными по значению терминами: «политика прошлого», «символическая политика», «политическое использование прошлого», «политизация истории», «историческая политика», «политика коммемораций», «мемориальная политика», «культура памяти», «мемориальная культура», «войны памяти» и т. п. (А. И. Миллер, О. Ю. Малинова, Н. И. Алексеева, Д. Н. Нечаев, О. В. Лео-

⁴ Лёзина Е. XX век: проработка прошлого: практики переходного правосудия и политика памяти в бывших диктатурах, Германия, Россия, страны Центральной и Восточной Европы. М., 2021; Копосов Н. Е. Память строгого режима. История и политика в России. М., 2011; Шнирельман В. А. Войны памяти: Мифы, идентичность и политика в Закавказье. М., 2003; Бордюгов Г. А. «Войны памяти» на постсоветском пространстве. М., 2011; Курилла И. И. История, или Прошлое в настоящем. СПб., 2017; Курилла И. И. Битва за прошлое: Как политика меняет историю. М., 2022; Бордюгов Г. А., Бухарев В. М. Вчерашнее завтра: как «национальные истории» писались в СССР и как пишутся теперь. Москва, 2011; Клопихина В. С. Политика памяти как инструмент реализации советской идеологии в 1920–1930 годы (по материалам истпарта Северного Кавказа). Ставрополь, 2018; Грозин А. В. Годы 1932–1933 годов и политика памяти в Республике Казахстан. М., 2014; Медушевский Н. А. Размышления о политике памяти. [б. м.]: Издательские решения, 2019; Соколова Е. С. Память о войне как вектор легитимации политических систем: исторический опыт, проблемы и перспективы // Государство. Право. Война (к 75-летию Победы советского народа в Великой Отечественной войне). 2020. С. 1769–1778; Сидоров А. В. Официальная политика памяти в США и Европейском Союзе: сравнительный терминологический анализ // Образование и право. 2022. № 3. С. 374–380; Ефременко Д. В. Обретая уверенность в собственном прошлом. Российские идентичность и политика памяти на новой исторической развилке // Политическая наука. 2023. № 2. С. 15–45; Бикетова Е. А. Политика памяти в Беларуси: особенности национального дискурса // Дневник Алтайской школы политических исследований. 2020. № 36. С. 49–59; Bustamante M. J. Cuban Memory Wars: Retrospective Politics in Revolution and Exile. UNC Press Books, 2021; Астров А. Историческая политика и «онтологическая озабоченность» малых центрально-европейских государств (на примере Эстонии) // Историческая политика в XXI веке: сб. статей / под ред. А. Миллера, М. Липмана. М., 2012. С. 184–216; Ломанов А. В., Борох О. Н. Китай: возвращение Небесного повеления // ProetContra. 2009. Т. 13. № 3–4. С. 65–88; Minow M. H. G. Breaking the cycles of hatred: Memory, law, and repair. Princeton University Press, 2009; Weingartner J. J. Americans, Germans, and War Crimes Justice: Law, Memory, and «The Good War». Bloomsbury Publishing USA, 2011; Meierhenrich J. A question of guilt // Ratio Juris. 2006. Т. 19. № 3. С. 314–342; Гриценко О. А. Президенти і пам'ять. Політика пам'яті президентів України (1994–2014): підґрунтя, послання, реалізація, результати. Київ, 2017; Касьянов Г. Как «общая» история разделяет: политика памяти в Украине, Польше, России в 1990-е-2000-е гг. Перекрёстки: Журнал исследований восточноевропейского Пограничья. 2011 (3–4): 158–84; Браточкин А. Политика памяти в пространстве Минска: между забвением и идеей «множественности памятей» // Історія, пам'ять, політика. 2016. С. 9–52; Шеррер Ю. Германия и Франция: проработка прошлого // ProetContra. М., 2009. № 3–4 (46), май-август. С. 89–108; Bloxham D. Genocide on trial: war crimes trials and the formation of Holocaust history and memory. Oxford; New York: Oxford University Press, 2001; Rusu M. S. Transitional politics of memory: Political strategies of managing the past in post-communist Romania // Europe-Asia Studies. 2017. Т. 69. № 8. С. 1257–1279.

нова, О. Ч. Реут, Н. У. Ярычев и др.)⁵. Однако недостаточно исследованными остаются такие вопросы, как эффективность официальной политики памяти и ее социальные последствия в долгосрочной перспективе. Кроме того, практически совершенно из поля зрения исследователей выпали мемориальные и иные нормативные правовые акты, в которых фиксируется официальная позиция публичной власти по тем или иным историческим событиям и выражается историческая политика. Так, известны акты Франции, которые осудили геноцид армян в Турции. Известны попытки Украины по героизации С. Бандеры⁶. В Российской Федерации принят комплекс актов, которые увековечивают подвиг защитников Отечества в Великую Отечественную войну, выражают символ Победы в национальной памяти России. Следовательно, право становится средством осуществления исторической памяти, ее интерпретации и охраны.

Имеются также большое количество исследований, посвященных различным судебным аспектам интерпретации, восстановления и защиты памяти (Л. Дуглас, Э. Христулидис, С. Вейч, А. Б. де Брито, К. Гонсалес-Энрикес, П. Агилар, П. Лоб-

⁵ Миллер А. и др. Вторая мировая война в «войнах памяти» // Новое прошлое / The New Past. 2020. № 4. С. 222–231; Миллер А. И. Рост значимости институционального фактора в политике памяти-причины и последствия // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». 2019. № 3 (94). С. 87–102; Малинова О. Ю. Актуальное прошлое: Символическая политика властвующей элиты и дилеммы российской идентичности. М., 2015; Алексеева Н. И. К вопросу о соотношении понятий «политика памяти» и «историческая политика» в контексте проблемы эффективности правового регулирования // Юридические формы переживания истории: практики и пределы. СПб., 2020. С. 64–69; Нечаев Д. Н., Леонова О. В. Мемориальная культура и политическая мифология: политика памяти в сфере государственного управления России и государств постсоветского пространства // Вестник Поволжского института управления. 2021. Т. 21. № 1. С. 12–21; Реут О. Ч. Противоречия современной российской мемориальной политики // Дневник алтайской школы политических исследований. 2019. № 35. С. 165–169; Ярычев Н. У. Мемориальная культура: от категории к феномену // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. 2022. № 5 (109). С. 32–39.

⁶ В'ятрович В., Забілий Р., Дерев'яний І., Содоль П. Українська Повстанська Армія. Історія нескорених / Відп. ред. та упоряд. В. В'ятрович. 2-ге вид., випр. та доп. Львів: Центр досліджень визвольного руху, 2008. — 352 с; В'ятрович В. Бандера: старі та нові міфи // Сайт «Центра досліджень визвольного руху» (cdvr.org.ua). URL: <http://cdvr.org.ua/content/%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%96-%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%BC%D1%96%D1%84%D0%B8>; 20 января 2010 г. В. Ющенко был принят Указ № 46/2010 года «О присвоении Степану Бандере звания герой Украины». В дальнейшем Донецкий окружной административный суд, Донецкий апелляционный административный суд и Высший административный суд признали незаконным указанный указ и отменили его.

ба, Т. Маринелло, Дж. Флакс, Э. Фронца, Ш. Фельман и др.)⁷. В рамках правосудия переходного периода существует несколько подходов к взаимосвязи между правом и коллективной памятью: либеральное формирование памяти с помощью трансформационных судебных процессов (М. Осиль⁸), восстановление коллективной памяти с помощью переходных режимов правды (Р. Тейтель⁹), производство общих нарративов и ценностей правовыми институтами, которые разрывают циклы ненависти (М. Миноу¹⁰) и др. Особый корпус источников посвящен документам Нюрнбергского и Токийского трибуналов по квалификации военных преступлений и преступлений против человечества нацистскими и японскими военными преступниками. Сами по себе приговоры трибуналов по итогам Второй мировой войны представляют собой акты фиксации и интерпретации исторических событий и их оценки, а теперь и они вошли в содержание исторической памяти. Среди работ, посвященных Нюрнбергскому процессу, особо следует упомянуть цикл произведений А. Г. Звягинцева и А. Н. Савенкова, которые разработали целостную картину и правовую концепцию Нюрнбергского процесса¹¹. Однако на данный момент отсутствуют исследования, целостно осмысляющие механизмы правосудия в политике памяти.

Также ряд исследователей уделяют определенное внимание субъективной стороне политики памяти: коллективная память о правах человека (Л. И. Глухарева¹²), соотношение правосознания и историческая память (Е. М. Крупеня¹³), правовой аспект взаимодействия государства и общества в процессе формирования и реализации официальной политики памяти (А. Ю. Дорский¹⁴). После поправок в Кон-

⁷ Douglas L. The memory of judgment: the law, the holocaust, and denial // *History and Memory*. 1995. Т. 7. № 2. С. 100–120; Christodoulidis E., Veitch S. (ed.). *Lethe's law: justice, law and ethics in reconciliation*. Oxford. Bloomsbury Publishing, 2001; De Brito A. B., González-Enríquez C., Aguilar P. (ed.). *The politics of memory: Transitional justice in democratizing societies*. OUP Oxford, 2001; Lobba P., Mariniello T. (ed.). *Judicial dialogue on human rights: the practice of International Criminal Tribunals*. Brill, 2017. Т. 120; Flax J. The play of justice: Justice as a transitional space // *Political Psychology*. 1993. С. 331–346; Fronza E. *Memory and Punishment Historical Denialism, Free Speech and the Limits of Criminal Law*. Spriger, 2018; Felman S. *Forms of judicial blindness: Traumatic narratives and legal repetitions // History, memory, and the law*. 1999. С. 25–93.

⁸ Osiel M. *Making sense of mass atrocity*. Cambridge University Press, 2009.

⁹ Teitel R. G. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2000.

¹⁰ Minow M. H. G. *Breaking the cycles of hatred: Memory, law, and repair*. Princeton University Press, 2009.

¹¹ Звягинцев А. Г. Нюрнбергский процесс. Без грифа «совершенно секретно». М., 2010; Савенков А. Н. Нюрнберг: приговор во имя Мира. М., 2021; Савенков А. Н. Нюрнбергский процесс и развитие международной уголовной юстиции. М., 2022.

¹² Глухарева Л. И. Права человека в России как коллективная память // *Юридические формы переживания истории: практики и пределы*. СПб., 2020. С. 27–36.

¹³ Курпеня Е. М. Историческая память: концептуализация и некоторые проблемы теоретико-правового осмысления // *Юридические формы переживания истории: практики и пределы*. СПб., 2020. С. 37–47.

¹⁴ Дорский А. Ю. Взаимодействие государства и общества в процессе формирования и реализации официальной политики памяти: правовой аспект // *Юридические формы переживания истории: практики и пределы*. СПб., 2020. С. 53–57.

ституцию РФ в 2020 году в ней появилось понятие «историческая правда», что способствовало активизации исследовательского интереса к праву человека на историческую память, историческую правду и её охрану (П.А. Астафичев, М.А. Кожевина, И.Д. Кириносков, С.А. Куликова, Г.Л. Москалев, И.Н. Фалалеева, В.Д. Гаврилова, С.Р. Чеджемов др.)¹⁵. Остается дискуссионной и до конца неразработанной проблема соотношения и конфликта права человека на историческую память и историческую правду со свободой слова и правом на свободу научного творчества.

В рамках изучения мемориального законодательства России определенное внимание уделяется исследованию правовой охраны военно-мемориального наследия России (Д.В. Аронов, А.А. Васильев, А.В. Дудченко, С.К. Жилиева, Н.В. Дмитриева, С.А. Мозговой, В.А. Рубин, В.Е. Сизов, Е.В. Спиридонова, А.Е. Ужанов и др.)¹⁶. Однако не существует целостной и непротиворечивой концепции правовой охраны военно-мемориального наследия, что связано в том числе с отсутствием концептуального обоснования мемориального права. На данный момент, несмотря на довольно развитую во многих странах законодательную базу, мемориальное право обычно не рассматривается как комплексная отрасль (институт) законодательства или отрасль (институт) права. Хотя есть и исключения. Так, У. Белавуссау (U. Belavusau) рассматривает мемориальное законодательство как новом предмет

¹⁵ Астафичев П. А. Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 5–11; Кожевина М. А. Реализация статьи 67.1 Конституции Российской Федерации в контексте научного историко-правового опыта // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 3. С. 5–19; Куликова С. А., Кириносков И. Д. Охрана исторической памяти как институт конституционного права: российский и зарубежный опыт // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22. № 1. С. 65–72; Москалев Г. Л. Охрана исторической правды: новая задача российского права // Журнал Сибирского федерального университета. Гуманитарные науки. 2022. Т. 15. № 8. С. 1070–1081; Фалалеева И. Н., Гаврилова В. Д. Защита исторической правды – новое направление государственной политики Российской Федерации // Право и практика. 2021. № 4. С. 65–71; Чеджемов С. Р. Конституционное строительство в Российской Федерации: к вопросу о защите исторической правды // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. № 5 (81). С. 122–129.

¹⁶ Аронов Д. В., Ковалев Н. Д. Статус памятников великой отечественной и второй мировой войны – проблемы правового регулирования // Культура: управление, экономика, право. 2008. № 3. С. 2–5; Аронов Д. В., Сизов В. Е., Жилиева С. К. Международно-правовые аспекты сохранения памятников Великой Отечественной войны в странах СНГ, Восточной и Центральной Европы в контексте формирования исторического сознания российского социума. Современное общество и право. 2022. № 2 (57). С. 3–15; Рубин В. А. Военно-мемориальное наследие как ресурс Российской культурной политики: теория, история, практика: автореф. ... дис. д-ра культурологии. Челябинск, 2021; Рубин В. А., Спиридонова Е. В. Феномен военно-мемориального наследия в отечественной культуре: основные этапы эволюции понятийно-терминологического аппарата // Философская мысль. 2018. № 3. С. 84–97; Дмитриева Н. В. Память о событиях и участниках Великой Отечественной войны в современной России: правовые основы государственной политики и монументальные практики // Научная мысль Кавказа. 2022. № 3 (111). С. 23–30; Мозговой С. А. Морское культурное наследие России: изучение, сохранение, музеефикация. М., 2021; Васильев А. А., Ужанов А. Е. Военно-мемориальное наследие, как социальный феномен и международно-правовая проблема: на пути решения // Надежность и безопасность энергетики. 2023. Т. 16. № 1. С. 41–48.

сравнительного правоведения и также предложил термин «мнемонический конституционализм» («mnemonic constitutionalism»)¹⁷.

По поводу необходимости мемориального законодательства в научной среде нет единой позиции. Во многом это зависит от политических и идеологических предпочтений того или иного автора. Одни авторы по большей части отрицательно относятся к любому мемориальному законодательству, считая, что оно ограничивает свободу слова и посягает на свободу научного творчества (Н. Е. Копосов, И. И. Курилла, О. А. Матусевич, О. В. Головашина, Р. Голсан, Э. Флейг и др.)¹⁸. Другие исследователи в той или иной степени признают необходимость мемориального законодательства (А. А. Дорская, А. Ю. Дорский, К. Кэмпбелл, Н. И. Алексеева, Е. П. Цыплакова, А. В. Скоробогатов, А. И. Скоробогатова и др.)¹⁹. Например, ряд авторов делят мемориальное законодательство по направленности на политическое примирение с последующим обеспечением защиты прав меньшинств или на политическую конфронтацию с последующим отрицанием легитимности несогласных (У. Белавусай (U. Belavusau), А. Глищинска-Грабиас и др.)²⁰. Соответственно, первую разновидность мемориального законодательства они одобряют, а ко второй относятся отрицательно. Своеобразную позицию занимает В. Г. Бондарев, считающий, что проблемы оценки того или иного исторического события

¹⁷ Belavusau U. Mnemonic constitutionalism and rule of law in Hungary and Russia // *Interdisc. J. Populism*. 2020. Т. 1. С. 16.

¹⁸ Копосов Н. Е. Память в законе. URL: <http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Pamyat-v-zakone>; Курилла И. И. Битва за прошлое: Как политика меняет историю. М., 2022. С. 164–168; Матусевич О. А. Мемориальное законодательство: генезис и противоречия // *Труды Белорусского государственного технологического университета. История, философия, филология*. 2014. № 5 (169). С. 116–118; Головашина О. В. Поле Битвы – Память: мемориальное законодательство на постсоветском пространстве // *Право: история и современность*. 2021. № 2 (15). С. 19–28; Golsan R. J. French memory and the wages of guilt // *European Journal of Political Theory*. 2011. Т. 10. № 4. С. 490–500; Flaig E. Memorialgesetze und historisches Unrecht. Wie Gedächtnispolitik die historische Wissenschaft bedroht // *Historische Zeitschrift*. 2016. Т. 302. № 2. С. 297–339.

¹⁹ Дорская А. А., Дорский А. Ю. Мемориальные законы как инструмент легитимации власти // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. 2020. Т. 11. № 1. С. 223–238; Campbell K. The laws of memory: the ICTY, the archive, and transitional justice // *Social & Legal Studies*. 2013. Т. 22. № 2. С. 247–269; Цыплакова Е. П. Историческая память как фактор формирования образа будущего России: возможные правовые мероприятия // *Юридические формы переживания истории: практики и пределы*. СПб., 2020. С. 126–130; Алексеева Н. И. К вопросу о соотношении понятий «политика памяти» и «историческая политика» в контексте проблемы эффективности правового регулирования // *Юридические формы переживания истории: практики и пределы*. СПб., 2020. С. 68; Скоробогатов А. В., Скоробогатова А. И. Мемориальное законодательство как средство конструирования российской гражданской идентичности // *Глобальный конфликт и контуры нового мирового порядка*. 2022. С. 446–448.

²⁰ Belavusau U., Gliszczynska-Grabias A. Memory laws: Mapping a new subject in comparative law and transitional justice // *Law and Memory: Towards Legal Governance of History* (Cambridge University Press, 2017), TMC Asser Institute for International & European Law. 2017. Т. 3.

и процесса должны решаться не на законодательном уровне, а на референдуме путем электронного голосования²¹.

Вопросы сохранения культурного наследия в рамках правовой доктрины, в частности, конституционного права идет по нескольким направлениям. Основной научный интерес исследователей лежит в двух плоскостях. Во-первых, значительное количество исследований касаются общего вопроса правового регулирования государственной политики в отношении культурных ценностей.

Ю. А. Чулисова обозначила сложность определения объектов нематериального наследия и установления организационно-правовых механизмов их защиты, провела теоретические и эмпирические анализы доктрины и законодательства, в итоге делая вывод о том, что в настоящее время необходима выработка единой концепции охраны нематериального культурного наследия, которая бы сочетала единые универсальные подходы к охране нематериального культурного наследия народов России и специфику их охраны, учитывающую уникальность и самобытность объектов, способствовала повышению заинтересованности носителей такой культуры в ее сохранении и популяризации²².

И. А. Балдин рассматривал и анализировал законодательство РФ по сохранению объектов культурного наследия на всех уровнях. Рассматриваются меры по защите объектов культурного наследия, которые установлены законодательством, ответственность за нарушение поставленных норм и порчу объектов культурного наследия, а также проблемы, которые возникают из-за небезупречности законодательства²³.

Причем значительная часть отводится сравнительно-правовому аспекту, сопоставления подхода Российской Федерации и подхода выбранного автором для сравнения иностранного государства в аналогичной сфере.

Ж. Б. Иванова на примере Беларуси и России рассматривала правовую охрану нематериального культурного наследия как продолжения культурно-исторической традиции страны, которое разнообразно проявляется в реальной жизни²⁴. Этим же

²¹ Бондарев В. Г. Историческая память как предмет конфликта между правом и идеологией // Юридические формы переживания истории: практики и пределы. СПб., 2020. С. 63.

²² Чулисова Ю. А. Конституционно-правовая охрана объектов нематериального культурного наследия в России: проблемы и перспективы развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22. № 1. С. 114–122.

²³ Балдин И. А. Система законодательства РФ по сохранению объектов культурного наследия на всех уровнях (федеральный, региональный и муниципальный) // Антропология права и правовой плюрализм: статья в сборнике трудов конференции. 2020. С. 7–13.

²⁴ Иванова Ж. Б. Особенности правового регулирования нематериального культурного наследия в Республике Беларусь и Российской Федерации // Четвертые цивилистические чтения памяти профессора М. Г. Прониной: сборник материалов. Минск, 2022. С. 149–155.

автором исследовался вопрос охраны объектов нематериального культурного наследия России и Китая²⁵.

Во-вторых, наряду с общей политикой в сфере правового регулирования вопросов культурного наследования особое внимание уделяется наказанию за несохранение или уничтожение объектов культурного наследия. Например, И. И. Шарипов под руководством С. Р. Шафигулиной рассматривал некоторые вопросы ответственности, предусмотренной за нарушение обязанности по сохранению исторического и культурного наследия, памятников истории и культуры. Закрепляя обязанности, государство предусматривает наступление ответственности за их неисполнение²⁶.

Вопрос сохранения культурного наследия как элемента прав и обязанностей человека и гражданина поднимается крайне редко, при этом данные исследования посвящены частным вопросам, сопоставимым с интересами авторов, затрагивающими более масштабную и глобальную тематику, чем конкретно права, свободы и обязанности человека.

Так, Л. Н. Васильева поднимала вопрос о том, что в законодательстве Российской Федерации язык, в том числе и диалекты языка, напрямую отнесены к нематериальному культурному наследию, подчеркнута связь языка как культурной ценности с задачами проводимой государством культурной политики. Автор отмечала, что такая позиция характерна для федерального уровня законодательного регулирования, она по-разному преломляется в региональном законодательстве, что ставит вопрос о том, можно ли с определенностью отнести любой национальный (родной) язык к нематериальному культурному наследию и в каких случаях²⁷.

М. В. Янович, подтверждая действие принципа единства и взаимодействия прав и обязанностей в конституционном праве, раскрыл такие формы реализации права, как соблюдение, исполнение и применение. В качестве иллюстрации работы данного принципа автор взял право и обязанность в отношении объектов культурного наследия²⁸. В этом же году указанный автор раскрыл содержание конституционной обязанности в отношении объектов культурного наследия с использованием

²⁵ Иванова Ж. Б. Правовые основы охраны нематериального культурного наследия в России и Китае // Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве: сборник статей по результатам международной научно-практической конференции: в 2 томах. Том I; под ред. Е. В. Евсиковой, И. В. Хмиль. Симферополь, 2022. С. 25–32.

²⁶ Шарипов И. И. Ответственность за нарушение обязанности по сохранению исторического и культурного наследия: Общество, государство, личность: Проблемы взаимодействия в современных условиях: сборник статей IV Международной научно-практической конференции. Петрозаводск, 2022. С. 19–23.

²⁷ Васильева Л. Н. Национальный язык как часть нематериального культурного наследия // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 2. С. 82–93.

²⁸ Янович М. В. Реализация принципа единства и взаимодействия конституционных прав и обязанностей в отношении объектов культурного наследия // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2015. № 2 (82). С. 77–82.

классического подхода к содержанию обязанности, выработанному в теории права. Согласно указанному подходу, автором статьи выделено четыре компонента такой обязанности: необходимость проводить работы по сохранению объектов культурного наследия (воздержаться от совершения действий, могущих причинить вред таким объектам), необходимость предоставлять информацию об объекте культурного наследия, необходимость обеспечивать доступ к таким объектам и необходимость претерпеть неблагоприятные последствия в случае нарушения законодательства об объектах культурного наследия. Автором сделан вывод о том, что четкое представление о содержании конституционной обязанности в отношении объектов культурного наследия позволяет правильно понимать содержание норм отраслевого законодательства, регулирующего обязанности в отношении таких объектов²⁹.

М. В. Янович рассматривал вопросы конституционного права на доступ к объектам культурного наследия, однако в контексте правового регулирования, осуществляемого в Финляндии. Конституция Финляндии закрепляет права и обязанности в отношении культурного наследия, но вместе с тем не раскрывает комплекс правомочий и ограничений, которые направлены на реализацию этих прав. В статье автор предпринял попытку раскрыть содержание конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и корреспондирующей такому праву конституционной обязанности, показать их взаимосвязь и взаимовлияние, место в системе прав и обязанностей³⁰.

Как и в указанном выше примере, К. В. Ковалишина исследовала вопрос, связанный именно с правом на нематериальное наследие, однако за основу берет законодательство Республики Индии. Автор провела анализ существующих на сегодняшний день проблем и способов их преодоления в сфере сохранения нематериального культурного наследия в Республике Индия. Сделала выводы о несовершенстве механизмов охраны и защиты нематериального культурного наследия и выдвинула собственные предложения по усовершенствованию нормативно-правового регулирования решения обозначенных проблем³¹.

В. А. Синицына исследовала вопросы самостоятельности субъективного права на охрану объектов культурного наследия, обосновывая данный тезис раскрытием нормативного регулирования данного права с позиции Конституции РФ, Градостроительного кодекса РФ и Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ». Также автором рассматривались гарантии реализации данного права и приводились сведения о правах

²⁹ Янович М. В. Содержание конституционной обязанности в отношении объектов культурного наследия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 9–1 (59). С. 220–223.

³⁰ Янович М. В. Конституционное право на доступ к объектам культурного наследия в Финляндии // Современные научные исследования и разработки. 2017. № 5 (13). С. 536–539.

³¹ Ковалишина К. В. Проблема обеспечения прав на нематериальное культурное наследие в Республике Индия // Океанский менеджмент. 2023. № 1 (19). С. 41–46.

и обязанностях участников отношений в указанной области. Отдельно также исследовался вопрос о юридической защите права на охрану объектов культурного наследия. В.А. Сеницына пришла к выводу о том, что судебная практика по исследуемой теме не отличается единообразием³².

И. В. Ширкова рассматривала права человека как составную часть культурного наследия современного общества³³.

М. Н. Малеина исследовала частный вопрос, а именно музей-квартиру как объект культурного наследия, некоммерческое учреждение культуры, объект недвижимости, нежилое помещение. Под музеем-квартирой понимается как мемориальная квартира, созданная по месту жительства выдающихся деятелей культуры, науки и в других областях и где сохранилась оригинальная обстановка, так и квартира, где реконструирована обстановка и используются типологические предметы соответствующего периода и (или) экспонаты, созданные специально для музея. Автор изучила развитие права гражданина на доступ к культурным ценностям на примере такого объекта, как музей-квартира, определив структуру данного права и гарантии³⁴.

Вместе с этим вопросы национальной идентичности имеют схожие тенденции, в частности, исследователи уделяют внимание базовым, основополагающим вопросам в этой сфере, отдавая вопросам прав, свобод и обязанностей человека и гражданина лишь незначительную часть.

Д. С. Артамонов и С. В. Тихонова рассматривали проблему встраивания понятия «историческая справедливость» в систему целей государственно-правовой политики памяти РФ. Авторы дали социально-философский анализ категории «историческая справедливость». По их мнению, она выступает частным случаем социальной справедливости, тесно связана с представлением об общем благе и выступает регулятором общественных отношений. В восприятии общества и государственной власти историческая справедливость определяется обеспечением прав человека и народов, а любые попытки покушения на них вызывают апелляцию к прошлому. В условиях, когда историческая память стала главным инструментом конструирования идентичности нации и государственного строительства, значение понятия исторической справедливости возрастает. Стремление включить ее в формате исторической правды в Конституцию страны вызвано не только реакцией на развернувшуюся мемориальную войну вокруг трактовки событий Второй мировой войны,

³² Сеницына В. А. Право на охрану объектов культурного наследия // Вопросы российской юстиции. 2022. № 18. С. 370–385.

³³ Ширкова И. В. Права человека как социокультурная реальность современного общества // Формы культуры и противоречия современного общества. 2019. С. 217–223.

³⁴ Малеина М. Н. Право на доступ к объекту культурного наследия (на примере музея-квартиры) // Охрана объектов культурного наследия: национальный и международный опыт: сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции / отв. ред. М. С. Трофимова. 2018. С. 76–85.

но и желанием власти и общества защитить таким образом основные национальные ценности и традиции. Мемориальные юридические законы не только обеспечивают историческую справедливость, но и в большей степени вызваны представлением о том, что она находится в опасности, а значит, под угрозой все общество. Государство в своей политике памяти использует силу нормативно-правовых актов, и это встречает одобрение в обществе, в котором утеряна вера в исторические законы. Представление об исторической справедливости и ее юридическое воплощение вызывают общественное доверие и обеспечивают консенсус с властью³⁵.

И.А. Умнова-Конюхова и И.А. Алешкова поднимали вопрос осмысления, раскрытия и описания принципа национальной идентичности российского государства в правовой теории и практике, выявления его основных содержательных характеристик и особенностей реализации в правоприменительной практике. Приводя различные точки зрения по этому вопросу, авторы приходят к выводу о целесообразности использования принципа национальной идентичности российского государства в конституционно-правовой практике, а также отмечают его значимость при реализации правовой политики в современной России³⁶.

Т.Я. Хабриева рассматривала аксиологические основы современного конституционализма. На основании исследования мирового опыта конституционного развития автором сделан вывод о наличии общей тенденции пополнения ценностного каталога конституций, учитывающего накопленный государствами исторический опыт и национальные приоритеты. Автор проследила восприятие национальных ценностей в конституционной эволюции России, подчеркнула роль Конституционного Суда РФ, который дает импульс формированию и осмыслению концепции национальной конституционной идентичности. Автор отмечала, что российский Основной Закон приобрел в 2020 году свойства программного документа, воспитательно-мотивирующие установки и ярко выраженное социально-ценностное наполнение. Поправки закрепили сложившееся взаимопонимание государства и его граждан по отношению к базовым ценностям, в результате чего Конституция становится нравственным ориентиром для российского общества, отражая его идеалы и традиционные черты коллективного сознания. При этом в процессе конституционного совершенствования механизмов публичной власти Россия вырабатывает собственную национальную модель конституции, соответствующую отечественному менталитету и новым требованиям государственной безопасности. Автор отмечала, что в целом это должно способствовать утверждению многоцивилизацион-

³⁵ Артамонов Д. С., Тихонова С. В. Историческая справедливость в системе целей государственно-правовой политики памяти РФ // Справедливость в постсоветском правовом порядке: понятие, принцип, цель: сборник статей научной конференции. М., 2021. С. 62–77.

³⁶ Умнова-Конюхова И. А., Алешкова И. А. Принцип национальной идентичности российского государства и общества: содержание и особенности реализации // Культура: управление, экономика, право. 2021. № 1. С. 9–15.

ной модели мирового устройства, предполагающего равноправие различных культур, цивилизаций и многообразие национальных социокультурных ценностей³⁷.

Л. Б. Гапоненко исследовала феномен национальной идентичности и факторов, влияющих на конструирование национальной идентичности. Данная проблематика при наличии кризисных явлений в обществе, таких как социальное расслоение, правовой нигилизм, отчуждение власти от общества, утрата ценности духовно-нравственной культуры, проявление этнического сепаратизма, обретает все большую актуальность. В решении проблем консолидации общества важным фактором является конструкт национальной идентичности. Формирование национально-культурной идентичности становится приоритетным направлением деятельности современного государства и гражданского общества. Автор предлагает идею взаимообогащения достижений культуры западных обществ культурно-историческими ценностями «незападных» социумов для дальнейшей интеграции мирового сообщества. Цивилизационный принцип определения идентичности дополняется идеей национально-гражданской идентичности³⁸.

А. Ю. Рузина отмечает, что необходимость защиты государственного суверенитета, отстаивание традиционной модели взаимоотношений личности, общество и государства — актуальные задачи, стоящие перед Российской Федерацией в фокусе конституционной реформы 2020 года. В данном векторе целью исследования стало правовое осмысление конституционной идентичности российского государства как рубежа компромиссов между европейской и национальной системами защиты прав и свобод личности. Проведенный анализ внутригосударственных правовых актов позволил автору сделать вывод о том, что принцип конституционной идентичности является незыблемым фундаментом конституционного государства и его модели обеспечения прав и свобод личности в традиционной системе ценностей³⁹.

Отдельно вопросу права уделяла внимание М. Б. Напсо. Еще в 2007 году автор отмечала, что в современных условиях особое звучание приобретают коллективные права этнических общностей. Именно они позволяют этническим сообществам сохранять себя как специфические этнокультурные общности, а государству — эффективнее регулировать этносоциальные отношения. Российское законодательство наделяет правом на самобытность коренные народы и меньшинства, а не все этнические общности, и вовсе не содержит права на национальную идентичность. Исследовав природу этого явления и используя существующие в между-

³⁷ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 5. С. 403–414.

³⁸ Гапоненко Л. Б. Конструирование национальной идентичности в контексте политики памяти // Дискурс-Пи. 2020. Т. 17. № 3 (40). С. 40–53.

³⁹ Рузина А. Ю. Принцип конституционной идентичности и права личности: в поиске золотого сечения // Baikalresearchjournal. 2021. Т. 12. № 4. С. 30–38.

народном праве положения, автор предлагает свою формулировку права на национальную идентичность⁴⁰. В более поздней работе М. Б. Напсо исследовала проблемы прав народов в контексте их соотношения с индивидуальными правами и правами меньшинств как механизм защиты этноиндивидуальности человека. Автор выявила сложный характер взаимозависимости индивидуальных и коллективных этнических прав, формулируется вывод о том, что непризнание прав народов международным правом не позволяет обеспечить эффективную защиту национальной идентичности. Вместе с этим автор обозначает, что сохранение самобытности требует от государства целенаправленной деятельности по реализации всей совокупности индивидуальных и коллективных этнических прав⁴¹. Интерес данного исследования к указанной теме связан с диссертационным исследованием на соискание ученой степени доктора юридических наук по тематике «Правовые основы защиты этнонациональных интересов в условиях глобализации» (12.00.01 — Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. 2010).

Несмотря на актуальность, особенно в контексте поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года, вопроса исторической памяти, нельзя сказать, что данное явление стало объектом множества исследований. Одновременно с этим необходимо констатировать, что указанный вопрос не обошли аналогичные тенденции развития исследований, касающихся национальной идентичности и культурного наследия: правовые исследования затрагивают базовые вопросы, уделяя внимание смысловому пониманию этой категории и выстраиваемой вокруг нее политике.

Е. В. Сазонникова рассматривала поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации и дополнение Конституции Российской Федерации ст. 67.1. и сделала вывод о том, что память о защитниках Отечества и защита исторической правды — это конституционные ценности Российской Федерации. Потомки, в отличие от современников событий, смогут узнать о далеком прошлом только на основе тех материалов, которые сохранят для них предшественники. Осознавая это, Российская Федерация взяла на себя обязательство сохранить для потомков историческую информацию в неискаженном виде⁴².

П. А. Астафичев исследовал содержание конституционной поправки от 2020 года о необходимости обеспечения защиты исторической правды. Автор доказывал, что «историческая правда» в конституционно-правовом значении — это цель объективно и добросовестно настроенного исследователя, гарантируемая в свободном

⁴⁰ Напсо М. Б. Российское законодательство о праве на национальную идентичность и праве на самобытность // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2007. № 9 (50). С. 96–102.

⁴¹ Напсо М. Б. Права народов: единство и противоречие коллективных и индивидуальных этнических прав // Современное право. 2018. № 1. С. 115–121.

⁴² Сазонникова Е. В. Память о защитниках отечества и защита исторической правды как конституционные ценности // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 29–32.

демократическом обществе конституционным правом на свободу мысли, научного творчества и выражения мнения. Автор отмечает, что целеполагание в познании — вопрос мыслительной деятельности, с трудом поддающийся демократическому контролю государства и права; с нормативной точки зрения здесь, в лучшем случае, просматривается нравственный аспект (поиск исторической правды есть добродетель, ее искажение — порок). Государственно-правовое воздействие в этой сфере затруднительно и влечет за собой риски появления юридически обязательной идеологии, что запрещено главой первой «Основы конституционного строя» Конституции РФ (ч. 2 ст. 13) и действующими актами Конституционного Суда РФ⁴³.

И. Н. Фалалеева и В. Д. Гаврилова провели анализ одной из поправок в Конституцию РФ 2020 года о защите исторической правды со стороны Российской Федерации. Авторы отмечали, что каждое уважающее себя государство заботится о защите национальной идентичности, сохранении героического прошлого, мужества и отваги защитников своего Отечества, исторической памяти и исторической правды. Несмотря на высокий социальный запрос российского общества на историческую правду в нынешних условиях, неясным остается почти весь спектр связанных с ней вопросов: понятие и содержание исторической правды, пути ее поиска, пределы, применимость правовых критериев, роль государства и общества в ее сохранении и т. п. Авторы статьи приходят к выводу, что защита исторической правды — это особое и необходимое направление государственной политики, обеспечивающее социальную солидарность российского общества⁴⁴.

Очевидно, что в российской юридической науке слабо изучены концептуальные основы формирования мемориального права как особого юридического комплекса для сохранения, трансляции и защиты исторической памяти и мемориального наследия. Кроме того, юридическая наука до сих пор не обосновала особую разновидность прав личности и различного рода общностей в сфере исторической памяти. Недостаточный научный фундамент приводит к дефектам в правовом регулировании в сфере исторической памяти:

- неопределенность объектов мемориального наследия с точки зрения их природы и правового режима, смешение их неоднородными объектами (памятники истории, архитектуры и скульптуры);
- отсутствие надлежащих национальных и международных институтов правовой охраны объектов военно-мемориального наследия;
- слабые организационные механизмы в деле охраны мемориального наследия (дублирование органов управления, избегание ответственности);

⁴³ Астафичев П. А. Обеспечение защиты исторической правды как новый принцип в конституционном праве современной России // Правоприменение. 2020. Т. 4 № 4. С. 5–11.

⁴⁴ Фалалеева И. Н., Гаврилова В. Д. Защита исторической правды — новое направление государственной политики российской федерации // Право и практика. 2021. № 4. С. 65–71.

- отсутствие легальных основания для реализации и защиты прав человека и коллективных общностей на историческую память и мемориальное наследие.

В последние два десятилетия на фоне попыток пересмотра итогов Второй мировой войны, попыток фальсификации решающего вклада советского народа в победу над фашизмом, в ряде государств мира стали предприниматься попытки демонстража, сноса и ликвидации различных объектов военно-мемориального наследия. Разрушение военно-мемориальных объектов стало частью целенаправленной европейской исторической политики, задачей которой по факту является искажение хода и результатов Второй мировой войны, пересмотр роли СССР в Победе над фашистской Германией и ее союзниками. Военно-мемориальные объекты Второй мировой войны стали объектом борьбы двух традиций в исторической памяти:

- традиции уважения и сохранения памяти о решающем вкладе СССР в победу во Второй мировой войне;
- агрессивной политики стирания и уничтожения памяти о советском подвиге в победе над нацизмом.

При этом статус и режим таких объектов подчинен законодательству страны их нахождения и зависит от суверенной воли национального правительства. Ограничивает национальные правительства лишь два фактора: общественное мнение и международные договоры с Российской Федерацией относительно взаимных обязательств по содержанию и охране воинских кладбищ. Приходится констатировать, что на международном уровне отсутствуют единые международно-правовые акты, которые бы возложили на национальные правительства обязательства по сохранению военно-мемориального наследия и предложили механизм контроля за соблюдением принятых обязательств.

К сожалению, на уровне юридической доктрины вопрос о статусе и правовых средствах сохранения военно-мемориального наследия практически не изучен. В юридической практике складываются стихийные подходы к определению правовой природы и способов защиты мемориального наследия. Преимущественно объекты военно-мемориального значения интерпретируются в качестве объектов культурного наследия с соответствующим правовым режимом.

Однако авторы полагают, что трактовка военно-мемориального наследия в качестве синонима или какой-то имманентной части культурного наследия противоречит природе объектов и даже оскорбляет память о таком наследии. С одной стороны, военно-мемориальные объекты имеют совершенно специфическое значение в рамках исторической памяти. Весьма сомнительно квалифицировать как объекты культуры. Кладбища упокоения (погребения) лиц, ставших жертвами войн, причем как со стороны страны-агрессора, так и со стороны страны, подвергшейся вооруженному вторжению, тем более. Военно-мемориальные объекты по определению не являются частью культурного процесса, они несут совершенно иное политическое и социальное значение. Ведь культура — это все, что создается

(а не разрушается) человеческим трудом: технические средства и духовные ценности, научные открытия, памятники литературы и письменности, политические теории, правовые и этические формы, произведения искусства и т.д. В широком смысле культура есть исторически обусловленный динамический комплекс постоянно обновляющихся во всех сферах общественной жизни форм, принципов, способов и результатов активной творческой деятельности людей. В узком смысле под культурой понимают процесс активной творческой деятельности, в ходе которой создаются, распределяются и потребляются духовные ценности. Перед нами же феномен обратный — сознательное уничтожение материальных и духовных ценностей и физическое уничтожение людей. Следовательно, выявлять тенденции и ставить вопросы о социальном и правовом регулировании в области сбережения объектов военно-мемориального наследия в парадигме «культурного наследия» совершенно бесперспективно и, более того, противоестественно и вредно.

Как свидетельствует практика во многих странах, где размещены воинские захоронения и военные памятники Второй мировой войны, статус и режим содержания объектов военно-мемориального характера в качестве культурных объектов не позволяет обеспечить надлежащую защиту таких объектов. Культурная идентификация усложняет процессы сбережения памятников и захоронений, существенно суживает возможность применения правовых инструментов для регулирования субъектно-объектных отношений в этой сфере. Более того, многие из объектов военно-мемориального наследия не являются объектами культурного наследия по национальному законодательству и совершенно не защищены от волюнтаризма властей.

Господствующая в Российской Федерации идея о растворении военно-мемориального наследия в культуре и отождествление памятников и захоронений с объектами культурного наследия имеет ряд существенных недостатков с точки зрения достижения задач по сохранению и увековечиванию военного подвига:

- 1) дублирование и неопределенность компетенции органов управления в сфере военно-мемориального наследия (Министерство обороны Российской Федерации и Министерство культуры Российской Федерации), что не позволяет проводить единую политику в сфере охраны объектов такого наследия;
- 2) отсутствие специального законодательства и международных актов в сфере охраны военно-мемориального наследия с имеющейся попыткой отдать эти вопросы на откуп законодательству о культуре приводят к тому, что большая часть объектов военно-мемориального наследия в России и зарубежных странах лишены какого-либо статуса вообще;
- 3) отсутствие четко определенной обязанности федеральной власти по организации работы и финансированию в сфере военно-мемориального наследия приводит к возложению этих полномочий на субъекты РФ и муниципальные образования, которые не имеют необходимых финансовых и организационных условий для ведения такой работы;

- 4) наконец, сами объекты военно-мемориального наследия обладают серьезной спецификой по сравнению с объектами культурного наследия:
- военно-мемориальное наследие связано с памятью о войнах и их участниках;
 - объекты военно-мемориального наследия, как правило, связаны с почтением и уважением к памяти погибших военнослужащих, что несет за собой соблюдение определенных ритуальных и траурных правил;
 - военно-мемориальное наследие носит глубоко деликатный и острый характер для исторической и социальной памяти, что выражается в серьезных последствиях для национального самосознания при попытке пересмотра исторической памяти и воздействия на памятники такого наследия;
 - в России военно-мемориальное наследие является центральным компонентом исторической памяти народа (память о Великой Победе), что требует более серьезного и внимательного отношения с правовой точки зрения.

Указанные обстоятельства, на наш взгляд, позволяют выдвинуть предложение о необходимости отдельного и самостоятельного правового регулирования вопросов, связанных с военно-мемориальным наследием. При этом вполне полезным и ценным выглядит накопленный опыт правового регулирования в отношении объектов культурного наследия. Вполне применимым может быть использование тех же подходов к правовой охране военно-мемориального наследия, что и в случае объектов культурного наследия: единый реестр объектов, определение специального охранного режима, ответственность органов публичной власти. Но ключевыми должны быть главная роль Минобороны как специального органа по охране военно-мемориального наследия и условие финансирования из федерального бюджета всех возникающих вопросов. В ряде случаев для более эффективной защиты может быть допустим для применения режим объекта культурного наследия в отношении военно-мемориального наследия, но лишь как дополнительный защитный механизм.

Наиболее ближайшими для решения задачами считаем следующие:

- разработка специального федерального закона об охране военно-мемориального наследия Российской Федерации;
- разработка международной (универсальной) Хартии (Конвенции) об охране объектов военно-мемориального наследия, образовавшихся по итогам Второй мировой войны.

Отчасти в российском законодательстве реализовано понимание правовой охраны военно-мемориального наследия в качестве особого, отличного от охраны объектов культурного наследия режима. В Уголовный кодекс Российской Федерации 7 апреля 2020 года была включена ст. 243.4 «Уничтожение либо поврежде-

ние воинских захоронений, а также памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества или его интересов либо посвященных дням воинской славы России», которая установила уголовную ответственность за посягательства на объекты военно-мемориального наследия наряду с аналогичными составами преступлений, посягающих на объекты культурного наследия. Причем для квалификации деяния в соответствии со ст. 243.3 УК РФ объекты военно-мемориального наследия могут и не быть объектами культурного наследия. Важно отметить, что данная норма УК РФ носит экстерриториальный характер и применяется в случае уничтожения или повреждения объектов военно-мемориального наследия России, находящихся в зарубежных странах. Фактически в УК РФ впервые вводится в юридический оборот термин «мемориальные сооружения, увековечивающие память защитников Отечества и участников Великой Отечественной войны».

Положительным следует признать путь, избранный Молдовой, по пути самостоятельной правовой защиты объектов военно-мемориального наследия. В 2017 году Республика Молдова приняла закон «О режиме воинских захоронений и военно-мемориальных объектов», установив задачи, компетенцию и ответственность органов публичной власти в сфере сохранения военно-мемориального наследия. Все объекты военно-мемориального наследия признаны в Молдове публичной собственностью.

Поскольку правовой режим объекта культурного наследия применяется, скорее, как юридическая фикция и не обеспечивает надлежащей правовой защиты, необходима нормативная фиксация особого режима военно-мемориального наследия, определение содержания и составных частей военно-мемориального наследия. Поскольку национальное законодательство произвольно решает проблему статуса и охраны объектов военно-мемориального наследия, очевидно, назрела необходимость выработки наднационального механизма защиты военно-мемориального наследия.

Первые международные правила об уважении к памяти погибших воинов и жертв войн относятся к первой половине XX в. Советский Союз 19.03.1931 принял Постановление ЦИК и СНК СССР № 46 об утверждении проекта постановления ЦИК и СНК СССР «Положение о военнопленных»: воспрещение жестокого обращения с военнопленными, оскорблений и угроз, воспрещение применять меры понуждения для получения от них сведений военного характера, предоставление им гражданской правоспособности и распространение на них общих законов страны, воспрещение использовать их в зоне военных действий и т.д.». 26.09.1931 Советский Союз присоединился к Женевской конвенции 1929 года «Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field» (Конвенция по улучшению участи раненых и больных в армиях в поле). Соответственно, СССР взял на себя обязательства по опознанию и содержанию воинских захоронений.

Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 года практически не затрагивают правовой режим военно-мемориального наследия. В ст. 130 4-й Женевской Конвенции 1949 года и Протоколе I к Конвенции 1977 года предусмотрены правила относительно уважения памяти и содержания мест погребения двух категорий лиц: интернированных и лиц, умерших в условиях оккупации на территории иностранного государства. Международные акты о культуре и объектах культурного наследия не содержат специальных норм о защите военно-мемориального наследия и оказываются бессильными в отношении волюнтаризма национальных правительств. Существующих норм международных конвенций оказывается совершенно недостаточно для эффективной охраны военно-мемориального наследия, а главное, отсутствует действенный институт по выявлению и охране объектов военно-мемориального наследия.

В связи с вышесказанным совершенно оправданным является сформированная в партнерстве Института социальной памяти Академии военных наук России и Юридического института Алтайского государственного университета при юридической поддержке на межмуниципальном уровне не менее 40 сел и городов Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Республики Сербия и Украины инициатива о разработке универсальных международных актов об охране военно-мемориального наследия с учреждением специального международного органа по инспектированию объектов военно-мемориального характера, мониторингу исполнения международных обязательств и поощрению, при необходимости, к таковому.

Институт социальной памяти Академии военных наук России совместно с Юридическим институтом Алтайского государственного университета при вовлечении в эту деятельность более 150 сформированных и действующих с использованием электронных платформ и мессенджеров в рамках Международной эстафеты памяти и благодарности «Родина подвига — Родине героя» социальных групп ведут работу по разработке Хартии ООН «Охрана военно-мемориального наследия» (название — рабочее), которая призвана заложить общие принципы и обязательства государств мира по выявлению, содержанию и охране объектов военно-мемориального наследия (воинских захоронений, останков воинов, памятных объектов, музеев, мест памяти и т. п.). Работа ведется на общественных началах и в форматах народной дипломатии и волонтерства. В основу разрабатываемой Хартии положены принципы, правила и нормы, которые вырабатываются в практике и законодательстве различных государств в рамках межмуниципальных партнерств по охране памяти Героев Великой Отечественной войны.

Структура Хартии ООН по охране военно-мемориального наследия может включить в себя следующие разделы:

I. Общие положения.

Глава определяет общие принципы охраны объектов военно-мемориального наследия, основные термины.

II. Объекты военно-мемориального наследия.

В главе устанавливается круг объектов военно-мемориального наследия, обязательства по их охране.

III. Правовой режим защиты воинских захоронений.

В данной главе регламентируются обязательства стран-участниц Хартии в отношении воинских захоронений, порядок учета погибших воинов, выявленных в ходе поисковой работы.

IV. Обязательства стран-участниц Хартии по увековечиванию памяти, восстановлению и охране объектов военно-мемориального наследия.

В главе приводятся обязательства стран-участниц Хартии в отношении объектов военно-мемориального наследия.

V. Ответственность стран-участниц Хартии за исполнение обязательств.

VI. Меры ответственности за посягательства на объекты военно-мемориального наследия.

VII. Международные институты ООН по инспектированию соблюдения обязательств стран-участниц Хартии.

VIII. Заключительные положения.

В Хартии предлагается учесть такие отработанные нормы и подходы, как:

- введение в законодательство и международные акты самой категории военно-мемориального наследия с соответствующим правовым режимом, исключая его трактовку в качестве объекта культуры;
- установление уголовной ответственности за акты порчи или уничтожения объектов военно-мемориального наследия как специального состава преступления (на основе разрушения памятника Герою Советского Союза В. И. Маргелову в Дубоссарах, когда УК Приднестровской Молдавской Республики не предусматривает отдельного состава преступления по таким случаям);
- реализация необходимости установления особого правового режима в отношении земельных участков, связанных с военно-мемориальным наследием, в том числе с правом государства на изъятие данных земельных участков для государственных нужд или возложение на частных лиц обязанностей по сохранению мемориального статуса данных земельных участков (дело по Высоте 60.0 в Мекензиевых горах Севастополя);
- реализация необходимости обособления статуса различного рода парков и аллей Памяти (крупных природно-архитектурных комплексов, увековечивающих память о погибших воинах) на основе практики воссоздания Аллеи Героев в Барнауле, разбивки и оборудования мемориальными объектами Парка Патриот имени Героя Советского Союза Н. В. Мамонова в поселке Коноша Архангельской области;
- закрепление социальной ответственности субъектов малого, среднего и крупного предпринимательства, осуществляющего хозяйственно-эконо-

мическую деятельность в границах территорий, где имеются в наличии и/или создаются новые объекты военно-мемориального наследия, с возможностью взимания целевого подоходного налога на финансовую поддержку благоустроительных и реставрационных мероприятий в отношении таких объектов (на опыте возведения в 2021–2022 годах Парка Памяти Героя Советского Союза Н. В. Мамонова в поселке Коноша Архангельской области и обращения к корпорации «Титан» за поддержкой);

- закрепление муниципальной ответственности в проведении общественных референдумов и других форм диалога с местным населением при выработке решения о демонтаже и переносе памятника, символизирующего участие в Великой Отечественной войне (с учетом инцидента с памятником юному герою-партизану Анатолию Пайкову в Боровске Калужской области в 2023 году);
- последовательное проведение принципа увековечивания и героизации подвига советских воинов и союзников по антигитлеровской коалиции и недопустимость героизации военнослужащих государств-агрессоров во Второй мировой войне;
- поощрение различных форм самоорганизации граждан и муниципалитетов, народной дипломатии в сбережении военно-мемориального наследия с недопущением возложения на муниципальные образования обязанности по содержанию объектов ВМН без передачи сопутствующих финансовых ресурсов (обязанность по охране наследия в первую очередь лежит на центральной власти).

Таким образом, специфика и значение военно-мемориального наследия требуют адекватного правового регулирования на уровне национального законодательства и международных актов, действенных правовых и организационных инструментов по сохранению и защите такого наследия. Одним из инновационных способов формирования международно-правового режима сбережения артефактов Великой Отечественной войны в виде памятников и захоронений советских воинов-освободителей, как показали в данной статье авторы, является разработка и легитимация норм-регуляторов по направлению от частного к общему, от моделирования правовых отношений, способствующих выполнению защитных функций на муниципальном и национальном уровнях, до экстраполяции сгенерированных в многовариантных ситуациях норм в систему правовых принципов, механизмов и инструментов в рамках Хартии «О защите военно-мемориального наследия».

Авторы, представляющие партнерские структуры, находящиеся в соглашении о сотрудничестве по разработке Хартии, продолжают деятельность в обозначенном направлении в формате народной дипломатии вплоть до осуществления общественной экспертизы разработанного международного правового документа в различных странах, формирования и продвижения международной законодательной

инициативы. Отладка концепции и разработанных норм военно-мемориального права будет происходить при поддержке Ассамблеи Народов Евразии и центральных органов СНГ.

В. А. Мазуров

кандидат юридических наук, доцент Алтайского государственного университета

Т. В. Якушева

кандидат юридических наук, доцент Алтайского государственного университета

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРИОРИТЕТА «ЗАЩИТА ТРАДИЦИОННЫХ РОССИЙСКИХ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ, КУЛЬТУРЫ И ИСТОРИЧЕСКОЙ ПАМЯТИ»

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 (далее — Стратегия), в качестве одного из важных направлений обеспечения национальной безопасности России выделена «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти». Определены конкретные задачи по обеспечению защиты духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти.

В предлагаемом материале рассмотрены следующие задачи, их решения в вузах Алтайского края, проблемы и предложения по эффективной реализации:

- развитие системы образования, обучения и воспитания как основы формирования развитой и социально ответственной личности, стремящейся к духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому совершенству;
- защита российского общества от внешней идейно-ценностной экспансии и внешнего деструктивного информационно-психологического воздействия, недопущения распространения продукции экстремистского содержания, пропаганды насилия, расовой и религиозной нетерпимости, межнациональной розни.

Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей (Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 № 809) — основной документ, определяющий систему целей, задач и инструментов реализации стратегического национального

приоритета «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти» (далее — Основы). В Основях конкретизированы положения таких официальных документов федерального уровня, как Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и ряд других документов.

Государственная политика по сохранению и укреплению традиционных российских ценностей, отмечается в Основях, реализуется в области образования и воспитания, работы с молодежью, культуры, науки, СМИ. Речь идет о создании системы обеспечения выполнения задач по защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти, в основе которой лежит скоординированная работа органов государственной власти и гражданского общества.

Представляется целесообразным рассмотреть работу по созданию такой системы, конкретизировать основные задачи на региональном уровне, направленные на эффективное решение задач, указанных в вышеупомянутых официальных документах федерального уровня, на примере Алтайского края.

В работе по защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, противодействию распространению деструктивной идеологии в крае принимают участие на плановой и скоординированной основе:

- Правительство Алтайского края — Министерство образования и науки, управление молодежной политики, управление информации и массовых коммуникаций, Антитеррористическая комиссия, Экспертный совет по выработке информационной политики в сфере противодействия терроризму Антитеррористической комиссии в Алтайском крае;
- Общественная палата края;
- Координационный центр по формированию активной гражданской позиции у молодежи, профилактике межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействию терроризму и профилактике экстремизма и Региональный антитеррористический научно-методический центр юридического института ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет»;
- ветераны правоохранительных органов, общественные организации края, волонтерские и иные студенческие организации.

В Основях конкретизированы традиционные духовно-нравственные ценности, работа с которыми в образовательном и воспитательном процессе, при планировании и реализации запланированных мероприятий, имеют принципиально важное значение.

Сегодня перед учеными и преподавателями образовательных организаций в регионах стоит задача по методическому обеспечению и внедрению в практическую

деятельность, особенно в школах, колледжах, программах, в которых предметно дается толкование данных традиционных ценностей.

Координация воспитательно-профилактической и учебно-методической работы на региональном уровне представляет собой вторую задачу для организаторов этой деятельности в образовательных организациях. Для выполнения этой задачи решением Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в 30 вузах России созданы и приступили к работе Координационные центры по формированию активной гражданской позиции у студенческой молодежи, профилактике межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействия терроризму и профилактике экстремизма (далее — Координационный центр).

Координационный центр создан и в структуре ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет», который работает под патронажем Министерства науки и высшего образования России, Министерства образования и науки и Антитеррористической комиссии Алтайского края. Эффективность работы Координационного центра обусловлена и тем, что директор центра является руководителем рабочей группы Экспертного совета по выработке информационной политики в сфере противодействия идеологии терроризма в Алтайском крае, созданного по инициативе Антитеррористической комиссии края на базе Министерства образования и науки Алтайского края.

Одним из основных направлений по решению проблем в области сохранения и укрепления традиционных ценностей, указано в Основах, является повышение эффективности научных, образовательных организаций.

Данной работой на протяжении порядка 10 лет занимаются ученые-правоведы юридического института ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет», результаты научных исследований опубликованы в научных журналах, монографиях, используются в учебном процессе, профилактических мероприятиях, методические пособия применяются в образовательных организациях края.

Научно-исследовательскую и учебно-методическую работу организует Региональный антитеррористический научно-методический центр (далее — РАНМЦ) юридического института университета, созданный по инициативе Антитеррористической комиссии Алтайского края. Ежегодно проводятся научно-практические конференции, круглые столы с участием ответственных сотрудников органов исполнительной власти, правоохранительных органов, общественных организаций, Барнаульской духовной семинарии.

Немаловажное воспитательно-профилактическое значение, на наш взгляд, имеет работа РАНМЦ по вовлечению студентов в волонтерские организации, их активное участие в работе ежегодных студенческих научно-практических конференциях, конкурсах на лучшую научную работу, презентацию, видеофильм по вопросам формирования активной гражданской позиции, профилактики идеологии терроризма, экстремизма.

Вопросы организации работы по реализации Основ в вузах края обсуждались на научно-практических мероприятиях в марте и октябре 2023 года.

Так, 15 марта 2023 года проведено заседание круглого стола «Стратегическое планирование профилактики идеологии терроризма, экстремизма, иных деструктивных идеологий в Алтайском крае в молодежной среде, с учетом „Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей”».

25 октября 2023 года состоялась Региональная научно-практическая конференция «Профилактика распространения идеологии терроризма и иных деструктивных идеологий в молодежной среде Алтайского края». Инициатором круглого стола и конференции выступил юридический институт ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет».

В работе круглого стола приняли участие ответственные сотрудники органов исполнительной власти, правоохранительных органов края, ветеранские организации, образовательные организации, волонтерские студенческие организации.

Участники круглого стола и конференции в своих выступлениях отметили важность, своевременность и необходимость проведения мероприятий, направленных на консолидацию российского общества в условиях сложной международной обстановки.

В процессе обсуждения Основ были высказаны предложения по совершенствованию системы воспитательно-профилактических мер в образовательных организациях края. Отмечено, что с учетом задач Основ данную работу необходимо проводить в комплексе с профилактикой идеологии терроризма, экстремизма и иных деструктивных идеологий. Эффективность работы по сохранению и укреплению традиционных российских ценностей, профилактики идеологии терроризма и экстремизма в молодежной среде внешними и внутренними деструктивными силами во многом зависит от четко скоординированного, спланированного взаимодействия государства и российского общества.

Участниками круглого стола предлагаются следующие мероприятия по реализации положений Основ в Алтайском крае:

- в целях повышения эффективности решения задач по сохранению и укреплению традиционных ценностей внести коррективы в планы воспитательно-профилактической работы в образовательных организациях края с учетом Основ государственной политики;
- в течение 2023–2024 гг. осуществить обучение ответственных за воспитательно-профилактическую работу в образовательных организациях края по отработанным программам на базе Центра повышения квалификации юридического института ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» с выдачей сертификатов. При необходимости внести дополнения в программы с учетом положений Основ государственной политики;

- в целях повышения эффективности научно-исследовательской деятельности, решения задач по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей считаем целесообразным использовать опыт работы Регионального антитеррористического научно-методического центра юридического института ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» по ежегодному проведению тематических научно-практических студенческих конференций, семинаров, конкурсов, всероссийского, регионального и межвузовского уровней по вопросам формирования у молодежи активной жизненной позиции, противодействия деструктивным идеологиям;
- в работу по пропаганде Основ государственной политики вовлекать студенческую молодежь. В этой связи требуется целенаправленная, системная работа по организации занятости студенческой молодежи в общественно полезной деятельности — волонтерской, культурно-массовой, спортивной, научно-исследовательской и т. п. Активисты из числа молодежи служат примером, с точки зрения их гражданской позиции, правовых знаний, образа жизни и т. д.;
- серьезную опасность и негативное влияние на формирование мировоззрения, активной жизненной позиции российской молодежи оказывает информация негативного и деструктивного характера, распространяемая в сети Интернет. В этой связи наряду с органами исполнительной власти, правоохранительными органами в систему мер противодействия распространению материалов экстремистской, террористической и иной деструктивной информации в Интернете, контрпропаганде привлекать волонтерские и иные молодежные организации;
- проводимые мероприятия по реализации Основ государственной политики в образовательных организациях, популяризации и продвижения традиционных российских духовно-нравственных ценностей регулярно отражать в средствах массовой информации края, а также в Интернете и печатных органах образовательных организаций.

Предложенные меры, безусловно, носят далеко не исчерпывающий характер. Полагаем, что одним из основных приоритетов государства и общества на современном этапе является работа по защите молодежи от негативного влияния внешних и внутренних деструктивных сил по моральному разложению россиян, созданию условий для разрушения государства Российского. Будущее России — за современной молодежью.

Раздел III

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА
ИНФОРМАЦИОННОГО
ПРОСТРАНСТВА В НОВЫХ
РЕГИОНАХ РОССИИ**

О. А. Голубцова

*доцент кафедры прокурорско-следственной деятельности
Луганского государственного университета им. В. Даля*

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФЕЙКОВИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА

Одной из главных угроз становится системная и продолжающаяся дезинформация и распространение фейков в информационной среде. Учитывая наличие внутреннего и внешнего вектора в ее распространении, представители мирового сообщества осуществляют отдельные шаги в направлении правовой регламентации распространения информации, порядка ограничения доступа в том случае, если она является необъективной и недостоверной — фейковой. При этом разрабатываются методика и правовые основания для привлечения к ответственности субъектов, причастных к ее распространению, а также за несвоевременное принятие соответствующих мер реагирования как уполномоченными государственными органами, так и частными субъектами.

Учитывая, что тематика противодействия фейкам поднимается на самых мощных дискуссионных площадках — на Всемирном экономическом форуме в Давосе, во время парламентской сессии ОБСЕ, ей посвящают внимание в своих речах государственные деятели и церковные лидеры, вопросы противодействия дезинформированию становятся объектом внимания ученых и практиков.

Вопросы правового противодействия фейковизации информационного пространства рассматривались такими исследователями, как Н. А. Маркова, А. С. Курганова, М. Воларевич, С. В. Полицук, М. О. Зырянова и др.

Цель параграфа — исследование международного опыта правового противодействия фейковизации информационного пространства.

Самый простой способ решить любую правовую проблему — это получить общее юридическое представление об этом конкретном вопросе, повторяя концепцию М. Фуко «Знание — это власть». Поэтому надлежащая осведомленность о политике в отношении социальных сетей и Интернета, а также государственных законов очень необходима, чтобы предотвратить любые юридические проблемы на разных этапах. Главной целью на данном этапе является определение механизмов для противодействия дезинформации, определения главных вызовов и угроз для общества в информационной и физической средах, а также пути выявления и реагирования на эти угрозы.

С точки зрения права М. О. Зырянова¹ справедливо считает, что учитывая многообразие проблем, исследованных в юридической науке, следует отметить, что аспект информационной безопасности в условиях глобализации информационного пространства ставит задачу выработки теоретико-правовых, методологических, концептуальных, доктринальных, стратегических, тактических и оперативных правовых средств, способных урегулировать публичные информационные дела, осуществляемые во взаимосвязи с международными правовыми действиями гармонизации законодательства об информационной сохранности как подотрасль законодательства об информации². Вопросы создания и функционирования системы информационной безопасности государства необходимо включать в проекты всех ключевых профильных документов и, в первую очередь, концептуальных.

По мнению большинства исследователей, сейчас одной из главных угроз становится системная и продолжающаяся дезинформация, поэтому руководством Российской Федерации предпринимаются поступательные шаги по предотвращению его распространения. На основании критического анализа действующего законодательства можно прийти к следующему выводу: учитывая процессы глобализации, необходимость организации эффективного противодействия распространению негативных явлений в информационной сфере, которые будут как влиять на процессы внутри конкретного государства, так и иметь геополитические последствия, является весьма целесообразной. На международном уровне путем плодотворного, системного и эффективного сотрудничества продолжать шаги по разработке законодательства по противодействию правонарушениям в информационном пространстве (по аналогии с тем, как противодействуют торговле наркотическими средствами, коррупции и другим видам транснациональной преступности). При этом в указанный процесс нужно привлекать ученых и соответствующих профильных специалистов.

Учитывая динамичность угроз, очерченные меры следует реализовать в течение ближайшего промежутка времени. При этом противодействие распространению фейков и совершению других противоправных деяний в информационном пространстве должно относиться ко всем важным сферам общественной жизни.

Выступая на заседании Совета Безопасности РФ, В. В. Путин отметил: «В декабре 2016 г. утверждена Доктрина информационной безопасности России. С 2018 г. вступил в силу Федеральный закон о безопасности критической информационной

¹ Зырянова М. О. Способы противодействия распространению фейковой информации // Общество: социология, психология, педагогика. 2020. № 6 (74). С. 80–83.

² Крайнюкова Л. М., Станишевская А. В., Ажмухамедов И. М. Юридические аспекты противодействия созданию и распространению «фейкового» контента // CASPIAN JOURNAL: Control and High Technologies. 2021. № 1 (53). С. 98–106.

инфраструктуры России. Таким образом, заложен правовой фундамент для дальнейших практических шагов в этом направлении. Между тем нужно учитывать, что уровень угроз в информационном пространстве повышается, число рисков увеличивается, а негативные последствия разного рода кибератак носят уже не локальный, а действительно глобальный характер и масштаб»³.

Федеральный закон от 18.03.2019 года № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15–3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнил перечень видов информации, распространяемой с нарушением закона, тем самым закрепив на законодательном уровне категорию «фейковая информация», под которой следует понимать «недостоверную общественно значимую информацию, распространяемую под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращению функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи»⁴.

Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее — Закон № 27-ФЗ) установил ответственность за размещение в информационно-телекоммуникационных сетях и средствах массовой информации заведомо недостоверной общественно значимой информации под видом достоверных сообщений⁵. Административная ответственность за распространение фейковой (недостоверной) информации предусматривается пунктами 9, 10, 10.1 и 10.2 статьи 13.15 КоАП РФ. При этом разграничение составов указанных административных правонарушений осуществляется по вышеобозначенным пунктам ст. 13.15 КоАП РФ в зависимости от характера наступивших общественно опасных последствий и категорий субъектов, совершивших данные действия. Так, пункты 9, 10 ст. 13.15 КоАП РФ предусматривают административную ответственность для граждан, должностных лиц и юридических лиц, в то время как пункты 10.1 и 10.2 ст. 13.15 КоАП РФ предусматривают административную ответственность только для юридических лиц.

Также руководство РФ стремится делать поступательные шаги для предотвращения распространения дезинформации, которая может негативно повлиять на дея-

³ Маркова Н. А. К вопросу об административной ответственности за распространение фейковых новостей // Ученые записки. 2019. № 2 (30). С. 90–95.

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 18.03.2019 № 31-ФЗ.

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 18.03.2019 № 27-ФЗ.

тельность многих институтов. Хотя и отсутствуют качественные системные ответы на информационные атаки, а национальные институты и нормативные акты по вопросам информационной безопасности должным образом не развиты.

Общественно-политические события, происходящие в последние годы в мире, активизировали интеграцию отечественного информационного пространства в мировое. Таким образом, существует необходимость построения действенной системы сдержек распространения фейковой информации, а именно вредящей национальным интересам России, поиск антифейковой стратегии становится приоритетным.

Рассматривая опыт зарубежных стран, можно выделить Федеративную Республику Германия, которая одной из первых на законодательном уровне сделала шаги в направлении противодействия распространению фейковой информации. В 2015 году по инициативе Гайко Йозефа Мааса была создана рабочая группа по разработке законопроекта по противодействию распространению антиправовой информации в социальных сетях.

Указанному предшествовала попытка вышеназванного должностного лица на паритетных условиях договориться с руководством компаний Facebook, Google и Twitter о необходимости удаления вредоносного контента. Однако вышеуказанные субъекты не смогли достичь поставленных правительством целей удалять в течение суток 70% незаконного контента. В январе-феврале 2017 года Facebook удалось удалить лишь 39% процентов во временных пределах, к которым стремились немецкие органы власти, а Twitter — 1%. Google имел лучшие показатели — 90% всего содержимого, отмеченного пользователями⁶.

Но все это не устроило официальный Берлин, поэтому значительно активизировалась деятельность по разработке законопроекта, целью которого было нормативно регламентировать основы распространения информации в сети Интернет⁷. 1 октября 2017 г. был принят Закон «О регулировании социальных сетей» (Netzwerkdurchsetzungsgesetz; NetzDG). В полном объеме указанный нормативно-правовой акт начал действовать с 1 января 2018 года.

Одной из законодательных новелл стало нормативное закрепление определения социальной сети как провайдера телекоммуникационных услуг, использующего в коммерческих целях интернет-платформы, предназначенные для того чтобы пользователи могли обмениваться любым содержимым с другими пользователями. Ввиду размытости толкования его сузили отдельной нормой закона, согласно которой соцсетями не являются сайты с журналистским контентом (ком-

⁶ Полищук С. В. Правовые аспекты противодействия фейковым атакам // Социально-гуманитарные знания. 2019. № 9. С. 114–123.

⁷ РФ призвала ООН разработать механизм борьбы с «фейковыми новостями». URL: <https://iz.ru/738621/2018-05-02/rf-prizvala-oon-razrabatat-mekhanizm-borby-s-feikovymi-novostiami>, свободный. Заглавие с экрана. Яз. рус.

ментарии под статьей), платформы для индивидуального общения (сервисы электронной почты и мессенджеры) или платформы для распространения специфического контента (например, сеть для общения по профессиональным интересам LinkedIn).

Также предусмотрена необходимость для операторов социальных сетей, имеющих более двух миллионов зарегистрированных пользователей (прежде всего Twitter, Facebook и YouTube), безотлагательно (в течение 24 часов) реагировать на жалобы последних путем удаления контента, очевидно содержащего противоправную информацию (нарушение соответствующих разделов Уголовного кодекса Германии), в частности: распространение пропагандистских материалов антиконституционного характера, подготовка и подстрекательство к угрожающей безопасности государства насильственного преступления, призыв к совершению преступления, создание преступных объединений или террористических организаций, разжигание ненависти, распространение изображений насилия, поощрение и одобрение вероисповеданий, клевета, нарушение неприкосновенности частной жизни путем фотографирования и т. п.

Операторы сети обязаны обеспечить понятный и доступный для пользователей способ уведомления о наличии отрицательного контента. В настоящее время пользователи имеют два варианта сообщать о наличии, по их мнению, информации отрицательного содержания в социальной сети: путем выделения поста или через форму обратной связи. Первоочередная задача состоит в установлении оснований для возможного привлечения к уголовной ответственности распространяющего его лица.

Если операторы социальных сетей не удаляют противоправное содержимое полностью или частично, они совершают проступок. Однако если у него нет признаков системности, штрафные санкции не будут налагаться. В том случае если механизм реагирования на жалобы пользователей о наличии вредоносного контента не будет действенным, штраф может составить до пяти млн евро для лица, ответственного за организацию процедуры рассмотрения жалоб, и до 50 млн евро для самой компании. Санкции также могут быть наложены и в том случае, если сеть не выполнит должным образом свои обязательства по отчетности⁸.

В том случае, когда операторы социальных сетей получают более 100 жалоб в год, Закон обязывает каждые полгода отчитываться перед правительством об удаленном контенте («Отчет о прозрачности»). Также его необходимо опубликовать в официальной правительственной газете (Федеральном вестнике) и на сайте соцсети.

⁸ Маркова Н. А. К вопросу об административной ответственности за распространение фейковых новостей // Ученые записки. 2019. № 2 (30). С. 90–95.

Учитывая масштабы угроз в информационной сфере, в «Стратегическом обзоре» (*Revue strategique*) Республики Франция было задекларировано, что вопросы дезинформации и ее влияния становятся одними из приоритетов безопасности. Соответственно, на законодательном уровне начали ужесточаться меры по контролю масс-медиа, особенно накануне выборов⁹.

22 ноября 2018 года нижняя палата французского парламента — Национальное собрание — приняла законопроект о «борьбе с манипулированием информацией». В нем говорится о «фейках», дезинформации, манипуляции, откровенной лжи и агрессивной пропаганде, которые распространяются через СМИ (или медиа под прикрытием) и социальные сети. Среди принципиальных и, возможно, противоречивых положений (по меньшей мере, их резко критикуют в медийной среде Франции) — расширение полномочий национального регулятора (Высшего аудиовизуального совета), который получил полномочия для прекращения трансляции телеканалов, контролируемых иностранным государством.

Таким образом, только скоординированные усилия органов власти путем налаживания эффективного межгосударственного взаимодействия и совершенствования нормативно-правовой базы с использованием современных технологий защиты информации позволят повысить уровень информационной безопасности государства и отдельных граждан. Следует отметить, что совершенствование административно-правового обеспечения противодействия фейковизации информационного пространства должно происходить с учетом мирового опыта, культурно-исторических, социально-экономических особенностей страны.

⁹ Самогин А. С., Галанова В. Р. Национальная безопасность Франции в условиях глобализации: новые вызовы и пути их решения в современной доктрине // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 2А. С. 233–241. DOI: 10.34670/AR. 2021.86.65.030.

Л. Ю. Одегова

*кандидат юридических наук, заведующий кафедрой конституционного
и международного права Донецкого государственного университета*

Ю. А. Соловьёва

кандидат юридических наук, доцент Донецкого государственного университета

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ СВО НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

Нельзя отрицать того факта, что сегодня не существует вооруженных международных и немеждународных конфликтов, в которых не используется информационная составляющая, целью которой является деморализация и дискредитация противника с одной стороны и гиперболизация собственных достижений — с другой. Ярким примером такого влияния можно считать скоординированную информационную атаку против РФ как участника вооруженного конфликта, происходящего на территориях Украины и России, когда США и рядом государств Европейского союза с помощью информационных сетей обеспечивается с одной стороны — необходимый уровень собственной национальной безопасности (например, путем оправдания и «мнимой обоснованности» военной и материальной помощи Украине, введения санкций в отношении России в ущерб интересам собственных гражданам, что делается с целью недопущения протестных национальных волнений), и снижение уровня национальной защищенности конфронтирующей стороны (например, путем введения адресных санкций в отношении граждан России, обладающих влиянием в различных сферах общественной жизни, «расшатывания» ситуации внутри государства и создания негативного имиджа РФ в мире) — с другой.

В связи с чем в последнее время объектом внимания научного сообщества все чаще становятся вопросы природы и технологий реализации информационных войн. К значительным работам в этой сфере принадлежат труды С. И. Макаренко¹, Ш. С. Сулейманова, Е. А. Назаровой², Н. В. Халиной³. Однако существующие на сегодня проблемы правового регулирования национальной и международной информационной безопасности обуславливают потребность в дополнительном научном анализе сущности информационной войны.

Так, информационная война как явление существовало в той или иной степени с давних времен. К примеру, русский князь Святослав Игоревич заранее

¹ Макаренко С. И. Информационное противоборство и радиоэлектронная борьба в сетевых войнах начала XXI века: монография. СПб., 2017. 546 с.

² Сулейманова Ш. С. Информационные войны: история и современность: учебное пособие. М., 2017. 124 с.

³ Халина Н. В. Информационные войны: учебное пособие. Барнаул, 2018. 194 с.

предупреждал врагов о том, что идет на них войной, — своей знаменитой фразой «Иду на вы!», что, естественно, «вызывало панику» у противника, поскольку направление и силы, которые планировалось задействовать в наступлении, им не раскрывались.

Одним из первых, кто начал анализировать феномен информационной войны в научной литературе, стал М. Маклюэн в 1960-х годах⁴, который отмечал, что «холодная война» (глобальное геополитическое, военное, идеологическое, военное противостояние) ведется, в том числе, с помощью информационных технологий. Этот «невидимый» способ ведения «боевых действий» заключался в использовании информационно-психологического воздействия на население противоборствующей стороны путем обнародования собственных достижений в сфере разработки и производства обычных и ядерных вооружений.

Сам термин «информационная война» получил широкое применение после завершения операции «Буря в пустыне» (вторжение США и их союзников в Иран в 1991 году), где «информационное оружие» показало свою высокую эффективность. Как отмечал по этому поводу начальник штаба армии США генерал-майор Г. Отис «Из операции «Буря в пустыне» можно извлечь много уроков. Один урок, тем не менее, является поистине фундаментальным. Та сторона, которая выиграет информационную кампанию, победит. В этой войне мы продемонстрировали это всему миру — информация является ключом к современной войне в стратегическом, оперативном, тактическом и техническом отношении».

Информационное воздействие во время проведения указанной военной операции осуществлялось следующими способами: подавление национальных телевизионных передач (путем подрыва телецентров); парализование системы государственного управления (путем разрушения зданий центральных телекоммуникационных операторов); уничтожение военных пунктов командования и их коммуникационных систем; агитация как мирного населения, так и лиц из числа военнослужащих с целью их запугивания, побуждения к сдаче в плен либо пособничеству (например, путем сброса листовочных авиабомб) и пр. (в изложении С. И. Макаренко⁵).

Позднее, в 1996 году, на основе анализа эффективности применяемых средств информационного воздействия на противника, Объединенным комитетом начальников штабов США был принят документ «Общие взгляды на период до 2010 года» (Joint Vision 2010 г.), в котором была разработана концепция информационной войны, а в 1998 году министерством обороны США вводится в действие «Объединенная доктрина информационных операций». Согласно последней, информационная

⁴ Маклюэн М. Понимание Медиа: Внешние расширения человека / пер. с англ. В. Николаева. М., 2003. С. 7.

⁵ Макаренко С. И. Информационное противоборство и радиоэлектронная борьба в сетевых войнах начала XXI века: монография. СПб., 2017. С. 14, 175, 288, 443, 489.

война определяется как «комплексное воздействие (совокупность информационных операций) на систему государственного и военного управления противника, на его военно-политическое руководство с целью принятия им, уже в мирное время, благоприятных для страны-инициатора информационного воздействия решений и полной парализации инфраструктуры управления противника в ходе конфликта»⁶. К основным информационным операциям указанной доктриной было отнесено следующие: радиоэлектронная борьба; ведение «психологической войны» (пропаганда и контрпропаганда в информационном пространстве); дезинформация противника; обеспечение компьютерной безопасности и защита инфраструктуры, а также режима секретности; проведение кибератак, а также сбор, обработка и использование военных тактических данных и пр.⁷

Важно заметить, что в настоящее время многими государствами проводятся эксперименты по разработке наступательного информационного потенциала. К примеру, такие страны, как Австралия, США, Израиль, Франция, Великобритания, открыто заявили о том, что в их военные доктрины внесены положения о ведении войны с применением информационного оружия. При этом более подробная информация (непосредственно о потенциале для развязывания и ведения войны в информационном пространстве) является закрытой. Россия в этом вопросе не исключение. Так, министром обороны РФ С. Г. Шойгу во время выступления в Государственной Думе еще в 2017 году было сделано заявление о том, что в составе Вооруженных сил РФ создаются войска информационных операций. Он пояснил, что эти войска «сильнее всего того, что раньше мы создавали в направлении, которое называлось контрпропагандой»⁸.

Примечательно то, что еще в 2008 году в докладе управления Национальной разведки США отмечалось, что «к 2025 году ряд стран будет использовать оружие, способное уничтожать или искажать информацию, воздействовать на коммуникационные сети и системы» (в изложении Ю. Томиловой, Агташе Департамента по вопросам новых вызовов и угроз Министерства иностранных дел РФ⁹). В то же время анализ информационной составляющей вооруженного конфликта, происходящего на территории Украины и России, дает возможность сделать вывод, что уже сегодня многими государствами мира не только разработаны стратегии ведения информационной войны, но и успешно реализуются ее механизмы.

⁶ Концепция сетевой войны // Psyfactor.org. URL: <https://psyfactor.org/news/webwar.htm> (дата обращения: 05.01.2024).

⁷ Что такое информационные операции. Досье (22 февраля 2017 г. министр обороны РФ Сергей Шойгу заявил о создании в составе ВС РФ войск информационных операций) // ТАСС. URL: https://tass.ru/info/4046536?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 05.01.2024).

⁸ Там же.

⁹ ООН и проблема обеспечения международной информационной безопасности // Международная жизнь. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1351> (дата обращения: 05.01.2024).

Еще раз подчеркнем, что целью информационной войны является обеспечение собственной национальной безопасности и снижение уровня защищенности национальной безопасности противоборствующей стороны. Обозначенная цель достигается путем решения следующих задач: 1) ослабление «боевого духа» личного состава вооруженных сил и «коррекция сознания» гражданского населения противника; 2) контроль общественного мнения; 3) дезорганизация системы государственного управления противника; 4) провоцирование к отказу от участия в боевых действиях; 5) побуждение к сотрудничеству мирного населения противоборствующего государства; 6) устрашение собственного населения путем «создания ужасающего образа врага»; 7) запугивание противника демонстрацией собственного могущества и пр.

Указанное «предваряется в жизнь» следующими способами: 1) несанкционированное вмешательство в работу информационно-коммуникационных технологий, с последующим неправомерным использованием и нанесением ущерба информационным ресурсам противника; 2) целенаправленное информационное воздействие на критические инфраструктуры; 3) действия, направленные на доминирование в информационном пространстве; 4) информационное влияние с целью подрыва политической, экономической и социальной системы другого государства; 5) перекрытие противнику доступа к информационным источникам и пр.¹⁰

Естественно, что вопросы обеспечения информационной безопасности государств мира уже достаточно долгое время находятся в поле зрения мирового сообщества. Еще в сентябре 1998 года РФ и США было подписано Совместное заявление президентов «Об общих вызовах безопасности на рубеже XXI века»¹¹. Документ предусматривал общее определение вызовов и угроз в этой сфере, вынесение вопросов о глобальной информационной безопасности на рассмотрение ООН, а также разработку международного многостороннего договора о борьбе с информационным терроризмом и преступностью.

Дальнейшее развитие тема информационной безопасности государств получила в рамках ООН. Так, в декабре 1998 года Генеральная Ассамблея ООН приняла консенсусом (без голосования) подготовленную РФ резолюцию «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности» (документ A/RES/53/70)¹². В тексте документа указывалось, что «Ге-

¹⁰ Мнацаканян А. В. Информационная безопасность в Российской Федерации: уголовно-правовые аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 42.

¹¹ Совместное заявление об общих вызовах безопасности на рубеже XXI века // Электронный фонд правовых и технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901764255> (дата обращения: 05.01.2024).

¹² Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности: доклад Генерального секретаря (документ A/RES/53/70) // Сайт ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/760/05/PDF/N9976005.pdf?OpenElement> (дата обращения: 05.01.2024).

неральная Ассамблея ООН... просит Генерального секретаря рассмотреть существующие и потенциальные угрозы в сфере информационной безопасности и возможные совместные меры по их устранению...». В п. 3 данной резолюции указывалось также, что все государства-члены обязаны вести работу по информированию Генерального секретаря относительно собственной точки зрения по ряду вопросов, а именно: 1) оценка проблем информационной безопасности в мире; 2) усилия, предпринимаемые на национальном уровне для укрепления информационной безопасности и содействия международному сотрудничеству в этой сфере; 3) предлагаемые механизмы, реализация которых позволит укрепить информационную безопасность на глобальном уровне.

Таким образом, приняв этот документ, международное сообщество признало сам факт существования проблемы обеспечения информационной безопасности, и эта тема была включена в повестку дня работы Генеральной Ассамблеи ООН.

Так, к примеру, 12 сентября 2011 года на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН постпреды РФ, Китая, Таджикистана и Узбекистана при ООН предложили совместный проект «Правил поведения в области обеспечения международной информационной безопасности»¹³, а 22 сентября 2011 года на закрытой встрече глав спецслужб и силовых ведомств 52 стран РФ ознакомила участников с разработанным Советом безопасности и Министерством иностранных дел РФ проектом Конвенции об обеспечении информационной безопасности ООН¹⁴.

Главной задачей «Правил поведения в области обеспечения международной информационной безопасности» является выработка кодекса ответственного поведения государств в сфере международной информационной безопасности с учетом военно-политических, криминальных и террористических вызовов и угроз. Документ предполагает противодействие использованию информационно-телекоммуникационных технологий в целях, не совместимых с задачами обеспечения международной безопасности. В нем делается акцент на необходимости соблюдения прав и свобод человека в информационном пространстве, уважения суверенитета, территориальной целостности и политической независимости всех государств, а также создания многостороннего транспарентного и демократического международного механизма регулирования сети Интернет¹⁵.

В Концепции Конвенции об обеспечении информационной безопасности ООН были сформулированы основные угрозы международному миру и безопасности

¹³ Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности // НА-МИБ. URL: <https://namib.online/osnovnye-dokumenty-strategicheskogo-planirovanija-po-mib/> (дата обращения: 05.01.2024).

¹⁴ Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // МИД РФ. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1870609/ (дата обращения: 05.01.2024).

¹⁵ Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности // НА-МИБ. URL: <https://namib.online/osnovnye-dokumenty-strategicheskogo-planirovanija-po-mib/> (дата обращения: 05.01.2024).

в информационной сфере, а именно: военно-политического, террористического и криминального характера. К ним, в частности, было отнесено следующие: 1) использование информационных технологий в военно-политических целях для осуществления враждебных действий и актов агрессии, направленных на дискредитацию суверенитета, нарушение территориальной целостности государств; 2) использование информационных технологий для вмешательства во внутренние дела суверенных государств, нарушения общественного порядка, разжигания межнациональной, межрасовой и межконфессиональной вражды, пропаганды расистских и ксенофобских идей или теорий, порождающих ненависть и дискриминацию, подстрекающих к насилию, а также для нанесения вреда общественно-политической и социально-экономической системам, духовной, нравственной и культурной среде других государств; 3) допущение использования государствами своей информационной инфраструктуры для совершения международно-противоправных деяний, а также использование государствами посредников, в том числе негосударственных субъектов, для совершения таких деяний¹⁶.

Важным этапом «в попытках» унификации правоотношений в сфере международной информационной безопасности стала также разработки и принятие Таллиннского руководства по ведению кибервойн. В нем поддерживается традиционная модель разграничения между международными и немеждународными вооруженными конфликтами и признается, что кибероперации сами по себе могут являться вооруженным конфликтом при наличии определенных обстоятельств, в частности, в случае разрушительных последствий таких операций. Таллинское руководство определяет понятие «кибератака» по смыслу международного гуманитарного права как «кибероперацию наступательного или оборонительного характера, которая, как можно обоснованно предполагать, повлечет за собой ранения или гибель людей или ущерб или повреждения объектов»¹⁷.

Ключевым тезисом данного Руководства является положение о том, что применение средств информационного воздействия является применением силы, что прямо запрещено Уставом ООН¹⁸.

Не менее значительным этапом в развитии международных норм, регулирующих вопросы борьбы с информационными войнами и способов обеспечения ме-

¹⁶ Концепция Конвенции ООН об обеспечении международной информационной безопасности // Совет Безопасности РФ. URL: http://www.scrf.gov.ru/security/information/Inf_conc/ (дата обращения: 05.01.2024).

¹⁷ Какие ограничения право войны предусматривает в отношении кибератак? // МККК. URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/faq/130628-cyber-warfare-q-and-a-eng.htm> (дата обращения: 05.01.2024).

¹⁸ Гриняев С. Таллинское руководство по применению юридических норм международного права к военным действиям в киберпространстве» в оценках западных экспертов. С. 19 // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tallinskoe-rukovodstvo-po-primeneniyu-yuridicheskikh-norm-mezhdunarodnogo-prava-k-voennym-deystviyam-v-kiberprostranstve-v-otsenках> (дата обращения: 05.01.2024).

ждународной информационной безопасности, стали Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества (первый этап — 2003 год, Женева; второй этап — 2005 год, Тунис) и Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества ВСИС+10 (2015 год), которая проходила под эгидой ООН¹⁹. В частности, по итогам проведения последней было предложено мировому сообществу рассмотреть существующие и потенциальные угрозы для безопасности информационных и коммуникационных сетей, объединить усилия государств — членов ООН, направленных на оценку состояния информационной безопасности, а также на перспективную разработку международной конвенции по информационной безопасности. Основанием для такого решения стали соответствующие положения итоговых документов региональных конференций по подготовке Всемирной встречи, а именно общеевропейской, азиатско-тихоокеанской, африканской, западно-азиатской и латиноамериканской, в которых была заложена основа для дальнейшего обсуждения проблематики международной информационной безопасности на уровне ООН.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что деятельность ООН в сфере международной информационной безопасности, прежде всего, направлена на разработку международно-правовой базы, являющейся фундаментом для противодействия противоправному использованию научно-технического прогресса (т. е. противодействия информационным войнам). ООН как институт глобального управления должен обеспечить комплексное решение проблемы международной информационной безопасности при самом широком представительстве и максимальном учете позиций и интересов всех государств мира. Сегодня международное сообщество в рамках ООН демонстрирует стремление к масштабному сотрудничеству, объединению усилий, взаимодействию, совместному участию в решении общей проблемы безопасного мира. Но такое сотрудничество государств в сфере обеспечения международной информационной безопасности сводится, к сожалению, к выработке стратегий предотвращения конфликтов в информационной сфере, «заслушивании отчетов» об усилиях, предпринимаемых на национальном уровне для укрепления информационной безопасности и содействия международному сотрудничеству в этой сфере, что никоим образом «не мешает» странам бесконтрольно применять технологии информационной войны.

В связи с чем каждое государство разрабатывает собственные национальные механизмы противодействия информационной войне. К ним можно отнести следующие: 1) упреждающее реагирование на возможные вызовы и угрозы; 2) оперативное реагирование на информационные атаки противника; 3) надлежащая защита

¹⁹ ВВУИО: Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. URL: <https://www.itu.int/net/ws/is/index-ru.html> (дата обращения: 05.01.2024).

государственного информационного пространства; 4) разработка стратегии «активных наступательных действий» на информационное пространство противника.

В то же время вынуждены констатировать, что рядом государств с целью сдерживания информационной атаки могут применяться механизмы, зачастую противоречащие принципу свободы слова, а именно: монополизация средств массовой информации (так называемый моноэфир); введение дополнительных ограничений на публикуемую информацию; учреждение дополнительных органов контроля (с правом «закрытия» средств массовой информации); открытое вмешательство государственных органов в сферу средств массовой информации; искусственное создание негативного имиджа политической силы либо государственного деятеля, которые являются приверженцами взглядов, отличных от руководства страны. Все это сегодня происходит в Украине. В частности, в «скандальном» Законе Украины «О медиа» усилен контроль государства над средствами массовой информации, запрещено позитивное освещение России, расширены полномочия Национального совета по теле- и радиовещанию (который стал единым регулятором средств массовой информации и получил право направлять во все редакции обязательные для выполнения предписания) и пр.²⁰ Все это свидетельствует о том, что главная цель, которую преследует политическое руководство страны, принятием такого нормативного акта является обеспечение доминирования и медийного преимущества в информационном пространстве.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, вооруженные конфликты структурно содержат силовую и несиловую (информационную) составляющие. Во-вторых, цель информационной войны — обеспечение собственной национальной безопасности и снижение уровня защищенности национальной безопасности противоборствующей стороны. В-третьих, в современных вооруженных конфликтах информационная война является ключом в стратегическом, оперативном, тактическом и техническом превосходстве. В-четвертых, сегодня необходимым является международно-правовое регулирование мировых процессов гражданской и военной информатизации, а также разработки согласованной международной платформы по проблеме международной информационной безопасности²¹. В-пятых, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не должны сводиться к констатации фактов угроз международной информационной безопасности, в них должны содержаться положения по ограничению угроз как криминального, так и военного характера.

²⁰ Французский политик раскритиковал принятый на Украине закон о СМИ // Известия. URL: <https://iz.ru/1450190/2023-01-03/francuzskii-politik-raskritikoval-priniaty-na-ukraine-zakon-o-smi> (дата обращения: 05.01.2024).

²¹ Бедрицкий А. В. Международные договорённости по киберпространству: возможен ли консенсус? // Перспективы. Фонд исторической перспективы. URL: <https://www.perspektivy.info/print.php?ID=232592> (дата обращения: 05.01.2024).

О. В. Пештиев

кандидат юридических наук, доцент Донецкого национального университета экономики и торговли им. М. Туган-Барановского

В. А. Кондратьев

кандидат юридических наук, доцент Донецкого национального университета экономики и торговли им. М. Туган-Барановского

О МЕХАНИЗМАХ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В КРИЗИСНЫХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ СИТУАЦИЯХ

Актуальность вопроса обуславливается тем, что «культурные ценности» являются не только достоянием одного народа, а культурным наследием всего человечества. Защита их должна осуществляться не только на внутреннем государственном уровне, но и также на международном. В настоящее время быстрыми темпами развивается наука, техника, да и все человечество в целом. Оружие становится более разрушительным, и если оно применится во время вооруженного конфликта по культурным ценностям, последствия будут непоправимы.

Об этом стали задумываться с 1954 года, когда и была принята Гаагская конвенция «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта». Конечно, сразу создать идеальный механизм защиты невозможно, который будет полностью охватывать все вопросы, касающиеся культурных ценностей, поэтому к основной конвенции были разработаны еще три дополнительных протокола.

Эта тема достаточно актуальна, ее исследовали большое количество ученых: В. В. Ахметзянов¹, М. М. Богуславский, В. Маинетти, И. Томан, Е. Н. Хазов, В. Е. Хазова, С. Н. Молчанов, Я. Хладик, М. И. Павлов, Э. Давид, Д. С. Лихачева, Д. В. Бабекин и другие.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере защиты культурных ценностей в кризисных социально-политических ситуациях.

Предметом — варианты защиты культурных ценностей.

Цель работы — изучение понятия культурных ценностей в кризисных ситуациях.

Исходя из поставленной цели возникают следующие задачи:

- дать определение культурным ценностям;
- составить классификацию культурных ценностей;
- исследовать организацию защиты культурных ценностей в кризисных ситуациях;
- дать общую характеристику режимам защиты.

¹ Ахметзянов А. А. Международно-правовая защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта: дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.10. Казань, 2005.

Что же означает термин «культурные ценности»? В договоре о защите учреждений, служащих целям науки и искусства, а также исторических памятников, больше известно, как Пакт Рериха, принятом 15 апреля 1935 года в Вашингтоне, определение «культурные ценности» отсутствует. Объект защиты определен в ст. 1 Пакта: «Исторические памятники, музеи и учреждения, служащие целям науки, искусства, образования и культуры...».

Таким образом, в этом международном документе предпринята первая, пусть и слабая, попытка определения культурных ценностей, даже несмотря на отсутствие самого понятия «культурные ценности» в содержании Договора. Впервые понятие «культурные ценности» встречается в Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, подписанной в Гааге 14 мая 1954 года.

Пункт 1 ст. 1 определяет, что под культурными ценностями в данной Конвенции подразумеваются ценности, движимые и недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, независимо от их происхождения и владельца. Из этого определения следует, что культурная ценность — это как движимое имущество, так и недвижимое, характерной чертой квалифицирующей, является то обстоятельство, что оно имеет большое значение для культурного наследия каждого народа. Определяя понятие «культурные ценности», Конвенция устанавливает лишь границы, право же государств и народов — причислить ту или иную вещь (имущество) к культурной ценности — никто не ограничивает. Все зависит от исторического и культурного развития того или иного народа. Более того, Конвенция говорит о том, что не принимаются во внимание происхождение культурной ценности и кто является ее владельцем. Право собственности на культурные ценности может принадлежать как государственным организациям культуры: музеям, галереям, библиотекам и т.д., так и находиться в частной собственности.

Обязательным условием принадлежности произведений искусства к культурным ценностям является их возможное воздействие на психику и сознание людей с целью донести до них в той или иной форме информации о идеологических и духовных ценностях, которые сложно передать другим путем².

Культурные ценности в разные временные эпохи различались между собой и даже для одного и того же народа — культурные ценности представляют собой нечто необязательно однородное по своему наполнению.

Важнейшая функция общения государств в современных условиях — это сотрудничество в области культуры. Одним из видов такого сотрудничества является обмен и распространение культурных ценностей. В результате межгосударственного общения происходит взаимообмен культурными ценностями, на основе которого народы разных стран могут ознакомиться с культурными ценностями, составляю-

² Поликарпов В. С. Лекции по культурологии. М.: Гардарики, 1997. 344 с.

щими коллекции самых различных культурных учреждений мира. Однако межгосударственный обмен культурными ценностями влечет за собой целый ряд проблем, одной из которых является защита культурных ценностей³.

Важная роль в этом процессе отводится законодательным актам, поскольку сохранение культурных ценностей прошлого и бережное отношение к проявлениям наиболее ценного и значимого в культуре настоящего — одно из приоритетных направлений политики в области культуры. В каждом правовом акте содержатся свои определения понятия «культурные ценности», используемые в рамках того или иного нормативного документа, исходя из его конкретных целей и задач, поэтому необходимо провести анализ нормативно-правовой документации, обеспечивающий защиту культурных ценностей.

Мир ценностей сложен, ценности разнообразны и неоднородны. В аксиологии предложены различные варианты их классификации⁴.

Культурные ценности находятся не только под защитой самого государства, но и международного права. Конечно, к классификации можно отнести и другие ценности, которые человек считает для себя важными, но не факт, что они будут являться таковыми и не будут находиться под защитой.

Статья 1 Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта дает классификацию культурных ценностей и разделяет их на три категории:

1. Непосредственно культурные ценности, а именно: памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше.

2. Здания, основным назначением которых является хранение и экспонирование движимых культурных ценностей, причисленных в первой категории. К ним относятся музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов.

3. Центры сосредоточения культурных ценностей. К этой категории Конвенция относит центры, в которых собрано значительное количество культурных ценностей. Примером такого центра служит Московский Кремль, сам представляющий архитектурный и исторический памятник, на территории которого сосредоточены другие значительные культурные ценности: музеи Московского Кремля, соборы, Царь-колокол, Царь-пушка и другие. Центрами сосредоточения культурных

³ Герасимов А. А. Культурные ценности: эволюция понятия. М., 2011. 5 с.

⁴ Культурология: учебник / под ред. Ю. Н. Солонина, М. С. Кагана. М.: Высшее образование, 2007. 566 с.

ценностей могут быть признаны и целые города, такие, например, как Флоренция, Венеция, Суздаль, Великий Новгород и др.

К сожалению, к настоящему времени было уже много войн и различных терактов, в ходе которых пострадало большое количество различных видов собственности, а также и культурное достояние народов. По сути своей, войны никогда ничего хорошего не приносили, ведь это всегда гибель огромного количества жизней людей, материальных и духовных ценностей и т. д.

В ходе битв не всегда удавалось сделать так, как планировалось, всегда появлялись какие-либо обстоятельства, заставлявшие менять ход действий, а это приносило еще больше смертей воинов, обычных людей, которые не участвовали в военных действиях, мирных людей. Также уничтожались различные достояния народов, культурные ценности. К счастью, со временем люди стали понимать, что от войн больше потерь, затрат, и решили принимать различные формы договоров, пактов и т. п. между собой, чтобы сохранить дорогое для народа, а главное, жизни людей, но и также культурные ценности, быт народа, который является важной составляющей государства.

Согласно Гагской конвенции 1954 года, каждое государство должно принимать меры для защиты своих культурных ценностей от вооруженных нападений. Для этого можно, например, перевезти эти ценности подальше от мест, где происходят военные действия, или, если речь идет о памятниках истории, не размещать вблизи них военные объекты⁵.

Стороны вооруженного конфликта не имеют права направлять военные действия против культурных ценностей, и они обязаны, по возможности, не причинять случайного ущерба таким ценностям. Запрещается использовать культурные ценности в военных целях.

Тем не менее Гагская конвенция признает, что существуют ситуации, при которых нападение на объект культурной ценности может быть законным, а именно в случаях, когда такая культурная ценность была превращена в военную цель и, следовательно, нападение на нее вызывается «настоятельной военной необходимостью».

В связи с тем в связи с событиями во время Второй мировой войны международное право запрещает также разрушать культурные ценности в целях устрашения населения, находящегося на оккупированной территории, а также в качестве репрессалий.

Страны участники Гагской конвенции несут ответственность за имплементацию ее положений, соответствующие нормы о защите культурных ценностей должны быть внесены в их национальные законодательства. Они также обязаны добиваться соблюдения этих положений в случае их нарушений. На международном

⁵ Гагская конвенция 1954 года «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта».

уровне особую ответственность за мониторинг соблюдения Конвенции и за помощь в деле защиты и сохранения культурных ценностей несет ЮНЕСКО.

Первый Дополнительный протокол 1977 года запрещает какие-либо враждебные действия, направленные против тех исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культов, которые составляют культурное или духовное наследие народов⁶. Протокол дополняет систему гарантий защиты культурных ценностей, введенную Гагской конвенцией 1954 года.

В данный момент уже 878 объектов культурного и природного наследования находятся под всемирной защитой, которые записаны в реестре ЮНЕСКО⁷. В этом списке находятся только наиболее важные культурные ценности всего мира. Культурные ценности берутся под специальную защиту и включаются в Международный реестр культурных ценностей, который ведется Генеральным директором ЮНЕСКО; копия реестра хранится у Генерального секретаря ООН и у каждой стороны, находящейся в военном конфликте. С момента включения в Международный реестр ценности получают военный иммунитет, и воюющие обязаны воздерживаться от любого враждебного акта, направленного против них.

Культурные ценности, находящиеся под специальной защитой во время вооруженных конфликтов, должны быть обозначены отличительным знаком. Принятая в 1970 году Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, включает в перечень действия, являющиеся прямым или косвенным результатом оккупации страны иностранной державой. Гагская конвенция 1954 года, как было упомянуто выше, предусматривает два вида защиты ценностей культуры.

При общем режиме защиты специальный список ценностей культуры не составляется, и защита их может быть снята в случае «настоятельной военной необходимости». Специальная защита, задуманная для сохранения таких ценностей культуры, как Версаль, Тадж-Махал или Эрмитаж, требует внесения соответствующих культурных ценностей в Международный Реестр, о котором уже говорилось, культурных ценностей, и их защита может быть снята лишь в «исключительных случаях неизбежной военной необходимости». Однако эта система специальной защиты в целом не имела успеха и оказалась не жизненной.

За 50 лет существования Гагской конвенции в Международный Реестр культурных ценностей, находящихся под специальной защитой, внесено только шесть объектов — Ватикан и пять центров хранения культурных ценностей (в Австрии, Голландии и Германии)⁸.

⁶ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I). Женева, 8 июня 1977 года.

⁷ ЮНЕСКО: Официальный сайт. URL: <https://www.unesco.org/new/ru/culture/>

⁸ Комплексные региональные программы сохранения и использования культурного и природного наследия. М., 1994.

Существует еще Пакт Рериха. Пакт Рериха как международный договор является первым международным документом, который был полностью посвящен защите культурных ценностей, не содержащий оговорки о военной необходимости⁹.

Резолюция ЮНЕСКО «Об охране и сохранении движущихся изображений» (принята в г. Белграде 27.10.1980 на 21-й сессии генеральной конференции ЮНЕСКО)¹⁰. Движущиеся изображения являются выражением культурной самобытности народов и благодаря своей образовательной, культурной, художественной, научной и исторической ценности образуют неотъемлемую часть культурного наследия страны, а также, что движущиеся изображения представляют собой новые формы выражения, особенно характерные для современного общества, с помощью которых отражается важная и все возрастающая роль современной культуры.

Также было принято на региональном уровне Постановление ЕЭС N 3911/92 Совета Европейских Сообществ от 9 ноября 1992 года о вывозе культурных ценностей, что характеризуется, как защита культурных ценностей в мирное время¹¹.

Защита культурных ценностей в основном осуществляется внутригосударственными средствами. Каждое государство само следит за сохранностью своего культурного наследия, проводя определенную политику по организации и поддержке музеев, регистрации объектов культуры, финансированию реставрационных работ и т.д. В то же время большое значение придается и международному сотрудничеству в данной области. Это сотрудничество необходимо для обмена опытом, для оказания необходимой помощи, для предотвращения уничтожения и борьбы с хищениями. Сотрудничество это координируется ЮНЕСКО, в рамках которой вырабатываются рекомендации и конвенции по рассматриваемому вопросу; в нем принимают участие и другие международные организации — правительственные и неправительственные.

Международные отношения в области культуры — часть международных отношений, регулируемых нормами международного права. Это означает, что охрана культурных ценностей на международном уровне осуществляется на базе общепризнанных принципов современного международного права, таких как неприкосновенность силы и угрозы силой, равенства, уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела и пр.

Сотрудничество государств в области охраны культурных ценностей ведется с использованием выработанных международной практикой методов и средств, т.е. заключаются договоры по разным вопросам, принимаются решения междуна-

⁹ Пакт Рериха, свободная энциклопедия — Википедия [Электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Пакт_Рериха

¹⁰ Рекомендация ЮНЕСКО «Об охране и сохранении движущихся изображений» (принята в г. Белграде 27. 10.1980 на 21-й сессии генеральной конференции ЮНЕСКО).

¹¹ Постановление ЕЭС N 3911/92 Совета Европейских Сообществ от 9 ноября 1992 года о вывозе культурных ценностей.

родными организациями, созываются международные конференции. Оно ведется и во всемирном масштабе, и на региональном уровне, имеет место двустороннее сотрудничество государств.

Рассмотрение этой практики дает возможность сделать вывод, что современное международное право стало регулировать весьма широкий спектр вопросов охраны культурных ценностей, начиная от всемирного культурного наследия и кончая узкими проблемами, например подводной археологии.

В 1966 году Генеральная конференция ЮНЕСКО обратила внимание на необходимость выработки рекомендаций в области охраны культурных ценностей, имея в виду установление единого правового режима для объектов исключительной ценности. На заседаниях экспертов в последующие годы было рекомендовано разработать два документа — рекомендацию ЮНЕСКО и международную конвенцию. Предпринятые усилия закончились принятием на семнадцатой сессии Генеральной конференции (Париж) 16 ноября 1972 года Рекомендации об охране в национальном плане культурного и природного наследия.

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы. В различных нормативно-правовых актах этот термин трактуется по-разному. Культурные ценности — это нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. Такое определение дает законодательство РФ.

Культурные ценности, согласно Гагской Конвенции 1954 года, классифицируются: а) непосредственно на сами культурные ценности в единичном количестве; б) на сооружения, которые относятся по тем или иным причинам к культурным ценностям; в) на центры сосредоточения культурных ценностей.

Охрана культурных ценностей осуществляется в основном самим государством, но если культурное наследие похищается или транспортируется в другое государство, то решение таких проблем уже регулируется с помощью международного права.

Культурные ценности являются основным достоянием государства. Некоторые занесены в список особо важных культурных ценностей, так как они являются достоянием не только одного государства, но и человечества в целом.

И. И. Ковалёва

кандидат исторических наук, доцент Донецкого национального университета
экономики и торговли им. М. Туган-Барановского

Е. А. Одинцова

кандидат юридических наук, доцент Донецкого национального университета
экономики и торговли им. М. Туган-Барановского

ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ КАК ОСНОВАНИЕ И МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ПОЗИЦИИ

В наше непростое время, когда глобальная геополитическая ситуация обладает всеми признаками максимальной нестабильности, выражающихся в масштабных тектонических сдвигах во всех сферах жизни человечества, перед Россией, как и каждым государством, уважающим свою суверенность, очень остро встает вопрос о необходимости поиска тех морально-нравственных скреп, благодаря которым общество сможет эффективно противостоять как внешним угрозам, так и силам, изнутри дестабилизирующим социум.

В постсоветский период ценность материальных благ по рангу значимости поднялось на первое место. В общественном сознании устойчиво закрепились равнодушие, цинизм, индивидуализм, неуважительное отношение к закону, государству и его институтам¹.

Еще совсем недавно «высшая заслуга человека традиционно воспринималась, как способность быть гражданином своей страны, патриотом, деятельность которого приносит ей пользу и славу. Наивысшие достижения (в спорте, искусстве, науке, в труде) всегда служили способом демонстрации гражданственности»². Каждый черпал смысл своей жизни в чувстве сопричастности «великому» и благородному общему делу.

Сегодня, на фоне беспрецедентного политического и идеологического давления извне, навязывания псевдодемократических западных ценностей, которые размывают не только многовековые нравственные ориентиры Европы, но и ведут к исчезновению самоидентификации старейших европейских наций, в России как никогда востребованы идеи возрождения традиционных морально-нравственных ориентиров, которые могут послужить в качестве мотивационного посыла предстоящей жизни молодого поколения. Возрождение духовности и нравственное об-

¹ Одинцова Е. А. Патриотизм как фактор стабильного развития и стратегический ресурс государства // Материалы Международной научной конференции «Формы и механизмы социально-исторической преемственности» 22 апреля 2016 года. Донецк: Социально-гуманитарный институт ДонНТУ, 2016. С. 147.

² Гаврилюк В. В., Маленков В. В. Гражданственность, патриотизм и воспитание молодежи // Социолог. исследования. 2007. № 4. С. 44.

новление общества служат фундаментом для создания условий национального возрождения России.

Происходящие изменения находят свое отражение в общественном сознании, во взглядах на мир и место в нем человека и, соответственно, ставят перед нашим государством задачу формирования новых идеалов, культурных ценностей, социально значимых интересов, которые должны стать устоями жизни России как страны-цивилизации.

Поскольку государство — это не только территории с функционирующими на них социальными институтами, а прежде всего люди, образующие устойчивую социальную общность, обладающую множеством характеристик, основной из которых выступает категория «гражданин» с множеством производных, поясняющих и раскрывающих ее сущность.

Сегодня и в научно-академическом, и практико-педагогическом сообществе ведется довольно много разговоров о необходимости прививания молодому поколению активной и, самое важное, правильной гражданской позиции и внедрение в сознание каждого гражданина понятия «долга».

Категории «гражданской позиции» и «гражданского долга» появляются с момента оформления такого понятия, как «гражданин», и существуют довольно давно, с момента зарождения первых полноценных государств со всеми вытекающими: суверенитетом, конкретизированной территорией, формированием как такового «народа» из множества племен и общин, из людей с множеством различий и противоречий. Стирание и минимизация этих противоречий — основная задача любого государства и, соответственно, в его интересах будет ввести и активно пропагандировать идеи гражданской позиции и долга, создавать прямую связь человека с государством, делать их элементами единой системы, работающими на всеобщее благо.

По сути своей, гражданская позиция является весьма обширным термином, в содержании которого скрываются абсолютно разные качества, сменяемые вместе с множественными историческими эпохами.

В сухой константе и без различных эмоциональных приукрашиваний, как общественное и политическое явление, гражданская позиция представляет собой осознанное и активное участие человека в жизни общества и государства, проекция его идей и убеждений, практическая их реализация и способ достижения цели, связанной с общественными и государственными благами и ценностями.

Гражданский долг представляет из себя нечто похожее и по смыслу, и по содержанию, но его главное отличие — в особом императивном оттенке, в обязательности выполнения любых задач, поставленных государством на повестку дня, а также само уважение к существующему государственному строю и соблюдению поставленных направлений и задач, отсутствие как такового плюрализма, который можно наблюдать в гражданской позиции каждого отдельного человека и гражданина.

Гражданская позиция формируется в рамках общей позиции личности и по мере ее развития занимает все более значимое, ведущее место в ее структуре. Именно она характеризует личность с точки зрения способа и характера взаимоотношений индивида с определенной окружающей действительностью. Это понятие отражает политические, юридические, нравственные права и обязанности граждан по отношению к своему государству и предполагает сознательное, ответственное отношение людей к обществу. Выражением гражданской позиции личности являются ее отношение к обществу, деятельности, людям, самой себе.

Гражданские, политические, юридические и нравственные права, различные образы закреплены в Конституции государства, его законах, актах, в нормах общественной морали, сложившихся в историческом процессе. Таким образом, явление гражданской позиции напрямую связано с гражданским долгом, а именно вытекает из него.

Проблема «правильной» гражданской позиции, по мнению авторов, в том, что человек, зачастую не имеющий твердого жизненного опыта (так как начало формирования гражданской позиции происходит в школьные годы), после получения установки может вступить в конфликт с самим собой при обретении уже реального опыта жизни в обществе и взаимодействия с государством и его представителями, или же подвергнуться механизмам деградации в вопросе развития и становления уже критического мышления, собственного выбора, который лежит в основе формирования личности и перехода от таких простых позиций, как человек и индивид. Есть много источников, из которых можно получать информацию — СМИ, друзья, семья, рабочие коллективы разных уровней, система становится еще более сложной, когда понимаешь, что все они имеют разный уровень авторитета у разных людей, что делает процесс формирования гражданской позиции и соотнесение ее с гражданским долгом исключительно индивидуальным и очень нестабильным, любой внешний и/или внутренний фактор любого рода может кардинально поменять вектор развития мышления, ценностей и идеологии человека.

Гражданская позиция в целом для многих созвучна со словом «патриотизм», и объективно это так. Она — неотъемлемая, основная часть, само наполнение такого слова, как патриотизм, его движущее звено и механизм.

России, да и всему Русскому миру, как никогда необходимо возрождение нравственного начала, прежде всего, чувства патриотизма. В. В. Путин определил патриотизм как главную общенациональную идею возрождения и объединения российского общества. Без патриотизма, чувства причастности России, ее великому прошлому, мы не сможем построить наше великое будущее³! Патриотизм — глав-

³ В. В. Путин: «Есть основополагающие принципы существования самого государства и один из этих принципов — уважение к своей истории и воспитание патриотизма» (пресс-конференция в Центре международной торговли в Москве 20 декабря 2012 г.) // Высшее образование сегодня: рец. изд. ВАК по псих. и педаг. 2013. № 1. С. 3–4.

ная составляющая духовно-нравственного воспитания, фундамент здорового государства, основа его жизнеспособности, одно из важных условий эффективности функционирования системы государственных институтов, особенно в современной международной обстановке.

Патриотизм, как известно, — это не природное, а социальное качество, и поэтому не наследуется биологически, а формируется обществом на «основе нравственных эталонов и ценностей установки на сознательное служение Родине, государству и обществу»⁴.

Таким образом, одной из важных задач патриотического воспитания является формирование понятия «Родина».

Вершина патриотического воспитания — осознание себя гражданином Великой Родины, формирование национальной идентичности и соответствующего ей мировоззрения. В этом контексте важные задачи по патриотическому воспитанию студенчества, состоящие в выработке основ патриотического мировоззрения, любви к Родине, стоят перед системой отечественного высшего образования.

Духовно-нравственные ценности и патриотическое самосознание сегодня являются основой государственного строительства и поэтому перед нами стоит непростая задача выработать социально-ценностную систему ориентиров, на основе которой в дальнейшем будет строиться политика нашего государства в социальной сфере и, конечно же, в сфере системы образования и воспитания молодого поколения.

Согласимся, что в период существенных преобразований в обществе трудно составить конкретную программу воспитания и предложить воспитателям готовые рецепты. Основой воспитания подрастающего поколения должно быть формирование всесторонне развитой личности, с развитым интеллектом, который поможет ему трезво взвешивать «за» и «против», рассудительно поступать в сложных ситуациях. Необходимо уделить должное внимание воспитанию жизненно важных качеств гражданина, работника, семьянина. Это главная, конкретно определенная и непростая задача.

Цель патриотического воспитания должна конкретизироваться через ряд воспитательных задач: утверждение в сознании личности патриотических ценностей; воспитание уважения к законам государства, государственной символике; осознание взаимосвязи между индивидуальной свободой, правами человека и его патриотической ответственностью; формирование толерантного отношения к другим народам, культурам и традициям; культивирования лучших черт национальной ментальности — трудолюбия, справедливости, доброты, бережного отношения к при-

⁴ Олейников В. С. Гражданская позиция личности: основные подходы к формированию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 4 (72). С. 190.

роде; побуждения молодой личности к активному противодействию равнодушию, безнравственности, шовинизму, фашизму⁵.

В этой связи слова И. Ильина остаются актуальными и поныне, «...пришло время, когда человечество особенно нуждается в духовно осмысленном и христиански облагороженном патриотизме... ибо только такой патриотизм сумеет разрешить ряд ответственных проблем, стоящих перед современным человечеством, нам, ищущим пути духовного обновления, не может быть безразлично, какой патриотизм мы утверждаем и какой национализм мы насаждаем»⁶.

Считаем необходимым учесть тот факт, что процесс создания нового человека, общества происходит сегодня в сложных, экстремальных условиях (речь идет, прежде всего, о событиях на Украине и связанных с ними СВО и присоединением к РФ новых регионов). За последнее время количество ужасающих событий и картин, судеб и событий не может не влиять на людей. Вражда и непонимание со стороны близких и родных, которые находятся на территории уже другого государства, еще более осложняют ситуацию.

Нынешняя власть Украины продолжает говорить о патриотизме, о национальном достоинстве и независимости, но их реальная деятельность идет «вразрез» с этими понятиями. «Новополитики» научились говорить и писать по-украински, но думают они «по-чужински» и враждебно воспринимают не только все русское, но и украинское (т. е. славянское)⁷.

Новоявленная элита, ориентированная на западный образ жизни, связывающая с ними свое будущее, будущее своих детей и думающая только о личном материальном благополучии, не будет самоотверженно служить своему государству и народу. Украинская власть делает все в ущерб экономическим, политическим и национальным интересам своего государства и его граждан. Государство, находящееся под внешним управлением, не может считать себя независимым и патриотичным.

Политическим идеологам Украины следует помнить, что патриотизм — это не только «любовь к своему Отечеству, своему народу»⁸, но и ответственность за все, что происходит в стране.

Патриотизм как стержневой компонент национальной идеи призван служить объединению и упрочению нации, общества и государства. Процесс национально-

⁵ Одинцова Е. А., Петрова Е. И. Историческая память и патриотизм как основа духовного единения народа // Духовная безопасность и традиционализм: избранные материалы международной научно-просветительской конференции / отв. ред. А. Г. Поляков. Киров: Изд-во ООО «ВЕСИ», 2023. С. 105.

⁶ Ильин И. А. Путь духовного обновления // Ильин И. А. Собрание сочинений в десяти томах. Том 1. М.: Русская книга, 1993. С. 176.

⁷ Одинцова Е. А., Петрова Е. И. Историческая память и патриотизм как основа духовного единения народа // Духовная безопасность и традиционализм: избранные материалы Международной научно-просветительской конференции / отв. ред. А. Г. Поляков. Киров: Изд-во ООО «ВЕСИ», 2023. С. 101–107.

⁸ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. чл. — корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. 20-е изд. М.: Рус. яз., 1988. С. 400.

го возрождения государства требует от граждан не только веры и любви к своему народу, но и осознания своей ответственности перед обществом, народом, нацией.

На сегодняшнем этапе формирования общества патриотизм должен стать тем фундаментом, на котором будет строиться национальное согласие. Основной же целью патриотического воспитания должна стать системная работа по формированию у граждан высокого патриотического сознания, верности Отечеству, готовности к выполнению конституционных обязанностей. Любовь к Отечеству должна стать действенной: гражданин-патриоту необходимо активно участвовать в общественных процессах, происходящих в стране, прилагать все возможные усилия для ее развития, процветания и возвеличивания. Кроме того, граждане страны, которые сохранили свое историческое и духовное наследие, могут считать себя народом, а не просто населением. Могущество государства определяется силой патриотизма ее граждан⁹.

Таким образом, авторы выражают надежду, что государство, которое своими приоритетами объявляет принципы социальности и верховенства права, должно всячески содействовать формированию человека, способного к самостоятельному ответственному действию в политической, правовой и социальной жизни, для которого активная гражданская позиция — условие личного и общественного благополучия, норма поведения. Становление гражданской позиции авторы рассматривают как процесс, включающий в себя формирование системы общественно-политических и правовых знаний, ответственности, уважения к закону, праву, реализацию духовного потенциала в целенаправленной активной социально значимой деятельности.

И в заключение — о главном. Формируя у подрастающего поколения качества гражданина на основе патриотического отношения к своему Отечеству, любой педагог, являясь «строителем души» своих учеников, должен, понимая реальную природу и сущностное содержание истинного патриотизма, прививать и культивировать это чувство у молодого поколения. Следует помнить, что воспитание гражданина-патриота — не единократная акция с немедленным и однозначным результатом, это кропотливый, вдумчивый и, самое главное, основанный на личном искреннем отношении к Родине, процесс¹⁰. Он не должен превращаться в рутину, обрастая галочками для отчета о проделанной работе, что, в конце концов, может привести к прямо противоположному результату, когда на выходе мы получим как минимум приспособленца, а как максимум — предателя своей Родины!

⁹ Одинцова Е. А., Петрова Е. И. Историческая память и патриотизм как основа духовного единения народа // Духовная безопасность и традиционализм: избранные материалы Международной научно-просветительской конференции / отв. ред. А. Г. Поляков. Киров: Изд-во ООО «ВЕСИ», 2023. С. 104.

¹⁰ Ковалева И. И., Писарева А. В. Основные уровни патриотизма и их содержание // Человек и общество на переломе эпох: поиски стратегий развития: материалы Междунар. науч. конф., 21 апр. 2023 г. / отв. ред. Т. Э. Рагозина. Донецк: ДОННТУ, 2023. С. 186.

М. А. Стародубцева

старший преподаватель, аспирант Алтайского государственного университета

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ РАСПРОСТРАНЕНИЮ ИДЕОЛОГИИ ТЕРРОРИЗМА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ НОВЫХ РЕГИОНОВ РФ

На основе проведенного анализа автором определено, что законодатель отразил возможности образовательных организаций как субъекта противодействия распространению идеологии терроризма. При этом основным субъектом противодействия указаны координационные центры на базе данных организаций.

Стоит рассмотреть, как в законодательстве определяется правовой статус координационных центров. Приведенные положения опубликованы автором в ранее вышедших работах¹.

В части 1 ст. 27 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ указано, что образовательные организации самостоятельно принимают решения об изменении своей структуры². В пункте 1.2 Типового положения о координационном центре по вопросам формирования у молодежи активной гражданской позиции, предупреждения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействия идеологии терроризма и профилактики экстремизма, разработанном Департаментом государственной молодежной политики и воспитательной деятельности Минобрнауки РФ, зафиксировано, что координационный центр является структурным подразделением университета, без права юридического лица, функционирующим на основании локальных нормативных актов университета и Типового положения (далее — Типовое положение)³.

В статье 27 Федерального закона № 273-ФЗ законодатель указывает перечень структурных подразделений в образовательных учреждениях, где координационный центр не упоминается. Тем не менее поскольку рассматриваемый перечень является открытым, координационный центр может создаваться как структурное подразделение образовательной организации, что подтверждается проведенным автором анализом практики функционирования подобных организаций.

¹ Мазуров В. А., Стародубцева М. А. Некоторые проблемы определения правового статуса центров профилактики экстремизма и терроризма в образовательных организациях на примере Регионального антитеррористического научно-методического центра ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» // Современный ученый. 2022. № 1. С. 308.

² Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». Версия Проф.

³ Типовое положение о координационном центре по вопросам формирования у молодежи активной гражданской позиции, предупреждения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействия идеологии терроризма и профилактики экстремизма, разработанное Департаментом государственной молодежной политики и воспитательной деятельности Минобрнауки РФ [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

В новом Комплексном плане противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2024–2028 годы полномочия координационных центров определены в п. 5.1: «В целях повышения профессионального уровня уполномоченных должностных лиц, ответственных за решение задач по противодействию идеологии терроризма на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, обеспечивать их обучение в рамках дополнительного профессионального образования по программам повышения квалификации»⁴. Также они прямо названы в п. 5.8.2: «Направление Координационными центрами в исполнительные органы субъектов Российской Федерации рекомендаций по совершенствованию профилактической деятельности»⁵.

Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» определил образовательные организации в качестве субъектов общей профилактики⁶. Указанная профилактика реализуется за счет деятельности координационных центров.

В 2023 году Департаментом информационной политики и комплексной безопасности Минобрнауки России направлены для реализации методические рекомендации по организации профилактической работы в образовательных организациях высшего образования, реализуемых в рамках учебного процесса, а также общевоспитательных, патриотических и досуговых мероприятий (далее — методические рекомендации)⁷. Данный факт означает переход от имевшихся разрозненных рекомендаций по профилактике терроризма в образовательных организациях, разработанных в каждом учреждении, к централизованно выстраиваемой системе организации профилактической работы.

В указанном документе предлагается алгоритм выстраивания общей профилактической работы, включающий в себя следующие элементы:

1. Институционализация структуры профилактики в рамках образовательной организации. Думается, что указанный элемент алгоритма реализуется в образовательных организациях за счет образования на их базе координационных центров.
2. Обучение и повышение квалификации сотрудников, ответственных за реализацию профилактической работы. Обучение и повышение квалификации дан-

⁴ Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2024–2028 годы (утв. Указом Президента РФ от 30.12.2023 Пр-2610 [Электронный ресурс]. URL: [https://atk.tomsk.gov.ru/uploads/ckfinder/382/userfiles/files/Входящий%20документ%20№%2001_01019%20от%2016_01_2024%20от%20Администрация%20Президента%20Российской%20Федерации%2С%20%20Комплексный%20план%20противодействия%20идеоло%20\(20066068%20v2\).pdf](https://atk.tomsk.gov.ru/uploads/ckfinder/382/userfiles/files/Входящий%20документ%20№%2001_01019%20от%2016_01_2024%20от%20Администрация%20Президента%20Российской%20Федерации%2С%20%20Комплексный%20план%20противодействия%20идеоло%20(20066068%20v2).pdf)

⁵ Там же.

⁶ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

⁷ Методические рекомендации по организации профилактической работы в образовательных организациях высшего образования, реализуемых в рамках учебного процесса, а также общевоспитательных, патриотических и досуговых мероприятий / под общ. ред. С. А. Чурилова. М.; Ростов-на-Дону, 2022. С. 8.

ных сотрудников прямо входит в компетенцию координационных центров согласно п. 3.1 Типового положения о координационном центре по вопросам формирования у молодежи активной гражданской позиции, предупреждения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, противодействия идеологии терроризма и профилактики экстремизма, разработанного Департаментом государственной молодежной политики и воспитательной деятельности Минобрнауки РФ⁸.

3. Разработка плана профилактических мероприятий на базе образовательной организации. Подобный план необходимо разрабатывать на каждый учебный год. Создание подобного комплексного плана также относится к компетенции координационных центров, исходя из п. 2.3 Типового положения⁹.

4. Реализация профилактической работы в сети «Интернет», а также регулярное информационное сопровождение мероприятий. Указанная функция также реализуется координационными центрами в соответствии с п. 3.1 Типового положения¹⁰.

5. Организация регулярного мониторинга среди студентов на предмет отношения к идеологии терроризма и к реализуемым на базе образовательной организации профилактическим мероприятиям с целью формирования антитеррористического сознания. До 2023 года подобная функция была возложена на координационные центры, однако с 2024 года мониторинг осуществляют специально уполномоченные правоохранительные органы¹¹.

Думается, что рассматриваемый алгоритм профилактической работы вполне применим к организации противодействия распространению идеологии терроризма в образовательных организациях среди обучающихся лиц.

В п. 7.1 Приказа Росмолодежи от 29.03.2018 №91 «Об утверждении Методических рекомендаций по противодействию распространению идеологии терроризма и экстремизма в молодежной среде в субъектах Российской Федерации» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующим государственную молодежную политику, и органам местного самоуправления рекомендуется использовать следующие форматы проведения мероприятий¹²:

- 1) акция — мероприятие, направленное на привлечение внимания людей к проблеме терроризма и повышение внимательности людей при нахождении в общественных местах;

⁸ Типовое положение о координационном центре по вопросам формирования у молодежи...

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2024–2028 годы (утв. Указом Президента РФ от 30.12.2023 Пр-2610 [Электронный ресурс]. URL: [https://atk.tomsk.gov.ru/uploads/ckfinder/382/userfiles/files/Входящий%20документ%20№%20001_01019%20от%2016_01_2024%20от%20Администрация%20Президента%20Российской%20Федерации%2С%20%20Комплексный%20план%20противодействия%20идеоло%20\(20066068%20v2\).pdf](https://atk.tomsk.gov.ru/uploads/ckfinder/382/userfiles/files/Входящий%20документ%20№%20001_01019%20от%2016_01_2024%20от%20Администрация%20Президента%20Российской%20Федерации%2С%20%20Комплексный%20план%20противодействия%20идеоло%20(20066068%20v2).pdf)

¹² Об утверждении Методических рекомендаций по противодействию распространению идеологии терроризма и экстремизма в молодежной среде в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ Росмолодежи от 29.03.2018 №91 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

- 2) воркшоп (или «мастерская») — вариант практического мероприятия, мастер-класса, в рамках которого участники совместно работают над решением задачи противодействия идеологии терроризма, узнают новые технологии, работают совместно. В рамках мероприятия могут проходить мозговые штурмы, форсайт-сессии, обучающие тренинги;
 - 3) выставка — мероприятие, в котором организации принимают непосредственное прямое участие, с арендой стенда для работы на нем собственного или приглашенного персонала. В рамках выставки могут проходить конференции, семинары, мастер-классы, деловые протокольные мероприятия (посещения официальных лиц, церемонии официального открытия и закрытия выставки, церемонии награждения участников выставок), вечерние развлекательные программы;
 - 4) деловая встреча — организуется для обмена опытом, идеями, обучения новым навыкам, установления новых контактов в сфере реализации направления;
 - 5) квест — интерактивная игра с сюжетной линией, которая заключается в решении логических заданий, посвященных предотвращению совершения террористического акта или симуляции поведения граждан во время его совершения;
 - 6) тематические конкурсы по антитеррористической тематике — соревнование нескольких лиц или коллективов в области искусства, творчества, науки и других сфер деятельности с целью выявить наиболее выдающегося (или выдающихся) конкурсанта-претендента на победу. Конкурс может проходить в несколько этапов (как правило, отборочный, основной и финальный);
 - 7) конференция — мероприятие с организацией серии выступлений докладчиков по тематике направления. Цель конференции — обсуждение существующих в реализации государственной политики по направлению проблем, существующего опыта и практик. Конференция может быть как в очном формате, так в формате аудио- или видеоконференций, проводящихся на расстоянии;
 - 8) круглый стол — форма публичного обсуждения или освещения вопросов по направлению, подразумевающая обмен мнениями между всеми участниками. На круглые столы приглашаются лица, способные дать объективную оценку происходящим событиям;
 - 9) публичная лекция — устная речь, обращенная к многочисленной аудитории, направленная на убеждение, формирование или упрочение в сознании слушателей антитеррористических установок;
 - 10) семинар представляет собой интерактивное практическое учебное мероприятие, направленное на обсуждение участниками тематических сообщений, докладов, рефератов и прочих работ по тематике направления;
 - 11) фестивали и культурно-просветительские мероприятия — широкая общественная праздничная встреча, сопровождающаяся просмотром достижений ка-
-

- ких-либо видов искусства (музыкальный, театральный, кинематографический фестиваль, фестиваль искусств, культурный фестиваль);
- 12) форум — мероприятие, проводимое для обозначения или решения проблем по направлению, включающее проведение комплекса образовательных мероприятий;
- 13) этнотуристическая экспедиция — организованная автобусная, велосипедная или пешая образовательно-ознакомительная коллективная экскурсия, пролегающая через территории с проживанием различных этнических и конфессиональных групп населения Российской Федерации и включающая посещение мест, насыщенных этнокультурным содержанием.

На основе проанализированного опыта работы координационных центров на базе образовательных организаций и возглавляемого автором Регионального антитеррористического научно-методического центра ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» можно отметить, что организация выделенных видов мероприятий входит в полномочия координационных центров на базе образовательных организаций.

Следует сказать о необходимости привлечения к обучению в координационных центрах студентов, желающих принимать участие в организации и проведении профилактических мероприятий. Формы их самоорганизации разнообразны, как показывает проведенный автором и опубликованный в ранее вышедшей работе анализ, это могут быть волонтерские роты, инициативные группы, небольшие волонтерские отряды и т.д.¹³

Основным нормативным актом в анализируемой области является Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». В статье 5 данного закона дается определение добровольческой (волонтерской) организации как некоммерческой организации в форме общественной организации, общественного движения, общественного учреждения, религиозной организации, ассоциации (союза), фонда или автономной некоммерческой организации¹⁴. С позиции систематичности молодежные объединения, реализующие профилактические мероприятия по противодействию распространению идеологии терроризма в образовательных организациях, могут подпадать под регулирование указанного закона. Думается, что их деятельность должна осуществляться в рамках работы координационных центров, что фактически следует из п. 3.1 Типового положения¹⁵.

¹³ Стародубцева М. А. Закрепление на законодательном уровне правового статуса студенческих антитеррористических отрядов как мера противодействия распространению идеологии терроризма в цифровую эпоху // Современный ученый. 2022. № 1. С. 294–298.

¹⁴ О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Справ.-правовая система «Гарант». URL: <https://base.garant.ru>.

¹⁵ Типовое положение о координационном центре по вопросам формирования у молодежи...

Вывод автора подтверждает анализ актуальных подходов к профилактической работе в молодежной среде через призму специальной военной операции, проведенный сотрудниками НЦПТИ в 2023 году. В нем прямо говорится, что «лидеров общественного мнения (ЛОМов), в том числе молодежь, следует подключать к работе по формированию благоприятного информационного пространства. Для этого важно находить больше точек взаимодействия с молодежью, проводить разговоры на равных. Для решения этой задачи в школах запустили специальные занятия — «Разговоры о важном», а в вузах проводятся «открытые диалоги» с участием экспертов, ученых, ветеранов военных действий, добровольцев и т.д. А молодых людей и девушек, активно проявляющих себя на мероприятиях, важно замечать, включать в просветительскую работу, формировать из них лидеров общественного мнения нового поколения»¹⁶. Все вышеперечисленные мероприятия, думается, возможно выполнять в образовательных организациях новых регионов Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что система противодействия распространению идеологии терроризма в образовательных организациях среди обучающихся лиц выстроена. Однако на основе проведенных исследований автором выявлено две группы субъектов распространения идеологии терроризма в образовательной организации: обучающиеся лица и лица, являющиеся педагогическими работниками. Работа с лицами второй группы — педагогическими работниками — в анализируемых документах не отражена. Между тем как показал анализ уголовных дел, преподаватели, распространяющие среди обучающихся идеологию терроризма, отличаются гораздо большим уровнем общественной опасности, являясь сторонниками террористических организаций.

Выводы:

1. На основе проведенного анализа автором выявлены следующие методы профилактической работы с лицами, обучающимися в образовательных организациях, осуществляемые координационными центрами:

- обучение и повышение квалификации сотрудников, ответственных за реализацию профилактической работы с обучающимися;
- разработка и направление в исполнительные органы субъектов Российской Федерации рекомендаций по совершенствованию профилактической деятельности в отношении обучающихся;
- проведение на базе образовательных организаций воспитательных и культурно-просветительских мероприятий, направленных на развитие у детей и молодежи неприятия идеологии терроризма и привитие им традиционных российских духовно-нравственных ценностей;
- реализация профилактической работы в сети «Интернет», а также регулярное информационное сопровождение мероприятий.

¹⁶ Коллектив авторов. Актуальные подходы к профилактической работе в молодежной среде через призму специальной военной операции // Обзор. НЦПТИ. 30.09.2023. № 3 (34). С. 38–46.

Раздел IV

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ
В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ**

А. В. Войтов

кандидат юридических наук, заместитель директора института магистратуры и подготовки кадров высшей квалификации Донбасского государственного университета юстиции Минюста РФ

Ю. В. Ильин

заведующий научно-исследовательской лабораторией судебных экспертиз и криминалистики Донбасского государственного университета юстиции Минюста РФ

ОПОЛЧЕНЕЦ И ДОБРОВОЛЕЦ: ПРАВОВОЙ СТАТУС

Актуальность темы исследования заключается в том, что основой современного права вооруженного конфликта являются Женевские конвенции, которые регулируют действия государств в период вооруженного конфликта и, прежде всего, в области защиты гражданского населения. Следует отметить, что в настоящее время характер войн изменился, преобладают силовые конфликты, в том числе с применением всех видов вооружения, кроме ядерного, основной целью которых, как правило, является изменение либо суверенитета, либо территориальной целостности государств, в том числе через свержение законных правительств в результате вмешательства извне. Нередки и избирательные подходы, и двойные стандарты, что сказывается на авторитете международного гуманитарного права. К сожалению, пример этого наблюдается в конфликте в Донбассе.

Во время вооруженного конфликта приводится в действие система международных норм о защите человеческой личности. Как известно, права личности в международном гуманитарном праве и права прав человека эффективно дополняют друг друга. При этом особое воздействие на защиту прав гражданина (человека) оказывает национальное законодательство государства, что зависит от принятой концепции соотношения международного и внутригосударственного права.

Общепризнано, что политические, социальные, экономические, культурные и иные права человека — не дар государства, политической партии или какой-то группы лиц, а неотъемлемое качество каждого индивида, принадлежащее ему от рождения независимо от расы, цвета кожи, пола, религии, языка, политических и иных убеждений. Права и свободы человека составляют основу гражданского общества, базис современной цивилизации.

Однако до настоящего времени в законодательстве Российской Федерации отсутствует четкое понимание категории граждан, относящихся к понятию ополченец (доброволец), а также нет системы «защищенности» граждан Российской Федерации указанной категории.

Для выявления возможных тенденций и закономерностей развития института защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, наступления иных значимых событий и разработки направлений влияния на данный процесс, а также для наработки положительного опыта в рамках информационно-аналитиче-

ской деятельности подготовлен настоящий параграф о правовом статусе ополченца и добровольца.

Теоретическую базу исследования составили научные труды таких ученых как Ш.-Л. Монтескьё, Ф. Ф. Мартенс, Л. Досвальд-Беск, С. Вите, М. Сассоли, Д. О'Донел, А. Г. Кибальник и другие.

Цель исследования состоит в конкретизации научных положений о правовом статусе ополченца (добровольца).

Для достижения поставленной цели в процессе исследования были использованы методы, сформировавшиеся в рамках диалектического, исторического, сравнительно-правового, формально-логического подходов к объекту познания. Применение этих методов обеспечило основу для теоретических выводов.

Объект исследования — состояние «защищенности» прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации, в частности лиц, участвующих в специальной военной операции на территории Украины в качестве ополченца (добровольца).

Предмет исследования: уровень, статика и динамика прав, свобод и законных интересов граждан государства.

В соответствии со ст. 21 Римского статута¹, к источникам международного гуманитарного права (далее — МГП) относятся международные договоры, международные обычаи и судебный прецедент. В связи с этим можно выделить источник МГП — судебный прецедент (судебное решение, которое стало нормой права).

Роль судебного прецедента в МГП существенна, так как из практики Международного суда ООН, Международного уголовного суда следует, что они нередко ссылаются на свои решения при рассмотрении аналогичных вопросов, стороны и правоведа также ссылаются на предыдущие решения судов, аргументируя свои позиции.

Так, в деле об обмене греческого и турецкого населения Постоянная палата международного правосудия сослалась на прецедент, сформулированный в ее консультативном заключении по делу Уимблдон². В деле о репарациях³ Международный Суд обосновал свое решение ссылкой на другое свое же консультативное заключение.

Таким образом, решения международных судебных органов на основании документов национального права не имеют силы, однако они используются почти в каждом деле суда международной инстанции, фиксируют обычаи, формируют юридическую доктрину и т. д. Это, тем самым, дает национальному законодателю

¹ Rome Statute of the International Criminal Court: Текст Римского статута, распространенного в качестве документа A/CONF. 183/9 от 17 июля 1998 года с изменениями на основе протоколов от 10 ноября 1998 года, 12 июля 1999 года, 30 ноября 1999 года, 8 мая 2000 года, 17 января 2001 года и 16 января 2002 года. Статут вступил в силу 1 июля 2002 года. URL: [https://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\).pdf](https://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf).

² Publications of the Permanent Court of International Justice. 1925. Ser. B, № 10. P. 21.

³ Publications of the Permanent Court of International Justice. 1925. Ser. B, № 13. P. 18.

возможность учесть все юридические риски при разработке, принятии и использовании норм национального права.

Согласно толкованию, под термином «положение» понимается место, роль кого-нибудь либо чего-нибудь в общественной жизни, в коллективе, в семье⁴. С помощью этого понятия описываются многие научные категории, что определяет его как многоаспектное явление и свидетельствует о его важности в научном описании бытия. В месте с тем схожее по определению является понятие «статус», которое означает сложившееся положение⁵.

В правовой науке термин «статус» используется для характеристики разнообразных правовых категорий. Данная категория используется правоведами при исследовании правовой системы, законности, сущности права и государства, правовых состояний, правовой культуры и т.д. Изучение права начинается с определения места и роли, занимаемой в нем, человека-участника.

Согласно общепринятому понятию, «правовой статус — это юридически закрепленное положение субъекта в обществе, которое выражается в определенном комплексе его прав и обязанностей. Он отражает юридически оформленные взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, отдельного индивида с окружающими. В нем выражаются легальные пределы свободы личности, объем ее прав, обязанностей, других правовых возможностей и ответственности»⁶.

В связи с чем выделим содержательные, сущностные элементы, характеризующие лицо, которое является ополченцем (добровольцем), тем самым сформируем правовую характеристику, определив правовой статус (субъект, объект, субъективная сторона и объективная сторона).

Так, в соответствии со ст. 19 УК Российской Федерации субъектом преступления признается вменяемое физическое лицо, достигшее определенного законодателем возраста, которое совершило запрещенное законом общественно опасное деяние, причинившее вред объекту уголовно-правовой охраны.

Исходя из этого, по нашему мнению, ополченец, как и доброволец, является субъектом — физическое вменяемое лицо, достигшее возраста уголовной ответственности, ответственности (в соответствии с ч. 1 ст. 20 УК Российской Федерации 16-летнего возраста)⁷. Однако исходя из решения Палаты Лордов — «Осман против прокурора» (Прецедент №98)⁸, следует, что ополченец (доброволец) под-

⁴ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. С. 545.

⁵ Там же. С. 740.

⁶ Словарь юридических терминов: Правовой статус. URL: <http://justicemaker.ru/view-termin.php?id=1066>

⁷ Однако история Великой Отечественной войны знает множество примеров, когда ополченцем (добровольцем) становились и несовершеннолетние лица.

⁸ Прецеденты и документы. Правовая защита во время войны. Том III / Марко Сассоли, Антуан Бувье и др. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2008. С. 144.

падает под категорию «военнопленный», а это уже означает, что ополченец (доброволец) является военнослужащим и правонарушения, которые он совершает, должны регулироваться разделом XI главы 33 УК Российской Федерации, где родовым объектом является установленный порядок прохождения военной службы. Из приведенного следует, что ополченец (доброволец) является специальным субъектом уголовного права.

Кроме того, ополченец (доброволец) должен обладать рядом других характеризующих его составляющих, для отличия от военнослужащего и наемника, при этом должны учитывать все нижеперечисленные признаки:

- нахождение под командованием лица, ответственного перед стороной вооруженного конфликта, в случае отсутствия подчиненности, возможно рассматривать такое лицо как диверсантом, шпионом или террористом;
- лицо, совершающее определенные действия, которые проявляются в участии его в вооруженном конфликте или военных действиях без цели — получения материального вознаграждения. При этом мотивом его участия является «высокие идеалы» борьбы в чужой стране, не чуждой ему своими обычаями, ценностями или нравами;
- обстановка, в которой участвует ополченец (доброволец), должна определяться как вооруженный конфликт или как военные действия;
- обязательство отличать себя от гражданского населения, за исключением лиц, являющихся шпионами, диверсантами, наемниками, террористами (Прецедент № 185⁹);
- для добровольцев — отсутствие правоустанавливающих документов о принадлежности к государству, на территории которого происходит вооруженный конфликт или военные действия, которое должно подтверждаться документами: паспорт (о гражданстве, регистрации) и т. п.;
- данная категория не является лицами, направленными для исполнения официальных обязанностей¹⁰.

Исходя из вышесказанного, можно констатировать, что ополченец — это военнослужащий-гражданин государства, где происходит вооруженный конфликт или военные действия, вступивший и/или зачисленный в ополчение или военнослужащий ополчения, который находится под командованием лица, ответственного перед стороной вооруженного конфликта, и подчиняющейся внутренней дисциплинарной системе, при условии, что это лицо выполняет в обусловленный период обязательство отличать себя от гражданского населения, за исключением лиц, являющихся шпионами, диверсантами, наемниками, террористами.

⁹ Прецеденты и документы. Правовая защита во время войны. Том IV / Марко Сассоли, Антуан Бувье и др. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2009. С. 275.

¹⁰ Резолюция Совета Безопасности ООН (S/RES/169 (1961)) от 24 ноября 1961 г. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/169\(1961\)](https://undocs.org/ru/S/RES/169(1961)).

Исходя из данных истории Великой Отечественной войны и конфликта на Донбассе возможно выделить такие категории ополченцев:

- 1) ополченцы — граждане, на время вступившие в боевые действия с отрывом от производства (в случае, когда ополченцы вступили в боевые действия, на определенный период, но не зачисленные в вооруженные силы);
- 2) ополченцы — граждане, на время вступившие в боевые действия или состоящие в народном ополчении без отрыва от производства (в случае, когда ополченцы вступили в боевые действия и отразили атаку противника, впоследствии продолжили какую-либо производственную деятельность на местах либо ополченцы, которые сформировали резерв, на случай прорыва линии обороны, и находящиеся в прямом подчинении ответственного лица вооруженных сил противоборствующей стороны конфликта);
- 3) ополченцы — граждане, вступившие в боевые действия и в последующем зачисленные в вооруженные силы.

Доброволец же — это военнослужащий государства, где происходит вооруженный конфликт, в том числе и гражданин иного государства, который добровольно вступил в состав вооруженных сил одной из сторон вооруженного конфликта, находящийся под командованием лица, ответственного перед стороной вооруженного конфликта, и подчиняющийся внутренней дисциплинарной системе, при условии, что это лицо выполняет в обусловленный период обязательство отличать себя от гражданского населения, за исключением лиц, являющихся шпионами, диверсантами, наемниками, террористами.

По нашему мнению, лица, которые являются ополченцами (из указанных категорий) или добровольцами, за все совершенные ими правонарушения подлежат ответственности наравне с военнослужащими. Следовательно, указанная категория лиц подлежит рассмотрению судами национального права, по которому подсудны судам за совершенные правонарушения военнослужащими.

В связи с этим необходимо на внутригосударственном (национальном) уровне (сторона вооруженного конфликта) вынести соответствующий нормативный правовой акт, который определял бы понятие «ополченец» и «доброволец» и его ответственность за совершенные им правонарушения.

Кроме того, уголовное право (и международное, и национальное России) недостаточно четко разграничивают ряд понятий: ополченец — доброволец — наемник. При этом и практика международных и национальных судов трактует эти понятия не всегда одинаково. Поэтому имеется существенная опасность признания ополченцев и добровольцев наемниками.

Именно поэтому важна фиксация понятий в тексте Закона для установления однозначности трактовок.

При этом можно выделить дополнительные аргументы о включении в закон ополченца и добровольца:

- государство обязано, должно заботиться о своих гражданах;
- социальная защита ополченца, добровольца является основополагающим конституционным принципом;
- включение понятий «доброволец» и «ополченец» необходимо, так как в этих понятиях есть различия:
 - 1) это разные категории граждан: ополченец — гражданин государства «местные»; доброволец — как гражданин государства («местные»), так и гражданин другого государства («иностранцы»);
 - 2) доброволец, это в том числе и привлечение «умов» и «умений», т. е. лиц с определенными навыками владения оружием и способностью вести боевые действия, являющихся гражданами другого государства.

С появлением новых субъектов государства это позволит привлечь других лиц в случае внезапной агрессии иного государства, кроме того, лица, которые были добровольцами ранее, могут переселиться на территорию государства, где происходил вооруженный конфликт, с гражданскими профессиями, чем улучшат экономический статус послевоенного государства.

С. Ю. Мироненко

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Донбасского государственного университета юстиции Минюста РФ

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются важнейшими ценностями. Однако именно этим ценностям на протяжении всего периода существования человеческой цивилизации наносился вред. Многочисленные военные конфликты как международного, так и немеждународного характера, борьба за экономическое господство отбирают жизни большого количества людей, создают угрозу мирному сосуществованию государств, народов, наций, посягают на нормальное течение международных отношений. Беспрецедентный рост преступлений, наносящих ущерб не только отдельным индивидам, но и большей части интересам многих государств, является характерной чертой современности. В то же время следует констатировать, что масштабность угрозы ежегодно распространяется с учетом возможности использования с противоправной целью достижений новейших глобальных технологий. Даже сейчас, в начале XXI века, совершаются тяжкие преступления, нарушающие международный мир и безопасность человечества — геноцид, преступления против человечности, военные преступления, агрессия.

В процессе борьбы с правонарушениями, посягающими на интересы всего международного сообщества, начиная с конца XIX века, в международном праве сформировалась отдельная отрасль — международное уголовное право. В русской дореволюционной литературе первые исследования международного уголовного права, как отрасли права, в своих работах проводили: Н. М. Коркунов, Ф. Ф. Мартенс, П. Е. Казанский. Нормами именно этой области международного права: 1) определяются признаки международных преступлений и преступлений международного характера; 2) регулируются процессуальные аспекты борьбы на международном уровне с этими разновидностями преступлений.

В науке международного права понимание правовой природы международного уголовного права неоднозначно, в целом эту отрасль права определяют как систему принципов и норм, регулирующих сотрудничество государств и международных организаций в борьбе с преступностью, прежде всего с международными преступлениями и преступлениями международного характера. Особенностью этой отрасли признается ее комплексный характер, поскольку она объединяет материальные нормы уголовного, уголовно-исполнительного права, уголовно-процессуальные нормы, а также те, которые касаются судеустройства и уголовной юстиции.

В международном уголовном праве, в отличие от уголовного права Российской Федерации, не используется категория «состав преступления» как специфическая юридическая конструкция, с помощью которой фиксируется (моделируется) определенный тип общественно опасного поведения, который законодатель признает преступлением определенного вида. Зато, в частности в Римском статуте, признаки преступления подразделяются на объективные и субъективные. Соответственно, этот международно-правовой подход используется при анализе признаков международного преступления.

Первая классификация видов международных преступлений была проведена в уставах Нюрнбергского 1945 года и Токийского 1946 года международных военных трибуналов, созданных после Второй мировой войны. По ним все международные преступления делятся на три группы: 1) преступления против мира; 2) военные преступления; 3) преступления против человечности.

Статья 6 Устава Нюрнбергского трибунала относит к преступлениям против мира планирование, подготовку, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международного договора, соглашения или гарантии, а также участие в совместном плане или заговоре с целью совершения любого из вышеперечисленных действий. Кроме того, современное международное право содержит определение агрессии как таковой, которое не было включено в Устав Нюрнбергского трибунала. Агрессия, согласно этому определению, — это применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости другого государства или любым другим способом, противоречащим Уставу Организации Объединенных Наций.

Интересно отметить подход некоторых ученых к выделению в группе преступлений против мира подгруппы преступлений, объединенных под названием «агрессия против власти», наряду с преступлениями, предусмотренными статьей 6 Устава Нюрнбергского трибунала. По их мнению, в эту подгруппу входят: а) действия, представляющие собой «политицид», то есть уничтожение определенной группы или ее членов на основании политических убеждений. Необходимость особого внимания к таким преступлениям обосновывается тем, что Конвенция о геноциде запрещает преследование лишь по национальным, расовым или религиозным мотивам; б) акты, направленные против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости другого государства; в) использование государством вооруженных сил для препятствия реализации людьми права на самоопределение (вопреки положениям, установленным Резолюцией ООН об определении агрессии, норм Устава ООН и принципов международного уголовного права).

Частичная криминализация или просто запрет подобных деяний предусмотрены действующим международным правом. В частности, согласно части 1 статьи 7 Римского статута, одним из преступлений против человечности является преследование определенных групп по политическим мотивам. В пункте 4 статьи 2 Устава ООН закреплен принцип отказа от применения силы против территориальной целостности и политической независимости любого государства. Кроме того, согласно вышеупомянутой резолюции ООН 1974 года, такие действия признаются агрессией. В пункте 2 статьи 1 Устава ООН закреплен принцип равноправия и самоопределения народов. Однако очевидно, что только после принятия соответствующих международных норм мы можем с уверенностью говорить о таких деяниях как о самостоятельном международном преступлении.

Устав Нюрнбергского трибунала определяет военные преступления как преступные нарушения законов и обычаев войны, а именно: убийство, пытки, обращение в рабство и насильственное перемещение для других целей гражданского населения на оккупированной территории; убийство и пытки военнопленных и лиц, находящихся в море; убийство заложников; разграбление государственной и частной собственности, бессмысленное разрушение городов и деревень; разорение, не оправданное военной необходимостью и другие преступления. Последующее развитие концепции военных преступлений и определение составов преступлений было связано с принятием ряда международных конвенций. К ним относятся, прежде всего, Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ней — Протоколы I и II, где такие деяния именуется «серьезными нарушениями». Также перечень военных преступлений закреплен в Уставе Международного трибунала по бывшей Югославии. Устав устанавливает юрисдикцию в отношении «серьезных нарушений международного гуманитарного права», включая общепризнанные правила защиты гражданского населения во время войны, отраженные в Женевских конвенци-

ях 1949 года («право Женевы») и в Гаагских конвенциях 1899 и 1907 годов («право Гааги»), которые включают в себя нарушения законов и обычаев войны, а также геноцид и преступления против человечности. Эта группа международных преступлений также закреплена в других международно-правовых документах, направленных на гуманизацию вооруженных конфликтов.

С появлением новых видов вооружений и военных технологий состав военных преступлений сместился в сторону запрета на использование определенных средств и методов ведения войны. К запрещенным средствам ведения войны относится применение оружия массового поражения. В документах ООН к ним отнесены оружие, действующее путем взрывов или с помощью радиоактивных веществ, смертоносное химическое, бактериологическое оружие и другое оружие, которое будет разработано в будущем и будет обладать характеристиками атомной бомбы и других видов оружия, упомянутых выше.

Детализация запрещенных деяний по применению оружия массового поражения определена в соответствующих международно-правовых документах, в частности, в Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 года; в Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1971 года; в Договоре о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 года; в Договоре о нераспространении ядерного оружия 1968 года; в Договоре о безъядерной зоне в южной части Тихого океана 1985 года; в Договоре о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 года и в других документах.

Важную роль в вопросе выделения применения оружия массового поражения в отдельное международное преступление сыграла резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 1981 года, принявшая Декларацию о предотвращении ядерной катастрофы, в которой говорилось, что и государства, и государственные деятели, первыми применяющие ядерное оружие, совершают самые тяжкие преступления против человечества.

По мнению И. И. Лукашука и А. В. Наумова, к запрещенным средствам и методам ведения войны относится также их использование в целях негативного воздействия на природную среду. Так, согласно Конвенции о запрещении военного или иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 года, запрещается использовать, в том числе и в вооруженных конфликтах, любые средства, которые могут вызвать землетрясения, цунами, нарушения экологического равновесия любого региона Земли, изменения природных элементов, климата, озонового слоя или ионосферы.

Третья группа международных преступлений по Уставу Нюрнбергского трибунала — преступления против человечности — включает в себя убийства, истреб-

ление, порабощение, депортацию и другие зверства, совершенные против гражданского населения до или во время войны, или преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам в целях совершения или в связи с совершением любого преступления, подлежащего юрисдикции трибунала, независимо от того, являлись ли эти деяния нарушением внутреннего, национального права страны, где они были совершены, или нет. Этот список дополнен уставами трибунала по бывшей Югославии и Руанде, в который добавлены такие преступления, как пытки, лишение свободы, изнасилования и преследование по расовым и религиозным мотивам.

После Второй мировой войны геноцид был выделен в самостоятельный состав международного преступления. Его понятие определено в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, принятой 9 декабря 1948 года.

Еще одним преступлением против человечности был признан апартеид — одна из разновидностей геноцида, который был определен в Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него, принятой в 1973 году.

Конвенция 1968 года о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества изменила название третьей группы международных преступлений, предусмотренных в Уставе Нюрнбергского трибунала с «преступлений против человечности» на «преступления против человечества». Перечень этих преступлений был уточнен и немного расширен и включал в себя следующие преступления: изгнание путем вооруженного нападения или оккупации; бесчеловечные действия, являющиеся результатом политики апартеида; преступление геноцида, как оно определено в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 года, даже если эти действия не представляют собой нарушения национального законодательства того государства, в котором они были совершены.

Наряду с указанной нормативной базой для определения международных преступлений в рамках ООН произведена кодификация норм о преступлениях против мира и безопасности человечества и других преступлениях. Несколько иная от указанной выше классификации международных преступлений приведена Комиссией международного права ООН в проекте Статей об ответственности государств 1979 года. Часть 3 статьи 19 данного проекта устанавливает четыре случая, в которых могут иметь место те деяния, которые представляют собой международные преступления, то есть определены четыре группы международных преступлений:

- 1) серьезные нарушения международных обязательств, лежащих в основе международного мира и безопасности, включая обязательство запрета агрессии;
- 2) серьезные нарушения основополагающих международных обязательств по обеспечению права народов на самоопределение, включая обязательство запрета установления или поддержания силой колониального правления;

- 3) серьезные и массовые нарушения международных обязательств, имеющих основополагающее значение для защиты человека, включая обязательство запрета рабства, геноцида и апартеида;
- 4) серьезные нарушения обязательств, имеющих основополагающее значение для охраны окружающей среды, таких как обязательство запрета массового загрязнения атмосферы и океанов.

Вышеупомянутая Комиссия ООН разрабатывает проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. На своей 48-й сессии, проходившей с 6 мая по 26 июля 1996 года, Комиссия, работая над вторым чтением этого проекта, включила в его особенную часть пять групп международных преступлений: 1) агрессия; 2) геноцид; 3) преступления против человечности; 4) преступления против сотрудников ООН и связанного с ней персонала и 5) военные преступления.

Римский статут своеобразно обобщил существующие нормативные и доктринальные подходы к классификации международных преступлений. Часть 1 статьи 5 этого документа делит международные преступления на четыре группы: 1) преступления геноцида; 2) преступления против человечности; 3) военные преступления; 4) преступления агрессии.

На наш взгляд, данная классификация международных преступлений является более полной. Подробный перечень деяний, включенных в эти группы преступлений, приводится в следующих статьях Римского статута: статьи 6, 7 и 8 соответственно. Римский статут не содержит определения состава преступления агрессии. Согласно части 2 статьи 5 статута, определение этого преступления и условия осуществления юрисдикции суда в отношении него должны быть изложены в отдельном документе, который должен быть принят Ассамблеей государств-участников.

Таким образом, перечень международных преступлений является лишь приблизительным, поскольку он постоянно будет изменяться по мере развития международного права. В науке международного права преступления против человечности и военные преступления часто объединяют в более широкую группу преступлений против безопасности человечества. На наш взгляд, это связано с тем, что независимо от того, совершаются ли такие преступления в мирное или военное время, последствия их совершения ограничивают, как минимум, условия безопасного существования человеческого сообщества.

А. Е. Канакова

кандидат юридических наук, доцент Алтайского государственного университета

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В ДНР И ЛНР В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД¹

Налоговое устройство традиционно является одним из самых сложных правовых вопросов, так как требует не только разветвленной системы правил и условий, но и подразумевает быструю реакцию на изменения объективной реальности. Одним из подобных изменений, требующих гибкости от налогового законодательства, является присоединение к Российской Федерации новых территорий и образования в ее составе новых субъектов Российской Федерации. Несмотря на важность встраивания новых субъектов в единое экономическое пространство государства, очевидным является то, что сделать одновременно это невозможно, так как возникают сложности с информированием населения новых регионов, с созданием системы администрирования и механизма выведения экономической деятельности из «серой зоны»², с проработкой и обеспечением новых налогоплательщиков льготными условиями в рамках переходного периода и т. п.³

На сегодняшний день к Российской Федерации присоединилось шесть новых субъектов, однако особый исследовательский интерес вызывают два новых субъекта Российской Федерации — Донецкая Народная Республика и Луганская Народная Республика (далее — ДНР и ЛНР), так как в отличие от остальных присоединенных территорий они в своей истории имеют период существования в качестве обособленных государств, что предполагало создание собственного законодательства, действовавшего после отделения от Украины и до присоединения к России, чего не было у иных новых субъектов⁴.

Несомненно, исследовательский интерес вызывает каждая из «точек перехода», связанная со сменой законодательства, с их особенностями и сложностями, однако наибольшее практическое значение для российской правовой науки имеет последний переходный этап, начавшийся с осени 2022 года и планируемый завершиться

¹ Данный материал подготовлен по гранту Российского научного фонда № 23–28–00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности».

² Половян А. В., Синицына К. И. Оценка размера теневой экономики промышленного региона (на примере Донецкой Народной Республики) // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. 2023. Т. 18. № 4. С. 409–422.

³ Пяташук Е. Е. Сложности и перспективы внедрения налоговой системы на новых территориях Российской Федерации // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2023. № 12 (88). С. 405–410.

⁴ Кантор Н. Е. Изменение личного закона юридических лиц (lex societatis) в новых субъектах Российской Федерации // Хозяйство и право. 2023. № 8. С. 74–90.

к 1 января 2026 года. Указанный переходный период распространяется на многие правовые направления, но представляется интересным рассмотреть его проявление в сфере налогообложения, так как закрепленные правила затронули не только общие положения, связанные с налогами, сборами и страховыми взносами (начало действия российского налогового законодательства, перечень налогоплательщиков, налоговый контроль, ответственность и т. п.), но и специализировали правила отдельных налогов и специальных налоговых режимов под нужды налогоплательщиков из новых регионов.

Первостепенно необходимо определиться относительно момента начала действия российского налогового законодательства на территории ДНР и ЛНР. Несмотря на то, что ДНР и ЛНР считаются принятыми в состав Российской Федерации с 30 сентября 2022 года, законодательство Российской Федерации о налогах и сборах не получило своего распространения на указанные территории с этой даты. Согласно ст. 15 Федеральных конституционных законов о принятии в состав Российской Федерации ДНР и ЛНР и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов⁵ (далее — ФКЗ «О принятии»), законодательство Российской Федерации о налогах и сборах подлежало применению на территории ДНР и ЛНР только с 1 января 2023 года. Подобное решение было обусловлено правилами и особенностями, заложенными в действующем налоговом законодательстве Российской Федерации, в частности, речь идет о действии актов законодательства о налогах и сборах во времени и об установленных налоговых периодах. Во-первых, в связи с тем, что налоговое законодательство отличается сложностью правил и терминологии, порядок вступления актов в силу предопределяет обязательный минимальный период времени (один месяц), необходимый на ознакомление с новыми правилами. Во-вторых, изменение правил налогообложения в течение уже начавшегося налогового периода не допускается, перейти на специальный налоговый режим или поменять его можно только с нового календарного года. Следовательно, решение о нераспространении действия налогового законодательства Российской Федерации на новые территории являлось логичным и объяснимым, так как это исключило появление сложностей для рядовых налогоплательщиков, не готовых к резкой смене применяемых правил.

Таким образом, по общему правилу на территории ДНР и ЛНР до наступления 1 января 2023 года ко всем вопросам, касающимся установления, введения и взимания налогов, сборов и страховых взносов, налоговых льгот, налогового контроля,

⁵ О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6930; О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 10.10.2022. № 41. Ст. 6931.

порядка обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц, привлечения к ответственности, продолжали действовать нормативные правовые акты ДНР и ЛНР, существовавшие до их присоединения к Российской Федерации.

Однако в отношении указанного правила существовало исключение, которое распространяло действие российского налогового законодательства на отдельных субъектов экономической деятельности до наступления 1 января 2023 года. Согласно п. 3, 4, 5 ст. 15 соответствующих ФКЗ «О принятии», в случае если до указанного срока юридическое лицо или индивидуальный предприниматель подали заявление о внесении сведений о них в соответствующий государственный реестр, то положения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах применялись к ним с даты внесения соответствующей записи в указанный реестр. Аналогично был решен вопрос в отношении филиалов и представительств иностранных юридических лиц, аккредитованных в соответствии с российским законодательством: положения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах применялись к указанным субъектам с даты их аккредитации. Данное отступление от общего правила также являлось обоснованным, так как исключало необходимость для новых субъектов экономической деятельности применять законодательство ДНР и ЛНР, у которого к тому моменту уже был ограниченный срок действия. Более логичным являлось изначальное ориентирование указанных организаций и индивидуальных предпринимателей на правила, предусмотренные российским налоговым законодательством.

Нельзя не отметить, что выбор данного варианта правового регулирования был направлен на интересы налогоплательщиков, так как администрирование представленного двойственного варианта, когда налоговым органом приходилось одновременно работать по двум разным законодательствам в зависимости от субъекта, создавало значительные трудности.

Вместе с этим переходный период в сфере налогообложения на территории ДНР и ЛНР знаменовался еще одной закрепленной особенностью, выражающейся в том, что в п. 6 ст. 15 ФКЗ «О принятии» была предусмотрена возможность установления ограничений и (или) особенностей применения отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) на территории ДНР и ЛНР, вследствие чего в НК РФ были внесены изменения, предоставляющие Правительству Российской Федерации (далее — Правительство РФ) новые полномочия⁶. Изначальная редакция п. 3.1 ст. 4 НК РФ предоставляла Правительству РФ до 31 декабря 2023 года (включительно) достаточно широкие полномочия по изданию нормативных правовых актов, предусматривающих особенности примене-

⁶ Галочкина А. Б. Новые нормы налогообложения новых регионов РФ // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2023. № 2. С. 11–19.

ния законодательства о налогах и сборах на территориях ДНР, ЛНР, необходимые для оперативного урегулирования возникающих вопросов, а именно в отношении:

- 1) порядка постановки на учет в налоговых органах организаций и физических лиц;
- 2) порядка перехода налогоплательщиков, осуществляющих предпринимательскую деятельность на указанных территориях, на специальные налоговые режимы;
- 3) порядка учета расходов, понесенных налогоплательщиками, осуществляющими предпринимательскую деятельность на указанных территориях, до 31 декабря 2022 года (включительно), для целей налогообложения;
- 4) установления оснований и условий неприменения ответственности к лицам, состоящим на учете в налоговых органах по месту нахождения (месту жительства) на указанных территориях, за нарушение установленного способа представления налоговой декларации (расчета), нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (базы для исчисления страховых взносов) и (или) за неуплату сумм налога (сбора, страховых взносов);
- 5) представления в налоговые органы сведений, предусмотренных статьей 85 НК РФ, органами, учреждениями, организациями и должностными лицами, осуществляющими соответствующие полномочия на указанных территориях.

Более поздняя редакция указанной статьи сузила полномочия Правительства РФ, оставив только возможность издавать до 31 декабря 2024 года (включительно) нормативные правовые акты, предусматривающие особенности неприменения ответственности в 2024 году к лицам, состоящим на учете в налоговых органах по месту нахождения (месту жительства) на территориях ДНР, ЛНР.

Наличие данных положений имеет большое значение для качества урегулирования налоговых правоотношений, так как НК РФ очень четко устанавливает иерархию нормативных правовых актов, что выражается в возможности того же Правительства РФ принимать акты в сфере налогообложения только в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях, в пределах своей компетенции, не изменяя и не дополняя законодательство о налогах и сборах (п. 1 ст. 4 НК РФ). Поэтому внесение соответствующих поправок в НК РФ действительно обеспечило возможность оперативной реакции на трансформацию объективной реальности, иначе каждое изменение в указанных сферах пришлось бы вносить в НК РФ, вступление в силу которых, согласно ст. 5 НК РФ, в определенных случаях может произойти только через год или даже через три года.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в первую очередь переходный период в сфере налогообложения затронул порядок действия актов, в одном случае создав два варианта начала применения российского налогового законодательства на территории ДНР и ЛНР, а в другом случае расширил полномочия Правитель-

ства РФ исключительно в отношении регулирования налогообложения на территории новых указанных субъектов.

Однако правила переходного периода затронули не только порядок применения соответствующих актов, но и то, что в этих актах написано: либо посредством трансформации имеющихся положений под нужды переходного периода, либо посредством принятия новых актов, обеспечивающих реализацию данного переходного периода в сфере налогообложения на территории ДНР и ЛНР.

В качестве первого содержательного вопроса переходного периода можно обозначить специфический подход к перечню налогоплательщиков на территории ДНР и ЛНР. Согласно ст. 19 НК РФ, основными налогоплательщиками, плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов признаются организации и физические лица. Следовательно, логичным является рассмотрение особенностей переходного периода в сфере налогообложения для новых территорий с позиции каждого из обозначенных субъектов экономической деятельности.

Прежде чем перейти к рассмотрению особенностей перечня налогоплательщиков, находящихся на территории ДНР и ЛНР, необходимо обозначить важный объективный момент, который было невозможно не учесть при формировании правил переходного периода. Геополитическая обстановка, сложившаяся на Донбассе, предопределила то, что к моменту присоединения новых территорий к Российской Федерации не все субъекты, занятые в экономической сфере деятельности, имели должное оформление, поэтому в рамках переходного периода данная особенность была учтена и позволила разделить применяемые правила в зависимости от типов субъектов⁷.

Помимо указанной выше возможности создания юридического лица до 1 января 2023 года и распространения российского налогового законодательства на его деятельность до наступления срока его повсеместного применения на Федеральную налоговую службу была возложена обязанность на основании сведений реестров, которые были созданы и велись в ДНР и ЛНР, внести в Единый государственный реестр юридических лиц (далее — ЕГРЮЛ) сведения о юридических лицах, место нахождения которых, согласно установленным правилам, определялось на территории ДНР и ЛНР. Для того чтобы местом нахождения юридического лица была признана территория ДНР и ЛНР, было необходимо, чтобы данное юридическое лицо имело в соответствии с учредительными документами место нахождения постоянно действующего исполнительного органа либо в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа — иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности, на territori-

⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»: Федеральный закон от 21.11.2022 № 451-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.11.2022. № 48. Ст. 8318; Галочкина А. Б. Налогоплательщикам из новых регионов России // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2022. № 12. С. 51–60.

ях ДНР и ЛНР на день принятия в Российскую Федерацию ДНР и ЛНР и образования в составе Российской Федерации новых субъектов (далее — имеющие правовую привязку к территориям ДНР и ЛНР). Указанный перенос завершился к 5 декабря 2022 года, в общей сложности перенесены сведения о более чем 30 тыс. компаний⁸, которым было необходимо в срок не позднее 31 декабря 2023 года привести свои учредительные документы в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В случае отсутствия сведений о юридическом лице в реестрах, которые были созданы и велись на территории ДНР и ЛНР, данным юридическим лицам следовало в срок до 30 июня 2023 года привести свои учредительные документы в соответствие с законодательством Российской Федерации и обратиться с заявлением о внесении сведений о них в ЕГРЮЛ. Важно отметить, что внесение сведений в ЕГРЮЛ о юридическом лице, учредительные документы которого были приведены в соответствие с российским законодательством, нельзя считать реорганизацией и, следовательно, правила, предусмотренные ст. 60 Гражданского кодекса Российской Федерации, не подлежат применению.

В случае если юридические лица, сведения о которых не нашли отражения в реестрах ДНР и ЛНР, не представили заявления о внесении сведений о них в ЕГРЮЛ в указанные выше сроки, то они имеют право осуществлять деятельность на территории Российской Федерации только после приобретения статуса филиала (представительства) иностранного юридического лица. В иных случаях (не используя ни один из предусмотренных вариантов легализации экономической деятельности) данное юридическое лицо лишалось права осуществлять деятельность на территории Российской Федерации.

В отношении индивидуальных предпринимателей не был предусмотрен автоматический перенос данных, поэтому физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, сведения о которых содержались в соответствующих реестрах ДНР и ЛНР, были вправе зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя согласно порядку, предусмотренному российским законодательством⁹, в срок до 30 июня 2023 года. Таким образом, до наступления обозначенной даты физические лица, находящиеся на территории новых субъектов, имели право на осуществление предпринима-

⁸ Завершился перенос в ЕГРЮЛ сведений о компаниях из реестров ЛНР, ДНР, Запорожской и Херсонской областей // Официальный сайт ФНС. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/12928780/

⁹ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

тельской деятельности без государственной регистрации, однако после наступления указанного срока они данной возможности лишились¹⁰.

В качестве еще одного налогоплательщика выступают физические лица, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя. Указанные субъекты уплачивают налоги в рамках налога на доходы физических лиц (далее — НДФЛ), однако важным является то, что особенности статуса налогоплательщика — физического лица в данном случае не зависят от гражданства, а напрямую связаны со сроком проживания лица на территории Российской Федерации. Согласно ст. 207 НК РФ, налоговыми резидентами Российской Федерации признаются физические лица, фактически находящиеся в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев, независимо от наличия гражданства Российской Федерации или вида на жительство. Разница между резидентом и нерезидентом достаточно значительна, а именно в 17% (налоговая ставка НДФЛ нерезидента Российской Федерации составляет 30%, в то время как резиденты платят 13 или 15% в зависимости от получаемого ими дохода). Следовательно, если действовать согласно указанному правилу, то все жители ДНР и ЛНР на момент принятия новых территорий в состав Российской Федерации не должны были получить статус налогового резидента, что, несомненно, поставило бы их в менее выгодное положение по сравнению со всеми остальными лицами, постоянно проживающими на территории Российской Федерации.

В соответствии с изменениями, внесенными в НК РФ¹¹, физические лица, имеющие постоянное место проживания на территории ДНР и ЛНР на дату 30 сентября 2022 года, были признаны налоговыми резидентами на 2022 год в случае подачи ими составленного в свободной форме заявления в налоговый орган. Данное заявление необходимо было подать в срок, предусмотренный п. 1 ст. 229 НК РФ для предоставления налоговой декларации по НДФЛ за налоговый период 2022 года (то есть в срок до 2 мая 2023 года). При этом важно отметить, что физические лица, имеющие постоянное место проживания на территории ДНР и ЛНР на дату 30 сентября 2022 года, освобождались от налогообложения по НДФЛ в отношении доходов, полученных в 2022 году от юридических и физических лиц, имеющих правовую привязку к территории ДНР и ЛНР, но при условии уплаты налогов с указанного дохода по законодательству ДНР и ЛНР, что позволяет указанным субъектам избежать двойного налогообложения¹².

¹⁰ О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»: Федеральный закон от 21.11.2022 № 451-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.11.2022. № 48. Ст. 8318.

¹¹ О внесении изменений в статью 4 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2022 № 564-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 02.01.2023. № 1 (часть I). Ст. 11.

¹² Елина Л. А. Апгрейд налоговых правил для резидентов ДНР, ЛНР, ЗО и ХО // Главная книга. 2023. № 4. С. 23–25.

В отношении 2023 года указанный акт установил в качестве общего правила, что физические лица, имевшие постоянное место жительства на территории ДНР и ЛНР по состоянию на 30 сентября 2022 года, признавались налоговыми резидентами на каждую дату получения ими дохода в течение 2023 года. Однако несмотря на то, что статус налогового резидента фактически презюмировался, в дальнейшем он требовал своего подтверждения: по итогам 2023 года было необходимо провести проверку соответствия физического лица критериям, предусмотренным в п. 2 ст. 207 НК РФ (фактическое нахождение в Российской Федерации не менее 183 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев). В случае несоответствия данным требованиям физическое лицо лишалось статуса налогового резидента и было обязано в срок до 2 мая 2024 года (в срок предоставления налоговой декларации по НДФЛ) подать в соответствующий налоговый орган заявление о неподтверждении статуса налогового резидента для налогового периода 2023 года.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что переходный период в сфере налогообложения для налогоплательщиков из ДНР и ЛНР предусматривает, во-первых, льготный период, в течение которого соответствующим субъектам необходимо предпринять требуемые российским законодательством действия прежде, чем они окажутся в налоговых правоотношениях, регулируемых российским законодательством о налогах и сборах, и, во-вторых, определяет различные сроки и требования к совершаемым действиям в зависимости от конкретного вида субъекта экономической деятельности.

В качестве второго содержательного аспекта переходного периода в сфере налогообложения можно выделить особенности проведения налогового контроля. В закон Российской Федерации от 2 марта 1991 № 943–1 «О налоговых органах Российской Федерации»¹³ были внесены дополнения в п. 3 ст. 7, предусматривающие, что налоговый контроль на территориях ДНР, ЛНР в части закончившихся до 31 декабря 2022 года (включительно) налоговых периодов финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков, зарегистрированных на соответствующих территориях, осуществляется налоговыми органами в формах, предусмотренных нормативными правовыми актами соответствующих территорий, регулирующими налоговые правоотношения. При этом важно отметить, что правительства ДНР и ЛНР утвердили положения о порядке администрирования от-

¹³ О налоговых органах Российской Федерации: Закон РФ от 21.03.1991 № 943–1 // Бюллетень нормативных актов. 1992. № 1.

дельных налогов и сборов¹⁴ на своих территориях в переходный период, предусмотрев, что проверки деятельности налогоплательщиков, иные мероприятия налогового контроля, которые проводились в соответствии с нормативными актами, действовавшими в новых регионах, должны быть завершены не позднее 1 апреля 2023 года. Таким образом, уже находясь в составе Российской Федерации с 30 сентября 2022 года и применяя российское налоговое законодательство с 1 января 2023 года, ДНР и ЛНР продолжали до 1 апреля 2023 года проводить налоговые проверки по законодательству уже не существующих государств (ДНР и ЛНР)¹⁵. Установление данного подхода объяснимо тем, что применение правил нового законодательства невозможно к налоговым периодам, в рамках которых налогоплательщики подчинялись иным правилам по ведению документации, расчетам и т. п. Распространение новых правил на прошлые налоговые периоды заведомо означало бы привлечение всех субъектов минимум к налоговой ответственности, так как данные налогоплательщики по объективным причинам не соответствовали требованиям российского налогового законодательства.

Третьей содержательной особенностью переходного периода в сфере налогообложения на территории ДНР и ЛНР является отложенное применение на соответствующих территориях контрольно-кассовой техники (далее — ККТ). Согласно ст. 1.2 Федерального закона от 22 мая 2003 года № 54-ФЗ «О применении контроль-

¹⁴ Об утверждении Положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период: Указ врио Главы Донецкой Народной Республики № 31 от 22.11.2022 г. // Официальный сайт Главы Донецкой Народной Республики. URL: https://glavdnr.ru/doc/ukazy/Ukaz_31_22112022.pdf?ysclid=ltgv0zgyuj457558230; Об утверждении положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Луганской Народной Республики в переходный период: Постановление Правительства Луганской Народной Республики от 24.11.2022 № 803/22 // Официальный сайт Правительства Луганской Народной Республики URL: <https://sovminlr.ru/akty-soveta-ministrov/postanovleniya/30070-ob-utverzhdenii-polozheniya-o-poryadke-administrirvaniya-otdelnyh-nalogov-i-sborov-na-territorii-luganskoy-narodnoy-respubliki-v-perehodnyy-period.html>

¹⁵ О налоговой системе: Закон Донецкой Народной Республики от 25 декабря 2015 г. № 99-ИНС // Официальный сайт Народный совет Донецкой Народной республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-o-nalogovoj-sisteme-donetskoj-narodnoj-respubliki/>; О налоговой системе: Закон Луганской Народной Республики от 28.12.2015 № 79-II // Официальный сайт Народный совет Луганской Народной республики. URL: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/2238/?ysclid=ltgvcmс7jk760278273>; Об утверждении Порядка проведения контрольно-проверочной работы органами доходов и сборов Донецкой Народной Республики: Постановление Правительства Донецкой Народной Республики от 25.12.2020 № 87–12 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: <http://npa.dnronline.su/2021-01-15/postanovlenie-pravitelstva-dnr-87-12-ot-25-12-2020-g-ob-utverzhdenii-poryadka-provedeniya-kontrolno-proverochnoj-raboty-organami-dohodov-i-sborov-donetskoj-narodnoj-respubliki.html?ysclid=ltgvfd181w709689190>; Об утверждении Порядка проведения контрольно-проверочной работы органами налогов и сборов Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной республики от 28.03.2017 № 140/17 // Официальный сайт Правительства Луганской Народной Республики. URL: https://sovminlr.ru/akt/31.03.2017/140_17.pdf; Подкопаев М. В. Устанавливаются нюансы налогообложения в новых регионах РФ // Бухгалтер Крыма. 2023. № 2. С. 36–46.

но-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»¹⁶ применение ККТ, включенной в реестр ККТ, является обязательным для всех организаций и индивидуальных предпринимателей при осуществлении ими расчетов, что означает их обязанность при осуществлении расчета выдать кассовый чек или бланк строгой отчетности на бумажном носителе и (или) направить указанные документы в электронной форме покупателю (клиенту).

Однако согласно ст. 7.2 указанного Закона, на территориях ДНР и ЛНР обязанность организаций и индивидуальных предпринимателей при осуществлении ими расчетов применять ККТ наступает только с 1 февраля 2025 года. Причем указанный срок может быть продлен Правительством РФ не более чем на три года. Установление достаточно длительного переходного периода в отношении ККТ видится обоснованным, так как существующая на данный момент ККТ представляет собой электронные вычислительные машины, иные компьютерные устройства и их комплексы, которые теперь не только обеспечивают запись, хранение фискальных данных и печать фискальных документов, но и обеспечивают передачу фискальных документов в налоговые органы через оператора фискальных данных (ст. 1.1). Для того чтобы обеспечить качественную работу ККТ на территориях новых субъектов, необходимо предварительно создать полноценную телекоммуникационную систему, что в нынешней геополитической обстановке является достаточно затруднительным.

В обозначенный период при осуществлении расчетов наличными деньгами или с использованием электронного средства платежа по требованию покупателя (клиента) организации и индивидуальные предприниматели новых регионов выдают покупателю (клиенту) документ, подтверждающий факт осуществления расчета между организацией или индивидуальным предпринимателем и покупателем (клиентом), содержащий его наименование, порядковый номер и реквизиты, установленные абзацы 4–12 п. 1 ст. 4.7 указанного выше федерального закона (дату, время и место (адрес) осуществления расчета; наименование организации-пользователя или ФИО индивидуального предпринимателя — пользователя; ИНН пользователя; применяемую при расчете систему налогообложения; признак расчета; наименование товаров, работ, услуг; сумму расчета с отдельным указанием ставок и сумм НДС по этим ставкам; форму расчета; должность и фамилию лица, осуществившего расчет с покупателем (клиентом)).

Обозначенные выше объективные проблемы с телекоммуникационными системами, их стабильностью, отсутствие электронных версий документов предопределили четвертую содержательную особенность переходного периода в сфере налогообложения, определив специфику порядка предоставления отчетности

¹⁶ О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 26.05.2003. № 21. Ст. 1957.

налогоплательщиками. Согласно п. 3 ст. 80 НК РФ, налоговую декларацию (расчет) и прилагаемые к ней документы можно представлять в налоговый орган как на бумажном носителе, так и в электронной форме, однако исключительно электронная форма предусмотрена для определенных категорий налогоплательщиков (например, среднесписочная численность работников которых за предшествующий календарный год превышает 100 человек; вновь созданными (в том числе при реорганизации) организациями, численность работников которых превышает 100 человек). В то время как согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона от 21 ноября 2022 года № 443-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷, все налогоплательщики (плательщики сборов, страховых взносов, налоговые агенты), которые на день принятия в Российскую Федерацию новых субъектов имели правовую привязку к соответствующей территории, могли предоставлять налоговые декларации (расчеты) за налоговые (отчетные, расчетные) периоды, начало которых приходится на период с 30 сентября 2022 года по 31 декабря 2023 года включительно, журнал учета полученных и выставленных счетов-фактур и иные документы, представление которых предусмотрено НК РФ, как в электронной форме, так и на бумажном носителе. Причем интересной особенностью является то, что Положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории ДНР и ЛНР в переходный период¹⁸ сократили сроки для предоставления необходимых документов: согласно налоговому законодательству ДНР и ЛНР¹⁹, продолжавшему действовать до 1 января 2023 года, срок представления деклараций составлял 30 календарных дней, наступающих за последним календарным днем отчетного (налогового) года, в то время как правила переходного периода определили, что нало-

¹⁷ О внесении изменений в статью 4 части первой, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2022 № 443-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 28.11.2022. № 48. Ст. 8310.

¹⁸ Об утверждении Положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период: Указ врио Главы Донецкой Народной Республики № 31 от 22.11.2022 г. // Официальный сайт Главы Донецкой Народной Республики. URL: https://glavadnr.ru/doc/ukazy/Ukaz_31_22112022.pdf?ysclid=ltgv0zgujy457558230; Об утверждении положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Луганской Народной Республики в переходный период: Постановление Правительства Луганской Народной Республики от 24.11.2022 № 803/22 // Официальный сайт Правительства Луганской Народной Республики URL: <https://sovminlr.ru/akty-soveta-ministrov/postanovleniya/30070-ob-utverzhdenii-polozeniya-o-poryadke-administrirovaniya-otdelnyh-nalogo-v-i-sborov-na-territorii-luganskoy-narodnoy-respubliki-v-perehodnyy-period.html>

¹⁹ О налоговой системе: Закон Донецкой Народной Республики от 25 декабря 2015 г. № 99-ИНС // Официальный сайт Народный совет Донецкой Народной республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-o-nalogovoj-sisteme-donetskoj-narodnoj-respubliki/>; О налоговой системе: Закон Луганской Народной Республики от 28.12.2015 № 79-II // Официальный сайт Народный совет Луганской Народной республики. URL: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/2238/?ysclid=ltgvcmc7jk760278273>;

говая отчетность за налоговый (отчетный) период, завершившийся в любой срок до 31 декабря 2022 года, сдается не позднее 20 января 2023 года. Причем немаловажным является то, что уточнение данных деклараций не допускалось, а уплатить по соответствующим налогам требовалось в течение 10 рабочих дней, следующих за предельным сроком представления налоговой отчетности. Следовательно, все указанные обязательства должны были быть погашены не позднее 3 февраля 2023 года. Вместе с этим необходимо отметить, что действие отсрочек и рассрочек по налоговым обязательствам и задолженностям, предоставленным по законодательству ДНР и ЛНР²⁰, было прекращено 31 декабря 2022 года независимо от оставшейся суммы или срока²¹.

Изменение указанных сроков (предоставления деклараций, действия отсрочек, рассрочек), очевидно, обосновывалось стремлением обеспечить более быстрый переход к новым правилам налогового администрирования, тем самым снизив нагрузку на налоговые органы на территории ДНР и ЛНР, вынужденные работать параллельно по двум разным налоговым системам. Необходимость более быстрого перехода на российское законодательство в контексте указанных моментов была обусловлена еще и тем, что с 1 января 2023 года начало действовать изменение, затронувшее каждого налогоплательщика в Российской Федерации, а именно введение единого налогового счета (далее — ЕНС). Так как перенос данных и формирование ЕНС для каждого налогоплательщика — это долгий и трудоемкий процесс,

²⁰ О налоговой системе: Закон Донецкой Народной Республики от 25 декабря 2015 г. № 99-ІНС // Официальный сайт Народный совет Донецкой Народной республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-o-nalogovoj-sisteme-donetskoj-narodnoj-respubliki/>; О налоговой системе: Закон Луганской Народной Республики от 28.12.2015 № 79-II // Официальный сайт Народный совет Луганской Народной республики. URL: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/2238/?ysclid=ltgvctmc7jk760278273>;

²¹ Об утверждении Положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период: Указ врио Главы Донецкой Народной Республики № 31 от 22.11.2022 г. // Официальный сайт Главы Донецкой Народной Республики. URL: https://glavadnr.ru/doc/ukazy/Ukaz_31_22112022.pdf?ysclid=ltgv0zguuj457558230; Об утверждении положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Луганской Народной Республики в переходный период: Постановление Правительства Луганской Народной Республики от 24.11.2022 № 803/22 // Официальный сайт Правительства Луганской Народной Республики URL: <https://sovminlr.ru/akty-soveta-ministrov/postanovleniya/30070-ob-utverzhdenii-polozeniya-o-poryadke-administrirovaniya-otdelnyh-nalogov-i-sborov-na-territorii-luganskoy-narodnoy-respubliki-v-perehodnyy-period.html>

то в отношении налогоплательщиков ДНР (п. 4)²² и ЛНР (п. 1.5)²³ было установлено правило, согласно которому, непогашенные по состоянию на 1 июля 2023 г. задолженности по налогам юридических лиц и физических лиц — предпринимателей за налоговые (отчетные) периоды до 1 января 2023 г. были учтены в сальдо ЕНС, уменьшая его и порождая процедуру взыскания задолженности, предусмотренную налоговым законодательством Российской Федерации.

Пятая содержательная особенность переходного периода в сфере налогообложения связана с ответственностью в сфере налогообложения. Согласно п. 5 Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2022 года № 2529 «Об утверждении особенностей применения законодательства о налогах и сборах на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в 2023 году»²⁴, в отношении налогоплательщиков (плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, налоговых агентов), которые на день принятия в Российскую Федерацию имели правовую привязку к территориям ДНР и ЛНР, до 31 декабря 2023 года включительно не применялась ответственность за следующие налоговые правонарушения: за нарушение установленного способа представления налоговой декларации (расчета), нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (базы для исчисления страховых взносов) и (или) за неуплату сумм налога (сбора, страховых взносов). На сегодня текст статьи, содержащей перечень налоговых правонарушений (п. 3.1 ст. 4 НК РФ), в отношении которых не применялась налоговая ответственность, изменен, на 2024 год за Правительством РФ была сохранена возможность издавать нормативные правовые акты, предусматривающие особенности неприменения ответственности в 2024 году к лицам, состоящим на учете в налоговых органах по ме-

²² Об утверждении Положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период: Указ врио Главы Донецкой Народной Республики № 31 от 22.11.2022 г. // Официальный сайт Главы Донецкой Народной Республики. URL: https://glavadnr.ru/doc/ukazy/Ukaz_31_22112022.pdf?ysclid=ltgv0zguuj457558230; Об утверждении положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Луганской Народной Республики в переходный период: Постановление Правительства Луганской Народной Республики от 24.11.2022 № 803/22 // Официальный сайт Правительства Луганской Народной Республики URL: <https://sovminlr.ru/akty-soveta-ministrov/postanovleniya/30070-ob-utverzhenii-polozheniya-o-poryadke-administrirovaniya-otdelnyh-nalogo-i-sborov-na-territorii-luganskoy-narodnoy-respubliki-v-perehodnyy-period.html>

²³ Об утверждении положения о порядке администрирования отдельных налогов и сборов на территории Луганской Народной Республики в переходный период: Постановление Правительства Луганской Народной Республики от 24.11.2022 № 803/22 // Официальный сайт Правительства Луганской Народной Республики URL: <https://sovminlr.ru/akty-soveta-ministrov/postanovleniya/30070-ob-utverzhenii-polozheniya-o-poryadke-administrirovaniya-otdelnyh-nalogo-i-sborov-na-territorii-luganskoy-narodnoy-respubliki-v-perehodnyy-period.html>

²⁴ Об утверждении особенностей применения законодательства о налогах и сборах на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в 2023 году: Постановление Правительства РФ от 30.12.2022 № 2529 // Собрание законодательства РФ. 02.01.2023. № 1 (часть II). Ст. 329.

сту нахождения (месту жительства) на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской области, Херсонской области.

В качестве шестой содержательной особенности можно выделить то, что правила переходного периода затронули не только общие положения (перечень налогоплательщиков, налоговый контроль, отчетность, ответственность и т. п.), но и отдельные налоги, сборы, страховые взносы и специальные налоговые режимы. Представляется правильным рассмотреть соответствующие особенности отдельно в рамках каждого из указанных правовых явлений.

Особый порядок в той или иной мере затронул практически все федеральные налоги и сборы, но видится необходимым заострить внимание на самых основных и важных с практической точки зрения моментах.

Переходный период в сфере налогообложения на территории ДНР и ЛНР в значительной степени затронул правила, связанные с налогом на добавленную стоимость (далее — НДС). НДС представляет собой косвенный налог, а именно добавленную к цене реализуемого товара (работы, услуги, имущественного права) сумму НДС, которая исчисляется по правилам, установленным НК РФ. По общему правилу с 1 января 2023 года в ДНР и ЛНР применяются нормы российского налогового законодательства, которое предусматривает ряд особенностей для налогоплательщиков с новых территорий.

Так, согласно ст. 162.3 НК РФ, плательщики НДС, которые на день принятия в состав Российской Федерации имели правовую привязку к территориям ДНР и ЛНР и которые используют при производстве и (или) реализации товаров товары, приобретенные до начала применения российского налогового законодательства и обязательно учтенные при инвентаризации, определяют налоговую базу по НДС как разницу между стоимостью реализованных товаров, определяемую в соответствии со ст. 154 НК РФ с учетом налога, и стоимостью приобретения указанных товаров с учетом налога (за исключением амортизируемого имущества). В то время как общий порядок определения налоговой базы при реализации товаров (работ, услуг) предусматривает, что налоговая база определяется как стоимость этих товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из цен по ст. 105.3 НК РФ, с учетом акцизов (для подакцизных товаров) и без включения суммы налога.

Применяемый подход к плательщикам НДС, находящимся на территории ДНР и ЛНР, не является новым для налогового устройства Российской Федерации, он используется в отношении закупленных у физических лиц (не являющихся плательщиками НДС) сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, отдельных видов электронной, бытовой техники, автомобилей и мотоциклов (п. 4, 5.1 ст. 154 НК РФ). Выбор законодателем межценового метода для налогоплательщиков из ДНР и ЛНР обусловлен стремлением не превращать соответствующие операции в крайне невыгодные с точки зрения налогообложения, так как плательщи-

ки из новых регионов до 1 января 2023 года не были плательщиками НДС и не могут предъявить его к вычету²⁵.

Вместе с этим исчисление НДС для плательщиков с новых территорий производится с применением налоговых ставок в размере 0; 9,09 или 16,67% (ст. 162.3 НК РФ), что обеспечивает меньшую налоговую нагрузку на соответствующих плательщиков, так как для сравнения стандартные налоговые ставки по НДС составляют 0; 10 и 20%.

Причем важно обратить внимание на то, что необходимость начисления НДС по российским правилам зависела от того, предпринимал ли потенциальный налогоплательщик определенные юридически значимые действия или нет. Как было указано выше, по общему правилу российское налоговое законодательство начало свое действие на новых территориях с 1 января 2023 года, однако юридические лица и физические лица — предприниматели могли подать заявление о включении их в соответствующий реестр до 31 декабря 2022 года. В таком случае с момента внесения необходимых сведений в реестр данным лицам следовало начислять НДС (либо по основным, либо по специальным ставкам, которые начали действовать только с 1 января 2023 года)²⁶. Если такие действия не были предприняты, то для данных субъектов до 31 декабря 2022 года продолжало действовать правило о необходимости уплаты налога с оборота, предусмотренного в ДНР и ЛНР.

Наряду с указанными особенностями освобождение от уплаты НДС для плательщиков из новых регионов также имеет важные особенности, продиктованные объективными обстоятельствами. Так, право на освобождение от исполнения обязанностей плательщика НДС имеет налогоплательщик-организация при условии, что сумма его выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога за три предшествующих последовательных календарных месяца не превышает в совокупности 2 млн рублей (п. 1 ст. 145 НК РФ). Согласно письму Министерства финансов Российской Федерации от 11 ноября 2022 года № 03-07-07/109883²⁷, документами, подтверждающими право на применение освобождения от исполнения обязанностей плательщика НДС, являются выписки из книги продаж и книги учета доходов и расходов и хозяйственных операций. Однако в связи с объективными обстоятельствами, а именно отсутствием документации, предусмотренной российским законодательством, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность на территории новых субъектов до 1 января 2023 года, могли подтверждать наличие у них права на освобожде-

²⁵ Зайцева С. Н. Особенности определения базы по НДС налогоплательщиками новых регионов РФ // НДС: проблемы и решения. 2023. № 3. С. 10–14; Подкопаев М. В. Особенности учета НДС в новых регионах РФ // Бухгалтер Крыма. 2023. № 4. С. 25–30.

²⁶ Елина Л. А. Особые налоговые правила для ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей // Главная книга. 2022. № 24. С. 36–38.

²⁷ Об определении ИП размера выручки от реализации в целях применения освобождения от НДС: Письмо Минфина России от 11.11.2022 № 03-07-07/109883 // СПС «КонсультантПлюс».

ние от уплаты НДС с 1 января 2023 года любыми имеющимися сведениями (документами), подтверждающими размер фактической выручки от реализации товаров (работ, услуг), не превышающей 2 млн рублей за три предшествующих последовательных календарных месяца²⁸.

Причем важным моментом являлось и то, что, согласно письму Министерства финансов Российской Федерации от 23 августа 2019 года № 03-07-14/64961²⁹, невозможно отказать в применении права на освобождение от уплаты НДС ввиду отсутствия у соответствующих лиц выручки, полученной от реализации товаров (работ, услуг). Следовательно, вновь созданные до 1 января 2023 года юридические лица и индивидуальные предприниматели ДНР и ЛНР имели право на применение освобождения от исполнения обязанности по исчислению и уплате НДС с момента постановки их на учет в налоговых органах³⁰.

Примечательным является то, что переходный период и его особые правила затронули не только налогоплательщиков новых регионов, но и налогоплательщиков из иных субъектов Российской Федерации, которые связаны с ДНР и ЛНР в рамках своей профессиональной деятельности. Так, одним из важных моментов, связанных с уплатой НДС, является определение места реализации товара (работы, услуги), так как только то, что реализуется на территории Российской Федерации, является объектом обложения налогом (пп. 1 п. 1 ст. 146 НК РФ). В качестве документов, подтверждающих место выполнения работ (оказания услуг), принимаются: контракт, заключенный с иностранными или российскими лицами, и документы, подтверждающие факт выполнения работ (оказания услуг) (п. 4 ст. 148 НК РФ). Однако в отношении места реализации работ (услуг), выполненных (оказанных) на территориях ДНР и ЛНР, временно применялся особый порядок определения места реализации этих работ (услуг), который сводился к тому, что местом таких работ не признавалась Российская Федерация. Следовательно, данные работы не подлежали обложению НДС в Российской Федерации. Разумеется, данный порядок распространялся только на определенные договоры, которые попадали под критерии, установленные в п. 2.2 ст. 148 НК РФ. Под указанный порядок, например, попадали договоры о выполнении работ (оказании услуг), заключенные до 31 декабря 2022 года, работы (услуги) по которым выполнены (оказаны) до 31 декабря 2022 года (включительно) и оплата по которым в полном объе-

²⁸ Зайцева С. Подтверждение права на освобождение от уплаты НДС плательщикам новых регионов РФ // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2023. № 4. С. 59–62; О применении статьи 145 НК РФ: Письмо ФНС № СД-4-3/1232@ // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ О применении ИП права на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика НДС, а также о правах, обязанностях и ответственности налоговых органов, их должностных лиц: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 23 августа 2019 года № 03-07-14/64961 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Зайцева С. Н. Новые регионы РФ и НДС: разъяснения компетентных органов // НДС: проблемы и решения. 2023. № 3. С. 22–35.

ме поступила до 25 января 2023 года включительно на открытый в банке счет налогоплательщика³¹.

Правила переходного периода затронули и второй косвенный налог, существующий в Российской Федерации, — акцизы. Специальные правила переходного периода касаются налогоплательщиков акцизов, осуществляющих производство алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции, табачной продукции, которые на день принятия ДНР и ЛНР в Российскую Федерацию имели правовую привязку к соответствующим территориям (ст. 206.1 НК РФ). Указанная статья предписывает организациям, осуществляющим производство алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции, табачной продукции на территории ДНР или ЛНР, провести инвентаризацию этилового спирта (приобретенного, но не использованного для производства) и остатков алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции, табачной продукции (акцизный налог по которым был уплачен по правилам, действовавшим в ДНР и ЛНР). Результаты проведенной инвентаризации было необходимо передать в налоговые органы до 1 февраля 2023 года, что в дальнейшем позволяло производителям при совершении налогооблагаемых операций с учтенной по результатам инвентаризации продукцией уменьшать исчисленный акциз на сумму акцизного налога, уплаченную в соответствии с законодательством ДНР, ЛНР в отношении этой продукции.

Дополнительно в отношении налогоплательщиков, осуществляющих производство сигарет, и (или) папирос, и (или) сигарилл, и (или) биди, и (или) кретека и (или) ввоз в Российскую Федерацию указанных подакцизных товаров установили на период с 1 сентября 2023 года до 31 декабря 2023 года иные коэффициенты Т и Тв, которые принимались равными 1, что является минимальным коэффициентом, согласно положениям п. 9 и 10 ст. 194 НК РФ.

Вместе с этим были изменены сроки предоставления уведомления о максимальных розничных ценах, предусмотренные ст. 187.1 НК РФ, в отношении максимальных розничных цен, нанесенных в январе 2023 года: в налоговый орган по месту учета — не позднее 31 января 2023 года, в таможенный орган по месту таможенного декларирования подакцизных товаров — одновременно с представлением декларации на товары, в то время как общее правило предусматривает подачу уведомления не позднее чем за 10 календарных дней до начала налогового периода (п. 2 Приказ ФТС России от 16 ноября 2021 года № 990³² и п. 3 ст. 187.1 НК РФ)³³.

³¹ Подкопаев М. В. Положения налогового законодательства для новых регионов Российской Федерации // Бухгалтер Крыма. 2022. № 12. С. 19–34.

³² Об утверждении формата и структуры уведомления о максимальных розничных ценах на табачные изделия и порядка его представления в таможенные органы в электронном виде: Приказ ФТС России от 16.11.2021 № 990 // СПС «КонсультантПлюс».

³³ Брызгалин А. В., Федорова О. С., Королева М. В., Шишова Е. А., Лебедева М. Ю., Набиуллина Л. Р., Ветров Н. Е., Порошина К. В., Терновой И. А. Основные изменения в Налоговом кодексе в 2023 году // Налоги и финансовое право. 2023. № 1. С. 12–122, 138–146.

Следующим федеральным налогом является НДФЛ, однако так как все основные особенности указанного налога касались статуса налогового резидента, о котором было рассказано выше, то представляется правильным не повторяться в этом вопросе и перейти к рассмотрению следующего налога — налога на прибыль организаций.

Полноценное применение на территориях новых субъектов положений российского налогового законодательства, связанных с налогом на прибыль, требует совершения предварительных подготовительных действий, так как одним из важных составляющих данного налога являются наличие сведений об имеющемся у налогоплательщика имуществе. Так, п. 1 ст. 257 НК РФ был дополнен положениями, раскрывающими базовые категории, на которых основывается порядок определения стоимости амортизируемого имущества. В частности, для налогоплательщиков, которые на момент присоединения новых территорий к Российской Федерации имели правовую привязку к территориям ДНР и ЛНР, была определена специфика таких категорий, как «первоначальная стоимость объекта амортизируемого имущества», «остаточная стоимость объекта амортизируемого имущества», «первоначальная стоимость и сумма амортизации».

Вместе с этим ст. 313 НК РФ была дополнена положениями, посвященными инвентаризации имущества налогоплательщиков, которые на момент присоединения новых территорий к Российской Федерации имели правовую привязку к территориям ДНР и ЛНР. В частности, указанным субъектам было предписано провести инвентаризацию имеющегося имущества, имущественных прав, требований и обязательств в срок до 31 марта 2023 года. В указанный срок налогоплательщики были обязаны предоставить в налоговый орган акт с приложением инвентаризационных описей. Причем важной деталью является то, что сведения инвентаризационных описей последующему уточнению налогоплательщиком не подлежат и являются начальными данными налогоплательщика об объектах налогового учета³⁴.

Налог на прибыль организаций относится к общей системе налогообложения и включается в список налогов, которые не нужно уплачивать в случае перехода налогоплательщика на специальный налоговый режим. В связи с этим представляется правильным сделать вывод, что законодатель уделил большее внимание в рамках переходного периода именно специальным налоговым периодам (особенности которых будут рассмотрены далее), чем налогу на прибыль, создавая в рамках специальных режимов более льготные условия для налогоплательщиков из новых регионов.

Следующие особенности переходного периода затронули налог на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ). Согласно п. 1 ст. 334 НК РФ, по обще-

³⁴ Галочкина А. Б. Особенности налогообложения новых регионов РФ // Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения. 2023. № 1. С. 10–18.

му правилу плательщиками НДС признаются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако для плательщиков из новых регионов, у которых по объективным причинам данные документы отсутствовали, установили особый порядок в п. 3 ст. 334 НК РФ. В отношении новых субъектов Российской Федерации предусмотрено, что плательщиками НДС признаются организации, которые на 30 сентября 2022 года имели правовую привязку к территориям ДНР и ЛНР и которые признаются пользователями недр либо по российскому законодательству, либо в соответствии с порядком, действовавшим в регионе ранее³⁵. Согласно ст. 12 ФКЗ «О принятии», данное правило будет действовать до 1 марта 2026 года.

Похожая ситуация сложилась и в отношении сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов. По общему правилу, согласно п. 1 и 2 ст. 333.1 НК РФ, плательщиками указанных сборов являются российские организации и предприниматели, получившие в установленном российским законодательством порядке разрешение на добычу объектов животного мира на территории Российской Федерации или разрешение на добычу (вылов) водных биологических ресурсов соответственно. При этом в п. 2.1 ст. 333.1 НК РФ для плательщиков сборов с новых регионов, у которых отсутствует необходимое разрешение, установили особый порядок. Предусмотрено, что плательщиками сбора признаются организации, которые на 30 сентября 2022 года имели правовую привязку на территории новых регионов и имели лицензии и иные разрешительные документы на добычу (вылов) водных биологических ресурсов. В указанном случае аналогично происходит отсылка к ст. 12 ФКЗ «О принятии», на основе которой делается вывод, что до 1 марта 2026 года будут признаваться лицензии и иные разрешительные документы, выданные как по российскому законодательству, так и по порядку, действовавшему в регионе ранее³⁶.

Специфические правила переходного периода затронули и водный налог³⁷. Согласно ст. 333. 12 НК РФ, ставки водного налога дифференцируются по видам водопользования, экономическим районам, бассейнам морей, рек и озер. Соответственно, при присоединении новых территорий и фактическом превращении Азовского моря во внутреннее море Российской Федерации законодательство Российской Федерации должно было подвергнуться трансформации под указанную объективную реальность.

³⁵ Подкопаев М. В. Устанавливаются нюансы налогообложения в новых регионах РФ // Бухгалтер Крыма. 2023. № 2. С. 36–46.

³⁶ Там же.

³⁷ По вопросу исчисления и уплаты водного налога (вместе с Письмом Минфина России от 26.07.2023 № 03-06-05-02/70385) // Письмо ФНС России от 02.08.2023 № СД-4-3/9971@ // СПС «КонсультантПлюс».

Приказом Росстандарта от 21 июня 2023 года № 411-ст «Об утверждении Изменения 17/2023 ОКЭР к Общероссийскому классификатору экономических регионов» в ОКЭР были внесены изменения, согласно которым территории ДНР и ЛНР включили в состав Центрально-Черноземного экономического района. Сроком вступления указанных изменений было определено 1 августа 2023 года, при этом право на досрочное применение этих положений в правоотношениях возникло с 4 октября 2022 года.

Одной из особенностей налогового права Российской Федерации является то, что налог считается установленным лишь в том случае, когда определены налогоплательщики и все элементы налогообложения, установленные в ст. 17 НК РФ. Отсутствие хотя бы одного элемента налога предопределяет невозможность уплаты и взимания этого налога. Соответственно, до внесения соответствующих изменений в ОКЭР ставки водного налога в отношении водных объектов, расположенных на территории ДНР и ЛНР, не были установлены, следовательно, при осуществлении водопользования на указанных территориях водный налог не исчислялся и не уплачивался.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что исчисление водного налога при осуществлении водопользования на территории ДНР и ЛНР осуществлялось с 1 августа 2023 года (за исключением водопользования в целях водоснабжения населения, ставки водного налога в отношении которого установлены вне зависимости от места расположения водного объекта).

Следующий федеральный платеж, который затронул переходный период в сфере налогообложения для плательщиков из ДНР и ЛНР, является федеральный сбор — государственная пошлина. Однако все внесенные изменения касались исключительно предоставления льгот плательщикам государственной пошлины. Согласно п. 3 ст. 333.35 НК РФ, государственная пошлина не уплачивается в следующих случаях:

- за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации лицам, признанным гражданами Российской Федерации в соответствии с ФКЗ «О принятии»;
- за выдачу паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащего электронный носитель информации (паспорта нового поколения), лицам, признанным гражданами Российской Федерации в соответствии с ФКЗ «О принятии»;
- за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации взамен утраченного или пришедшего в негодность указанным в статье лицам, принимавшим (принимавшим) участие в специальной военной операции, а также обеспечивающим (обеспечивавшим) выполнение задач в ходе специальной военной операции на территориях Украины, ДНР, ЛНР, Запорожской области и Херсонской области;

- за выдачу национального водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), а также регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на транспортные средства лицам, признанным гражданами Российской Федерации в соответствии с ФКЗ «О принятии», имевшим на момент подачи заявления о выдаче таких документов действительные документы, выданные по ранее предусмотренному порядку;
- за выдачу национального водительского удостоверения взамен утраченного или пришедшего в негодность указанным в статье лицам, принимающим (принимавшим) участие в специальной военной операции, а также обеспечивающим (обеспечивавшим) выполнение задач в ходе специальной военной операции на территориях Украины, ДНР, ЛНР, Запорожской области и Херсонской области;
- за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, возникших на территориях ДНР и ЛНР до дня вступления в силу ФКЗ «О принятии»;
- за совершение юридически значимых действий (за государственную регистрацию ЮЛ, изменений, вносимых в учредительные документы ЮЛ, ликвидации ЮЛ, физического лица в качестве ИП, прекращения физическим лицом деятельности в качестве ИП) в случаях направления в регистрирующий орган необходимых документов в форме электронных документов;
- за выдачу вида на жительство в Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с ФКЗ «О принятии»;
- за установление факта наличия или отсутствия гражданства Российской Федерации у лиц, указанных в ч. 1 ст. 5 ФКЗ «О принятии».

Вместе с этим от уплаты государственной пошлины за совершение нотариальных действий освобождаются, согласно ст. 333.38 НК РФ, физические лица, признанные гражданами Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 5 ФКЗ «О принятии».

Два оставшихся федеральных налога (налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и налог на сверхприбыль) не содержат специфических правил, относящихся к налогоплательщикам с территорий ДНР и ЛНР, следовательно, применяются в общем порядке.

Следующая группа налогов (региональные налоги) включает в себя три налога, однако анализу могут быть подвергнуты только два из них: налог на имущество организаций и транспортный налог, так как введение налога на игорный бизнес на территории ДНР и ЛНР не предполагается. Очень важной особенностью переходного периода в сфере налогообложения на территории ДНР и ЛНР является то, что они были введены в действие на соответствующих территориях только с 2024 года.

Соответствующие законы ДНР и ЛНР о налоге на имущество организаций были приняты 30 ноября 2023 года³⁸, вступление в силу которых уже осуществлялось по правилам налогового законодательства Российской Федерации (ст. 5 НК РФ), то есть указанные акты начали свое действие с 1 января 2024 года. Несмотря на то, что данные законы содержат небольшое количество статей, в каждом из них затронуты самые основные моменты, определение которых было необходимо для обеспечения применения данных налогов на местах.

В ст. 380 НК РФ, посвященной налоговым ставкам по налогу на имущество организаций, определены верхние пределы, в рамках которых субъекты Российской Федерации могут самостоятельно устанавливать налоговые ставки, действующие на соответствующей территории. Так, закон ДНР «О налоге на имущество организаций» сразу определил налоговые ставки, действующие на территории ДНР, не предусмотрев переходного периода. Согласно ст. 3 указанного закона, налоговая ставка, устанавливается в размере 1%, если иное не определено иными пунктами данной статьи. Иные налоговые ставки определены в максимально допустимых пределах, предусмотренных НК РФ: 2% в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость, и 0,3% в отношении жилых помещений, гаражей, машино-мест, которые принадлежат личному фонду на праве собственности, налоговая база в отношении которых определяется как кадастровая стоимость (до 300 млн рублей).

В отличие от ДНР, в законе ЛНР «О налоге на имущество организации» установлен переходный период. Налоговая ставка на налоговый период 2024–2025 годов составляет 1% в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как среднегодовая стоимость и как кадастровая стоимость. В отношении этих же объектов недвижимого имущества в последующих налоговых периодах налоговая ставка будет составлять 2%. В отношении жилых помещений, гаражей, машино-мест в ЛНР были определены аналогичные ДНР правила, а именно установлена налоговая ставка в размере 0,3%, которая применяется к указанным объектам, если те принадлежат личному фонду на праве собственности и определение их налоговой базы происходит по кадастровой стоимости (до 300 млн рублей).

Согласно п. 3 ст. 12 НК РФ, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливаться налоговые льготы (помимо тех, которые определены на федеральном уровне). Указан-

³⁸ О налоге на имущество организаций: Закона Донецкой Народной Республики № 27-РЗ от 30.11.2023 // Официальный сайт Народного совета Донецкой Народной Республики URL: <https://dnrsovetsu/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-о-naloge-na-imushhestvo-organizatsij/>; О налоге на имущество организаций: Закон Луганской Народной Республики от 30.11.2023 № 16-1 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8100202312010002>

ной возможностью воспользовались власти ДНР (ст. 5) и ЛНР (ст. 4), однако вновь подошли к этому вопросу по-разному.

От уплаты налога на имущество были освобождены следующие категории организаций:

1. Органы публичной власти ДНР и органы государственной и муниципальной власти ЛНР, однако на этом пересечение в рамках формулировки указанных субъектов прекращается. Вместе с этим власти ДНР предоставили освобождение от уплаты указанного налога иным организациям, созданным органами публичной власти ДНР, которые полностью содержатся за счет средств бюджета ДНР. В то время как власти ЛНР, наоборот, сузили сферу применения указанного пункта, обозначив, что, во-первых, дополнительно от уплаты данного налога освобождаются учреждения, находящиеся в ведении государственных и муниципальных органов ЛНР, и, во-вторых, данный пункт действует только в отношении следующего имущества: объектов культурного наследия (памятники истории и культуры) и автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных и пешеходных инженерных учреждений, список которых утверждает Правительством ЛНР.

2. Организации — в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального и местного значения. Вместе с этим власти ДНР дополняют указанный пункт мостами, иными транспортными и пешеходными инженерными сооружениями, но не уточняют, каким именно организациям они должны принадлежать.

3. Организации, являющиеся собственниками (балансодержателями) объектов инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса, содержание которых полностью или частично осуществляется за счет средств бюджета ДНР и ЛНР и (или) местных бюджетов на основании бюджетной сметы или в виде субсидий.

4. Унитарные некоммерческие организации. Однако если власти ДНР ограничиваются организациями, созданными Российской Федерацией в целях осуществления функций и полномочий публично-правового характера, в отношении имущества, используемого для осуществления возложенных на них функций и полномочий, то власти ЛНР расширили перечень тех, кто может создать такую организацию: органы Российской Федерации, ЛНР и местного самоуправления.

5. Организации в сфере спорта. Власти ДНР определили, что освобождению подлежат некоммерческие физкультурно-спортивные организации, занимающиеся проведением занятий физкультурой и спортом без взимания платы, но только в отношении имущества, используемого для нужд физкультуры и спорта. Власти ЛНР подошли к данному вопросу более детально, обозначив большее количество условий для получения освобождения от уплаты налога на имущество организации. Освобождению на территории ЛНР подлежат организации, основным видом экономической деятельности которых является деятельность в области спорта, финан-

сируемые за счет средств бюджета ЛНР и (или) местных бюджетов на основании бюджетной сметы или в виде субсидий, но только в отношении объектов недвижимого имущества, которые включены во Всероссийский реестр объектов спорта. При этом еще одним условием применения указанной налоговой льготы является наличие у организации по состоянию на первое число налогового (отчетного) периода основного вида экономической деятельности, определенного по содержащемуся в ЕГРЮЛ коду основного вида экономической деятельности, соответствующему классу 93.11 «Деятельность спортивных объектов» Общероссийского классификатора видов экономической деятельности.

6. Сельскохозяйственные организации. Несмотря на то, что вид организаций вновь был выбран одинаковым, правила, применяемые в соседних регионах, различаются. Так, в ДНР от уплаты данного налога освобождаются сельскохозяйственные организации в отношении имущества, используемого при производстве сельскохозяйственной продукции, первичной и последующей (промышленной) переработке и реализации этой продукции, а также при оказании услуг сельскохозяйственным товаропроизводителям. Причем освобождение подразумевает возможность уплаты только 50% суммы налога, исчисленного по ставкам, предусмотренным региональным законом. В ЛНР избрали иные критерии, во-первых, четко указав, кого именно следует понимать под сельскохозяйственным товаропроизводителем, отослав к ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Во-вторых, обозначив, что освобождение происходит в отношении имущества, непосредственно используемого ими для производства, переработки сельскохозяйственной продукции и функциональное назначение которого напрямую связано с технологией производства и переработки сельскохозяйственной продукции, при этом не указав, как в ДНР, реализацию этой продукции и оказание услуг сельскохозяйственным товаропроизводителям. В-третьих, с учетом отсутствия указания на размер процентов, на которые происходит снижение размера налога, можно сделать вывод о том, что в ЛНР организации, подходящие под установленные критерии, получают полное освобождение.

Помимо указанных пересекающихся или совпадающих организаций, получающих право на освобождение от уплаты налога на имущество организаций, в каждом регионе были предусмотрены уникальные основания. Так, в ДНР правом на данное освобождение обладают:

- 1) организации, в которых единственным учредителем (участником) является лицо, одновременно осуществляющее полномочия единоличного исполнительного органа, в период прохождения им военной службы по мобилизации или по контракту, либо заключившее контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;

- 2) организации, являющиеся собственниками (балансодержателями) памятников истории и культуры, — в отношении таких объектов недвижимого имущества.

В то время как в ЛНР дополнительно право на освобождение от уплаты налога на имущество организаций предоставляют садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям (юридическим лицам) в отношении имущества общего пользования, используемого ими для осуществления своей уставной деятельности.

Вторым региональным налогом является транспортный налог, по которому в ДНР и ЛНР 30 ноября 2023 года были приняты соответствующие законы³⁹. В отношении указанного налога региональные власти аналогично воспользовались возможностями, предусмотренными НК РФ, и определили налоговые ставки, налоговые льготы и закрепили особенности применения указанных актов.

В ст. 361 НК РФ определены налоговые ставки по транспортному налогу, которые, согласно п. 2 ст. 361 НК РФ, могут быть увеличены (уменьшены) законами субъектов Российской Федерации, но не более чем в десять раз. Законодатели ДНР установили на территории республики налоговые ставки, предложенные НК РФ, в то время как власти ЛНР воспользовались правом, предусмотренным в п. 2 ст. 361 НК РФ, и увеличили налоговые ставки по всем объектам налогообложения в два раза.

В отношении налоговых льгот ДНР и ЛНР вновь пошли разными путями, определив разные категории и разные возможности.

В качестве первого важного аспекта необходимо рассмотреть перечень налогоплательщиков, которым доступны налоговые льготы по транспортному налогу, а именно от транспортного налога освобождаются:

1. Ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий, инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий.

2. Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, Герои Социалистического Труда, полные кавалеры ордена Славы, Герои Луганской Народной Республики, Герои Труда Луганской Народной Республики. Дополнительно в ДНР указанная льгота предоставляется Героям Труда Российской Федерации и Трудовой славы.

3. Физические лица, имеющие право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О со-

³⁹ О транспортном налоге: Закон Донецкой Народной Республики № 28-РЗ от 30.11.2023 // Официальный сайт Народного совета Донецкой Народной Республики URL: https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-transportnom-naloge/?doing_wp_cron=1701435480.0259230136871337890625; О транспортном налоге: Закон Луганской Народной Республики от 30.11.2023 № 17-1 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8100202312010003>

циальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральным законом от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и Федеральным законом от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

Представляется необходимым отметить один важный момент. Согласно ст. 4 Закона ЛНР «О транспортном налоге», указанная льгота предоставляется не «физическим лицам», а «гражданам», что создает противоречие с НК РФ, в котором указано, что не допускается устанавливать налоговые льготы в зависимости от гражданства физических лиц (п. 2 ст. 3 НК РФ).

4. Владельцы средств передвижения, оснащенных исключительно электрическими двигателями. Однако важно отметить, что в законе ЛНР вновь делают акцент на гражданстве и распространяют этот пункт на категорию «транспортные средства», в то время как в ДНР предоставляют это право налогоплательщикам без привязки к гражданству, но только в отношении автомобилей мощностью до 150 лошадиных сил включительно.

5. Общественные организации инвалидов.

6. Организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 процентов, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25 процентов.

Помимо пересекающихся категорий налогоплательщиков, каждый из регионов добавил собственные основания предоставления налоговых льгот. Так, в ДНР от уплаты транспортного налога освобождаются:

- 1) лица из подразделений особого риска, указанные в пункте 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска»;
- 2) на период 2024 года лица, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения в соответствии со ст. 358 НК РФ, — на принадлежащие им транспортные средства, кроме грузовых автомобилей с мощностью двигателя свыше 155 лошадиных сил (свыше 114,0 кВт), воздушных транспортных средств, яхт и других парусно-моторных судов, гидроциклов.

В то время как в ЛНР предоставляют рассматриваемые льготы следующим категориям:

- 1) инвалиды I, II групп;
- 2) один из родителей (усыновителей), опекун, попечитель ребенка-инвалида;
- 3) один из родителей (усыновителей), имеющих троих и более несовершеннолетних детей;
- 4) один из родителей приемной семьи, опекун (попечитель), имеющий на воспитании троих и более несовершеннолетних детей.
- 5) Граждане-участники специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей;
- 6) родители (усыновители) и супруг(а) военнослужащего, погибшего (умершего) вследствие ранения, контузии, увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы.

При этом требуется отметить, что законодатели в ДНР и ЛНР использовали разный подход к оформлению правового регулирования, поэтому перечень субъектов, которым доступна налоговая льгота на территории ЛНР, является исчерпывающим, но в последующих пунктах предусматривается дифференциация возможности использования налоговой льготы по объекту налогообложения. Параллельно с этим в ДНР пошли иным путем, добавив новые категории налогоплательщиков, которым доступны налоговые льготы в отношении специально выделенных объектов налогообложения.

Еще одной особенностью транспортного налога в переходный период является то, что по общему правилу Законы ДНР и ЛНР «О транспортном налоге» вступают в силу с 1 января 2024 года, но при этом законодатель ЛНР закрепил специфические заключительные положения, устанавливающие следующее:

- 1) для налогоплательщиков-организаций в отношении грузовых автомобилей с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы) свыше 155 л. с. (свыше 114,00 кВт) первым налоговым периодом по уплате транспортного налога является 2024 год;
- 2) для налогоплательщиков — физических лиц, а в отношении транспортных средств, не указанных в части 1 настоящей статьи, для налогоплательщиков-организаций первым налоговым периодом по уплате транспортного налога является 2025 год.

Таким образом, можно сделать вывод, что фактически транспортный налог в ЛНР полноценно начнет действовать только с 1 января 2025 года, так как налоговым периодом по транспортному налогу признается один календарный год (ст. 360 НК РФ).

Местные налоги и сборы не могут быть предметом рассмотрения в рамках заявленной темы, так как на территориях ДНР и ЛНР они до сих пор не введены и ориентировочно должны появиться только с 2025 года.

Переходный период в рассматриваемой сфере затронул также и вопросы, связанные с третьим видом платежа, предусмотренного НК РФ, а именно страховых взносов, в частности, индивидуальных предпринимателей, адвокатов, медиаторов, нотариусов, занимающихся частной практикой, арбитражных управляющих, оценщиков, патентных поверенных и иных лиц, занимающихся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой. Согласно п. 1.3 ст. 430 НК РФ, указанные лица, поставленные на учет в налоговых органах на территории ДНР и ЛНР и осуществляющие деятельность в указанных субъектах Российской Федерации, уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, на обязательное медицинское страхование только в совокупном фиксированном размере: в 2023 году — 14 400 рублей; в 2024 году — 25 200 рублей; в 2025 году — 36 000 рублей; в 2026 году — по общему тарифу. Для сравнения, по общему правилу страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, на обязательное медицинское страхование в совокупном фиксированном размере в 2023 году составляли 45 842 рубля, а за 2024 год — 49 500 рублей (пп. 1 п. 1.2 ст. 430 НК РФ). То есть экономия для плательщиков страховых взносов в 2023 году составила 31 442 рубля, а в 2024 году — 24 500 рублей, что, несомненно, облегчает процесс встраивания плательщиков страховых взносов в экономическую систему Российской Федерации.

Следующая особенность переходного периода в сфере налогообложения на территориях ДНР и ЛНР затронула специальные налоговые режимы, под которыми понимается особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов⁴⁰. Согласно п. 2 ст. 18 НК РФ, в Российской Федерации предусмотрено шесть специальных налоговых режимов, но исследуемый переходный период затронул не все из указанных режимов.

Первым специальным налоговым режимом является система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог) (далее — ЕСХН). Переход на ЕСХН стал доступен налогоплательщикам из новых регионов только с 1 января 2023 года, при этом данные лица вправе уведомить об этом налоговый орган не позднее 30 июня 2023 года⁴¹, соответствен-

⁴⁰ Казанцева Е. П. Как организациям и ИП в новых субъектах РФ заполнить уведомление о переходе на УСН? // Упрощенная система налогообложения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2023. № 3. С. 63–66; Подколаев М. В. Установлены особенности налогообложения в новых регионах РФ // Бухгалтер Крыма. 2023. № 2. С. 47–57.

⁴¹ Об утверждении особенностей применения законодательства о налогах и сборах на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в 2023 году: Постановление Правительства РФ от 30.12.2022 № 2529 // Собрание законодательства РФ. 02.01.2023. № 1 (часть II). Ст. 329.

но, после начала фактического применения данного режима (то есть задним числом). В то время как по общему порядку уведомлять о переходе на ЕСХН необходимо не позднее 31 декабря календарного года, предшествующего календарному году, начиная с которого они переходят на уплату ЕСХН (ст. 346.3 НК РФ).

В полномочиях субъектов Российской Федерации находится возможность установить ставку по ЕСХН, которой воспользовались власти ДНР, определив ее в размере 0%⁴². Власти ЛНР указанную возможность на данный момент не реализовали, таким образом сохраняя стандартную налоговую ставку, которая, согласно ст. 346.8 НК РФ, составляет 6%.

Важной особенностью перехода на уплату ЕСХН с 1 января 2023 года или с 1 января 2024 года является то, что данным субъектам не нужно указывать в уведомлении о переходе на уплату ЕСХН данные о доле дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции в общем доходе от реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), полученном ими за 2021 и 2022 годы соответственно, так как по общему правилу, предусмотренному ст. 346.2 НК РФ, переход на ЕСХН возможен только для субъектов, доход которых от сельскохозяйственной деятельности составляет более 70%.

Создавая льготные условия для налогоплательщиков из новых регионов, Правительство РФ учло еще и то, что в связи с переходом на уплату ЕСХН для ранее действующих экономических субъектов у них могли образоваться расходы, которые были оплачены, но не были учтены в рамках налога, уплачиваемого ранее указанным субъектом. Для таких случаев Правительство РФ установило очередность учета таких расходов:

- расходы на приобретение (создание) товаров учитываются в составе расходов по мере реализации этих товаров;
- расходы на приобретение (сооружение, изготовление) основных средств учитываются в составе расходов с учетом положений, предусмотренных п. 2, 4 ст. 346.5 НК РФ.

Обязательным условием для того, чтобы указанные расходы были учтены, является то, что такие товары и (или) основные средства были учтены при проведении налогоплательщиком обязательной инвентаризации.

Вторым специальным налоговым режимом является упрощенная система налогообложения (далее — УСН). Переход на УСН аналогично стал доступен жителям ДНР и ЛНР с 1 января 2023 года с предоставлением им возможности уведомить об этом налоговый орган не позднее 30 июня 2023 года.

⁴² Об установлении ставки единого сельскохозяйственного налога на территории Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики № 467-III от 04.08.2023 // Официальный сайт Народного совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-ustanovlenii-stavki-edinogo-selskohozyajstvennogo-naloga-na-territorii-donetskoj-narodnoj-respubliki/>

Налоговые ставки в рамках УСН предусмотрены двух видов: 6% в случае выбора такого объекта налогообложения как «доходы» и 15% при выборе объекта налогообложения «доходы, уменьшенные на величину расходов» (ст. 346.20 НК РФ). Однако субъекты Российской Федерации имеют право понизить налоговые ставки до 1 и 5% соответственно.

Указанным правом воспользовались в ДНР и ЛНР, приняв 30 ноября 2022 года законы субъектов⁴³, снизив налоговые ставки до 3% в отношении объекта налогообложения «доходы» и до 7% — «доходы, уменьшенные на величину расходов». При этом власти ДНР 9 ноября 2023 года приняли закон⁴⁴, дополнительно уменьшающий налоговые ставки по УСН до 1 и 5% соответственно, но только на период с 1 января 2024 года до 31 декабря 2025 года.

По аналогии с ЕСХН Правительство РФ создало для налогоплательщиков льготные условия, во-первых, разрешив не указывать в уведомлении о переходе на УСН с 1 января 2023 года остаточную стоимость основных средств и размер доходов по состоянию на 1 октября 2022 года, указание которых требуется для определения возможности перехода налогоплательщика на УСН (в случае остаточной стоимости свыше 150 млн рублей или дохода больше 200 млн переход на УСН будет невозможен (ст. 346.12 НК РФ).

Во-вторых, ранее существовавшим организациям и индивидуальным предпринимателям, перешедшим на УСН и выбравшим в качестве объекта налогообложения «доходы, уменьшенные на величину расходов», также позволили учесть расходы, которые были оплачены, но не были учтены при исчислении подлежащего уплате ранее существовавшего на этих территориях налога. Данные расходы учитывались в следующем порядке:

- расходы на приобретение (создание) товаров учитываются в составе расходов по мере реализации этих товаров с учетом положений, предусмотренных пп. 2 п. 2 ст. 346.17 НК РФ;

⁴³ Об установлении ставки налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения на территории Донецкой Народной Республики № 425-IIIС от 30.11.2022 // Официальный сайт Народного совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-ustanovlenii-stavki-naloga-vzimaemogo-v-svyazi-s-primeneniem-uproshhennoj-sistemy-nalogooblozheniya-na-territorii-donetskoj-narodnoj-respubliki/>; Об установлении ставки налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, на территории Луганской Народной Республики: Закон Луганской Народной Республики от 30.11.2022 № 419-III // Официальный сайт Народного совета Луганской Народной Республики. URL: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19345/?ysclid=ltgwp5rae4674364813>

⁴⁴ О внесении изменения в Закон Донецкой Народной Республики «Об установлении ставки налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения на территории Донецкой Народной Республики»: Закон Донецкой Народной Республики № 19-ПЗ от 09.11.2023 // Официальный сайт Народного совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-vnesenii-izmeneniya-v-zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-ustanovlenii-stavki-naloga-vzimaemogo-v-svyazi-s-primeneniem-uproshhennoj-sistemy-nalogooblozheniya-n/>

- расходы на приобретение (сооружение, изготовление) основных средств учитываются в составе расходов с учетом положений, предусмотренных пп. 3 п. 3 ст. 346.16 НК РФ.

Разумеется, на указанные случаи аналогично распространялось правило об обязательной инвентаризации.

Третьим специальным налоговым режимом, имеющим значение для переходного периода в сфере налогообложения на территории ДНР и ЛНР, является патентная система налогообложения (далее — ПСН). В рамках ПСН налогоплательщик оплачивает патент, который позволяет ему осуществлять определенный вид предпринимательской деятельности, причем стоимость патента фактически и является суммой налога.

Согласно п. 2.1 ст. 346.50 НК РФ, ДНР и ЛНР было предоставлено право уменьшить налоговую ставку по ПСН для всех или отдельных категорий налогоплательщиков в отношении периодов 2023 и 2024 годов до 0%, при этом не давая возможности повысить такую ставку в течение указанных периодов, начиная с календарного года, с которого применяется пониженная налоговая ставка.

Однако ни ДНР, ни ЛНР предоставленной возможностью не воспользовались, оставшись на общей налоговой ставке, установленной НК РФ и составляющей 6%. Но при этом в законах, вводящих рассматриваемый специальный налоговый режим, устанавливаются размеры потенциально возможного к получению дохода, что является неотъемлемым компонентом для расчета налога.

Не проводя анализ установленных сумм, представляется правильным отметить несколько особенностей ПСН на территории ДНР и ЛНР. Во-первых, власти ДНР не стали дробить территорию субъекта, создавая отличающиеся режимы для разных муниципальных образований, в то время как в ЛНР обозначили потенциально возможный доход как для территории города Луганска, так и для территории ЛНР, за исключением города Луганска. Во-вторых, по всем установленным категориям деятельности на территории города Луганска потенциальный доход увеличен вдвое по сравнению со всей остальной территорией ЛНР. Например, в 2024 году годичный патент за оказание парикмахерских и косметических услуг без наемных работников на территории ДНР обойдется в 6 000 рублей, на территории ЛНР (за исключением Луганска) — 7 800 рублей, на территории города Луганска — 15 600 рублей. Для сравнения, в городе Барнауле Алтайского края аналогичный патент стоит 72 240 рублей.

Четвертым и последним введенным и действующим на территории ДНР и ЛНР специальным налоговым режимом является налог на профессиональный доход⁴⁵, однако акты, предусматривающие его введение, не содержали специфических правил, оставив указанный режим исключительно в рамках, установленных на федеральном уровне правил.

Оставшиеся два специальных налоговых режима (система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции и автоматизированная упрощенная система налогообложения) на территории ДНР и ЛНР не вводились.

Анализ нормативных правовых актов и доктринальных источников в сфере налогообложения, посвященных переходному периоду на территории ДНР и ЛНР, позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, переходный период в сфере налогообложения в первую очередь затронул порядок действия актов, в одном случае создав два варианта начала применения российского налогового законодательства на территории ДНР и ЛНР, а в другом — расширив полномочия Правительства РФ исключительно в отношении регулирования налогообложения на территории новых указанных субъектом.

Во-вторых, переходный период в сфере налогообложения для налогоплательщиков из ДНР и ЛНР предусматривает, во-первых, льготный период, в течение которого соответствующим субъектам необходимо предпринять требуемые российским законодательством действия прежде, чем они окажутся в налоговых правоотношениях, регулируемых российским законодательством о налогах и сборах, и, во-вторых, определяет различные сроки и требования к совершаемым действиям в зависимости от конкретного вида субъекта экономической деятельности.

В-третьих, продолжающееся использование законодательства ДНР и ЛНР (то есть уже фактически несуществующих государств) объяснимо тем, что применение правил российского законодательства невозможно к налоговым периодам, в рамках которых налогоплательщики подчинялись иным правилам по ведению документации, расчетам и т. п. Распространение новых правил на прошлые налоговые периоды заведомо означало бы привлечение всех субъектов минимум к налоговой ответственности, так как данные налогоплательщики по объективным причинам не соответствовали требованиям российского налогового законодательства.

⁴⁵ О введении в действие на территории Донецкой Народной Республики специального налогового режима «налог на профессиональный доход»: Закон Донецкой Народной Республики № 427-III от 30.11.2022 // Официальный сайт Народного совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovet.su/427-iins-zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-vvedenii-v-dejstvie-na-territorii-donetskoj-narodnoj-respubliki-spetsialnogo-nalogovogo-rezhima-nalog-na-professionalnyj-dohod/>; О введении в действие на территории Луганской Народной Республики специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»: Закон Луганской Народной Республики от 30.11.2022 № 418-III // Официальный сайт Народного совета Луганской Народной Республики. URL: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19344/?ysclid=ltgwvut9gb494470486>

В-четвертых, в рамках переходного периода одновременно существуют две противоположные тенденции: ускорение перехода на новые правила и откладывание данного перехода. Подобное парадоксальное расхождение является объективно объяснимым, так как уровень готовности к переходу на новые правила в сфере налогообложения отличается в зависимости от конкретного направления.

Так, установление достаточно длительного переходного периода в отношении ККТ видится обоснованным, так как для того, чтобы обеспечить качественную работу ККТ на территориях новых субъектов, необходимо предварительно создать полноценную телекоммуникационную систему, что в нынешней геополитической обстановке является достаточно затруднительным.

В то время как изменение сроков предоставления деклараций, действия отсрочек, рассрочек на рубеже 2022 и 2023 годов обосновывается стремлением снизить нагрузку на налоговые органы на территории ДНР и ЛНР, вынужденные работать параллельно по двум разным налоговым системам.

В-пятых, в отношении налогоплательщиков (плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, налоговых агентов), которые на день принятия в Российскую Федерацию имели правовую привязку к территориям ДНР и ЛНР, устанавливалось освобождение от налоговой ответственности (по конкретным видам нарушений), что было необходимо для более плавного вхождения новых экономических субъектов, которым еще только предстояло разобраться со сложными и разветвленными правилами налогообложения в Российской Федерации.

В-шестых, переходный период в сфере налогообложения на территориях ДНР и ЛНР затронул практически все налоги, страховые взносы и специальные налоговые режимы, создавая для новых плательщиков комфортные, льготные условия, позволяющие постепенно перейти к новым правилам, установленным российским налоговым законодательством.

Р. А. Машуков

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой прокурорско-следственной деятельности Луганского государственного университета им. В. Даля

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛЕГАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЛУГАНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Правоотношение как упорядоченная и структурированная система норм права является наиболее применимым в практическом аспекте элементом системы права. Особенно это касается гражданских правоотношений (далее — ГП), которые являются достаточно динамичными по природе своего происхождения в социуме.

Успешная и оптимальная реализация субъективных прав и юридических обязанностей участниками ГП, как представляется, непосредственно зависит от качества легальной регламентации данных правоотношений. Особенно важным это представляется для ГП, которые на данный момент существуют и реализуются на территории новых регионов Российской Федерации, освобожденных в результате ведения РФ специальной военной операции (далее — СВО). В частности, это касается Луганской Народной Республики как нового субъекта РФ. Так, правовое поле ЛНР (включая и сферу правового регулирования ГП) на данный момент характеризуется несвоевременным приведением в действие государственных органов, деятельность которых так или иначе связана с реализацией субъективных прав и юридических обязанностей участниками ГП в рамках правоотношения⁴⁶, несистемным и неоднообразным правоприменением.

Государственное строительство как институт конституционного права всегда было в центре внимания ученых. В том числе система знаний относительно изучения аспектов создания новых субъектов в составе РФ постоянно приковывала к себе внимание исследователей. Вместе с тем вопросам легального обеспечения ГП на территории ЛНР в правовой доктрине достаточного внимания не уделялось. В этой связи целью настоящего исследования является изучение существующих проблем в области легального обеспечения ГП на территории Луганской Народной Республики как нового субъекта РФ.

⁴⁶ В основном в данном случае имеют место объективные причины: а) невозможность государства ситуационно обеспечить функционирование соответствующей системы государственных органов на освобожденной территории, так или иначе способствующих реализации субъективных прав и юридических обязанностей участниками ГП в рамках правоотношения; б) непредсказуемость в отдельно взятом случае ведения мероприятий в зоне СВО и последующем обеспечении на соответствующих территориях необходимого количества компетентных государственных органов и качества их деятельности и др.

Отечественное законодательство не определяет термины «новые регионы» или «освобожденные территории», несмотря на их повсеместное применение в средствах массовой информации. Представляется, что второе из упомянутых понятий по объему и содержанию уже первого, что делает их взаимозависимыми. На наш взгляд, в контексте данного исследования корректным представляется применение категории «освобожденные территории», под которыми следует понимать территории Украины, освобожденные от представителей украинской государственной власти и украинской агрессии против РФ и ее граждан в ходе проведения СВО.

В современной цивилистике существует достаточно подходов к толкованию значения категории «гражданское правоотношение». Не углубляясь в его самостоятельное изучение, в контексте данного исследования данный термин будет употребляться с следующим значением: ГП — конкретное идеальное общественное отношение, реально существующее в пространстве и времени, урегулированное нормами гражданского права, существующее в форме юридической связи элементов содержания данного правоотношения в соединении с правоустанавливающим юридическим фактом, направленное на обеспечение субъективных прав и юридических обязанностей юридически равных (на внешнем и внутреннем уровнях правового регулирования) участников данных отношений и достижение правомерного результата⁴⁷.

Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции РФ⁴⁸, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации. Одновременно с этим в практике отечественного государственного строительства имеют место значительные перемены в связи с появлением в составе РФ новых субъектов. Одним из таковых является ЛНР как территориальная единица, существовавшая достаточно длительное время в качестве самостоятельного государства.

Создание ЛНР как нового субъекта РФ обусловлено положениями Федерального Конституционного закона РФ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ⁴⁹ (далее — ФКЗ).

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей

⁴⁷ Машуков Р.А. Детерминанты гражданского правоотношения // Хозяйство и право. 2022. № 5. С. 29.

⁴⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_28399/

⁴⁹ О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики: Федеральный Конституционный Закон от 04.10.2022 г. № 6-ФКЗ. URL: <file:///C:/Users/roman/Downloads/0001202210050006.pdf>

территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Одновременно с этим на территориях субъектов РФ применяется и локальное законодательство субъектов РФ. Не составляет в этом аспекте исключения и отраслевое законодательство ЛНР.

Локальное законодательство ЛНР действует в составе РФ на основе положений приведенного ФКЗ. Так, согласно ч. 1 ст. 4 данного нормативно-правового акта, законодательные и иные нормативные правовые акты РФ действуют на территории ЛНР со дня принятия в РФ ЛНР и образования в составе РФ нового субъекта, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным Конституционным законом. В том числе положениями данного ФКЗ уточняется, что нормативно-правовые акты ЛНР, противоречащие Конституции РФ, не применяются (ч. 3 ст. 4 ФКЗ). В данном ФКЗ РФ также содержится указание на то, что локальное законодательство ЛНР действует на территории РФ только до окончания переходного периода (до 01.01.2026 г.) (ч. 2 ст. 4 ФКЗ).

Источником возникновения ГП являются юридические факты, в частности, правоустанавливающие. Так, представляется, что применение норм ГК ЛНР участниками гражданских правоотношений за время существования ЛНР как независимого государства породило систему уникальных юридических фактов, основывающихся на законодательстве Украины, а потом и ЛНР. Безусловно, это может повлечь ряд правовых последствий. Например, динамика изменения гражданских правоотношений на территории ЛНР проявляла себя в формах права собственности: с 2014 года с принятием Конституции ЛНР⁵⁰ прекратила свое существование форма коммунальной собственности и появилась муниципальная форма собственности. В сфере права собственности на земельные участки произошла трансформация правового режима перехода права собственности (из режима «можно» в «нельзя»). Так, до вступления ЛНР в состав РФ уникальной было норма ч. 4 ст. 5 Конституции ЛНР в ее редакции от 18.05.2014, согласно которой в Луганской Народной Республике продажа земель запрещена.

Как в цивилистике, так и в теории права выделяют следующие элементы правоотношения: объекты, субъекты и юридическое содержание, которое, в свою очередь, включает субъективные права и юридические обязанности участников правоотношения. ГП в данном аспекте не составляет исключения. В этой связи рассмотрим отдельные проблемы, существующие в сфере легального обеспечения ГП на территории ЛНР на примере отдельных видов имущественных ГП и их элементов.

⁵⁰ Конституция Луганской Народной Республики от 18.05.2014 г. № 1-1 // Законодательство. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/591/>

Объекты гражданских прав регламентированы с позиции Главы 6 ГК РФ⁵¹. В системе объектов гражданских прав на территории ЛНР особенного внимания заслуживает бесхозяйное имущество, которое образовалось как в результате событий 2014 года, так и впоследствии ведения СВО РФ с 2022 года. Данный аспект обуславливает необходимость рассмотрения легального обеспечения имущественных гражданских правоотношений на территории ЛНР в виде правоотношений права собственности⁵².

Положения отечественного гражданского законодательства определяют признаки бесхозяйной вещи. Так, согласно ст. 1. ст. 224 ГК РФ, бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался. Также законодательство ЛНР существенно расширяет признаки движимых и недвижимых бесхозяйных вещей. Речь идет о соответствующих нормативно-правовых актах локального значения⁵³. Таким образом, ГК РФ не содержит исключительный спектр признаков бесхозяйных вещей, что на наш взгляд, является упущением. В частности, это может ввести в заблуждение правоприменителя, а также представителей компетентных федеральных органов, действующих на местах. В этой связи предлагаем дополнить ст. 224 ГК РФ п. 6 со следующим содержанием:

«б. Иные признаки бесхозяйных движимых и недвижимых вещей, порядок и особенности их приобретения участниками правоотношений на праве собственности могут определяться иным федеральными и локальными нормативно-правовыми актами».

Необходимо обратить внимание на специфику субъектного состава при формировании ГП на территории ЛНР. Речь идет о переформатировании ранее существовавших участников ГП в соответствующих участников ГП, учитывая их пра-

⁵¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Законодательство. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/9ff952dc782e98c012ec915600891da688cc7bf3

⁵² Обращает на себя внимание то обстоятельство, что Глава 6 ГК РФ не содержит в качестве объекта гражданских прав бесхозяйные вещи. Одновременно с этим, ст. 224 ГК РФ имеет название «бесхозяйные вещи», в то время как данная норма находится в Главе 14 «Приобретение право собственности». Таким образом, либо бесхозяйные вещи не являются в чистом виде вещами, согласно выделяемым в законе и доктрине признакам, либо законодатель выделяет лишь особый порядок приобретения таких вещей и особый порядок правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу таких вещей (правовой режим).

⁵³ Об особенностях регулирования имущественных прав в отношении бесхозяйных движимых вещей, расположенных на объектах недвижимого имущества, находящихся на территории Луганской Народной Республики: Закон ЛНР от 08.02.2024 г. № 43-І. URL: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/21155>; Об особенностях выявления, использования и признания права муниципальной собственности муниципальных образований Луганской Народной Республики на жилые помещения, имеющие признаки бесхозяйного имущества, расположенные на территории Луганской Народной Республики: Закон ЛНР от 27.03.2024 № 52-І. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/8100202403270001>

новой статус согласно действующего законодательства РФ. Пример представляется возможным привести на правоотношениях права собственности при участии садоводческих товариществ.

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального Закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵⁴, собственники садовых земельных участков или огородных земельных участков, а также граждане, желающие приобрести такие участки в соответствии с земельным законодательством, могут создавать соответственно садоводческие некоммерческие товарищества и огороднические некоммерческие товарищества. Садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество является видом товарищества собственников недвижимости (ч. 3 настоящей статьи). Анализ нормы ст. 4 приведенного нормативно-правового акта свидетельствует о том, что участниками садоводческих товариществ в РФ являются собственники земельных участков, которые, как представляется, стали таковыми в результате их объединения в садоводческое товарищество, либо при приобретении земельного участка в таком юридическом лице. Вместе с тем правовой фундамент регулирования правоотношений при участии садоводческих товариществ ЛНР уходит своими корнями в советские времена, в период их существования до 2014 года на территории Украины. Так, в частности, участники садоводческих товариществ на территории ЛНР при СССР не имели права собственности на соответствующие земельные участки. Поскольку законодательство Украины в данном аспекте по своему содержанию существенно не отличалось от законодательства СССР, граждане на территории ЛНР до 2014 года также не имели права собственности на земельные участки в таких юридических лицах, за исключением тех, которые приобрели данное право на земельные участки по линии приватизации (на практике не имело массового применения).

На сегодняшний день садоводческие товарищества на территории ЛНР проходят регистрацию в компетентных органах государственной власти в соответствии с Федеральным Законом «О регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁵⁵ как юридические лица с соответствующей организационно-правовой формой согласно положений ст. 4 Федерального Закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Таким образом, лица, не являющиеся собственниками земельных участков, автома-

⁵⁴ О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный Закон от 29.07.2017 г. № 217-ФЗ (ред. от 24.07.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221173/7032756ad948c6605cc57127a8554d651d9a517f

⁵⁵ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32881

тически «становятся» их собственниками, что невозможно с юридической точки зрения. Последнее обусловлено тем, что существует установленный законом порядок приобретения и государственной регистрации права собственности на земельные участки в РФ. Исключения при вступлении лица в члены садоводческого товариществ или его выходе из него законом не предусмотрены. Такая ситуация порождает «правовой диссонанс» в значении «де-юре» и «де-факто» в регулируемых гражданских правоотношениях при участии отдельного вида юридических лиц. Данное обстоятельство требует, на наш взгляд, незамедлительного вмешательства законодателя в аспект правового регулирования рассматриваемых ГП и внесение в действующее законодательство РФ соответствующих изменений (при этом подчеркнем, что такого вмешательства требуют, на наш взгляд, не аспекты регистрации садоводческого товарищества в ЛНР, а правоотношения права собственности на земельные участки в их составе). В частности, это представляется возможным в формате принятия законодательным органом ЛНР отдельного нормативно-правового акта, предусматривающего возможность приобретения участниками садоводческих товариществ (которые прошли установленную законом процедуру регистрации согласно действующего законодательства РФ) земельных участков, принадлежащих им на праве законного владения, на праве собственности в упрощенном порядке, но, в установленном законодателем сроки.

Следует отметить, что на территории ЛНР в основном не существует правовых препятствий при формировании ГП, возникающих из правомерных действий по инициативе участников ГП. Речь идет, например, об имущественных ГП, связанных с функционированием частного сектора экономики: договоры купли-продажи, поставки, аренды и т.д. Одновременно с этим, ГП, в которых осуществление субъективных прав и юридических обязанностей требует участия государственных органов власти и их представителей на территории ЛНР, в данный момент вызывает ряд сложностей. В частности, правоотношения в сфере банкротства юридических лиц и института страхования в ЛНР находятся в зачаточном состоянии по причине отсутствия на данный момент системы компетентных государственных органов и их представителей в данном субъекте РФ.

Специфика правовой регламентации ГП на территории ЛНР также зависит, на наш взгляд, от сроков существования конкретного ГП. Речь, например, может идти о существующем ГП в виде долгосрочного договора, заключенного на территории ЛНР до 2022 года и действующего по сегодняшний день. В данном аспекте следует отметить, что период существования ЛНР как независимого государства породил уникальную судебную практику относительно формирования и применения норм гражданского законодательства на территории ЛНР. В частности, суды ЛНР были переполнены обращениями граждан о признании права собственности на объекты недвижимости по причине утраты оригиналов документов на данное имущество. В сфере применения норм о наследственных правоотношениях име-

ли место факты несвоевременного обращения о принятии наследства по закону и по завещанию. Суды сталкивались со сложностями в установлении родства между наследниками и наследодателями, фактами принятия наследства наследодателем, которые подтверждали бы законные основания владения имуществом и законности его передачи на праве собственности по линии наследства. Для решения данных проблем в ЛНР была принята система специализированных актов судебной власти⁵⁶.

Представляется, что обозначенные проблемы применения гражданского законодательства на территории ЛНР связаны с длительным ходом движения определенных видов ГП⁵⁷. Дефекты в отдельных векторах механизма движения таких правоотношений⁵⁸ могли быть скрытыми и появляться в разных форматах правового поля, в которых существовала ЛНР в определенный период времени (считаем, что основных таких периодов три: № 1: 2014 год, как период выборочного применения законодательства Украины; № 2: 2014–2022 годы — переходный период, характеризующийся применением законодательства ЛНР и Украины (в определенной части, на основании ч. 2 ст. 86 Конституции ЛНР в редакции, действовавшей на тот период времени); № 3: применение законодательства РФ). Длительный ход движения приведенных правоотношений может сопровождаться появлением ряда юридических фактов и юридических составов, которые объединяют несколько «легально-правовых» периодов, а может, и все. Безусловно, это может создать сложности при рассмотрении конкретного спора в суде в аспекте применения судами норм гражданского законодательства.

Предотвращение приведенных проблем в части легального обеспечения ГП на территории ЛНР, на наш взгляд, связано с необходимостью реформирования ГК РФ. Следует отметить, что масштабные попытки это сделать уже имели место в законодательной практике⁵⁹. Однако, как отмечает Е. А. Суханов, после подготовки этого проекта последовало его многолетнее обсуждение в правительственных ведомствах⁶⁰. Предварить данную реформу, в части применения норм гражданско-

⁵⁶ О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав: Постановление Пленума Верховного Суда ЛНР от 09.07.2021 г. № 11. URL: file:///C:/Users/roman/Downloads/-11-ot-09_07_2021-zaschita-prava-sobstvennosti-okonchatelnyy-vyariavnt.pdf; О судебной практике по делам наследования: Постановление Пленума Верховного Суда ЛНР от 11.12.2019 г. № 23. URL: file:///C:/Users/roman/Downloads/-23-ot-11_12_2019-o-sud_-praktike_-po-delam-nasledovaniya.pdf

⁵⁷ В большей части случаев, как представляется, речь идет об имущественных гражданских правоотношениях.

⁵⁸ Машуков Р. А. Механизм движения правоотношения: на примере гражданского правоотношения // Проблемы права: теория и практика: сборник научных трудов. № 51. Луганск: Изд-во ЛНУ им. Даля, 2020. С. 245–255.

⁵⁹ О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 18.07.2008 г. № 1108 // СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3482.

⁶⁰ Суханов Е. А. Реформа Гражданского кодекса Российской Федерации: балансы и компромиссы / Е. О. Суханов // Вестник Московского университета. 2016. Серия Право. № 6. С. 22.

го законодательства на территориях новых субъектов РФ, может совершенствование положений отечественного законодательства. Последнее должно начинаться, на наш взгляд, с уточнения норм конституционного законодательства. Так, анализ ч. 3. ст. 4 ФКЗ РФ свидетельствует о том, что не применяются на территории ЛНР те нормативно-правовые акты, которые противоречат Конституции РФ. Одновременно с этим, Конституция является принципоустанавливающим и базовым нормативно-правовым актом. Однако Основной закон не содержит исчерпывающего количества норм для правовой регламентации жизненно-важных общественных отношений. В частности, гражданско-правовых. В этой связи предлагаем уточнить положения ч. 3. ст. 4 ФКЗ РФ и изложить их в следующей редакции:

«Нормативно-правовые акты Луганской Народной Республики, противоречащие Конституции Российской Федерации, иным нормативно-правовым актам Российской Федерации, не применяются».

Совершенствование применения норм отечественного законодательства на освобожденных территориях в части правовой регламентации ГП также требует уточнения положений ГК РФ. Так, ГК РФ, на наш взгляд, должен содержать Главу 78 с названием «Переходные положения». Данная Глава ГК РФ, как представляется, должна регламентировать нюансы применения норм действующего законодательства РФ на территориях новых субъектов РФ, в частности, в ЛНР.

Акты судебной власти являются важным звеном в схеме надлежащего легального обеспечения ГП на территории ЛНР и в иных новых субъектах РФ. Совершенствование применения норм гражданского законодательства в судебной практике на территории ЛНР, как нового субъекта РФ, требует принятия самостоятельного специализированного акта судебной власти. Представляется, что основной целью такого нормативного акта является систематизация в судебной практике по отдельным категориям дел, основой которых служат нестандартные юридические факты и юридические составы. В этой связи считаем необходимым разработать и принять Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации «О практике применения судами Российской Федерации гражданского законодательства на территориях новых субъектов Российской Федерации». Представляется, что данное Постановление Пленума Верховного Суда РФ должно содержать количество разделов, идентичное количеству новых субъектов РФ, образовавшихся на освобожденных территориях, с соответствующей спецификой применения норм гражданского законодательства на данных территориях.

Перспективы дальнейших исследований усматриваются в изучении правовых проблем, существующих в отдельных сферах применения отечественного гражданского законодательства на территории ЛНР и в других новых субъектах РФ.

В. А. Кондратьев

кандидат юридических наук, доцент Донецкого национального университета
экономики и торговли им. М. Туган-Барановского

О. В. Пейфтиев

кандидат юридических наук, доцент Донецкого национального университета
экономики и торговли им. М. Туган-Барановского

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Актуальность исследования обусловлена тем, что правовое регулирование трудовых отношений во вновь присоединенных субъектах Российской Федерации имеет свои особенности, которые следует учитывать при рассмотрении данной темы. В связи с присоединением новых территорий к России возникают вопросы о трудовых правах и гарантиях работников, которые в отдельных случаях могут различаться от уже установленной нормативной базы.

Одной из особенностей правового регулирования трудовых отношений во вновь присоединенных субъектах Российской Федерации является необходимость адаптации и приведения регионального законодательства в соответствие с федеральными законами. При этом с учетом разнообразия и специфики этих территорий могут возникать различные проблемы и сложности в процессе приведения законодательства в соответствие с федеральными нормами.

Кроме того, правовое регулирование трудовых отношений во вновь присоединенных субъектах Российской Федерации может сопровождаться изменениями в статусе работников. Например, может возникнуть необходимость пересмотра коллективных договоров, соглашений и иных актов, регулирующих трудовые отношения на новых территориях.

Следует также учитывать, что в процессе присоединения субъекты Российской Федерации могут столкнуться с проблемами гарантирования правовой защиты работников и соблюдения трудовых стандартов. Непосредственная контрольная функция органов власти в данных субъектах играет важную роль в поддержании социально-трудового мира и обеспечении равных возможностей для всех работников.

Также необходимо учитывать особенности перехода на российские стандарты правового регулирования трудовых отношений, установленных трудовым законодательством Российской Федерации, сроки и порядок такого перехода и другие аспекты адаптации новых субъектов Российской Федерации к особенностям требований российского трудового законодательства по регулированию трудовых отношений на территории новых субъектов РФ.

Таким образом, особенности правового регулирования трудовых отношений во вновь присоединенных субъектах Российской Федерации требуют внимательного анализа и проработки таких особенностей, учета местных особенностей и потребностей работников, а также обеспечения правовой защиты и социального доверия в рамках обновленной нормативной базы.

Исходя из актуальности этого процесса, целью исследования является анализ наиболее важных особенностей адаптации новых субъектов федерации и порядок, сроки такой адаптации, а также ее правовое обеспечение.

Итак, с момента включения 30 сентября 2022 года в состав Российской Федерации новых субъектов РФ — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской области, Правительство России своим Постановлением от 30 марта 2022 года № 511 «Об особенностях правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в 2022 и 2023 годах»¹ определило и утвердило особенности правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в 2022 и 2023 годах.

Далее, Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2022 № 2571 «Об особенностях применения трудового законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»² были утверждены особенности применения трудового законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области (далее — Особенности).

Этот документ устанавливает особенности применения трудового законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области.

Требования норм Особенности распространяется на трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения работников и работодателей, осуществлявшими свою деятельность на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской

¹ Постановление Правительства РФ от 30 марта 2022 г. «Об особенностях правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в 2022 и 2023 годах». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=432632>

² Постановление Правительства РФ от 31.12.2022 № 2571 «Об особенностях применения трудового законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=439541>

области по состоянию на 30 сентября 2022 года, а также на работодателей, зарегистрированных (в том числе при создании или реорганизации юридических лиц) после 30 сентября 2022 года в соответствии с законодательством Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области.

Для регулирования на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, наряду с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, содержащими нормы трудового права, применяются законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, которые действовали на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области по состоянию на 30 сентября 2022 года, в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, содержащим нормы трудового права, за исключением случаев, установленных настоящим документом.

Нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, содержащие нормы трудового права и регулирующие отношения, которые не отнесены к ведению федеральных органов государственной власти, применяются, если они не противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права.

Нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, содержащие нормы трудового права и регулирующие отношения, которые отнесены к ведению федеральных органов государственной власти в соответствии со статьей 6 Трудового кодекса Российской Федерации³, не применяются после вступления в силу Особенностей, за исключением случаев, установленных данным документом.

К основным особенностям применения трудового законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области следует отнести особенности: заключения трудовых договоров; изменения и прекращения трудовых договоров; приостановления трудовых договоров с эвакуированными работниками; издания локальных нормативных актов; порядка ведения и хранения трудовых книжек; порядка предоставления ежегодных отпусков; результатов аттестации рабочих мест по условиям труда (специальной оценки); организации персонифицированного

³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ в редакции, действующей с 1 марта 2023 г. URL: https://cfo-donm.mos.ru/educational-organizations/calculations-on-payment/files/TK_РФ.

учета; трудоустройства иностранцев; действия коллективных договоров; проверки знаний правил по охране труда и другие моменты.

Заключение трудовых договоров, согласно п. 3 Особенности, с 4 января 2023 года трудовые договоры с сотрудниками должны заключаться в соответствии с федеральными законами и другими нормативными актами Российской Федерации. Трудовые договоры, которые заключены с работниками до 04.01.2023, должны быть приведены в соответствие с трудовым законодательством Российской Федерации. Если условия трудовых договоров не соответствуют требованиям российского трудового законодательства, то они не применяются с 01.01.2026, за исключением случаев, установленных п. 4 Особенности⁴.

В соответствии с п. 7 Особенности, трудовые отношения с проживающими на территориях новых субъектов (по состоянию на 30.09.2022) без гражданства РФ регулируются теми же правилами, которые действуют для граждан РФ, то есть не применяются положения главы 50.1 ТК РФ, которая регулирует трудовые отношения с иностранцами и лицами без гражданства. Такой порядок действовал до 01.07.2023.

Если при заключении трудового договора у сотрудника отсутствует документ, подтверждающий регистрацию в системе индивидуального (персонифицированного) учета (страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, форма АДИ-РЕГ), работодатель не вправе отказать ему в заключении трудового договора. В этом случае сотрудники, согласно п. 6 Особенности⁵, самостоятельно регистрируются в Социальном фонде России (СФР) или по заявлению сотрудников их регистрируют работодатели в соответствии с законодательством РФ.

Руководители организаций, расположенных в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях, вправе принимать решения об изменении и прекращении трудовых договоров, действующих до 01.01.2025 г.:

- об ознакомлении сотрудников с графиками сменности не позднее чем за три календарных дня до введения их в действие. Порядок ознакомления устанавливается локальным нормативным актом, принятым с учетом мнения профсоюза;
- об уведомлении работника об изменениях, определенных сторонами условий трудового договора, по причинам, связанным с изменением организационных или технологических условий труда, не позднее чем за две недели (если меньший срок не предусмотрен ТК РФ). Если работник отказался от про-

⁴ Постановление Правительства РФ от 31.12.2022 № 2571 «Об особенностях применения трудового законодательства российской федерации, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=439541>

⁵ Там же. См. п. 6.

должения работы в новых условиях или от предложенной другой работы, то в соответствии с п. 38 Особенности⁶, трудовой договор с ним прекращается по п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК РФ, а с 4 января 2023 года, согласно с п. 8 Особенности, расторжение трудовых договоров с работниками проводится по правилам ТК РФ. При этом сотруднику выплачивается дополнительная компенсация в размере полуторамесячного заработка.

В ситуации, когда сотрудники не могут прекратить трудовые отношения с работодателями на отдельных территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, то согласно п. 16 Особенности⁷, датой увольнения является дата, которую определяет высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации по месту жительства сотрудника или по месту ведения им трудовой деятельности. В этом случае запись об увольнении в трудовую книжку сотрудника вносит орган местного самоуправления или работодатель по новому месту работы на основании решения высшего исполнительного органа нового субъекта Российской Федерации.

В связи с тем, что в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях в настоящее время Указом Президента РФ от 19.10.2022 № 756 введено военное положение⁸, власти новых регионов России в соответствии с пп. 3 п. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»⁹ эвакуируют жителей в безопасные районы.

Если сотрудники эвакуированы после 30.09.2022 по решению высших исполнительных органов ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, то (п. 9 Особенности):

- действие трудового договора с сотрудниками приостанавливается до окончания эвакуации;
- либо за сотрудниками может сохраняться рабочее место в соответствии с нормативными актами ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, действовавшими по состоянию на 30.09.2022.

На время приостановления трудового договора с эвакуированным работником работодатель вправе заключить с другим сотрудником срочный трудовой договор. Исключением являются законные представители и педагогические работники, сопровождающие детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на полном гособеспечении. За такими работниками сохраняются рабочие места и заработная плата до возвращения их из эвакуации за счет средств новых субъектов РФ.

⁶ Там же. См. п. 38.

⁷ Там же. См. п. 16.

⁸ Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=434111>

⁹ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=434111>

Если работодатель проинформировал (в том числе через СМИ) эвакуированного сотрудника о возобновлении деятельности (или необходимости приступить к работе), но сотрудник не вышел на работу по истечении 6 месяцев со дня его информирования, его можно уволить по п. 7 ч. 1 ст. 83 ТК РФ¹⁰. Порядок информирования работников определяется высшими исполнительными органами ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей.

Действие локальных нормативных актов (ЛНА) регламентировано п. 11 Особенности, согласно которому локальные нормативные акты работодателей, которые приняты до 04.01.2023, необходимо привести в соответствие с трудовым законодательством Российской Федерации. Если нормы таких локальных нормативных актов не соответствуют требованиям российского трудового законодательства, то они утрачивают силу и не должны применяться с 01.01.2026. Таким образом, работодатели должны привести свои ЛНА в соответствие с российским законодательством до 01.01.2026 или принять новые ЛНА с учетом установленных в РФ требований (ст. 8 ТК РФ).

Трудовые книжки сотрудников и сведения, оформленные согласно законодательству ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей по состоянию на 30.09.2022 (старые трудовые книжки), продолжают действовать, но они ведутся в уже соответствии с ТК РФ и Порядком ведения и хранения трудовых книжек, утвержденном приказом Минтруда России от 19.05.2021 № 320н¹¹.

При оформлении сотрудникам трудовых книжек (ведении сведений о трудовой деятельности) работодателям необходимо учитывать требования, установленные пунктами 13 и 14 Особенности:

- если трудовые отношения с сотрудником оформлены до 01.01.2024 и у него есть старая трудовая книжка, то работодатель может по просьбе работника оформить ему бумажную трудовую книжку по действующим в РФ правилам (по форме, утвержденной приказом Минтруда России от 19.05.2021 № 320н) или вести на него электронную трудовую книжку (предоставлять сведения о трудовой деятельности в электронном виде);
- если трудовые отношения с сотрудником впервые оформлены в период с 04.01.2023 по 01.01.2024, ему оформляется новая трудовая бумажная или электронная трудовая книжка;
- если трудовые отношения с сотрудником впервые оформлены с 01.01.2024, сведения о трудовой деятельности ведутся только в электронном виде. Бумажная трудовая книжка на него не оформляется;

¹⁰ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ в редакции, действующей с 1 марта 2023 г. URL: https://cfo-donm.mos.ru/educational-organizations/calculations-on-payment/files/TK_РФ.

¹¹ Приказ Минтруда РФ об утверждении «Порядка ведения и хранения трудовых книжек, от 19.05.2021 № 320н». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=392823>

- если у сотрудника нет трудовой книжки в связи с ее утратой, повреждением или по иной причине, работодатель оформляет ему новую трудовую книжку. Она оформляется работнику по форме, утвержденной приказом Минтруда России от 19.05.2021 № 320н.

Организации и индивидуальные предприниматели новых субъектов РФ должны пройти государственную регистрацию (перерегистрацию) в России в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Со дня государственной регистрации организации в ЕГРЮЛ или государственной регистрации индивидуального предпринимателя (ИП) в ЕГРИП они являются субъектами хозяйственной деятельности и приобретают статус работодателя. В связи с этим статусом: а) работодатель представляет сведения о трудовой деятельности сотрудников в Социальный фонд России (СФР). При представлении таких сведений на сотрудника впервые представляются сведения о его трудовой деятельности по состоянию на дату госрегистрации; б) в трудовые книжки и в сведения о трудовой деятельности работников им вносится запись о реорганизации (переименовании) работодателя.

Организация персонифицированного учета регламентирована пунктом 6 Особенности, которым предусмотрено, что нельзя отказывать в заключении трудового договора лицу, у которого отсутствует документ, подтверждающий регистрацию в системе индивидуального (персонифицированного) учета.

У каждого российского гражданина есть карточка СНИЛС (выдается с 01.04.2019) или уведомление о регистрации в системе индивидуального (персонифицированного) учета в виде электронного документа или на бумажном носителе.

В соответствии со ст. 65 ТК РФ¹² один из этих документов должен быть предъявлен работником работодателю при приеме на работу. Он подтверждает регистрацию работника в системе индивидуального (персонифицированного) учета. Но Особенности из этого правила, как видно, сделаны временные исключения для граждан из новых регионов РФ.

Однако все равно такую регистрацию необходимо провести как можно более оперативно, так как это важно для соблюдения последующих пенсионных прав работника и для представления отчетности работодателем.

Работник может самостоятельно обратиться в отделение СФР для регистрации, или это сделает работодатель в соответствии с п. 2 ст. 9 Федерального закона от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете

¹² См. ст. 65 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ в редакции, действующей с 1 марта 2023 г. URL: https://cfo-donm.mos.ru/educational-organizations/calculations-on-payment/files/TK_РФ.

в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования»¹³.

Что касается ежегодных отпусков, то продолжительность ежегодных оплачиваемых отпусков, которые предоставляются за период до 30.09.2022, сотрудникам, работающим в новых субъектах РФ и заключившим трудовые договоры до 04.01.2023, исчисляется в соответствии с законами и другими нормативными актами, которые действовали в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях по состоянию на 30.09.2022.

В отношении результатов аттестации рабочих мест по условиям труда (специальной оценки), проведенной у работодателей, которые ведут деятельность в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях, применяются следующие правила:

- если аттестация (специальная оценка) проведена до 30.09.2022, результаты действительны в течение 5 лет со дня ее завершения (за исключением возникновения оснований для проведения внеплановой специальной оценки);
- если срок действия результатов аттестации (специальной оценки) закончился с 30.09.2022 до 01.01.2024, результаты действительны до 01.01.2026 (за исключением возникновения оснований для проведения внеплановой специальной оценки);
- результаты аттестации (специальной оценки) можно использовать для целей, указанных в ст. 7 Федерального закона от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»¹⁴ (далее — Закон № 426-ФЗ), например, для улучшения условий труда сотрудников, установления им гарантий и компенсаций, обеспечения работников СИЗ, расчета скидок (надбавок) по взносам на травматизм и др.;
- если возникли основания для проведения внеплановой специальной оценки, указанные в ч. 1 ст. 17 Закона № 426-ФЗ, специальную оценку на рабочих местах необходимо провести в течение 6 месяцев с 01.01.2024.

С 01.01.2024 государственная экспертиза условий труда проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Если у работодателей, которые ведут деятельность в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях, не проведена аттестация рабочих мест по условиям труда (специальная оценка), то с 01.01.2024 необходимо провести специальную оценку в отношении таких рабочих мест в порядке, установленном Законом № 426-ФЗ.

В пунктах 11 и 12 Особенности установлены правила, согласно которым уже действующие в организациях коллективные договоры должны быть приведены

¹³ Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=462065>

¹⁴ Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=455233>

в соответствие с российским законодательством, а также указан порядок регистрации новых коллективных договоров.

О гарантиях и компенсациях идет речь в пунктах 21 и 22 Особенности установлен порядок предоставления работодателем гарантий и компенсаций работникам из новых регионов Российской Федерации.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что особенности применения норм трудового законодательства на территориях, которые были присоединены к России в 2022 году, являются временным фактором.

На сегодняшний день мы можем наблюдать исключительные особенности трудовых взаимоотношений между работником и работодателем на присоединенных территориях исключительно в рамках постепенного перехода к полноценному действию законодательства Российской Федерации, для которого требуется некоторое время, в силу особенностей действовавшего до момента присоединения законодательства другого государства, а также национального законодательства присоединенных республик.

С помощью постепенного упразднения национальных и местных особенностей применения законов на присоединенных территориях, Российская Федерация дает возможность гражданам, работодателям, а также административным органам новых субъектов федерации адаптироваться для наиболее эффективного применения законов Российской Федерации.

Е. Ю. Коваленко

кандидат юридических наук, доцент Алтайского государственного университета¹

ВОЗМЕЩЕНИЕ ИМУЩЕСТВЕННОГО И МОРАЛЬНОГО ВРЕДА В УСЛОВИЯХ ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В XXI веке общество активно развивается и вместе с этим органично развиваются и правовые нормы о защите прав и интересов личности. Важное место в данном вопросе, несомненно, занимает возмещение имущественного и морального вреда в условиях военных действий и чрезвычайных ситуаций, так как в настоящее время многие граждане и другие субъекты общественных отношений сталки-

¹ Помощь в сборе источников осуществляли студенты юридического института Алтайского государственного университета Д. Д. Матвеев и А. В. Рехтина.

ваются с необходимостью надлежащей защиты нарушенных прав и восстановления своего положения.

Действующий на межгосударственном уровне принцип, согласно которому каждое нарушение международных обязательств влечет за собой обязанность выплатить соответствующее возмещение, закреплен законодательно и достаточно активно работает на практике, однако это не означает беспроблемную его реализацию. Многие нарушения прав человека совершаются в условиях вооруженных конфликтов, поэтому могут являться нарушениями международного гуманитарного права. Аналогичная ситуация складывается с причинением и возмещением причиненного вреда в чрезвычайных ситуациях. Данный вопрос является довольно актуальным, что предопределяет необходимость рассмотрения основ национального и международного правового регулирования указанных отношений, а также изучения проблем, возникающих в судебной практике по данной категории дел.

Вопросы международно-правовой ответственности широко рассматриваются научным сообществом как в публично-правовом, так и в частно-правовом аспектах. В частности, Ю. М. Колосов в своей монографии исследует вопрос об ответственности по международному праву, которая приобретает с каждым годом все большее значение в практике международных отношений как один из охранительных институтов, способствующих поддержанию в мире определенного правопорядка². Другие авторы уделяли внимание отдельным вопросам международно-правовой ответственности. Так, А. О. Левин рассматривает подходы к определению понятий чрезвычайной терминологии: чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайная ситуация, особые условия³. И. В. Абдурахманов поднимал вопрос о реформировании института международно-правовой ответственности⁴, З. Ш. Матчанова рассматривала теоретические основы ответственности за международные правонарушения⁵, Д. А. Анварова изучала проблемы международно-правовой ответственности государств за нарушения прав человека⁶, С. М. Белозерцев исследовал формы возмещения вреда в международном публичном праве⁷. А. В. Андреев рассматривал вопрос о компенсации как форме возмещения вреда в случае со-

² Колосов Ю. М. Ответственность в международном праве. М.: Статут, 2014. С. 3.

³ Левин А. О. Подходы к определению понятий чрезвычайной терминологии: чрезвычайные обстоятельства, чрезвычайная ситуация, особые условия. URL: <https://cyberleninka.ru>

⁴ Абдурахманова И. В. К вопросу о реформировании института международно-правовой ответственности // Проблемы конституционно-правового развития России. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), 2019. С. 105–109.

⁵ Матчанова З. Ш. Теоретические основы ответственности за международные правонарушения. URL: <https://cyberleninka.ru>

⁶ Анварова Д. А. Международно-правовая ответственность государств за нарушения прав человека. URL: <https://cyberleninka.ru>

⁷ Белозерцев С. М. Формы возмещения вреда в международном публичном праве // Международное право. 2023. № 3. С. 13–19.

вершения международно-противоправного деяния⁸, Ф.Х. А. Алганими изучал вопросы возмещения вреда, причиненного в результате нарушения норм международного гуманитарного права⁹ и т.д.

Кроме того, в литературе рассматривались гражданско-правовые последствия чрезвычайных ситуаций: например, А.И. Фролов проводит анализ природы чрезвычайной ситуации, а также рассматривает вопросы возмещения вреда, восстановления хозяйства, других прав и интересов участников вещных правоотношений¹⁰, а также обращает внимание на теоретические аспекты восстановления имущественной сферы пострадавших в чрезвычайных ситуациях¹¹ и т.д.

Рассмотрим более подробно особенности возмещения вреда в международном праве. Согласно общему принципу международного публичного права любое противоправное деяние, то есть нарушение обязательства по международному праву, влечет за собой обязанность возмещения ущерба. Цель возмещения ущерба заключается в максимально возможном устранении последствий противоправного деяния и восстановлении того положения, которое существовало, если бы противоправное деяние не было совершено. Возмещение ущерба может принимать различные формы, такие как реституция, компенсация или сатисфакция. При конкретном правонарушении подобные средства могут применяться отдельно или в сочетании друг с другом.

Что касается особенностей правового регулирования возмещения вреда, причиненного в чрезвычайных ситуациях, то понятие «чрезвычайная ситуация» содержится в абз. 1 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и определяется как обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

К основополагающим актам, затрагивающим сферу оказания государственной и муниципальной помощи в виде предоставления компенсаций пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, следует отнести: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуа-

⁸ Андреев А. В. Компенсация как форма возмещения вреда в случае совершения международно-противоправного деяния // Вестник ТИСБИ. 2018. № 3. С. 204–209.

⁹ Алганими Ф. Х. А. Возмещение вреда, причиненного в результате нарушения норм международного гуманитарного права // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 11 (58). С. 1401–1402.

¹⁰ Фролов А. И. Чрезвычайные ситуации: гражданско-правовой аспект. URL: <https://cyberleninka.ru>

¹¹ Фролов А. И. Теоретические аспекты восстановления имущественной сферы пострадавших в чрезвычайных ситуациях. URL: <https://cyberleninka.ru>

ций природного и техногенного характера»; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями»; Постановление Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» и другие.

В соответствии с пп. «а» п. 1 ст. 11 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» реализация данного права происходит путем передачи гражданам единовременных денежных выплат (за исключением случая утраты жилья).

Компенсация ущерба, причиненного в результате чрезвычайной ситуации возможна в виде: оказания гражданам единовременной материальной помощи в размере 10 тысяч рублей на человека; оказания гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости (из расчета за частично утраченное имущество первой необходимости — 50 тыс. рублей на человека, за полностью утраченное имущество первой необходимости — 100 тыс. рублей на человека).

Выделение единовременной материальной помощи осуществляется при одновременном выполнении на день введения режима чрезвычайной ситуации следующих условий: постоянное проживание гражданина в жилом помещении, которое попало в зону чрезвычайной ситуации и в котором он зарегистрирован по месту жительства; нарушение условий жизнедеятельности гражданина в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации.

Выделение финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости осуществляется при одновременном выполнении на день введения режима чрезвычайной ситуации следующих условий: постоянное проживание гражданина в жилом помещении, которое попало в зону чрезвычайной ситуации и в котором он зарегистрирован по месту жительства; утрата гражданином частично или полностью имущества первой необходимости в результате воздействия поражающих факторов источника чрезвычайной ситуации.

Гражданско-правовые отношения по возмещению вреда регулируются нормами гражданского права (ст. 1064, 1079 Гражданского кодекса Российской Федера-

ции). Что же касается морального вреда, то в ст. 151 ГК РФ моральный вред определен как физические и нравственные страдания. Такие страдания проявляются в форме негативных физических ощущений, психических переживаний, в той или иной степени лишающих человека психического благополучия, душевного равновесия. Судебная практика выработала более полное определение понятия морального вреда: нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), которые посягают на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т. п.) или нарушают его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности) либо имущественные права.

Законодательство содержит общие положения о компенсации морального вреда применительно ко всем случаям его возмещения, включая как ситуации, когда он причинен гражданину при исполнении договорных обязательств, так и случаи, когда причинитель вреда и потерпевший не связаны договорными отношениями.

Осуществление выплаты компенсации вреда лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций за счет средств публично-правовых образований подчинено определенным принципам.

Во-первых, отсутствует юридическая обязанность у публично-правового образования по возмещению вреда в полном объеме, поскольку компенсации не направлены на восстановление имущественного положения пострадавших, в котором они находились до чрезвычайной ситуации. Так, компенсации, предусмотренные Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. № 1928, носят частичный характер. Указанный принцип оказания помощи был предметом рассмотрения в Европейском суде по правам человека (постановление от 20 марта 2008 г. по делу «Будаева и другие (Budayeva and Others v. Russia) против России»¹². По мнению Европейского суда по правам человека, обязательство государства защищать частную собственность не подразумевает обязанности компенсировать полную рыночную стоимость уничтоженного имущества. Предоставляемая государством компенсация должна оцениваться с учетом других мер, принимаемых властями, сложности ситуации, числа собственников, а также экономических, социальных и гуманитарных вопросов, связанных с обеспечением помощи при бедствиях. Во-вторых, компенсация вреда является результатом самовозложения соответствующей обязанности. Государство принимает на себя в одностороннем порядке обязанность по возмещению ущерба путем оказания государственной помощи по-

¹² Постановление ЕСПЧ от 20.03.2008 по делу «Будаева и другие (Budayeva and Others) против России» (жалобы № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2008. № 9.

страдавшим в результате чрезвычайных ситуаций. Эта обязанность не носит безграничного характера и заключена в определенные рамки.

В-третьих, компенсация носит административно-правовой характер.

В-четвертых, осуществление компенсации не является ответственностью государства, а представляет собой позитивную обязанность, реализуемую в рамках особых регулятивных правоотношений.

В-пятых, компенсация осуществляется независимо от произведенных страховщиками страховых выплат¹³.

Источники международного права чрезвычайных ситуаций представляют достаточно большой блок международных документов различного характера, имеющих свою специфику. В настоящее время действует несколько конвенций в рассматриваемой сфере. С учетом объекта правового регулирования их можно поделить на группы.

Первая группа включает в себя конвенции, регулирующие вопросы бедствий в целом: Конвенция о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 г. (Конвенция Тампере); Рамочная конвенция по оказанию помощи в области гражданской обороны 2000 года, принятая в рамках Международной организации гражданской обороны.

Вторую группу международных соглашений составляют договоры регионального характера: Межамериканская конвенция об облегчении оказания помощи в случае бедствий 1991 года; Открытое Частичное Соглашение Совета Европы по прогнозированию, предотвращению и оказанию помощи в случае природных и техногенных катастроф от 20 марта 1987 года; Соглашение между правительствами государств-участников Черноморского экономического сотрудничества о взаимодействии при оказании чрезвычайной помощи и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера 1998 года; Соглашение между государствами-членами Ассоциации карибских государств и ее ассоциированными членами о региональном сотрудничестве в отношении стихийных бедствий 1999 года и др.

Третью группу представляют собой соглашения в сфере техногенных катастроф: Конвенция МОТ по предупреждению крупных промышленных аварий 1993 года; Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 года; Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 1986 года; Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 года;

¹³ П. 20 Порядка предоставления межбюджетных трансфертов, абз. 4 п. 2 постановления Правительства Российской Федерации «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» // СПС «Гарант».

Конвенция по ядерной безопасности 1994 года; Конвенция СНГ о промышленной безопасности 2001 года и др.

Двусторонние соглашения в рассматриваемой сфере представляют собой четвертую группу договорных источников. По данным Комиссии международного права ООН, их насчитывается более 150.

Что касается возмещения вреда в условиях военных действий, то на него распространяются большинство норм, применяемых и к чрезвычайным ситуациям. Следовательно, и механизм их действия аналогичен.

Однако необходимо отметить, что с недавних пор в связи со сложившейся обстановкой законодатель уделяет отдельное внимание возмещению ущерба от военных рисков. Правительством Российской Федерации определен механизм страхования с государственной поддержкой от причинения вреда имуществу физических и (или) юридических лиц вследствие событий, произошедших в результате диверсий, террористических актов (соответственно, механизм страхования военных рисков) на территории новых субъектов РФ (Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область)¹⁴.

В соответствии с указанным механизмом военные риски могут быть включены в договоры страхования автотранспортных средств «АВТОКАСКО» и страхования грузов (товаров первой необходимости) без увеличения страховой премии. В случае реализации военного риска по такому договору страхования на территории новых субъектов Российской Федерации страховщиком проводятся все необходимые для урегулирования страхового случая процедуры и осуществляется страховая выплата выгодоприобретателю. Впоследствии страховая выплата в полном объеме компенсируется страховщику из федерального бюджета. Как указано в письме Министерства финансов РФ, обозначенный механизм страхования военных рисков позволяет оказывать адресную поддержку субъектам экономической деятельности в случае причинения им ущерба вследствие наступления военных рисков. При этом используется инфраструктура и компетенции профессионального страхового сообщества для организации возмещения ущерба.

Яркими примерами практического применения механизмов по возмещению имущественного и морального вреда в условиях военных действий и чрезвычайных ситуациях являются механизмы контрибуции и репарации.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2023 г. № 1142 «Об утверждении Правил предоставления в 2023 году субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «Российская Национальная Перестраховочная Компания» на цели возмещения страховым организациям расходов по осуществлению страховых выплат по договорам страхования в связи со страховыми случаями, наступившими вследствие событий, произошедших в результате диверсий, террористических актов, и Правил возмещения страховым организациям страховых выплат по договорам страхования в связи со страховыми случаями, наступившими вследствие событий, произошедших в результате диверсий, террористических актов» // СПС «Гарант».

Под контрибуцией понимают дань, платимую неприятелю; платежи, налагаемые на проигравшее государство в пользу государства-победителя. Во время войны оплачивается населением занятой территории, по окончании войны — правительством побежденной страны, и может называться в литературе военной контрибуцией. Под репарацией же понимают форму материальной ответственности субъекта международного права за ущерб, причиненный в результате совершенно им международного правонарушения другому субъекту международного права, в частности, возмещение государством, в силу мирного договора или иных международных актов, ущерба, причинённого им государствам, подвергшимся нападению. Объем и характер репараций должны определяться в соответствии с нанесённым материальным ущербом. Формат возмещения в виде контрибуций утратил свое правоприменение в конце XIX — начале XX века и на смену контрибуции пришла практика применения репарации. Данное изменение произошло при разработке Версальского договора, при разработке которого формально отказались от контрибуций, заменив их репарациями.

Если рассматривать формат репарации, то примерами послужат выплаты Германией после Второй мировой войны СССР, США, Великобритании и Франции. Репарации наложили и на страны-союзники фашистской Германии: Румынию, Италию, Болгарию, Венгрию, Финляндию, а также Японию (ей пришлось отказаться от своих зарубежных активов на сумму в 23,6 млрд долларов). В общей сложности получателями репараций помимо СССР, США, Объединенного Королевства и Франции стали еще десятки государств: Албания, Эфиопия, Греция, Югославия, Чехословакия, Бирма, Китай, Израиль и другие страны.

Однако репарации, как и контрибуции, в послевоенный период стали редки в рамках применения международного права. Также можно привести несколько наиболее ярких примеров, при которых для возмещения причиненного вреда применялась репарация. Таким примером может послужить война в Персидском заливе (1990–1991 годы), после которой Совет Безопасности ООН постановил взыскать репарации с Ирака в пользу правительства, корпораций и частных лиц Кувейта, пострадавшего от иракской агрессии. Всего подали заявок на компенсацию в объеме более 352 млрд долларов, но специальный орган ООН одобрил выплаты лишь на 52,4 млрд долларов. Лишь в 2021 году Ирак завершил выплату репараций Кувейту за военное вторжение. Согласно договоренностям между двумя странами, Ирак ежегодно отчислял 5% с прибыли от экспорта нефти и газа в специальный фонд ООН, откуда средства затем шли Кувейту.

Также ярким примером, когда по итогам крупного военного конфликта никто не платил репарации, является война на Балканах. Хорватия до сих пор окончательно и не отказалась от намерения через суд потребовать от Сербии выплаты репараций за ущерб от войны в 90-х. По итогам югославского конфликта заплатили компенсацию США, устроившие бомбардировку Белграда. Но платили не сер-

бам, а китайцам, чье посольство пострадало от бомбежек. По заверениям НАТО, целью бомбардировки было находившееся неподалеку здание Федерального управления по снабжению, занимавшееся экспортом и импортом оружия. В результате атаки погибли журналист агентства «Синьхуа» Шао Юньхуань, журналист газеты «Жэньминь жибао» Сюй Синху и его жена. США выплатили Китаю 4,5 млн долларов для родственников погибших и еще 28 млн долларов в качестве компенсации за инцидент.

Еще одним судебным решением, касающимся репараций, стало решение суда в Гааге, согласно которому Уганду обязали выплатить 325 млн долларов репараций Демократической Республике Конго за ее роль в конфликтах в богатой ресурсами провинции Итури. Ущерб был нанесен в ходе второй конголезской войны (1998–2002 годы). Конго требовала 11 млрд долларов.

Также стоит отметить, что если рассматривать практическое применение норм о возмещении морального и материального вреда в условиях военных действий и чрезвычайных ситуациях в рамках российской правовой системы, то стоит сказать о том, что львиную долю дел, связанных с поставленным вопросом, составляли дела по возмещению вреда, причиненного вследствие техногенных катастроф и природных катаклизмов.

Примерами указанной правоприменительной практики могут служить Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 16 октября 2023 г. № 59-КГ23–4-К9¹⁵ по вопросу о признании права на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, произошедшей на территории Амурской области и Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 16 ноября 2020 г. № 18-КГ20–70-К4¹⁶ о признании права на получение меры государственной поддержки в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения.

Таким образом, на сегодняшний день существует довольно обширная правовая база национального и международного уровней, регулирующая вопросы возмещения имущественного и морального вреда в условиях военных действий и чрезвычайных ситуациях. Вместе с тем, как показывает международная судебная практика, существует ряд проблем политического характера, оказывающих свое влияние на возможность и порядок взыскания ущерба, причиненного в результате военных конфликтов и других чрезвычайных ситуаций.

¹⁵ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 16 октября 2023 г. № 59-КГ23–4-К9 // СПС «Гарант».

¹⁶ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 16 ноября 2020 г. № 18-КГ20–70-К4 // СПС «Гарант».

Е. В. Кулакова

кандидат юридических наук, доцент Донецкого государственного университета

О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРИНЦИПЕ РАВЕНСТВА ГРАЖДАН И НОВЕЛЛАХ ИНСТИТУТА ПРЕКРАЩЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принцип равенства получил свое закрепление сразу в нескольких статьях Конституции Российской Федерации (ст. 3 — народовластие; ст. 5 — равноправие субъектов РФ; ст. 6 — равенство граждан; ст. 19 — равенство перед законом и судом)¹.

Принятие нового Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 28 апреля 2023 года существенно разграничило правовое положение урожденных граждан Российской Федерации и натурализованных в части оснований прекращения гражданства². Таким образом, законодатель четко разделил своих граждан на две категории, закрепив различные основания прекращения гражданства, что, как представляется, противоречит одному из основных конституционных принципов — принципу равенства.

Поэтому исследование и анализ оснований и порядка прекращения гражданства урожденных и натурализованных граждан Российской Федерации представляется актуальным на современном этапе государственного развития.

Конституционные нормы, касающиеся института гражданства, закреплены сразу в двух главах, а именно в главе 1 «Основы конституционного строя» ст. 6:

Гражданство РФ приобретает и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и *равным* независимо от оснований приобретения.

Каждый гражданин РФ обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет *равные обязанности*, предусмотренные Конституцией РФ.

Гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

В главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ институту гражданства посвящены ст. ст. 60–62.

Необходимо обратить внимание, что указанные нормы находятся в той части Конституции, которая может быть изменена только по особой, усложненной, по сравнению с иными частями Конституции, процедуре, а фактически влекут принятие новой Конституции, поскольку изменения касаются основ конституционного строя.

¹ Конституция Российской Федерации с изменениями, внесенными на общероссийское голосование. — 2020. — Москва: Изд-во АСТ, 2020. — 64 с.

² О гражданстве Российской Федерации: Федеральный Закон от 28.04.2023 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1 мая 2023 г. № 18. Ст. 3215.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Поэтому, в частности, конституционная норма о равенстве граждан независимо от оснований приобретения гражданства является нормой прямого действия, обладает высшей юридической силой как относительно норм иных глав Конституции, так и всего текущего законодательства.

Новый ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 28.04.2023 г. (вступил в силу 26.10.2023 г.) существенно расширил перечень оснований, по которым может быть прекращено гражданство. В ст. 22 данного закона перечислены следующие основания прекращения гражданства:

1. Добровольное волеизъявление гражданина Российской Федерации (выход из гражданства Российской Федерации).

2. Сообщение заведомо ложных сведений в отношении обязательства соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации, выразившееся в том числе в совершении:

а) преступления (приготовление к преступлению или покушение на преступление).

Данное основание прекращения гражданства применяется только относительно лиц, которые приобрели гражданство Российской Федерации в результате признания гражданином Российской Федерации на основании федерального конституционного закона, международного договора Российской Федерации или приема в гражданство Российской Федерации;

б) действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Гражданство Российской Федерации прекращается по данному основанию, если гражданин Российской Федерации, приобретший гражданство Российской Федерации в результате признания гражданином Российской Федерации на основании федерального конституционного закона, международного договора Российской Федерации или приема в гражданство Российской Федерации, совершил действия, создающие угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Факт совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, устанавливается органами федеральной службы безопасности, о чем выносится заключение. Порядок вынесения заключения и его форма определяются федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

3. Установление факта представления лицом поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения им заведомо ложных сведений, на основании которых принималось решение о приеме в гражданство Российской Федерации или решение о признании гражданином Российской Федерации. Факт пред-

ставления заявителем поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщения заявителем заведомо ложных сведений устанавливается судом.

4. Иные основания, предусмотренные международным договором Российской Федерации, предоставляющим возможность сохранить или изменить гражданство.

К числу иных оснований прекращения гражданства Закон относит выбор иного гражданства (оптацию) при изменении государственной границы (ст. 20). Международными договорами РФ в настоящее время иные основания для прекращения гражданства РФ не установлены.

Таким образом, с принятием нового Закона о гражданстве РФ институт отмены решений о приеме в гражданство Российской Федерации, который действовал в предыдущем ФЗ «О Гражданстве РФ» от 31.05.2002³, поглощается институтом прекращения гражданства Российской Федерации.

Зарубежный опыт прекращения гражданства свидетельствует, что основаниями такого прекращения могут являться:

- добровольный выход из гражданства;
- лишение гражданства;
- наличие международных договоров;
- прекращение существования государства как субъекта международных отношений.

Соответственно, российская модель исследуемого правового института предусматривает добровольный выход из гражданства, который применим как к урожденным гражданам, так и натурализованным, а также принудительный, который, согласно новому закону, применяется только в отношении натурализованных лиц.

Федеральный закон устанавливает 10-летний срок, по окончании которого нельзя принять решение о прекращении гражданства Российской Федерации в связи с нарушениями, допущенными в процессе приема в гражданство. Вместе с тем в случае прекращения гражданства Российской Федерации в связи с совершением определенного перечня преступлений 10-летний срок не применяется (ст. 24).

В связи с отсутствием четкого закрепления в законодательстве трактовки основных терминов, связанных с прекращением гражданства, представляется целесообразным их изучить и проанализировать.

Относительно прекращения гражданства в научных источниках употребляются различные термины, которые схожи, но имеют различные правовые последствия для лиц, в отношении которых они применяются: «выход из гражданства», «отмена решения о приеме в гражданство», «лишение гражданства», «утрата гражданства».

³ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 июня 2002 г. № 22. Ст. 2031.

Относительно термина «выход из гражданства» — его трактовка имеется в действующем Федеральном Законе (п. 1 ч. 1 ст. 22), под которым понимается именно добровольное волеизъявление гражданина Российской Федерации.

Согласно предыдущему ФЗ «О гражданстве РФ» (ст. 22) была предусмотрена возможность отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации, т. е. фактически в отношении лица, которое получило гражданство на основании подложных документов или заведомо ложных сведений, либо отказалось от принесения Присяги принималось решение о признании его гражданства ничтожным, изначально недействительным в силу закона. Таким образом, такое лицо не могло впоследствии считаться лицом, когда-либо имевшим российское гражданство.

Подтверждает ничтожность отмененного гражданства и позиция Конституционного Суда РФ от 11.02.2021 № 183-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Карелия о проверке конституционности части второй статьи 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», согласно которой отмена решения о приеме лица в российское гражданство, когда после его вынесения выявлен факт невыполнения этим лицом установленных законом условий приобретения гражданства, не является лишением гражданства, а представляет собой конституционно допустимую меру, притом что решение уполномоченного органа об отмене решения о приеме в гражданство не носит произвольный характер⁴.

В свою очередь, институт лишения гражданства представляет собой прекращение гражданства по решению государственных органов против воли данного лица. Как отмечают исследователи (С. Ю. Алебастрова⁵, С. Ю. Пронякина⁶), лишение гражданства является санкцией, применяемой к лицу в случаях, если его поведение не согласуется с интересами данного государства. Подобное понимание института лишения гражданства прослеживается и в понимании советского законодателя, поскольку УК РСФСР 1926 года предусматривал лишение гражданства в качестве санкции за совершение ряда контрреволюционных действий⁷. В дальнейшем, как отмечает Н. М. Милованов, с принятием Основ уголовного законода-

⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Верховного Суда Республики Карелия о проверке конституционности части второй статьи 22 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 11.02.2021 № 183-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-11022021-n-183-o/> (дата обращения: 07.02.2024).

⁵ Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран. М.: Проспект, 2007. С. 48.

⁶ Пронякина С. Ю. Лишение гражданства как особое основание прекращения правовой связи с государством // Юридические исследования. 2021. № 10. С. 61.

⁷ Уголовный кодекс РСФСР: Принят 2-й сессией ВЦИК XII созыва. Введен в действие 01.01.1927 года постановлением ВЦИК от 22 ноября 1926 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901757374/> (дата обращения: 07.02.2024).

тельства в 1956 году лишение гражданства перестает быть мерой уголовной ответственности, но сохраняется в качестве меры конституционной ответственности⁸.

На сегодняшний день Конституция РФ в ч. 3 ст. 6 исключает какую-либо возможность лишения гражданства Российской Федерации.

Такой подход с точки зрения его оценки соответствия интересам человека и государства является весьма сложным. С одной стороны, это создает дополнительные гарантии прав гражданина, а с другой — исключает возможность изменить свое отношение к гражданину в силу его поведения и совершенных деяний.

Вероятно, законодатель, закрепляя в новом ФЗ «О гражданстве РФ» различные основания прекращения гражданства относительно урожденных и натурализованных граждан Российской Федерации, как раз и предусматривает свое право на изменение отношения к гражданам в силу их неправомерного поведения. Однако, как представляется, такой подход однозначно нарушает норму Конституции о равном гражданстве независимо от оснований его приобретения.

Зарубежный опыт свидетельствует о наличии еще одного инструмента прекращения гражданства, который называется «утратой гражданства». Встречается данный термин и в ФЗ «О гражданстве РФ» 2023 года в статье 11, которая закрепляет обязанность граждан РФ подавать уведомление об утрате гражданства (подданства) иностранного государства. Однако далее в законе отсутствует трактовка данного понятия.

Анализ зарубежного опыта института утраты гражданства (Австрия, Андорра, Украина) позволяет выделить основания, в связи с которыми лицо автоматически утрачивает свое гражданство:

- получение гражданства иностранного государства;
- длительное проживание вне своей страны государственной принадлежности без регистрации в консульских учреждениях;
- приобретение гражданства вследствие обмана, предоставление неправдивых сведений или фальшивых документов;
- добровольное поступление гражданина на воинскую службу иностранного государства без согласия государства его гражданской принадлежности.

Таким образом, утрата гражданства существенно отличается от институтов «отмены решения о приеме в гражданство» и от «лишения гражданства», поскольку имеет совершенно другие правовые последствия. Если отмена решения о приеме в гражданство свидетельствует о ничтожности гражданства конкретного лица, т. е. его недействительности с самого момента приобретения, а лишение гражданства является санкцией, применимой государством к правонарушителю в качестве меры наказания, то утрата гражданства — наиболее «мягкий» правовой инструмент пре-

⁸ Милованов Н. М. Лишение гражданства: опыт России и зарубежных стран // Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки». № 4 (20). 2018. URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/053April18/ (дата обращения: 07.02.2024).

кращения гражданства, поскольку наступает автоматически вследствие нарушений со стороны гражданина, но не влечет для него иных мер юридической ответственности, кроме конституционной. В науке конституционного права утрата гражданства относится именно к мерам конституционно-правовой ответственности.

Представляется, что именно институт автоматической утраты гражданства вследствие совершения гражданином запрещенных государством действий является наиболее оптимальным вариантом для возможного изменения государством своего отношения к гражданину в силу его поведения и совершенных деяний. Такой инструмент позволяет автоматически прекратить гражданство «неблагонадежных» граждан, которые собственными деяниями повлекли его применение.

Проведение Российской Федерацией Специальной военной операции (СВО) обострило многие проблемы, касающиеся в том числе лояльности граждан к собственному государству, призывы российских граждан к помощи противоположной стороне; совершению гражданами России ряда террористических актов в отношении представителей государственной власти и отдельных общественных деятелей, что однозначно вызывает необходимость реагирования со стороны государства, при этом применяя не только меры уголовного наказания, но и конституционно-правовые санкции.

Кроме того, принятие в состав России новых субъектов, существенно возросший миграционный поток из стран ближнего зарубежья и Ближнего Востока, упрощение порядка и оснований приобретения российского гражданства поставило новые задачи и вызовы перед Россией в сфере обеспечения законности и правопорядка, обеспечения прав и свобод граждан.

Вероятно, включая в новый ФЗ «О гражданстве» нормы о возможном прекращении гражданства России, которые касаются исключительно натурализованных граждан, законодатель исходил прежде всего из приоритета прав и свобод граждан, необходимости защиты интересов государства и общества. Однако подобное разграничение граждан на тех, кто был рожден россиянином или же стал им впоследствии, представляется, во-первых, несоответствующим конституционному принципу равенства, о котором говорилось выше, а во-вторых — несправедливым, поскольку фактически создает огромную категорию граждан «второго сорта» (получивших гражданство путем натурализации, признания, оптации), которых можно фактически лишить гражданства, в отличие от граждан, имеющих гражданство РФ по рождению. Кроме того, подобная градация несколько противоречит заявленным гуманным целям СВО.

Указанная ситуация ставит вопросы к конституционности некоторых положений нового законодательства о гражданстве.

В этой связи предлагается закрепить институт «автоматической утраты гражданства» в законодательстве Российской Федерации, что даст возможность государству реагировать на деяния «неблагонадежных» граждан и позволит обеспе-

чить конституционный принцип равенства граждан, при этом не будет дискриминировать натурализованных граждан, а применяться ко всем гражданам одинаково. Законодателю необходимо очень детально проработать вопрос об основаниях автоматической утраты гражданства с тем, чтобы эти основания были однозначны для понимания и применения ко всем гражданам Российской Федерации.

Институт прекращения гражданства в последние годы находится в постоянном развитии, о чем свидетельствуют неоднократные поправки в закон, а также принятие нового ФЗ «О гражданстве РФ», поэтому дальнейшее совершенствование данного института является неизбежным, подлежит дальнейшему исследованию, анализу и трансформации.

Н. А. Дудко

кандидат юридических наук, доцент Алтайского государственного университета

О ВВЕДЕНИИ СУДА С УЧАСТИЕМ ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ В НОВЫХ РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Российской Федерации в течение 30 лет, начиная с 1 ноября 1993 года¹, успешно продолжается распространение суда с участием присяжных заседателей. Очередным этапом применения суда с участием присяжных заседателей будет его введение с 1 января 2027 года² в новых субъектах Российской Федерации: Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Херсонской области и Запорожской области.

Особенностью российского суда с участием присяжных заседателей является его поэтапное введение, то есть постепенное распространение по территории Российской Федерации. При разработке «Концепции судебной реформы в РСФСР»³ была определена тактика судебной реформы: тактика «этапности в ее проведе-

¹ Постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», УПК РСФСР, УК РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Ведомости Съезда Народных Депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1314.

² Федеральный закон от 31.07.2023 № 395-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» //Собрание законодательства РФ. 2023. № 32 (Часть I). Ст. 6127.

³ Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года № 1801–1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

нии»⁴ в связи с тем, что были «действительно неизбежны некоторые трудности реформы и более или менее продолжительный период «привыкания» к новым правоотношениям»⁵.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок становления и развития суда с участием присяжных заседателей, позволяет сделать вывод, что учреждение и распространение суда с участием присяжных заседателей проводилось именно поэтапно, а не в качестве правового эксперимента. Такой вывод имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Однако некоторые авторы продолжают говорить об эксперименте по созданию суда присяжных, не проводя разграничения между правовым экспериментом и поэтапным введением суда с участием присяжных заседателей.

Концепция о судебной реформе содержала не только идею постепенности проведения реформ, но и возможность экспериментирования. «В Концепцию судебной реформы сознательно закладываются идеи постепенности и предварительного социального экспериментирования, с тем, чтобы избежать губительных последствий воспроизведенных в гигантских масштабах ошибок, допущенных при проектировании преобразований»⁶.

На основе Концепции о судебной реформе первоначальные документы по подготовке к проведению судебной реформы включали положения о проведении «эксперимента по предварительной отработке на практике принципиально новых положений процессуального и судоустройственного законодательства»⁷. Однако в дальнейшем при «...подготовки введения суда присяжных от использования термина «эксперимент» отказались; правильнее говорить о поэтапной реализации Концепции судебной реформы»⁸. Соответственно, была принята «Программа мероприятий по поэтапному введению суда присяжных и других принципиально новых положений процессуального и судоустройственного законодательства»⁹.

Таким образом, введение суда присяжных в РФ проводилось не экспериментально, а поэтапно. Это было не просто изменение терминологии, а именно изменение логики и тактики введения суда присяжных.

Для разграничения понятий «экспериментальное» и «поэтапное» введение суда присяжных необходимо обратиться к научным исследованиям вопросов о понятии,

⁴ Концепция судебной реформы в Российской Федерации / сост. С. А. Пашин. М., 1992. С. 32.

⁵ Там же. С. 31.

⁶ Там же. С. 102.

⁷ Распоряжение Президента РФ от 22 сентября 1992 года № 530-рп «О мерах по завершению первого этапа судебной реформы» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 13. Ст. 1054.

⁸ Пашин С. Проблемы статуса судей и возрождения суда присяжных в контексте российской судебной реформы // Нормативные материалы о судьях и суде присяжных / под ред. Ю. Х. Калмыкова и А. А. Котенкова. М.: Юрид. лит., 1994. С. 12.

⁹ Программа мероприятий по поэтапному введению суда присяжных и других принципиально новых положений процессуального и судоустройственного законодательства // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 13. Ст. 1054; Социалистическая юстиция. 1993. № 3. С. 2–3; 1993. № 4. С. 2–3.

признаках и условиях правового эксперимента. Проблемы правового эксперимента исследовались в 60–80-е годы XX века на общетеоретическом уровне и применительно к отдельным отраслям права, в том числе и уголовно-процессуального права. К началу 2000-х годов исследования проблем правового эксперимента активизировались. Они проводились на уровне диссертационных, монографических исследований и научных публикаций. Комплексное исследование проблем теории и практики правового эксперимента было проведено в диссертациях С. В. Мотина (1999 год)¹⁰, В. Н. Ельцова (2009 год)¹¹, И. В. Фатьянова (2015 год)¹² и И. Б. Чагина (2022 год)¹³.

Анализ теоретических подходов к понятию, признакам, стадиям, условиям организации и проведения правового эксперимента позволяют сделать вывод, что условия проведения правового эксперимента и условия поэтапного введения суда присяжных не совпадают.

Прежде всего, этапы введения суда с участием присяжных заседателей не соответствуют стадиям проведения правового эксперимента: подготовка эксперимента, проведение эксперимента, подведение итогов эксперимента. Совпадает только стадия подготовки эксперимента.

Проведение правового эксперимента хронологически отличается от поэтапного введения суда присяжных: суд присяжных создавался как постоянный, а не временный уголовно-процессуальный институт. Поэтапное введение суда присяжных — это деятельность без ограничения конечными сроками, которая продолжается и в настоящее время.

В отличие от введения суда присяжных, правовой эксперимент завершается подведением итогов. При подведении итогов правового эксперимента, по мнению И. В. Фатьянова, «...принимается одно из следующих решений: о придании экспериментальным правовым нормам общего действия; о придании общего действия экспериментальным правовым нормам с внесением в них изменений и дополнений; о нецелесообразности придания экспериментальным правовым нормам общего действия. Итоги правотворческого эксперимента подлежат официальному опубликованию в официальном издании...»¹⁴. Подведение итогов применения в уголовном судопроизводстве суда с участием присяжных заседателей не планировалось и, соответственно, итоги поэтапного введения суда с участием присяж-

¹⁰ Мотин С. В. Использование экспериментального метода в социально-правовой сфере (Историко-теоретические аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1999. 183 с. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/ispolzovanie-jeksperimentalnogo-metoda-v-socialno-pravovoj-sfere.html>.

¹¹ Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов, 2009. 163 с.

¹² Фатьянов И. В. Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Омск, 2015. 283 с.

¹³ Чагин И. Б. Правотворческий эксперимент и оценка его результативности (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2022. 208 с.

¹⁴ Фатьянов И. В. Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Омск, 2015. С. 30.

ных заседателей не подводились и не оформлялись специальным решением государственных органов. Законодательно принималось только решение о начале очередного этапа, решение о дате введения суда с участием присяжных заседателей в конкретном субъекте РФ, а также во всех районных судах РФ.

Правовой реальностью суд присяжных стал после внесения 1 ноября 1991 года изменений в ч. 1 ст. 166 Конституции РСФСР 1978 года, закрепивших возможность рассмотрения дел в суде первой инстанции с участием присяжных заседателей¹⁵. Соответственно, Законом РФ от 16 июля 1993 года¹⁶ суд с участием присяжных заседателей вводился во исполнение ст. 166 Конституции РСФСР и вводился не как уголовно-процессуальный эксперимент, а как правовая реальность. Конституция РФ 12 декабря 1993 года¹⁷ закрепила и дополнила положения о суде с участием присяжных заседателей, который уже действовал в РФ с 1 ноября 1993 года.

На основе анализа нормативных правовых актов можно выделить следующие этапы введения в РФ суда с участием присяжных заседателей¹⁸: 1 этап — с 1 ноя-

¹⁵ Закон РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закон) РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1497.

¹⁶ Закон Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», УПК РСФСР, УК РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1313.

¹⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года (в редакции федеральных конституционных законов от 25.03.2004 № 1-ФКЗ, от 14.10.2005 № 6-ФКЗ, от 12.07.2006 № 2-ФКЗ, от 30.12.2006 № 6-ФКЗ, от 21.07.2007 № 5-ФКЗ, от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.03.2014 № 6-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ; от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, от 04.10.2022 № 6-ФКЗ, от 04.10.2022 № 7-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ. URL: <http://pravo.gov.ru>.

¹⁸ Постановление Верховного Совета РФ от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», УПК РСФСР, УК РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Ведомости Съезда Народных Депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1314; Федеральный закон № 177-ФЗ от 18 декабря 2001 года «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4924; Федеральный закон № 181-ФЗ от 27 декабря 2002 года «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие УПК РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5137; Федеральный закон от 27 декабря 2006 года № 241-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О введении в действие УПК РФ» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 4; Федеральный закон от 05.05.2014 г. № 91-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2296; Федеральный закон от 23.06.2016 № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3859; Федеральный закон от 31.07.2023 № 395-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 32 (Часть I). Ст. 6127.

бря 1993 года (5 субъектов РФ); 2 этап — с 1 января 1994 года (4 субъекта РФ); 3 этап — с 1 января 2003 года (60 субъектов РФ); 4 этап — с 1 июля 2003 года (14 субъектов РФ); 5 этап — с 1 января 2004 года (5 субъектов РФ); 6 этап — с 1 января 2010 года (1 субъект РФ — Чеченская Республика); 7 этап — с 1 января 2018 года (2 субъекта РФ: Республика Крым и г. Севастополь); 8 этап — с 1 июня 2018 года все районные суды РФ; 9 этап — с 1 января 2027 года (4 субъекта РФ: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Херсонская область, Запорожская область).

Для успешного введения суда с участием присяжных заседателей с 1 января 2027 года в новых субъектах РФ необходимо наличие следующих условий: 1) нормативная правовая база; 2) сформированная и действующая система судов; 3) материально-техническое обеспечение деятельности судов по организации рассмотрения уголовных дел суда с участием присяжных заседателей.

Нормативные правовые акты, необходимые для введения и для дальнейшего функционирования суда с участием присяжных заседателей, приняты, применяются и совершенствуются с 1993 года: УПК РСФСР 1960 г. и Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР» с изменениями и дополнениями от 16 июля 1993 года¹⁹; УПК РФ 2001 года²⁰; Федеральный закон 2004 г. «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»²¹. Федеральными конституционными законами «О принятии в Российскую Федерацию... и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта...» от 04.10.2022 установлено, что эти законы, как и иные нормативные правовые акты РФ, действуют на территории новых субъектов РФ со дня их принятия в РФ, т. е. с 5 октября 2022 года²². Дополнительно принят закон, регламентирующий особенности применения УПК РФ на территориях новых субъектов РФ²³, которым установлено, что дата введения суда с участием присяжных заседателей: положения пунктов 2 и 2.1 части второй статьи 30 Уголовно-процессуального кодекса Российской Фе-

¹⁹ Закон Российской Федерации РФ от 16 июля 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», УПК РСФСР, УК РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Ведомости Съезда Народных Депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1313.

²⁰ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 14.02.2024). URL: <http://pravo.gov.ru>

²¹ Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ (ред. от 16.02.2022) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru>

²² Федеральные конституционные законы «О принятии в Российскую Федерацию ... и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта...» от 04.10.2022 г. №№ 5-ФКЗ, 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 8-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. Ст. 6930–6933.

²³ Федеральный закон от 31 июля 2023 г. № 395-ФЗ «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 32 (Часть 1). Ст. 6127.

дерации применяются на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области с 1 января 2027 года (ст. 7).

Введение суда с участием присяжных заседателей требует наличия действующих федеральных судов. Создание в соответствии с действующим российским законодательством судов РФ на территориях новых регионов учреждено федеральным законом РФ от 3 апреля 2023 года²⁴. Одновременно был определен порядок отбора кандидатов в судьи на территории новых субъектов РФ: отбор кандидатов в первоначальные составы федеральных судов осуществляется на конкурсной основе Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации (ст. 2)²⁵, а не квалификационными коллегиями судей субъектов РФ. После рекомендации ВККС кандидаты в судьи назначаются на должность в общем для всех регионов порядке Указом Президента РФ (ст. 6 ФЗ «О статусе судей в Российской Федерации»²⁶). Пленум Верховного Суда РФ 19 сентября 2023 года принял решение считать днем начала деятельности федеральных судов на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области 21 сентября 2023 года²⁷.

Таким образом, уже решена значительная часть задач по подготовке к введению суда с участием присяжных заседателей в новых регионах РФ. На территориях новых субъектов РФ последовательно создаются федеральные суды и формируется их состав; действующие с 21 сентября 2023 года суды применяют законодательство РФ, в том числе УК РФ и УПК РФ.

²⁴ Федеральный закон от 03.04.2023 № 85 «О создании судов Российской Федерации на территории Донецкой Народной ...»; Федеральный закон от 03.04.2023 № 86 «О создании судов Российской Федерации на территории Луганской Народной Республики...»; Федеральный закон от 03.04.2023 № 87 «О создании судов Российской Федерации на территории Запорожской области...»; Федеральный закон от 03.04.2023 № 88 «О создании судов Российской Федерации на территории Херсонской области...» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 14. Ст. Ст. 2362–2365.

²⁵ Федеральный закон от 03.04.2023 N 89-ФЗ (ред. от 19.12.2023 № 606-ФЗ) «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территории Донецкой Народной Республики», Федеральный закон от 03.04.2023 № 90-ФЗ (ред. от 19.12.2023 № 606-ФЗ) «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территории Луганской Народной Республики», Федеральный закон от 03.04.2023 № 91-ФЗ (ред. от 19.12.2023 № 606-ФЗ) «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территории Запорожской области», Федеральный закон от 03.04.2023 № 92-ФЗ (ред. от 19.12.2023 № 606-ФЗ) «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территории Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 14. Ст. Ст. 2366–2369.

²⁶ Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26.06.1992 г. № 3132-1 (в ред. от 27.11.2023 № 544-ФЗ). URL: <http://pravo.gov.ru>.

²⁷ Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 сентября 2023 г. №№ 29–32 «О дне начала деятельности судов на территориях ...». URL: <http://www.vsrfr.ru>

Важным условием введения суда с участием присяжных заседателей на территории новых субъектов РФ является материально-техническое и организационное обеспечение рассмотрения судами уголовных дел с участием присяжных заседателей. Необходимы различные мероприятия: оборудование специальных залов судебных заседаний и комнат для присяжных заседателей; формирование списков кандидатов в присяжные заседатели; оснащение судов техникой и соответствующими программами для работы аппарата суда со списками кандидатов в присяжные заседатели; создание комфортных и безопасных условий для судей и присяжных заседателей и т.д. Конечно, эти мероприятия могут быть успешно проведены только при достаточном финансировании. Нет сомнений в том, что в течение 2024–2026 гг. и эта задача будет решена.

Такой вывод основывается, во-первых, на успешной практике всех этапов применения в РФ суда с участием присяжных заседателей. В частности, при введении суда с участием присяжных заседателей в 2010 году при аналогичных сложных условиях в Чеченской Республике²⁸. Во-вторых, на опыте решения проблем введения суда с участием присяжных заседателей в Республике Крым и городе Севастополь²⁹, где суд с участием присяжных заседателей успешно действует с 1 января 2018 года. Так, первое уголовное дело с ходатайством обвиняемого о рассмотрении его дела с участием присяжных заседателей поступило в Верховный Суд Республики Крым уже 22 января 2018 года и приговор был постановлен 20 марта 2018 года³⁰. В Севастопольский городской суд первое дело поступило 16 июля 2018 года и приговор был постановлен 25 октября 2018 года³¹.

Особое значение для суда с участием присяжных заседателей в новых субъектах РФ будет иметь 30-летний, начиная с 1993 года, практический опыт других субъектов РФ по формированию общего и запасного списков кандидатов в присяжные заседатели, составлению предварительного списка кандидатов в присяжные заседатели, формированию коллегии присяжных заседателей и рассмотрению уголов-

²⁸ Федеральный Закон от 27 декабря 2006 года № 241-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О введении в действие УПК РФ» //Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 4.

²⁹ Федеральный закон от 05.05.2014 г. № 91-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2296.

³⁰ Уголовное дело № 1–5/2018 // Сайт Верховного Суда Республики Крым / судебное делопроизводство / уголовные дела – первая инстанция. URL: <http://vs.krm.sudrf.ru>

³¹ Уголовное дело № 2–8/2018 // Сайт Севастопольского городского суда / судебное делопроизводство / уголовные дела – первая инстанция. URL: <http://gs.sev.sudrf.ru>

ных дел с участием присяжных заседателей. Этот опыт обобщен Верховным Судом РФ и изложен в Постановлениях Пленума Верховного Суда РФ 1994¹ и 2005 года².

Кроме того, есть исторический опыт функционирования суда присяжных в Российской империи (судебная реформа 1864 года) на территориях современных новых регионов РФ. Окружные суды Одесской Судебной Палаты с 1868 года³ успешно рассматривали уголовные дела с участием присяжных заседателей. Например, Херсонский окружной суд Одесской судебной палаты с участием присяжных заседателей в 1910 году рассмотрел уголовные дела в отношении 77% от общего числа подсудимых: осуждено 480 лиц, оправдано 413 лиц; в 1911 году рассмотрел уголовные дела в отношении 75% от общего числа подсудимых: осуждено 432 лица, оправдано 348 лиц; в 1912 году рассмотрел уголовные дела в отношении 65% от общего числа подсудимых: осуждено 425 лиц, оправдано 409 лиц⁴.

Изложенное позволяет сделать вывод, что законодательное решение об очередном этапе развития суда с участием присяжных заседателей будет выполнено. В Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской области и Херсонской области к 2027 году будут созданы необходимые условия для реализации конституционного права обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ст. 47 Конституции РФ) и для реализации конституционного права граждан РФ участвовать присяжными заседателями в отправлении правосудия (ст. 32 Конституции РФ).

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 года № 9 «О некоторых вопросах применения судами уголовно-процессуальных норм, регламентирующих производство в суде присяжных». URL: <http://www.vsrfr.ru>

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 23 от 22 ноября 2005 г. «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей» (с изменением, внесенным постановлением Пленума от 22 декабря 2015 № 59, от 15 мая 2018 № 11, от 28 июня 2022 г. № 22). URL: <http://www.vsrfr.ru>.

³ Фонд 348. Одесская судебная палата. URL: https://mojrod.ucoz.ru/index/fond_348_odesskaja_sudebnaja_palata/0344?ysclid=ltl6blqgbf499374407.

⁴ См.: Свод статистических сведений о подсудимых, оправданных и осужденных по приговорам общих судебных мест, судебно-правовых установлений и учреждений, образованных по законоположениям 12 июля 1889 года, за 1910 год, за 1911 год, за 1912 год. Издание Министерства Юстиции. В двух частях. Часть 1 «Статистические сведения о подсудимых по окружным судам и судебным палатам». С. — Петербург (Петроград): Сенатская типография, 1913, 1914, 1915.

С. С. Демидов

*старший преподаватель Донецкого национального университета экономики и торговли
им. М. Туган-Барановского*

ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ ПРОДВИЖЕНИЯ БИЗНЕС-СТАРТАПОВ В УСЛОВИЯХ ВОССОЕДИНЕНИЯ НОВЫХ РЕГИОНОВ С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

Стартап (от английского «start-up») — это общее название для компании, фирмы или проекта, которые существуют совсем недавно. Четкого определения срока давности нет, но обычно он составляет от нескольких недель до нескольких месяцев. После этого срока проект в любом случае перестает быть стартапом, поскольку либо получает признание и инвестиционную поддержку, чтобы продолжить развитие, либо закрывается как невостребованный и неконкурентоспособный⁵.

Понятие «стартап» возникло изначально в сфере информационных технологий и было связано с появлением новых организаций, каждая из которых стремилась предложить целевой аудитории что-то, о чем забывали или не догадывались конкуренты в этой же области.

От изначальной сути понятие сохранило идею инновационности и активного продвижения (пиар, привлечение инвесторов, публикация в СМИ и, в частности, в Интернете). В дальнейшем стартапами стали называть не только и не столько информационные проекты, сколько новые проекты вообще.

Ключевыми признаками стартапа можно считать следующие факторы:

История существования проекта коротка; число совершенных операций и сделок, как и число публикаций в СМИ, еще слишком мало, чтобы составить впечатление или прогноз. Многие даже не слышали о проекте или слышали только эпизодически.

Экономическое и организационное развитие находится в стадии формирования. Проект активно осваивает целевую аудиторию и соответствующий рыночный сегмент. Могут использоваться инновационные, неклассические методы управления и организации.

Помимо стартового капитала, проект опирается либо на энтузиазм инициаторов, либо на инновационность идей, либо (что нередко) на то и другое одновременно. Основой создания стартапа, а заодно и источником вдохновения для его созда-

⁵ Галака А. К., Ростова А. С. Исследование особенностей инновационных стартап проектов // Неделя науки СПбПУ. СПб.: Издательский дом СПбПУ, 2017. С. 17–21.

телей служит актуальная проблема: информационная, научная, социальная, коммерческая или любая другая — в востребованной предметной области⁶.

Проект активно презентуется на тематических и профессиональных форумах, конференциях; продвигается через СМИ и представляется инвесторам, при этом всегда позиционируется как «начинающий, но многообещающий», но еще, как правило, не заслужил, ни одной награды или премии.

Стартап обязательно должен быть востребован, чтобы получить известность среди целевой аудитории и привести инвесторов к решению вкладывать имеющийся капитал в развитие данного проекта.

Стартап необязательно имеет коммерческую основу: он может быть гуманитарным, научно-техническим, информационным. Однако к стартапам не относятся исследования, даже фундаментальные, в узкоспециализированных областях, не представляющих интереса для большинства участников социума или социальной группы.

Рассматривая вопрос продвижения бизнес-стартапов в условиях воссоединения новых регионов с Российской Федерацией, отметим, что для создания успешного стартапа нужно начать видеть вещи по-другому. К примеру, когда люди смотрят на обычный стакан, они видят в нем стеклянный сосуд цилиндрической формы без ручки, служащий для питья, кто-то может увидеть в нем вазу, другие скажут о том, какой красивый хрусталь или какая необычная форма и так далее.

Также нужно научиться делать по-другому. К примеру, есть вещи, которые все люди делают одинаково. Так, если взять какой-то музыкальный инструмент, которым все одинаково пользуются, взять вазу, в которую все ставят цветы, и множество других примеров, которые являются обыденными для человека. Для создания же успешного стартапа нужно делать эти же вещи, но другими способами и методами. Можно взять расческу и сделать из нее музыкальный инструмент, начать играть на кастрюле и так далее. Также следует видеть другое, к примеру, видя тот же стакан, научиться видеть не стакан, который видят все, а рассмотреть в нем что-то другое. И последнее, следует научиться делать другое.

Отметим, что в самом понятии «стартап» заложен дух инноваций. Однако любого бизнесмена заботит вопрос, какой бизнес лучше открыть — на рынке с высокой конкуренцией или создавать новый товар, рынка для которого, может быть, даже еще нет. Говоря о стартаперах, естественно, такие люди предпочитают второй вариант — создать что-то новое или переработать старую идею, применив ее иначе, не так, как ее привыкли применять люди.

Отметим, что нет конкретной и единой теории, которая гарантировала или хотя бы говорила об успешности стартапа. Такой теории не может быть, так

⁶ Путин Д. М. Инвестиции в современные информационные технологии на примере инвестиций в стартапы // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». Дипломатическая Академия МИД РФ. 2021. № 3. С. 45–49.

как в каждой сфере на эту успешность могут влиять свои законы и правила. Эта правила являются устойчивыми, а законы применяются шаблонно, согласно возникающим ранее ситуациям. Важно учитывать, что не только условиях воссоединения новых регионов с Российской Федерацией, но и в обыденности условия внешней среды меняются с каждым годом, каждым месяцем и даже с каждым днем. Для успеха стартапа следует использовать стратегическое мышление, необходимо думать наперед и просчитывать все риски, а также тенденции и идеи именно в момент создания проекта. Все, что ново сегодня, может оказаться неактуальным уже завтра. И придуманную, разработанную вами идею параллельно может осуществить и кто-то другой⁷.

Конечно же, говоря о проблемах и вызовах продвижения бизнес-стартапов, следует учитывать важность состава команды, которая занимается разработкой, оформлением и продвижением стартапа, а также выбранной ниши и продвигаемого продукта. Мы должны понимать, что продукт должен иметь уникальное отличие от всего существующего на рынке, обладать такими свойствами, которые отличают его от представленного ранее на рынке. Важно учитывать внешний вид продукта, его качество и возможность быть конкурентоспособным.

Современный мир богат разнообразием, инновации не стоят на месте, происходит технологический прогресс, и стартаперам все сложнее и сложнее придумывать новые и уникальные идеи. Стартапы имеют свой потенциал, инновационные идеи, однако они сталкиваются с рядом проблем и вызовов в процессе продвижения на рынке. Рассмотрим основные трудности, с которыми могут сталкиваться стартаперы, и попытаемся сформулировать возможные стратегии для их преодоления⁸.

Первой и основной трудностью, которая возникает у начинающих стартаперов, являются ограниченные финансовые ресурсы. Большинство стартапов сталкиваются с ограниченным бюджетом на маркетинг и рекламу. При отсутствии инвесторов нет возможности для более качественного создания, оформления и выведения на рынок стартапа. Для решения подобных проблем представляем возможным сфокусироваться на недорогих или вовсе бесплатных маркетинговых инструментах, таких как социальные сети, контент-маркетинг и сетевое взаимодействие. Здесь необходимо делать акцент на вовлечение первых клиентов через тесное взаимодействие и обратную связь. Конечно же, подобных клиентов может быть очень мало, однако следует запастись терпением и продолжать медленно, но уверенно продвигать свой продукт. Также существует сарафанное радио, через которое ваш продукт сможет завоевать свое место.

⁷ Мухаметгалиева, С. Х. Правовое регулирование прав и обязанностей участников инвестиционной деятельности // Елабужский институт Казанского (Приволжского) федерального университета – povaum.ru. 2021. № 30. С. 59–61.

⁸ Модель жизненного цикла Адизеса на практике. URL: <http://powerbranding.ru/biznes-analiz/olc-models/adizes-theory> (дата обращения: 18.02.2024).

Сарафанное радио выступает бесплатной рекламой, которую создают сами клиенты. Отметим, что данная реклама является самой эффективной. Это объяснимо тем, что сарафанное радио выступает процессом, в ходе которого люди советуют друзьям и знакомым товары и услуги, если они им понравились. Маркетологи разработали способы частично управлять данным явлением и повышать таким способом продажи.

В исследованиях отмечается, что практически 90% людей считают рекомендации членов семьи, родственников, друзей, знакомых и коллег самым надежным источником информации, которому можно верить. К примеру, американская компания, крупнейшая независимая фирма, проводящая маркетинговые измерения в индустрии товаров повседневного спроса, медиа измерения и исследования потребителей «Nielsen» отмечает, что контекстной рекламе, в отличие от сарафанного радио, доверяет лишь двое из пяти респондентов (41%)⁹.

Следующей проблемой начинающих предпринимателей является конкуренция и насыщенность рынка. Стартап легко может потеряться на фоне насыщенного рынка с очень высокой конкуренцией, что затрудняет его продвижение и устойчивый выход на рынок. Для успешного решения данной проблемы следует внимательно сфокусироваться на тех уникальных характеристиках, которые присущи вашему продукту или же услуге. Следует выделять сильные стороны стартапа, разрабатывать наиболее креативные и заметные маркетинговые кампании и искать такие нишевые рынки, где стартап сможет выделиться и занять свое место¹⁰.

Проблемой новых бизнес-идей также можно назвать недостаток узнаваемости бренда. Более известному бренду легче привлекать к себе внимание, так как его название на слуху и люди предпочтут купить продукт от известной фирмы, чем рискнуть и возьмут малоизвестный бренд. К примеру, Coca-Cola прошла путь от лекарства до самой известной газировки на планете. Изначально химик-фармацевт Джон Стит Пембертон в 1886 году создал сироп-успокоительное, в который входили листья коки и орехи дерева колы. Компания Michelin принадлежит много уникальных разработок и инноваций в деле шинного производства — например, радиальные и безвоздушные шины. Но начинала она в 1891 году как производитель шин для велосипедов. Французский производитель молочных продуктов Danone производит товары от йогуртов, молочных продуктов, кондитерских изделий до воды в бутылках. В одном отдельно взятом супермаркете продуктов, к которым так или иначе приложил руку Danone, будет не менее десяти наименований. Существует множе-

⁹ Исследование Nielsen: Лучшая реклама — это сарафанное радио // Центр гуманитарных технологий. URL: <https://gtmarket.ru/news/media-advertising-marketing/2009/07/13/2095> (дата обращения: 18.02.2024).

¹⁰ Кэтлин К., Мэтьюс Д. Управление стартапом: Как руководить компанией на разных этапах роста. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. 299 с.

ство фирм, которые начинали производить один продукт, но в итоге расширились до производства абсолютно разных товаров под наименованием одного бренда. Будучи уже на слуху у людей, фирмы могут выпускать товары различных категорий с уверенностью, что их продукт выберут из-за звучания бренда на слуху. Решение данной проблемы возможно с помощью инвестирования в различные стратегии брендинга продукта, вместе с тем важно учитывать необходимость в создании выразительных логотипов и слоганов. В современном мире актуальным является участие в различных мероприятиях и формирование позитивного образа в различных социальных сетях и платформах.

Такая проблема, которую мы уже рассматривали выше, как быстрые темпы изменений, является актуальной в сфере технологий и бизнеса. Названные сферы быстро меняются, трансформируются и преобразуются, что вызывает необходимость постоянной адаптации стартапов. Для решения подобных проблем следует проводить регулярный мониторинг трендов, которые являются лидирующими на рынке. Следует создать гибкую стратегию продвижения стартапа, где будет сделан акцент на инновации и внедрение новых технологий в продвижение¹¹.

Стартаперы сталкиваются и с тем, что им сложно предоставить реальный потребительский опыт использования своего продукта или услуги. Здесь необходимо сосредоточить фокус на создании ценности для первых клиентов, предоставлять бесплатные пробные версии товаров, для возможности тестирования, дальнейших рекомендаций и рекламы товара, также важно проводить активную работу по обратной связи с покупателями.

Последняя проблема, которую мы рассмотрим, заключается в ограниченных ресурсах для масштабирования, что затрудняет увеличение успешной стратегии продвижения. В данном случае необходимо проводить постепенное масштабирование, где будет сделан акцент на эффективность, привлечение инвестиций и поиски стратегических партнеров.

Таким образом, нами были рассмотрены проблемы и вызовы продвижения бизнес-стартапов в условиях воссоединения новых регионов с Российской Федерацией, и преодоление этих проблем требует сбалансированного подхода, где стратегия продвижения адаптируется под уникальные особенности стартапа. Невзирая на вызовы, энтузиазм и творческий подход к продвижению товара или услуги могут сделать бизнес-стартап заметным в мире бизнеса. Данный вопрос является актуальным и малоизученным, что вызывает необходимость в дальнейшем исследовании и изучении данной проблемы.

¹¹ Валдайцев С. В., Молчанов Н. Н., Пецольдт К. Малое инновационное предпринимательство: учебное пособие: учебное пособие. М.: Проспект, 2020. 536 с.

Раздел V

**ДОКТРИНАЛЬНОЕ
ОБОСНОВАНИЕ
ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ
НОВЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ**

В. В. Сорокин

доктор юридических наук,
профессор Алтайского государственного университета

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ВОССОЕДИНЕНИЯ НОВЫХ РЕГИОНОВ С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

(Обзор Всероссийской научно-практической конференции)

Всероссийская научно-практическая конференция с таким названием была организована и проведена Юридическим институтом Алтайского государственного университета 20 марта 2024 г. Тему форума будущие участники утвердили еще 24 декабря 2023 года на видеоконференции с участием пяти вузов Донецкой и Луганской народных республик. В ходе подготовки форума к проекту присоединились два вуза Крыма.

Юридический институт Алтайского государственного университета едва ли не первым приступил к выполнению рекомендации Президента Российской Федерации В. В. Путина о проведении гуманитарных научных форумов в новых регионах России.

Как заметил при открытии конференции директор юридического института АлтГУ, доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного и международного права **Е. С. Аничкин**, «наш институт становится постоянной площадкой объединения юридических вузов ДНР и ЛНР, преодолевая ощущаемый ими дефицит научного общения и привлекая их в перспективные научные проекты». Уже сама переключка подключений к конференции впечатлила. В организованном Всероссийском форуме приняли участие Донецкий государственный университет, Донбасский государственный университет юстиции Минюста РФ, Донецкий национальный университет экономики и торговли имени М. И. Туган-Барановского, Луганский государственный университет имени В. И. Даля, Севастопольский государственный университет (г. Севастополь), Крымский филиал Российского государственного университета правосудия (г. Симферополь, Крым), Высшая школа экономики (г. Москва), Российский государственный университет правосудия (г. Москва).

При открытии форума директор Юридического института АлтГУ Е. С. Аничкин в качестве руководителя представил работу научного коллектива по гранту Российского научного фонда № 23–28–00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности» и сделал основной доклад пленарного заседания конференции. После официального признания Российской Федерацией Луганской Народной Республики 22 февраля 2022 года и до принятия ЛНР в состав России 4 октября

2022 года¹ в признанной республике было принято 46 законов, а после интеграции в состав Российской Федерации и до 31 декабря 2023 года — еще 53 закона, то есть всего 99 законов. Как видно, в сравнении с ДНР за этот же период времени в ЛНР принято почти в два раза меньше законов, что свидетельствует о разных темпах законодательной активности. В остальном наблюдается много общего. Количество «поправочных» законов значительно сократилось, но теперь они в основном обусловлены необходимостью приведения республиканских законов в соответствие с федеральными законами с учетом разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, установленного ст. 71–73 Конституции РФ. Приоритетной линией развития законодательства ЛНР становится принятие новых законов, посвященных, главным образом, элементам системы публичной власти либо конкретизации переходного периода. Подобно ДНР ряд законов ЛНР отражают переходный период интеграции республики в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти России, который, как известно, установлен до 1 января 2026 года. В этой связи показательными являются законы «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Луганской Народной Республики»², «О налоге на имущество организаций»³.

Е. С. Аничкин на основе анализа законодательства новых регионов России сделал следующие выводы. Во-первых, можно с уверенностью констатировать наличие ряда особенностей в системах законодательства республик Донбасса. Эти особенности отражают нацеленность на интеграцию с более развитой правовой системой России и одновременное отдаление от украинского права, отсутствие самостоятельности в силу постоянной рецепции лучших правовых решений и обусловленную этим эклектичность и компилятивность, высокий уровень интенсивности законоотворчества, близость темпов и содержания законодательства двух республик, вызванных, в том числе, их формированием в условиях действия особого правового режима военного положения.

¹ Закон Луганской Народной Республики «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» № 415-III от 4 октября 2022 года // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19054/> (дата обращения: 21.01.2024).

² Закон Луганской Народной Республики «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Луганской Народной Республики» № 2-1 от 25 сентября 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/20457/> (дата обращения: 23.01.2024).

³ Закон Луганской Народной Республики «О налоге на имущество организаций» № 16-1 от 30 ноября 2023 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/20859/> (дата обращения: 23.01.2024).

Во-вторых, в своем правовом развитии республики прошли два этапа и в настоящее время находятся на третьем. Первый этап характеризуется становлением собственно республиканского законодательства с параллельной рецепцией российского правового опыта, но преобладающим влиянием украинского права (2014–2018 гг.). Для второго этапа характерно дальнейшее формирование законодательного массива республик на фоне усиления российского правового воздействия и значительного уменьшения украинского правового сегмента (2019–2021 гг.). Третий этап объясняется принятием в сентябре 2022 года ДНР и ЛНР в состав нашего государства и началом системной работы по качественному обновлению законодательства новых субъектов Российской Федерации.

В-третьих, основанная на новых республиканских конституциях правовая и институциональная интеграция ДНР и ЛНР с Российской Федерацией имеет несколько характерных черт: 1) отражает общественно-политическую обстановку в республиках и переходный характер их государственности; 2) отличается спецификой содержания в сравнении с другими субъектами РФ, главным образом, в вопросах организации и деятельности органов публичной власти на новоприсоединенных территориях; 3) на фоне общности, а порой и полного текстуального совпадения правовых норм новых республиканских конституций демонстрирует между ними определенные различия в части формирования правительства, законодательного процесса и перечня субъектов — инициаторов изменения конституции; 4) формализует особенности взаимоотношений между отдельными федеральными и собственно республиканскими органами государственной власти.

В-четвертых, анализ статистики, направлений развития, а также общего и особенного в системах законодательства ДНР и ЛНР в период после их официального признания Российской Федерацией, а затем и принятия в ее состав позволяет констатировать ключевую особенность — формирование законодательства в условиях переходного периода интеграции новых регионов в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти России. Во многом этим объясняется тот факт, что в настоящее время и во временных пределах переходного периода законодательство ДНР и ЛНР как новых регионов России отличается и будет отличаться определенной оригинальностью содержания, своеобразием структуры и более широкими границами самостоятельности.

Н. В. Асеева (декан юридического факультета Донецкого государственного университета) отметила, что между Донецком и Барнаулом 4067 километров, но это не мешает хорошо понимать актуальную повестку правового развития Донецкой Народной Республики и других новых регионов Российской Федерации. Она обозначила в своем докладе открывшиеся перспективы развития университетов в новых регионах России.

Н. А. Нарьжний (ректор Донбасского государственного университета юстиции Минюста России) передал приветствие участникам Всероссийского форума, отметив, что по инициативе юридического института Алтайского государственного университета он проводится уже во второй раз.

Один из основных докладов сделал на конференции известный в стране ученый **В. Б. Исаков** (доктор юрид. наук, проф. Высшей школы экономики, г. Москва). Он рассказал о личном опыте сотрудничества с вузами Донецка и Луганска. Среди прочего он уделил внимание перспективам создания диссертационного совета в ДНР и ЛНР. Докладчик напомнил, что оставшейся в Донецке части университета (около 8 тыс. студентов) пришлось пережить нелегкие времена. Министерство образования Украины прекратило финансирование, очистило от денег банковские счета университета, забрав в том числе и его собственные средства. В. Б. Исаков вспомнил, что донецкие студенты выглядят старше и ведут себя серьезнее своих ровесников. Война сильно повлияла на отношение студентов к учебе и к жизни. И не только студентов. Даже маленькие дети после обстрелов повели себя иначе — стали меньше капризничать, пытаются, как могут, помогать родителям. Полезная, конечно, жизненная школа, но все же лучше, чтобы ее не было.

А. А. Николаев (директор института правосудия и правоохранительной деятельности Донбасского государственного университета юстиции Минюста РФ) в своем выступлении заметил, что идея такого объединительного научного проекта давно витала в воздухе, но объединение стало возможным благодаря организующей роли Юридического института Алтайского государственного университета. Он обозначил тему исторической памяти в качестве основы воссоединения новых регионов с Российской Федерацией. ментальные и культурные особенности мировоззрения жителей ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской области основаны на необходимости сохранения исторической памяти и ее передачи последующим поколениям. Это оказало решающую роль в реализации их права на самоопределение в ходе референдума о присоединении новых регионов к Российской Федерации. Российское мемориальное законодательство позволяет обеспечить региональную идентичность жителей новых регионов как составной части единого российского народа. Дальнейшее развитие мемориального законодательства должно быть направлено на сохранение памяти о подвигах, совершенных российскими воинами в ходе освобождения ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской области.

А. В. Шершнева (декан факультета таможенного дела Донецкого национального университета экономики и торговли имени М. И. Туган-Барановского) поблагодарила за возможность общения с единомышленниками, которой прежде не было. «Мы трудимся недалеко друг от друга, но только вы собрали нас вместе!» — подчеркнула она. В 2023 году она проанализировала актуальные подходы к профилактической работе в молодежной среде через призму специальной военной операции Департаментом информационной политики и комплексной безопасности Мин-

обнауки России направлены для реализации методические рекомендации по организации профилактической работы в образовательных организациях высшего образования, реализуемых в рамках учебного процесса, а также общеобразовательных, патриотических и досуговых мероприятий⁴. Данный факт означает переход от имевшихся разрозненных рекомендаций по профилактике терроризма в образовательных организациях, разработанных в каждом учреждении, к централизованно выстраиваемой системе организации профилактической работы.

Н. А. Чернядзева (доктор юрид. наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Крымского филиала Российского государственного университета правосудия (Крым, г. Симферополь)) рассказала о научной проработке вопроса придания военных преступников вооруженных сил Украины суду. Международные суды в настоящее время рассматривают два варианта террористического преступления. Одно — военное преступление. Другое — совершенное в «гражданской» обстановке. Оба состава преступления отличаются содержательной самостоятельностью, различным набором качественных характеристик, отличающимися источниками ответственности. Сейчас можно говорить о сложившихся условиях для создания единого системного правового механизма привлечения к ответственности за террористические преступления, совершенного как в ситуации вооруженного конфликта, так и вне его. Докладчиком были сформулированы признаки терроризма как особого политико-правового феномена и предложено закрепить их в Глобальной контртеррористической стратегии:

- он является противоправным сложным социально-политическим явлением;
- в его основе лежит политическое насилие в отношении отдельных лиц, государств, международных организаций, всего мирового сообщества в целом или отдельных его частей;
- он преследует цель подрыва, дестабилизации и (или) уничтожения существующего политического, социального, цивилизационного устройства, наведение социального страха и ужаса;
- он использует тактику опосредованного влияния на субъекты политического процесса через преступное воздействие на гражданское население;
- он осуществляется преимущественно в виде организованной деятельности.

Структурный анализ универсальных антитеррористических конвенций показал, что конвенционное регулирование международно-правовой борьбы с терроризмом не может считаться системным, полным и внутренне логичным; конвенции не предлагают организационного механизма антитеррористической борьбы; наблюдается деформационное смешение политических и правовых подходов

⁴ Методические рекомендации по организации профилактической работы в образовательных организациях высшего образования, реализуемых в рамках учебного процесса, а также общеобразовательных, патриотических и досуговых мероприятий / под общ. ред. С. А. Чурилова. М.: Ростов-на-Дону, 2022. С. 8.

в формировании стратегии борьбы с терроризмом. В конвенциях выявлен разный правовой смысл признаков террористического преступления. Отсутствие единых международно-правовых оснований противодействия терроризму неизбежно порождает нормативно-правовую конкуренцию в правоприменительной антитеррористической деятельности.

В. В. Седнев (профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Донбасского государственного университета юстиции Минюста России (г. Донецк) в своем докладе сосредоточил внимание на характеристике непризнанных государственных территорий. По его мнению, понятие «непризнанные государства» актуализирует не менее двух диалектически единых и противоречивых пар понятий: глобализация — антиглобализм и право на самоопределение — территориальная целостность, в единстве и противоположности которых заключается одновременно и источник их возникновения и развития, и концептуальная невозможность точного определения (дефиниции) самого понятия непризнанного государства. При этом практика входит в субъективное противоречие с теориями суверенитета и международного признания (прежде всего формального). Процесс обретения суверенитета представляет собой определенную деятельность, которая может быть описана тремя регулятивами, внешними по отношению к непризнанному государственной территории: временной, гуманитарный и международной приемлемости, а также предлагаемыми четырьмя внутренними относительно непризнанной территории регулятивами: защиты независимости, поддержания правопорядка, социального обеспечения и пропаганды.

Н. А. Шелухин (доктор наук по государственному управлению, профессор Института экономических и правовых исследований при Правительстве ДНР (г. Донецк) охарактеризовал роль органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления Донецкой Народной Республики в минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования. К основным направлениям деятельности региональной государственной исполнительной власти по минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования он отнес своевременное, последовательное и непрерывное исполнение федеральных нормативно-правовых актов и методик, направленных на минимизации угроз экономической безопасности в сфере хозяйствования; разработку и принятие адаптированных в правовое, юридическое и социальное поле РФ нормативно-правовых актов переходного периода с использованием опыта республики Крым и других субъектов федерации; обеспечение безопасного и стабильного функционирования предприятий, напрямую подчиняющихся органам исполнительной власти ДНР.

Т. В. Филипенко (доктор наук по государственному управлению, профессор Института экономических и правовых исследований при Правительстве ДНР, г. Донецк) познакомила участников конференции со своими разработками по формированию региональной системы контрольно-надзорной деятельности государства

в Донецкой Народной Республике. В законодательстве ДНР, так же как и в законодательстве РФ, функциональные понятия контроля и надзора законодателем смешаны. Так, в преамбуле Закона ДНР «О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности» указано, что в настоящем законе понятие «государственного надзора и контроля» в сфере хозяйственной деятельности тождественно понятию «государственного надзора», т. е. понятия «надзор» и «контроль» законодатель считает равными, такая же ситуация прослеживается и в других нормативных правовых актах. С управленческой точки зрения понятия «контроль» и «надзор» имеют существенные различия. Контроль является элементом системы управления, выполняющим функцию обратной связи, посредством которой субъект управления получает достоверную информацию о результатах своего воздействия на объект управления в процессе управления, что позволяет ему скорректировать свои действия для достижения оптимального результата. Особенности же надзора являются: во-первых, его внешний характер; во-вторых, нацеленность только на соблюдение законности; в-третьих, ориентированность на поиск недостатков и наказание виновных. Главной идеей регулирования государственного контроля и надзора сейчас, по мнению докладчика, является ограничение административной нагрузки на бизнес, осуществление профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности.

А. Ю. Одегова (кандидат юрид. наук, зав. кафедрой конституционного и международного права Донецкого государственного университета) представила доклад по обеспечению информационной безопасности в условиях проведения СВО. Ее основные тезисы сводятся к следующим пяти пунктам. Во-первых, вооруженные конфликты структурно содержат силовую и несиловую (информационную) составляющие. Во-вторых, цель информационной войны — обеспечение собственной национальной безопасности и снижение уровня защищенности национальной безопасности противоборствующей стороны. В-третьих, в современных вооруженных конфликтах информационная война является ключом в стратегическом, оперативном, тактическом и техническом превосходстве. В-четвертых, сегодня необходимым является международно-правовое регулирование мировых процессов гражданской и военной информатизации, а также разработки согласованной международной платформы по проблеме международной информационной безопасности⁵. В-пятых, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не должны сводиться к констатации фактов угроз международной информационной безопасности, в них должны содержаться положения по ограничению угроз как криминального, так и военного характера.

⁵ Бедрицкий А. В. Международные договоренности по киберпространству: возможен ли консенсус? // Перспективы. Фонд исторической перспективы. URL: <https://www.perspektivy.info/print.php?ID=232592> (дата обращения: 05.01.2024).

Ю. А. Соловьёва (кандидат юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права Донецкого государственного университета) на примере конкретных нормативных решений Украины обосновала марионеточный характер украинского политического режима. Ею была представлена череда политизированных юридических акций украинского режима, противоречащих принципу свободы слова, а именно: монополизация средств массовой информации (так называемый моноэфир); введение дополнительных ограничений на публикуемую информацию; учреждение дополнительных органов контроля (с правом «закрытия» средств массовой информации); открытое вмешательство государственных органов Украины в сферу средств массовой информации; искусственное создание негативного имиджа политической силы либо государственного деятеля, которые являются приверженцами взглядов, отличных от руководства страны. В частности, в Законе Украины «О медиа» усилен контроль государства над средствами массовой информации, запрещено позитивное освещение России, расширены полномочия Национального совета по теле- и радиовещанию (который стал единым регулятором средств массовой информации и получил право направлять во все редакции обязательные для выполнения предписания) и проч.⁶ Все это свидетельствует о том, что главная цель, которую преследует политическое руководство Украины принятием такого нормативного акта, является обеспечение доминирования и медийного преимущества в информационном пространстве.

Е. В. Кулакова (кандидат юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права Донецкого государственного университета) представила участникам конференции свое исследование и анализ оснований и порядка прекращения гражданства урожденных и натурализованных граждан Российской Федерации. Утрата гражданства существенно отличается от институтов «отмены решения о приеме в гражданство» и от «лишения гражданства», поскольку имеет совершенно другие правовые последствия. Если отмена решения о приеме в гражданство свидетельствует о ничтожности гражданства конкретного лица, т. е. его недействительности с самого момента приобретения, а лишение гражданства является санкцией, применимой государством к правонарушителю в качестве меры наказания, то утрата гражданства — наиболее «мягкий» правовой инструмент прекращения гражданства, поскольку наступает автоматически вследствие нарушений со стороны гражданина, но не влечет для него иных мер юридической ответственности, кроме конституционной. В науке конституционного права утрата гражданства относится именно к мерам конституционно-правовой ответственности. Е. В. Кулаковой представляется, что именно институт автоматической утраты гражданства вследствие совершения гражданином, запрещенных государ-

⁶ Французский политик раскритиковал принятый на Украине закон о СМИ // Известия. URL: <https://iz.ru/1450190/2023-01-03/francuzskii-politik-raskritikoval-priniaty-na-ukraine-zakon-o-smi> (дата обращения: 05.01.2024).

ством действий, является наиболее оптимальным вариантом для возможного изменения государством своего отношения к гражданину в силу его поведения и совершенных деяний. Такой инструмент позволяет автоматически прекратить гражданство «неблагонадежных» граждан, которые собственными деяниями повлекли его применение. Докладчик предлагает закрепить институт «автоматической утраты гражданства» в законодательстве Российской Федерации, что даст возможность государству реагировать на деяния «неблагонадежных» граждан и позволит обеспечить конституционный принцип равенства граждан, при этом не будет дискриминировать натурализованных граждан, а применяться ко всем гражданам одинаково. Законодателю необходимо очень детально проработать вопрос об основаниях автоматической утраты гражданства с тем, чтобы эти основания были однозначны для понимания и применения ко всем гражданам Российской Федерации.

О. А. Голубцова (кандидат юрид. наук, доцент кафедры прокурорско-следственной деятельности Луганского государственного университета им. Владимира Даля, г. Луганск) рассказала об опыте Луганской Республики в правовом противодействии фейкам. По ее мнению, существует необходимость построения действенной системы сдержек распространения фэйковой информации, а именно вредящей национальным интересам России, поиск антифейковой стратегии становится приоритетным. Учитывая динамичность угроз, очерченные меры следует реализовать в течение ближайшего промежутка времени. При этом противодействие распространению фэйков и совершению других противоправных деяний в информационном пространстве должно относиться ко всем важным сферам общественной жизни.

Е. А. Одинцова (кандидат юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой правовых и политических наук Донецкого национального университета экономики и торговли им. М. Туган-Барановского) и **И. И. Ковалёва** (кандидат юрид. наук, доцент кафедры правовых и политических наук Донецкого национального университета экономики и торговли им. М. Туган-Барановского) сделали совместный доклад о патриотическом правовом воспитании в механизме формирования гражданской позиции. Содокладчики выражают надежду, что государство, которое своими приоритетами объявляет принципы социальности и верховенства права, должно всячески содействовать формированию человека, способного к самостоятельному ответственному действию в политической, правовой и социальной жизни, для которого активная гражданская позиция — условие личного и общественного благополучия, норма поведения. Становление гражданской позиции авторы рассматривают как процесс, включающий в себя формирование системы общественно-политических и правовых знаний, ответственности, уважения к закону, праву, реализацию духовного потенциала в целенаправленной активной социально-значимой деятельности. Новоявленная элита, ориентированная на западный образ жизни

ни, связывающая с ними свое будущее, будущее своих детей и думающая только о личном материальном благополучии, не будет самоотверженно служить своему государству и народу. Украинский режим делает все в ущерб экономическим, политическим и национальным интересам своего государства и его граждан. Государство, находящееся под внешним управлением, не может считать себя суверенным и патриотичным.

А. В. Войтов (кандидат юрид. наук, заместитель директора института магистратуры и подготовки кадров высшей квалификации Донбасского государственного университета юстиции Минюста РФ) выступил с докладом о правовом статусе ополченца и добровольца. По его мнению, ополченец — это военнослужащий-гражданин государства, где происходит вооруженный конфликт или военные действия, вступивший и/или зачисленный в ополчение или военнослужащий ополчения, который находится под командованием лица, ответственного перед стороной вооруженного конфликта и подчиняющейся внутренней дисциплинарной системе, при условии, что это лицо выполняет в обусловленный период обязательство отличать себя от гражданского населения, за исключением лиц, являющихся шпионами, диверсантами, наемниками, террористами. Доброволец же — это военнослужащий государства, где происходит вооруженный конфликт, в том числе и гражданин иного государства, который добровольно вступил в состав вооруженных сил одной из сторон вооруженного конфликта, находящийся под командованием лица, ответственного перед стороной вооруженного конфликта, и подчиняющейся внутренней дисциплинарной системе, при условии, что это лицо выполняет в обусловленный период обязательство отличать себя от гражданского населения, за исключением лиц, являющихся шпионами, диверсантами, наемниками, террористами. Государство обязано заботиться о своих гражданах. Социальная защита ополченца, добровольца является основополагающим конституционным принципом. Включение понятий «доброволец» и «ополченец» необходимо, так как в этих понятиях есть различия.

Н. А. Дудко (кандидат юрид. наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Алтайского государственного университета) представила коллегам из вузов ДНР и ЛНР пошаговый алгоритм формирования суда присяжных.

А. П. Детков (доктор юрид. наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии Алтайского государственного университета) коснулся в своем выступлении вопроса укрепления пенитенциарной системы России в связи с актуальной повесткой возмездия нацистским преступникам.

В. А. Мазуров (кандидат юрид. наук, доцент кафедры уголовного права и криминологии Алтайского государственного университета) отметил актуальность правовоспитательной работы со студентами в вузах новых регионов РФ. Работа по вовлечению студентов в волонтерские организации, их активное участие в работе ежегодных студенческих научно-практических конференциях, конкурсах на луч-

шую научную работу, научных олимпиадах будет важной профилактикой предупреждения терроризма и экстремизма.

В. В. Сорокин (доктор юрид. наук, профессор Алтайского государственного университета), выступивший автором идеи проведения цикла конференций с вузами ДНР, ЛНР и Крыма, в своем выступлении подчеркнул, что организацией данной Всероссийской конференции «мы приближаем мир. Поддерживаем друг друга в необходимой профессиональной форме. Подготавливаем нормы и процедуры для юридической адаптации мирной модели развития новых регионов России. Для всех это пример гражданской самоорганизации научного сообщества».

В рамках форума руководитель Алтайского филиала госфонда «Защитники Отечества» **В. Мидонов** наградил благодарственными письмами студентов и аспирантов юридического института Алтайского государственного университета за акцию юридического консультирования участников Специальной военной операции.

Всего в организованной Юридическим институтом конференции от вузов ДНР, ЛНР, Крыма, Алтайского края приняли участие более 90 ученых-юристов.

Н. Е. Коваленко

аспирант Юридического института Алтайского государственного университета

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИНТЕГРАЦИИ НОВЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Профессор Л. И. Петражицкий отмечал, что право — это, прежде всего, социально-психический фактор жизни. Правовая система является зеркалом соответствующей исторической эпохи, в нем заключены как нормативные особенности, так и психологические¹. При этом, исходя из теории Л. И. Петражицкого, правовая система способна оказывать психическое воздействие на индивидуальное и массовое поведение субъектов права. В свою же очередь, состояние «народной психики» способно отразить тенденцию развития правовой жизни, путем сопоставления правовой мотивации и реализации правовых предписаний². Описанная двуединая и взаимообусловленная связь человека с правом позволяет сделать вывод о важности изучения детерминанты в правовой реальности. По мере изменения потребностей, мотивов человеческого поведения, «приспособления человеческой психики к социальной жизни», соответственно, развивается само право. Постоян-

¹ Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 800 с.

² Там же. С. 732–733.

ные информационные потоки выступают в роли вечного двигателя правовой реальности для достижения «общего блага» Л. И. Петражицкого³. Под «общим благом», вероятно, подразумевается социальная справедливость в урегулировании правовых отношений, установление гарантий в обеспечении прав и обязанностей, а также высокий уровень законности в государстве и обществе. Именно поэтому важно правильно выстроить интеграцию новых территорий в российскую правовую систему с учетом местных особенностей правоприменительной деятельности.

Территориальный фактор важен, прежде всего, потому что субъекты законодательной и правоприменительной деятельности являются носителями специального типа правосознания, которое выступает маркером той самой «народной психики», о которой шла речь выше. Ввиду сказанного полагаем необходимой четкую и выверенную работу наших законодателей по оформлению правовых отношений в ЛНР, ДНР, Херсонской и Запорожской областях. В настоящее время данная работа проводится. Так, согласно portalу «Система обеспечения законодательной деятельности», в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, было рассмотрено 13 законопроектов с конца 2022 года⁴. Далее приведем несколько примеров законодательных изменений в правовой системе новых территорий Российской Федерации.

Рассмотрим Федеральный закон «О применении положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области» (далее — ФЗ № 573). В первоначальной редакции (в настоящее время действующей) в статье 5 вышеупомянутого закона норма предписывает следующее: обязательства, в том числе по кредитам перед юридическими лицами, зарегистрированными на территории Украины, которые были прекращены (признаны недействительными) в соответствии с нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области не подлежат принудительному исполнению, соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁵. Позднее в данную статью были предложены изменения законопроектом № 507865–8, касательно уточнения сроков моратория до 1 января 2026 года на исполнительное производство. Следует отметить, законодатель предлагает расширить норму статьи 5 ФЗ № 573 до трех частей, в настоящее время она представле-

³ Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 733.

⁴ Портал «Система обеспечения законодательной деятельности». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 27.03.2024).

⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 573-ФЗ «О применении положений Федерального закона «Об исполнительном производстве» на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2 января 2023 г. № 1 (часть I). Ст. 20.

на лишь одной частью. Считаем, что предложения, закрепленные в законопроекте, окажут положительное влияние на правовую систему в целом в силу ряда причин.

Во-первых, существующее содержание статьи 5 отражает такое явление, как неопределенность в праве, что, в свою очередь, проявляется как несовершенство правового регулирования. Данный факт показывает недостаточный уровень юридической техники законодателя, способный привести к неточному применению нормы, созданию пробелов в правовом регулировании правоотношений в области исполнительного производства на новых территориях РФ.

Во-вторых, юридическая техника законодателя должна быть четко выверенной, сбалансированной, свести к минимуму явление полисемии, синонимии и др., в изложении правовых предписаний, так как от соблюдения данных рекомендаций напрямую зависит качество правового регулирования общественных отношений в государстве и обществе.

В законопроекте предлагается добавить норму, содержащую положение о невозможности принудительного взыскания денежных средств по исполнительным документам с государственных и муниципальных предприятий новых территорий по обязательствам, возникшим до 30 сентября 2022 года. При этом содержится ряд исключений: так, не попадает под мораторий обязательства по возмещению вреда, причиненного здоровью, возмещению вреда в связи со смертью кормильца, требованиям о компенсации морального вреда, выплата выходных пособий и оплате труда лиц, работающих (работавших) по трудовому договору, выплата вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности, выданные либо вынесенные судами, иными государственными органами или должностными лицами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины.

В части третьей статьи 5 законодатель предлагает описать процедуру исполнительного производства, инициированную по части 2 ФЗ № 573. Так, «исполнительные производства, возбужденные на основании исполнительных документов, указанных в части 2 статьи 5, оканчиваются с извещением взыскателя о невозможности взыскания по исполнительным документам, неисполненные постановления о взыскании исполнительского сбора, вынесенные в рамках указанных исполнительных производств, отменяются судебным приставом-исполнителем».

Кроме того, отдельный интерес представляют международные договоры, заключенные Российской Федерацией с одной стороны и АНР, ДНР, Херсонской и Запорожской областями с другой стороны соответственно. Рассмотрим положения международного Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (далее — договор). Следует отметить, что принятие Херсонской области в состав Российской Федерации де-факто произошло до ратификации международного договора. Данное обстоятельство соответствует правовым нормам, так Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ)

в своем постановлении отметил, что «существует возможность применения международного договора до его вступления в силу, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договоренность сторонами, подписавшими договор, вытекает из пункта 1 статьи 25 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года»⁶.

В рассматриваемом договоре употребляется такая юридическая конструкция, как «переходный период». Данную конструкцию можно считать механизмом особого правового режима в заданный рамками период, согласно статье 6 договора, его действие рассчитано до 1 января 2026 года. В течение указанного периода регулируются вопросы интеграции Херсонской области в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на территории Херсонской области⁷. КС РФ, в свою очередь, отметил, что «наличие переходного периода само по себе является необходимым следствием принятия в Российскую Федерацию нового субъекта — Херсонской области»⁸. Содержание и условия переходного этапа не прописаны, однако возможно предположить, что он будет происходить по примеру «регуляторной песочницы», суть которой заключается в установлении экспериментального правового регулирования на отдельных территориях для развития инновационных проектов в различных сферах. Например, данное регулирование использовалось при внедрении в эксплуатацию беспилотных легковых и грузовых автомобилей в городах и пригородах в 38 регионах России⁹.

Таким образом, приходим к тому, что интеграция ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской области в правовую систему Российской Федерации будет происходить планомерно и выверенно, с учетом всех факторов для полноценного осуществления механизма правового регулирования и обеспечения законности прав граждан. В настоящее время законодатель направил свои ресурсы на точечные сферы право-

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. N 39-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта // Собрание законодательства Российской Федерации. 10 октября 2022 г. N 41. Ст. 7157.

⁷ Международный Договор между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта // Собрание законодательства Российской Федерации. 24 октября 2022 г. N 43 ст. 7277

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. N 39-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта // Собрание законодательства Российской Федерации. 10 октября 2022 г. N 41. Ст. 7157.

⁹ Правительство расширило эксперимент по эксплуатации беспилотных автомобилей в 38 регионах России // URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/pravitelstvo_rasshirilo_eksperiment_po_ekspluatatsii_bespilotnyh_avtomobiley_na_38_regionov_rossii.html (Дата обращения: 27.03.2024)

го поля, расставив тем самым приоритеты. При этом качество принимаемых нормативно-правовых актов требует модернизации, что связано с недостаточным уровнем юридической техники. В связи с этим происходит активное внесение поправок в принятые акты, которые устраняют пробелы и упущения в регулировании правоотношений. Правовая система — одна из важнейших и фундаментальных основ права. Без уяснения ее содержания, сущности невозможно познать право в целом.

В. В. Седнев

доктор медицинских наук, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Донбасского государственного университета юстиции Минюста РФ

К. В. Мудрецова

младший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории судебных экспертиз и криминалистики Донбасского государственного университета юстиции Минюста РФ

НЕПРИЗНАННЫЕ ГОСУДАРСТВА-I: ПРОБЛЕМЫ ПОНЯТИЯ

В последнее десятилетие в литературе отмечается интенсификация обсуждения проблемы непризнанных государств¹. Это указывает на значимость этой проблемы и наиболее верным объяснением представляется усиление процессов неприятия глобализации, увеличение числа непризнанных государств и активизацией «замороженных» этнополитических конфликтов в мире.

В термине «непризнанное государство» наиболее уязвимым компонентом представляется именно «государство». Это связано с тем, что само понятие «государство» является конвенциональным и жесткой дефиниции не имеет, а каждый раз используется та либо иная дистинкция применительно к теме рассуждения и позиции автора. Одним из немногих документов в международном праве, дающих определение понятия «государство», является Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств, принятая в 1933 году. В ст. I Конвенции го-

¹ Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. М.: МГИМО-Университет, 2011. 248 с.; Маркедонов С. Де-факто образования постсоветского пространства: двадцать лет государственного строительства // Аналитические доклады Института Кавказа. Январь, 2012. № 5. Ер.: Институт Кавказа, 2012. 180 с.; Мяло К. После СССР: Российская федерация и непризнанные государства. М.: ИАФР РАН, 2012. 190 с.; Сергеева Л. В. Проблема понятийно-категориального аппарата при классификации типов непризнанных (частично признанных) государств постсоветского пространства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. Ч. 2. № 5. С. 169–172; Донецкие чтения 2017: Русский мир как цивилизационная основа научно-образовательного и культурного развития. Том 5: Социально-политические, исторические и философские науки. Донецк: Изд-во ДонНУ, 2017. 400 с.

ворится, что государство является субъектом международного права при наличии следующих критериев: «а) постоянное население; б) определенная территория; с) правительство; d) способность вступать в отношения с другими государствами»². На сегодня указанные Конвенцией Монтевидео признаки являются основой для дальнейших исследований понятия «государство», результаты которых можно обобщить³:

а) население, которое должно быть постоянным, что вкупе с определенной территорией образует стабильное сообщество;

б) определенная территория, как физический и критически важный ресурс государства, существенным является уверенный контроль над ней со стороны достаточно стабильного политического сообщества (как части населения);

в) наличие внутренне легитимного правительства с централизованной администрацией и законодательными органами, способными поддерживать законность и правопорядок, дислоцированного на определенной территории и более-менее уверенно контролирующее ее;

г) способность вступать в отношения с другими государствами, что в Конвенции Монтевидео является сущностным критерием независимости;

д) временной фактор, означающий существование государства в настоящем, делящемся из прошлого в будущее;

е) готовность соблюдать международное право, что корреспондирует с Принципами признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе, подписанных европейским сообществом в 1991 года⁴;

ж) суверенитет как условие того, что государство осуществляет свою собственную правоспособность так, что это создает права, полномочия, привилегии и иммунитеты в отношении других государств.

На практике приходится признать, что приведенные признаки государства, хотя и являются основными, не носят исчерпывающий характер. По сути, в международном праве путем компромисса мнений сформировалась обычно-правовая нор-

² Конвенция о правах и обязанностях государства от 26 декабря 1933 г. (Монтевидео) // Международная Ассоциация Суверенных Субъектов. URL: <https://wwass.info/mezhdunarodnoe-pravo/konvenciya-o-pravah-i-obyazannostyah-gosudarstv-mezhamerikanskiy-26-dekabrya-1933-goda-konvenciya-montevideo/> (дата обращения: 05.01.2024).

³ Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов: в 2 т. // Том 1. М.: Зерцало, 2008. 209 с.; Chen T-Ch. The International Law of Recognition: With Special Reference to Practice in Great Britain and the United States, L. C. Green, ed. London, 1951. 336 p.; Каитова А. А. Критерии государственности в современном международном праве. URL: <https://upload.pgu.ru/iblock/a79/6.pdf> (дата обращения: 06.01.2024); Права человека. Основные международные документы: сб. документов. М.: Междунар. отношения, 1989. 160 с.

⁴ Принципы признания новых государств в Восточной Европе и в Советском Союзе // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901888683> (дата обращения: 05.01.2024).

ма⁵, в соответствии с которой рассматривается трехкомпонентная формула «государства»: население + территория + власть.

Одним из существенных понятий, относящихся к признакам государства, является термин «государственность», хотя однозначного определения и этого термина не существует. Обобщая мнения различных авторов⁶, государственность можно описать:

- как составляющую жизни граждан конкретного государства, включающую в себя историческую, культурную, национальную, религиозную и другие компоненты;
- как обусловленную историческим развитием каждого народа связь между государственными институтами и эффективностью их функционирования.

Государственность обозначает качественную характеристику государственно-организованного общества, его существования и деятельности. Интересен для рассматриваемой темы подход Д. В. Заяца (1999), который относит сепаратизм к процессам присущим государственности, служащим одной из основ ее становления⁷.

Еще одно, наряду с понятием «государственность», составляющее понятия «государство» — «суверенитет». Это «системная характеристика (со) существования государств и их сред(ы) в условиях модернизации (современного развития), обеспечиваемая за счет формирования сети множественных контрапунктов признания властных авторитетов друг другом и актуализации своего господства, ..., а также еще одной сети множественных контрапунктов наделения соответствующих авторитетов властью и ее последующего (рефлексивного) делегирования»⁸.

Исходя из приведенных данных, понятие «государство» необходимо рассматривать в совокупности: население — территория — власть и облигатном обладании государственностью и суверенитетом.

Рассмотрев существительное в исследуемом понятии, обратимся к прилагательному — «непризнанный». В. Н. Холина и А. С. Наумова⁹ указывают, что в течение XX века существовало около 120 непризнанных государств, они были провозглашены на территории почти 60 стран. Некоторые такие государства существуют

⁵ Ромашев Ю. С. Эволюция и прекращение существования обычных норм международного права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 122–143.

⁶ Вылегжанин А. Н. Международное право. М.: Юрайт, 2012. 904 с; Каитова А. А. Критерии государственности в современном международном праве. URL: <https://upload.pgu.ru/iblock/a79/6.pdf> (дата обращения: 06.01.2024); Тимченко Л. А. Определение «признаков государства» в исследованиях юристов-международников классического периода // Молдавский журнал международного права и международных отношений. 2009. № 1. С. 21–25.

⁷ Заяц Д. В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма: дисс. ... канд. географ. наук. Специальность 11.00.02. М., 1999. 222 с.

⁸ Суверенитет. Трансформация концепций и практик / под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. М.: МГИМО-Университет, 2008. С. 21.

⁹ Холина В. Н., Наумов А. С. География для школьников и абитуриентов: политическая карта мира. М.: Просвещение, 2004. 304 с.

де-факто и по сей день, но не признаны в полной мере международным сообществом, другие признаны, но не имеют собственной территории, третьи же быстро исчезают под ударами правительственных войск¹⁰.

По мнению С. Н. Соколова, непризнанное государство — это государственное образование, полностью или частично лишённое международного признания, но обладающее другими признаками государственности¹¹.

Создается впечатление о формировании процесса, противоположного качественным трансформациям мировой системы — глобализации — антиглобализма, в том числе и в форме регионализации, который противостоит процессу «антисуверенности», о котором писал Ф. Фукуяма, как о стремлении администрации ЕС максимально возможно полно поставить под контроль отдельные государства, лишить их самостоятельности в принятии решений по всем ключевым вопросам как внешней, так и внутренней политики¹². Эта тенденция достаточно отчетливо просматривается во всей исторической перспективе, однако в XX–XXI веках она обрела интенсивность, требующую совершенствования международного права, ликвидации в нем пробелов касательно права народов на самоопределение и образование самостоятельного государства¹³. Существенно, что этот процесс имеет определенную экономическую подоплеку: так, установлена оптимальность и эффективность локальных экономических единиц в пределах одного государства либо даже нескольких (Северная Италия, Шенжень — Шанхай)¹⁴. Это отвечает современным экономическим трендам, испытывающим потребность в организованном, интегрированном и компактном территориальном пространстве¹⁵, и ставит под сомнение перспективность идеи суверенитета государств, выдвигая взамен суверенитет

¹⁰ Соколов С. Н. Сепаратизм на политической карте мира в XXI в. // Дневник Алтайской школы политических исследований. 2016. № 32. С. 157–162.

¹¹ Соколов С. Н. Перспективы непризнанных государств в XXI в. // Правовое обеспечение политической и общественной деятельности: сб. научн. тр. М.: НОО «Профессиональная наука», 2017. С. 113–125.

¹² Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. М.: АСТ: АСТ М.: Хранитель, 2006. 220 с. С. 187; Мировая политика: взгляд из будущего // Материалы V конвента РАМИ: Том 18 Асимметрия мирового суверенитета: зоны проблемной государственности / ред. тома: к. п. н., доц. И. В. Кудряшова. М.: МГИМО-университет, 2009. С. 7, 33–43.

¹³ Заяц Д. В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма: дисс. ... канд. географ. наук. Специальность 11.00.02. М., 1999. 222 с; Бьюкенен А. Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. М.: Рудомино, 2001. 238 с; Непризнанные государства: методологические, политические и правовые аспекты: сб. материалов Всероссийской научной конференции. Самара: Самар. гуманит. акад., 2016. С. 25–33.

¹⁴ Ohmae K. The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies. N. Y.: The Free Press, 1995. 214 p.; Ohmae K. How to Invite Prosperity from the Global Economy into a Region // Global City-Regions; Trends, Theory, Policy / Ed. by Scott A. J. N. Y.: Oxford Univ. Press, 2004. P. 33–42; Коренюшкина С. И., Соловьев К. А. Суверенитет в эпоху глобализации: теория и практика // Общество. Среда. Развитие. 2015. № 1. С. 55–59.

¹⁵ Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. Front Cover. Allen J. Scott. OUP Oxford, Jan 25, 2001. 484 p.

регионов¹⁶. Происходит это во многом потому, что управленческие, контролируемые и санкционирующие возможности интегрирующего аппарата глобализации оказываются недостаточны для контроля именно региональных образований¹⁷. Отсюда возникает «окно возможностей» для формирования рыночных отношений вне регламентации государства, т. е. усиливаются позиции теории общественного выбора, в соответствии с которой государственный¹⁸ порядок легитимен постольку, поскольку формирует индивидуальную удовлетворенность граждан и «сам концепт суверенитета как общей воли, становится препятствием для выражения индивидуальных предпочтений»¹⁹.

Указанное выше, по логике, ведет к перспективе трансформации прежнего мироустройства, в котором процессы глобализации диалектически уравновешены процессами многополярности, в том числе и к формированию новых государственных образований, которые претендуют на независимость. Но в данном случае в качестве еще одной диалектической пары выступают два единых и противоположных процесса — право на самоопределение и концепция территориальной целостности. И эти понятия в современном мире претерпевают трансформацию, в ходе которой обостряется их противоположность, вплоть до открытых конфликтов. Сформированная в сфере публичного права и политики дифференциация суверенитета на государственный, национальный и народный, вызывает ряд правовых коллизий²⁰. В целом исторический анализ концепции суверенитета показывает, что она прошла неоднозначную длительную историю формирования и к настоящему времени все еще не представляется однозначной²¹.

С. Д. Краснер²² выделяет четыре вида суверенитета: внутренний суверенитет, международный, «Вестфальский» (принцип невмешательства, являющийся основополагающим для Вестфальской картины мира, закреплен в Уставе ООН и в «Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета» (1965 г.), суверенитет взаимозависимости государств.

¹⁶ Сергеев В. М., Казанцев А. А. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // Полис. 2007. № 2. С. 18–30; Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. Front Cover. Allen J. Scott. OUP Oxford, Jan 25, 2001. 484 p.

¹⁷ Сергеев В. М., Казанцев А. А. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // Полис. 2007. № 2. С. 18–30.

¹⁸ Public Choice and Challenges of Democracy / Ed. by Pardo J. C., Schwartz C. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007. 394 p.

¹⁹ Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. М.: МГИМО-Университет, 2011. С. 9.

²⁰ Коренюшкина С. И., Соловьев К. А. Суверенитет в эпоху глобализации: теория и практика // Общество. Среда. Развитие. 2015. № 1. С. 55–59.

²¹ Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М. В. Ильина, И. В. Кудряшовой. М.: МГИМО-Университет, 2011. 247 с.

²² Krasner S. Sharing sovereignty // International security. Vol. 29. 2004. № 2. P. 85–120; Krasner S., Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton: Princeton University Press. 1999. 288 p.

Предлагая рассматривать суверенитет и как конвенциональный феномен и как функциональный набор качеств и свойств, С.И. Коренюшкина и К.А. Соловьев указывают относительно концепции С.Д. Краснера: «Если один из видов суверенитета не работает в полной мере, то возможно ограничить и какой-либо другой вид без формального попрания общего суверенного статуса»²³, прогнозируя наибольшую уязвимость для Вестфальского. А.А. Бердегулова считает, что суверенитет непризнанных государств является фактическим, т. е. определяемым обладанием ключевыми атрибутами государства, в условиях оспаривания их независимости и самостоятельности²⁴.

А.А. Заяц, указывая на коллизию между принципом самоопределения и принципом территориальной целостности, подчеркивает необходимость учета величины и гомогенности той общности, которая заявляет о суверенитете, констатируя, что субъектом права на самоопределение обладает народ, нация, этнос — т. е. относительно крупная и гомогенная общность²⁵. При этом автор не учитывает реалий современного мира, где нередко именно меньшинства, права которых систематически и грубо нарушаются, на практике провозглашают новые государства, прежде всего в целях самозащиты²⁶. В этой же связи Г.В. Григорян указывает, что право на самоопределение и территориальную целостность состоят в диалектическом единстве и противоречии²⁷. Следует отметить, что М.К. Джиоевым предлагается решение коллизии: «Эти принципы не исключают, а дополняют друг друга, поскольку каждый из них имеет свою сферу применения. Принцип территориальной целостности действует в сфере межгосударственных отношений. Принцип же самоопределения регулирует отношения между народом как первичным носителем территориальных прав и государством. Осуществление народами права на самоопределение не рассматривается как нарушение территориальной целостности. Международное право защищает территориальную целостность только тех государств, чьи границы основаны на самоопределении народов»²⁸. Это со-

²³ Коренюшкина С. И., Соловьев К. А. Суверенитет в эпоху глобализации: теория и практика // *Общество. Среда. Развитие*, 2015. № 1. С. 59.

²⁴ *Непризнанные государства: методологические, политические и правовые аспекты: сб. материалов Всероссийской научной конференции*. Самара: Самар. гуманит. акад., 2016. С. 13–18.

²⁵ Заяц А. А. *Международно-правовой статус непризнанных государств* // *Государство и право в эпоху глобальных перемен: материалы Международной научно-практической конференции*. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2017. С. 364–366.

²⁶ Николаев Д. Г. *Правовые основания международно-правового признания независимости государств* // *Право и политика*. 2010. № 5. С. 904–912.

²⁷ Григорян Г. В. *Сепаратизм в геополитическом контексте* // *Дневник Алтайской школы политических исследований* № 32. Современная Россия и мир: альтернативы развития (Сепаратизм и его роль в мировом политическом процессе): сборник научных статей / под ред. Ю. Г. Чернышова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. С. 120–125.

²⁸ Джиоев М. К. *Независимость Республики Южная Осетия как реализация суверенного права ее народа* // *От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия*. Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. С. 29–30.

отношение принципов самоопределения и территориальной целостности закреплено в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975), а также в Венской декларации и Программе действий, принятой Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 года: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». И, таким образом, отказ в праве на самоопределение расценивается как нарушение прав человека и подчеркивается необходимость эффективного осуществления этого права. Косвенно о приоритете права на самоопределение говорится в абзаце третьем преамбулы Всеобщей декларации прав человека 1948 года, где подчеркнута необходимость защиты прав человека властью закона, «дабы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения» и, соответственно, самоопределение выступает как последний способ урегулирования проблем населения. В первом опубликованном комментарии к данной декларации указывается: «Люди могут установить справедливую власть, если фундаментальные принципы справедливости и основные права человека были нарушены способом, не позволяющим применить миролюбивые средства»²⁹.

При изучении непризнанных государств преимущественным подходом является контекст-анализ этнополитических конфликтов, однако, как отмечает Н. А. Добронравин, окончанием конфликта может быть либо его прекращение в связи с исчезновением непризнанного государства, либо переход в относительно стационарное состояние, т. е. дальнейшее существование непризнанного государства, а, следовательно, основным контекстом исследования должно быть международное право³⁰. По его же мнению, именно термин «непризнанные государства» является точным и лишенным политического, эмоционального и иных видов контекста³¹.

В. Г. Большаков под непризнанным государством понимал государственное образование, лишенное международной правосубъектности, но обладающее всеми другими признаками государственности, и выделил следующие параметры исследования непризнанного государства³²:

- история возникновения непризнанного государственного образования, описание этнического конфликта и основных этапов его развития;

²⁹ Human Rights: Comments and Interpretations (UNESCO ed.). New York: Columbia University Press, 1949. P. 264.

³⁰ Добронравин Н. А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. С. 3.

³¹ Там же. С. 5.

³² Большаков А. Г. Непризнанные государства европейской периферии и пограничья // Международные процессы. 2007. № 3. С. 83–88.

- эффективность переговорного процесса, посредничества, планов мирного урегулирования;
- формирование государственности и хозяйственного комплекса непризнанных государственных образований;
- особенности политического устройства, степень его демократичности;
- наличие или отсутствие реальных возможностей для возвращения непризнанного государственного образования в состав государства, от которого оно отделилось;
- шансы для существования в качестве независимого государства;
- заинтересованность и возможность внешних сил изменить или законсервировать статус непризнанного государственного образования.

В практической плоскости становления суверенитета непризнанного государства Н. А. Добронравин сформулировал «правила суверенизации непризнанных государств»³³, представляющие собой, на наш взгляд, скорее не правила, а регулятивы:

- 1) «если самопровозглашенное государство не получило признания немедленно (в течение 1–2 лет), резко возрастает вероятность отсрочки признания»³⁴. Это, по сути, временной регулятив, так как время от сепарации до признания может быть значительным, что действует против процесса суверенизации и поиску компромиссных решений, представляющих собой отказ от суверенитета;
- 2) «больше шансов на международное признание у политического образования той группы населения, которая рассматривается в мире как жертва «плохого» суверенного государства»³⁵, в основе своей — гуманитарный регулятив;
- 3) «нет или крайне мало шансов на международное признание у «ненастоящих» и «плохих» политических образований, которые рассматриваются в мире как реальные или предполагаемые гнезда транснациональной преступности и очаги международного терроризма»³⁶ — регулятив международной приемлемости.

Описанные Н. А. Добронравиным значимые для становления непризнанных государств требования к деятельности по становлению суверенитета представляют собой фактически внешние регулятивы, реализующиеся в единстве времени, гуманитарной ситуации и международного одобрения. При этом в доступной литературе не встретилось системного описания регулятивов внутренних, т. е. деятельности самого непризнанного государства по становлению собственного суверени-

³³ Добронравин Н. А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. С. 50–54.

³⁴ Там же. С. 51.

³⁵ Там же. С. 51.

³⁶ Там же. С. 53.

тета. Опираясь на анализ литературных данных и собственный опыт, считаем возможным предложить внутренние регулятивы суверенизации, завершив тем самым мысль Н.А. Добронравина. Предлагается четыре регулятива:

- регулятив защиты независимости — те образования, которые сформировали в максимально сжатые сроки и эффективно поддерживают системы обороны и безопасности в связи с провозглашением независимости и проведения референдума имеют больше шансов в дальнейшем состояться;
- регулятив поддержания правопорядка — те образования, где в кратчайшие после провозглашения независимости сроки были решены задачи обеспечения законности и охраны правопорядка — предпочтительны по формированию суверенитета;
- регулятив социального обеспечения — вероятность успешной суверенизации выше там, где имеются возможности социального обеспечения, прежде всего, социально-незащищенных слоев населения и максимально возможно полного сохранения рабочих мест;
- регулятив пропаганды — оптимально выстроенная и гибкая работа по управлению общественным мнением и сознанием населения территории для формирования поддержки независимости, государственности и суверенитета, а также снижению у него чувства тревоги и страха перед переменами, существенно потенцирует процесс суверенизации.

Таким образом, на основе приведенного исследования феномена непризнанных государств (преимущественно постсоветского пространства), подытожим:

- общепринятого определения понятия «государство» на сегодняшний день не существует, имеются отдельные устоявшиеся рабочие определения (дистинкции), некоторые из которых чаще употребляются в праве, другие чаще используются в политологическом и т. п. дискурсе;
- понятие «непризнанные государства» актуализирует не менее двух диалектически единых и противоречивых пар понятий: глобализация — антиглобализм и право на самоопределение — территориальная целостность, в единстве и противоположности которых заключается одновременно и источник их возникновения и развития, и концептуальная невозможность точного определения (дефиниции) самого понятия непризнанного государства. При этом практика входит в субъективное противоречие с теориями суверенитета и международного признания (прежде всего формального);
- процесс обретения суверенитета представляет собой определенную деятельность, которая может быть описана тремя регулятивами, внешними по отношению к непризнанному государству: временной, гуманитарной и международной приемлемости, а также предлагаемыми четырьмя внутренними относительно непризнанного государства регулятивами: защиты независимости, поддержания правопорядка, социального обеспечения и пропаганды.

В. В. Седнев

доктор медицинских наук, профессор Донбасского государственного университета
юстиции Минюста РФ

О. В. Войтова

специалист по учебно-методической работе учебного отдела
Донецкого филиала Волгоградской академии МВД России

**НЕПРИЗНАННЫЕ ГОСУДАРСТВА-II:
ПРОБЛЕМА ТИПОЛОГИИ**

Президент Российской Федерации В. В. Путин указал на Давосском форуме в 2021 году, что в результате глобализации доходы в развитых странах сосредоточились в руках одного процента населения, а все остальные граждане стали беднее¹. Логичным следствием такого неравенства являются движения антиглобализма², одной из политических форм которого — сепаратизация как процесс формирования непризнанных государств³. В этой связи актуально создание таксономии таких территориальных образований.

Непризнанные государства, большей частью, проявляют следующие типовые характеристики⁴:

- 1) созданы всенародным волеизъявлением;
- 2) имеют территориальную целостность;
- 3) ранее были частью другого государства, либо самостоятельны, а затем присоединены (необязательно целиком) к другому;
- 4) относительно однородны этнически и эта идентичность не вписывается (а иногда и противостоит) в национальную идентичность донора сепаратизма;
- 5) создали эффективные государственные институты и механизмы управления правовых, экономических, образовательных и других системообразующих институций;

¹ Иванова М. Путин назвал последствия глобализации // Рамблер/новости. URL: <https://news.rambler.ru/politics/45689999-putin-nazval-posledstviya-globalizatsii/> (дата обращения: 05.01.2024).

² Антиглобализм // Справочник Автор24. URL: <https://spravochnick.ru/politologiya/antiglobalizm/> (дата обращения: 05.01.2024).

³ Сепаратизм // СФ энциклопедия. URL: <https://secretmag.ru/enciklopediya/separatizm.htm> (дата обращения: 05.01.2024).

⁴ От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. 240 с.; Коренюшкина С. И., Соловьев К. А. Суверенитет в эпоху глобализации: теория и практика // Общество. Среда. Развитие. 2015. № 1. С. 55–59; Чемурзиева З. И. Проблемы легитимации непризнанных государств на постсоветском пространстве: между правом и геополитикой // Философия права. 2007. № 8. С. 58–64; Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности: материалы I Международной научной конференции. Том 7. Социально-политические, исторические науки. Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального университета, 2016. С. 162–165.

- б) конституционность выборов и передачи власти на всех уровнях;
- 7) проведение внешней политики как суверенное, независимое государство.

При этом наблюдается определенное «расхождение» между признаками непризнанных государств, теоретическими характеристиками суверенитета и теоретическими же подходами к процедуре признания. Фактически имеется противоречие, неразрешимость которого представляется кажущейся, так как ни одни теоретические построения и рассуждения не могут охватить многообразие и динамику объективной реальности.

Для построения таксономии непризнанных государств выделим такие сущностные характеристики, как характеристики отношений с донором сецессии и ее куратором. Д. В. Заяц предлагает рассматривать две группы ответа донора сецессии на сепаратизм: силовые и несиловые и далее подробно рассматривает десять наиболее распространенных сценариев «нейтрализации сепаратизма», разделенных на три подгруппы⁵:

I — образование независимого государства (реализации целей сепарации), через: 1) «цивилизованный развод», 2) «мгновенный выход» и 3) затяжную вооруженную борьбу;

II — нейтрализацию конфликта силовым путем: 4) ужесточение политического режима, 5) насильственную ассимиляцию этнокультуральных меньшинств, 6) депортацию либо физическое уничтожение носителей сепаратизма и, наконец, 7) широкомасштабные военные действия;

III — нейтрализацию конфликта не силовым путем: 8) консолидация в единую культурно-историческую общность, 9) предоставление широкой политической и национальной автономии и 10) изменение административно-территориального деления.

Авторами, имеющими опыт личного переживания, в основном описываются конфликтные отношения, вплоть до вооруженного противостояния, инициируемого, как правило, именно донором сецессии⁶. Трансформации конфликта между донором сецессии и непризнанным государством в конфликт, как минимум на уровне политическом, этническом и информационном между донором и патроном⁷ и, как показывает опыт Республик Донбасса, экономическом.

В литературе указывается на возможность содержания непризнанных государств донором сецессии как казуистический вариант развития событий, более

⁵ Заяц Д. В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма: дисс. ... канд. географ. наук. Специальность 11.00.02. М., 1999. С. 122.

⁶ От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. С. 21, 30, 51.

⁷ Бабаян Д. С. Нагорно-Карабахский конфликт сквозь призму национальной и государственной безопасности / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. С. 67.

вероятностный — затраты на борьбу с сепаратистами⁸. При этом для донора сецессии конфликтные взаимодействия объективно выгодны как консолидирующий нацию «образ врага», нежелательного к интеграции, как источник обострения внутренних проблем⁹.

Отношения с куратором сецессии, т. е., с третьей стороной, формирует два вектора:

- 1) продолжения борьбы за суверенитет с перспективой признания и вхождения в мировое сообщество,
- 2) движение за присоединение к государству, которое оказывает поддержку и помощь (ирредентизм)¹⁰.

В первом случае, в зависимости от степени помощи, возможно формирование не только относительно полноценного противостояния в конфликте с донором сецессии, но и формирование приемлемого социально-экономического уровня. Во втором случае ряд правовых проблем становится факультативным: формирование полноценной государственности излишне ввиду перспективы присоединения. В обоих случаях значимыми являются факторы, описанные Ф.А. Поповым как «объединяющая сила», а именно как сакрально-объединяющие — этническая принадлежность, вероисповедание, политическая ориентация, историческое самосознание, территориальная изолированность¹¹. Российская Федерация как куратор сецессии «придерживается избирательного подхода в покровительстве непризнанным республикам»¹².

В литературе представлены и другие системообразующие признаки. Так, З.В. Силаева предлагает рассматривать не менее двух системообразующих осей — признание и государственность¹³. В связи с анализом типов непризнанных государств Н.А. Добронравин отмечает, что ключевым параметром является контроль

⁸ Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. С. 27.

⁹ От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. С. 86.

¹⁰ Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. С. 21–22.

¹¹ Попов Ф.А. География сецессионизма в современном мире: автореф. дисс. ... канд. географ. наук. Специальность: 25.00.24. М., 2010. 24 с.

¹² Кучеров И.Д. Проблемы сохранения и укрепления связей между Российской Федерацией и непризнанными республиками постсоветского пространства: дисс. ... магистра по направлению 41.04.05 «Международные отношения». —СПб., 2017. С. 86.

¹³ Силаева З.В. Классификация «спорных государств» в современной политической науке: основные подходы и инновации // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 1. С. 233–237.

над территорией¹⁴. В ходе выполнения программы картографирования глобальных угроз («Mapping Global Insecurity») в США были предложены два ключевых таксона¹⁵: степень контроля территории (есть/нет), уровень признания (признанные/непризнанные). Д. Г. Николаев предложил перечень таксонов «по степени стремления к созданию независимого государства»: от стремления к автономии до формирования непризнанного государства¹⁶. Ф. А. Попов выделил два родовых таксона — «объединяющая сила» и «внешняя форма»¹⁷. E. Berg и R. Toomla предложили оценивать непризнанные государства по предложенному им индексу нормализации, исходя из двух таксонов: уровень открытости (развития демократических институтов) и степени интегрированности в международное сообщество по шкале: отрицание — бойкот — терпимость — квазипризнание¹⁸. Н. Г. Большаков предложил следующие параметры: история возникновения; оценка результативности переговорного процесса между сторонами конфликта, посредничества третьих субъектов; темпа и эффективности процесса формирования государственности и хозяйственного комплекса непризнанных государств; особенностей политического устройства; объективные возможности существования в качестве независимого государства; заинтересованность и возможность внешних сил изменить или законсервировать статус непризнанного государственного образования¹⁹.

На основе описанных таксонов предложены следующие классификации непризнанных государств:

Географическая типология сепаратизма Д. В. Заяц включает 6 региональных типов сепаратизма, охватывающих 4 континента²⁰:

1. Западноевропейский тип: а) основными целями является достижение максимальной национально-культурной, экономической и политической автономии

¹⁴ Добронравин Н. А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. 56 с.

¹⁵ Mapping Global Insecurity // Syracuse University URL: <https://securitypolicylaw.syr.edu/our-work/projects/archive/mappingglobalinsecurity/> (дата обращения: 05.01.2024); Stanislawski B., Levitsky M. Black Spots: Insecurity From Beyond the Horizon. // Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, «Bridging Multiple Divides», San Francisco, March 26, 2008. URL: http://www.allacademic.com/meta/p252812_index.html (дата обращения: 01.06.2021).

¹⁶ Николаев Д. Г. Феномен непризнанных государств в мировой политике // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2010. № 1. С. 32.

¹⁷ Попов Ф. А. География сецессионизма в современном мире: автореф. дисс. ... канд. географ наук. Специальность: 25.00.24. М., 2010. 24 с.; Попов Ф. А. Политико-географический подход к исследованию сецессионизма // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. Геогр. 2009. № 1. С. 45–52.

¹⁸ Berg E., Toomla R. Forms of Normalisation in the Quest for De facto Statehood // The International Spectator. 2009. Vol. 44. № 4. P. 42.

¹⁹ Большаков А. Г. Непризнанные государства европейской периферии и пограничья // Международные процессы. 2007. № 3. С. 83–88.

²⁰ Заяц Д. В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма: дисс. ... канд. географ. наук. Специальность 11.00.02. М., 1999. 222 с.

в рамках существующих государственных границ; б) ведущая роль этноконфессионального и социально-экономического факторов реализуется в условиях этнополитического плюрализма; в) преобладание высокой общественной мобилизации населения, в рамках легитимной политической борьбы, где интересы сепаратистских движений представляют национальные партии, движения и т. п.

2. Восточноевропейский тип сепаратизма: а) наиболее выражена роль этноконфессионального, социально-экономического и геополитического факторов, на фоне неудовлетворительной экономической ситуации; б) формируют все атрибуты государственности, вне международного признания; в) имеют централизованные вооруженные формирования, уверенно контролируют свою территорию; г) создают законодательную базу и органы исполнительной и судебной власти, проводят парламентские и президентские выборы.

3. Исламский тип: а) принадлежность любых противостоящих групп к одному религиозно-культурному фундаменту — исламскому, который, несмотря на порой значительные внутренние различия, в общепланетарном масштабе представляет собой достаточно целостную систему, при этом ряд внутренних и межгосударственных конфликтов обусловлен не только этническими, но и религиозными разногласиями; б) наиболее значимы этноконфессиональный и геополитический факторы, а также фактор природных границ.

4. Азиатский тип: а) конфликты имеют корни в доколониальном историческом периоде, но возродились после получения странами государственной независимости; б) сильна роль конфессионального самосознания; в) существенную роль в возникновении конфессиональных, этнических, экономических, геополитических и прочих барьеров сыграли природные рубежи; г) отчетлива прямая связь между остротой конфликтов и экономическими проблемами.

5. Африканский тип: а) во многом близок предыдущему типу сепаратизма, отличия заключаются в более поздних сроках получения странами региона государственной независимости (главным образом, 60-е гг.) и, соответственно, в более поздней актуализации очагов конфликтов; б) меньшая, чем в Азии, сформированность сепаратистских движений, сказывающаяся и на их активности; в) наряду с фактором внешнего вмешательства, наиболее выражен этноконфессиональный фактор сепаратизма.

6. Американский тип: а) наименьший, по сравнению с другими регионами, распространением сепаратизма, за счет: переселенческого характера государств Нового Света и довольно сильно выраженной моноэтничности большинства государств региона; б) наибольшее влияние имеют этноконфессиональный и социально-экономический факторы; в) велико значение сепаратистских политических организаций.

А. Г. Большаковым представлена развернутая классификация на основе таксона контроля территорий²¹:

- 1) непризнанные государства, полностью контролирующие свои территории (Приднестровье, Вазиристан, Сомалиленд, Северный Кипр);
- 2) непризнанные государства, которые контролируют свои территории частично (Нагорный Карабах, Южная Осетия, Тамил Илам);
- 3) непризнанные государства, которые находятся под защитой международного сообщества (Косово, которое управлялось администрацией ООН с 1999 по 2008 год, после провозглашения независимости, перешло под контроль Европейского союза);
- 4) непризнанные квазигосударства — этносы, которые не получили право на самоопределение и контролируют свою территорию только в местах компактного расселения этнической группы (Курдистан, расположенный на территории четырех государств: Турции, Ирана, Ирака, Сирии).

В рамках уже упомянутой программы «Mapping Global Insecurity» предлагается выделять²²:

- black spots — «черные пятна» — наиболее опасные территории, на которых и с которых действуют и транснациональная организованная преступность, и террористы;
- criminal-terrorist entities — криминально-террористические образования;
- as if states — «как бы государства» — образования, которые признаны как государства международным сообществом и обладают внешними признаками государств, но по сути не имеют эффективного внутреннего контроля над территорией;
- almost states — «почти государства» — образования, которые не признаны как государства, но де-факто действуют как государства и имеют эффективный внутренний контроль над территорией.

В 2009 году D. Geldenhuys предложил 12 типов «спорных государств»²³ (критерии выделения не приведены): 1) непризнанные или нераспознанные государства; 2) де-факто признанные государства; 3) юридические образования подобно государству; 4) квазигосударства; 5) номинальные государства; 6) псевдогосударства; 7) государство в государстве; 8) околосударственные образования (напр., Ватикан и Палестина); 9) нации без государств; 10) территории с особым суверенитетом; 11) негосударственные акторы; 12) прото- или полугосударства.

²¹ Большаков А. Г. Непризнанные государства постсоветского пространства // ПОЛИТЕКС. 2009. № 3. С. 19–28.

²² Stanislawski B., Levitsky M. Black Spots: Insecurity From Beyond the Horizon // Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th Annual Convention, «Bridging Multiple Divides», San Francisco, March 26, 2008. URL: http://www.allacademic.com/meta/p252812_index.html (дата обращения: 01.06.2021).

²³ Geldenhuys D. Contested states in World Politics. London: Palgrave Macmillan, 2009. P. 26–27.

Д. Г. Николаев предлагает выделять²⁴: 1) «государства, не имеющие признания и частично признанные»; 2) «государства, образованные путем реализации права нации на самоопределение, образованные по другим основаниям и образованные на территории несостоявшихся государств».

Как следует из приведенных данных, не только классификации различных авторов в весьма малой степени сопоставимы между собой, но и не выдерживают требований к системообразующим признакам внутри предлагаемых классификаций. В последнем наш вывод совпадает с мнением А. В. Сергеевой, которая, анализируя существующие классификации непризнанных государств на постсоветском пространстве, указала на несовершенство существующих типологий, отсутствие специальных исследований данной проблемы, необходимость разработки единой научно-обоснованной классификации²⁵. На сегодня, как следует из настоящего краткого обзора, большинство предлагаемых критериев классификации и, соответственно, анализа, носят характер внешний, т. е. предлагают оценку через внешнеполитические, внешнеэкономические и т. п. международно-значимые параметры существования государств. Полагаем это отражением ранее указанного диалектически единого противоречия глобализации — антиглобализма, с очевидным приоритетом глобализации. В классификации и анализе и прямо и имплицитно описывается степень интегрированности того или иного образования в мировую экономическую и политическую системы, и в зависимости от этого формируется имя таксона, нередко со снижающей семантикой. Там, где анализируются внутренние параметры непризнанных государств, им отводится скорее факультативная роль в формировании таксона. Возможно, это происходит потому, что описывая государство, даже непризнанное, предполагается, что оно же так или иначе осуществляет внутренние экономические, законодательные, политические и другие функции. Также большинство критериев не несут социально-экономической, социально-психологической нагрузки и в целом практически не оценивают уровень поддержки наделением своего государства. Эти критерии либо принимаются как само собой разумеющиеся, либо как слишком сложные для оценивания и чересчур неоднозначный в интерпретации параметры.

Отсюда, наиболее перспективным является метод мысленного моделирования с конструированием модели-конфигуратора, в которой ранее разработанные и вновь предложенные таксоны будут служить основным инструментом исследовательской работы.

²⁴ Николаев Д. Г. Феномен непризнанных государств в мировой политике // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2010. № 1. С. 33–36.

²⁵ Сергеева Л. В. Проблема понятийно-категориального аппарата при классификации типов непризнанных (частично признанных) государств постсоветского пространства // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. Ч. 2. № 5. С. 169–172.

Нами в ходе комплексного анализа непризнанных государств на постсоветском пространстве выделены две наиболее типичные модели: Приднестровской Молдавской Республики (далее — ПМР) и Нагорно-Карабахской Республики Арцах (далее — НКРА). Краткая характеристика предлагаемых типов на основе открытых источников:

ПМР: замороженное состояние Приднестровского конфликта можно объяснить несколькими причинами: внутренние: молдавско-приднестровские противоречия; соперничество внешних политических акторов за возможность определять внешне- и внутривластные курсы Молдовы.

Молдова является «роевропейски» настроенным государством. Приднестровье в документе Еврокомиссии о Большой Европе от 2003 года²⁶ позиционировалось как источник контрабанды оружия, людей, товаров, наркотиков. На территории ПМР с 2013 года применяется законодательство России. Аэропорт используется в военных целях российскими миротворцами. Имеет место реальное прекращение боестолкновений. Высокая зависимость безопасности от куратора сепаратизма. ПМР является членом Союза непризнанных государств и Содружества непризнанных государств. Имеется собственная многоотраслевая экономика, с ведущими отраслями: электроэнергетика, черная металлургия, машиностроение (электротехническая, химическая), легкая промышленность и пищевая промышленность, деревообрабатывающая и полиграфическая промышленности, промышленность строительных материалов. Интегрированность экономики в Молдову — очень высокая, в Россию — минимальная. Интегрированность промышленности в Молдову — очень высокая (экспорт товаров только с маркой Молдовы, большая часть предприятий Приднестровья имеет двойную регистрацию), в Россию — минимальная. Индекс экономического развития, материальной обеспеченности, а также коэффициент социальной защищенности населения ПМР, по данным Приднестровского республиканского банка и Верховного совета ПМР на конец 10-х гг. выше, чем в Республике Молдова. Социальная интеграция — более в Молдову, однако правовое поле ориентировано на Россию. То есть зависимость от донора сепаратизма возможно более высокая, чем от ее куратора.

НКРА: единственный конфликт на территории бывшего СССР, в который непосредственно были вовлечены два независимых государства — Армения и Азербайджан. В 1991–1994 гг. конфронтация привела к масштабным военным действиям за контроль над Нагорным Карабахом и некоторыми прилегающими территориями с тех пор боестолкновения практически не прекращались до осени 2022 года. Высока зависимость безопасности от куратора сепаратизма. Имелась экономика, основанная на сельском хозяйстве, его продукция и составляла основу экспорта, так-

²⁶ Формирование политических рамок Большой Европы // Pandia. URL: <https://pandia.ru/text/77/352/37766.php> (дата обращения: 05.01.2024).

же был развит демонтаж и продажа объектов инфраструктуры, имелись разработки полезных ископаемых и промышленность строительных материалов. Интегрированность экономики в Азербайджан — отсутствовала, в Армению — была высокая. Интегрированность промышленности в Азербайджан — отсутствовала, в Армению — была высокая, часть товаров для экспорта помечалась «сделано в Армении». Спектр внешнеэкономических связей был направлен и ориентирован на Армению, зависимость от донора сецессии минимальна, от куратора — высокая. Социальная интегрированность и правовое поле ориентированы на Армению. Больше половины бюджета шло на обеспечение социальных выплат.

Таким образом, в зависимости от основного вектора интеграции имеют место две модели — в большей степени интегрированная (экономически, законодательно, социально и т. п.) в государство, от которого первоначально произошло отделение (страну — донор сецессии), и в государство, которое является патроном непризнанного государства. ПМР — как пример первого типа, осуществляющее экономическую активность преимущественно через Молдову, имеющее собственную валюту и использующее законодательную базу России и НКРА как пример второго, осуществлявшего экономическую активность через Армению, использовавшее армянскую валюту и законодательство.

Эта степень интегрированности одновременно коррелирует с такими социально-правовыми параметрами, как наличие банковской структуры и собственной денежной единицы (имеется в ПМР и отсутствовала в НКРА, где использовалась валюта и банковская система Армении — государства-патрона); реальность прекращения огня либо вероятность возобновления боевых действий с гибелью гражданского населения; наличие подписанных документов об урегулировании конфликта с государством от которого непризнанное государство сепарировалось.

Таким образом, на основе приведенного исследования феномена непризнанных государств (преимущественно постсоветского пространства) и анализа моделей непризнанных государств на постсоветском пространстве устанавливается:

- 1) наличие двух относительно полярных моделей — Приднестровской и Карабахской;
 - 2) для Приднестровской модели характерны существенная, прежде всего экономическая интегрированность в страну-донор сецессии, невысокий уровень взаимного непринятия с ним и высокие перспективы мирного сосуществования с конкуренцией привлекательности для непризнанного государства и страны-донора сецессии;
 - 3) для Карабахской модели типичны значительная интегрированность в государство, выступающее патроном и гарантом независимости, высокий уровень взаимной нетерпимости по отношению к стране-донору сецессии, низкие перспективы мирного с ней сосуществования.
-

В. Б. Исаков

*доктор юридических наук, профессор Высшей школы экономики,
заслуженный юрист Российской Федерации*

РАНЕНАЯ ЗЕМЛЯ: ДОРОЖНЫЕ ЗАМЕТКИ О КОМАНДИРОВКЕ В ДНР В 2016 ГОДУ

Приглашение на конференцию в Донецк поступило на мой адрес как никогда удачно — государственные экзамены уже закончились, а итоговые мероприятия учебного года еще не начались. Поэтому сборы были недолгими, и, отмахнувшись от советов «не делать глупостей», я сижу в самолете Москва — Ростов. Наша небольшая делегация (пять человек, затем присоединились еще четверо) направляется в Донецк, на Международную конференцию Донецкого национального университета «Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности».

Ростовский аэропорт встречает редкой в это время года прохладой и небольшим накрапывающим дождем. На самом деле, это лучшая погода для путешествий. Немного покружив по Ростову (заблудились), мы выезжаем на трассу Ростов — Таганрог. Впереди — два часа пути.

На пограничном переходе нам опять везет: воскресенье, вечер, поэтому очереди практически нет. Погранично-таможенные процедуры занимают немногим более часа, что по местным меркам совсем не много. В обычные дни это не менее 2 часов, а на украинских переходах, говорит водитель, случается и по 12 часов.

Дежурный офицер, видимо, доложил по инстанции, что какая-то делегация едет на какую-то конференцию. К нам выходит замначальника погранзаставы, просит уточнить цели поездки и забирает программу конференции, которую я в Москве предусмотрительно распечатал для себя из Интернета. Полосатый шлагбаум поднимается. Мы — на территории Донецкой Народной Республики.

Первые впечатления из окна микроавтобуса — отличий от России, в сущности, немного. Небольшие добротные дома, огороды, перелески. Чудный летний пейзаж. И среди этого благолепия, время от времени, — сторевшие дома, магазины с выбитыми витринами, стены, испещренные отметинами от пуль и снарядов, металлические заборы, светящиеся на солнце сквозными рваными дырами.

Анна Ревякина:

Рыжеет поле, словно лист бумажный
из книги судеб. Я боюсь прочесть,
что дом твой, некогда семиэтажный,
теперь насчитывает только шесть...¹

¹ Здесь и далее стихи из книги донецкой поэтессы Анны Ревякиной «Хроники города До. Книга 2. Domnius». Донецк: Изд-во БВЛ, 2015.

Часа через полтора прибываем в гостиницу «Виктория» — небольшой придорожный отель между Донецком и Макеевкой в районе Ботанического сада. Отель современный и уютный (на входе гордо сияют три звезды), но практически пустой — посетителей нет, их давно не было и в ближайшее время не предвидится. Однако в номерах убирают, есть свет, горячая вода и работают некоторые телефоны. А что еще надо неприхотливым путникам? Позвонили домой, помылись в душе и завалились спать. Близость Ботанического сада и отсутствие автомобильного шума, оказывается, замечательно помогают полноценному здоровому сну.

Анна Ревякина:

Оставшись целым, переждем поток
машин на перекрестке, дождь потопа.
И город наш не превратят в некрополь
ни алчный запад, ни чумной восток.

С утра — встреча с ректором Донецкого национального университета, доктором физико-математических наук, Светланой Владимировной Беспаловой, которая вводит нас в курс дела.



*Встреча с ректором Донецкого национального университета С. В. Беспаловой (в центре).
Фото автора*

Донецкий национальный университет — одно из крупнейших учебных заведений Украины². Ведет историю с 1937 года. В довоенное время — около 16 тысяч сту-

² В настоящее время — Донецкий государственный университет. — *Прим. автора.*

дентов. Десять факультетов, есть свой научно-исследовательский институт. Поддерживает связи с 70 зарубежными университетами. В 2013 году занимал 7-е место в национальном рейтинге вузов Украины. Входил в топ «701+» международного рейтинга QS World University Rankings. И так далее. Всем бы университетам такой послушной список.

Анна Ревякина:

В небе тьма, как густая смола, висит,
словно шторы в окнах и вместо век.
Псы смолкают в страхе, поджав хвосты,
смотрят, как прицеливается человек.

Все резко изменилось после объявления «Антитеррористической операции» — так был назван Киевом военный погром на Юго-Востоке Украины. В университете, как и многих других учреждениях Донецка, произошел раскол. Часть преподавателей и студентов вместе с прежним ректором переехала в Винницу. Но легко сказать — переехала. В здании бывшего завода, которое им отдали на новом месте, практически не было учебных аудиторий, лабораторий, учебного оборудования. Поэтому обучение велось фактически в заочной форме. Многие студенты перестали ходить на занятия, залегли на дно до лучших времен.

Оставшейся в Донецке части университета (около 8 тыс. студентов) тоже пришлось пережить нелегкие времена. Министерство образования Украины прекратило финансирование, очистило от денег банковские счета университета, забрав в том числе и его собственные средства. Оставшихся в Донецке преподавателей лишили ученых званий. Лишили бы и ученых степеней, но последние присваивались диссертационными советами, в том числе российскими, а до них министерству образования Украины не достать. Киевские чиновники все же сообразили, что аннулировать у преподавателей украинские дипломы и оставить в целостности российские, было бы не очень правильным жестом. Могут не понять.

Анна Ревякина:

Знаешь, даже дворняга
хочет, чтоб мы вернулись
осенью в город-мученик,
от жажды сплошная ржавь.
Город мой тянут крючьями,
вот-вот оторвут рукав.

Пленарная часть Донецкой конференции была организована в классическом стиле: первая часть посвящена политическим, экономическим и правовым пробле-

мам, вторая — естественнонаучным. Работу затем продолжили секции. На следующий день состоялся круглый стол «Право, политика, идеология: кризис или возрождение?», где мы выступали.



В актовом зале университета. Пленарное заседание конференции. Фото автора

Конференция со всей очевидностью показала, что в Донецком национальном университете существует сильная и дееспособная школа научно-технических исследований. В буклете, который раздали участникам заседания, перечислены уже реализованные замыслы, проекты, находящиеся в стадии коммерциализации, и перспективные прикладные и фундаментальные разработки. Другими словами, дело не ограничивается битьем себя в грудь и призывами «создавать инновационные решения», есть и конкретные результаты на эту тему. Невольно подумалось: вот бы такой вуз да запречь в российскую экономику!

К конференции университет выпустил 8 томов научных сообщений («Физико-математические, технические науки и экология»; «Химические, биологические и медицинские науки»; «Экономические науки» (в двух томах); «Филологические науки. Культура и искусство»; «Филологические и философские науки»; «Психологические и педагогические науки»; «Социально-политические и исторические науки»)³. Тех, кто хотел бы оперативно познакомиться с тематикой и содержанием

³ См.: Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности: материалы конференции / I Международная научная конференция, г. Донецк, 16–18 мая 2016 г. Т. 1–8. [М-во образования и науки Донецкой Нар. Респ., ГОУ ВПО «Донецкий нац. ун-т», Ассоц. юридических вузов России, Международная славянская акад. наук, образования, искусств и культуры]. Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального ун-та, 2016.

исследований донецких ученых, могут сделать это с помощью материалов, опубликованных в Научной электронной библиотеке (E-Library).

Анна Ревякина:

Ад исчисляем. Не корчъ из себя слепого.

Иди и смотри, как сотни мальчишек в берцах

Лежат вдоль обочин с пробитым сердцем.

В насыщенной программе конференции, конечно же, нашлось время и для встречи со студентами-юристами. Юридический факультет (до 2014 года — экономико-правовой) — самый молодой факультет университета. Образован в 1983 году. Имеет 6 кафедр. При факультете работает Центр международного и европейского права. Действует юридическая клиника. Все, как положено.



На лекции для студентов юридического факультета. Фото автора

Разговор со студентами магистратуры получился не слишком оживленным, но достаточно серьезным. Один из ключевых вопросов, который интересует всех: «Как видится из Москвы будущее Донецкой Народной Республики?». Я вижу три возможных варианта: возвращение при наличии гарантий в состав Украины; еще одно Приднестровье — замороженный, с периодическими «разморозками», конфликт; вхождение в состав Российской Федерации на условиях Крыма. По мнению студентов, наиболее вероятны варианты второй и третий.

Даже короткая встреча дает возможность что-то понять, сопоставить, сделать какие-то сравнения. Московские студенты — более раскованны и непосредственны. Донецкие и выглядят старше, и ведут себя более серьезно. В пестрой студен-

ческой толпе немало ребят в военной форме. Первое впечатление подтверждают и коллеги-преподаватели. Война сильно повлияла на отношение студентов к учебе и к жизни. И не только студентов. Даже маленькие дети после обстрелов повели себя иначе — стали меньше капризничать, пытаются, как могут, помогать родителям. Полезная, конечно, жизненная школа, но все же лучше, чтобы ее не было.

Анна Ревякина:

Кроме горечи, ничего не чувствую,
ты — когда-то близкий — схоронен в августе.
И не нужно думать, что делать с трусостью,
и не нужно ласковым быть от жалости.

Один из обязательных пунктов любой командировки — прогулка по городу. Донецк был когда-то городом-миллионником. Сейчас в нем порядка 700–800 тысяч жителей. Город возник в середине позапрошлого века на основе рабочих поселков, которые росли, расширялись и в конечном итоге слились в городскую агломерацию. Но и сегодня по всему городу разбросаны корпуса шахт и виднеются черные холмы-терриконы.



Донецк с высоты птичьего полета. Фото из Интернета

Город очень аккуратный, чистый. Много современных зданий. Со всех точек обзора видна стеклянная «летающая тарелка» — стадион «Донбасс-Арена», четвертый по размеру на территории бывшего СССР. Во время одного из обстрелов у него разбили угол, но сегодня он полностью восстановлен.

Посетили мы и краеведческий музей, который тоже сильно пострадал от обстрелов. Музей восстановлен не до конца. Видна свежая кладка стен, следы копоти, отметины от снарядов. В коридорах повсюду — указатели «Убежище». Это трудно понять, но у карателей наибольшую ненависть вызывают объекты культуры и спорта. Именно по ним пришелся наиболее разрушительный удар. Киевские политики считают, что «генетическому мусору», как они как они определяют местных, культура и историческая память не нужны. Их и уничтожали в первую очередь.

Сегодня те, кто покинул город в дни боев, начали возвращаться. У многих здесь остались благоустроенное жилье, налаженный быт, интересная работа. По ту сторону фронта со всем этим — проблемы. Перегруженная собственными заботами Украина бросила беженцев практически без всякой поддержки.

Никакой экскурсии на линию фронта для нас, конечно, никто не делал, но в район боевых действий, примерно в 8 километрах от аэропорта, мы все же съездили. Впечатление — как от новой серии «Сталкера». Разбитые дома с выгоревшими окнами, многие — без крыш. Развороченные снарядами магазины. Новенькая, с иголочки, поликлиника, вся испещренная снарядами отметинами. Поскрипывающая на ветру, покачиваются бело-голубые жалюзи. Людей на улицах практически нет. А к тем, кто есть, нас просили с вопросами не подходить — здесь не место для досужего любопытства. Фотографировать тоже не рекомендовали. Набив карманы осколками от снарядов и мин, мы вернулись в центральную, более безопасную часть города.

Анна Ревякина:

И дело тут не в гвозде, и даже не в сентябре,
я, дорогой мой друг, все еще патриот.
Знаешь, я мог бы прижиться в любой стране,
но жить смогу только в той, что меня убьет.

Вечерний Донецк мало отличается от других южных городов. Солнце потихоньку закатывается, тепло. Где-то за деревьями уютно позвякивает трамвай. На бульваре Пушкина собралась молодежь и люди постарше. Общаются, наслаждаются мороженым, обсуждают новости.

Но не все чинно и благолепно. Навстречу попался молодой человек, выгуливающий собаку. Услышав, что наша группа говорит по-русски, окинул нас жестким, ненавидящим взглядом. Видимо, украинский европеец. Был бы в его руках автомат, наверное, покрошил бы нас на месте.

Донецк прославился как «город роз», и это правда. Но есть еще одна достопримечательность, о которой почему-то пишут меньше — изобилие художественнойковки. На бульваре можно потрогать двухметровую пальму, выкованную из рельса — рельс постепенно переходит в ствол дерева и в пышную, раскидистую крону.

Целый сквер за горсоветом уставлен коваными фигурами, десятки аллей различных композиций — от космоса до детских сказок. Детского гомона и смеха, однако, не слышно. Детей здесь мало.

Вот, пожалуй, и все впечатления, которые удалось собрать за время этой короткой поездки. Отправляемся обратно. Виден знакомый пограничный переход. Современное административное здание. На ветру полощется российский триколор. Проверка документов. Зона досмотра багажа. И рядом с ней — вонючий, грязный, с разбитой сантехникой туалет, которого постеснялась бы и деревенская автостанция. Ну когда же вы наконец поймете, дорогие товарищи пограничники, что впечатление о стране складывается не только от вашей замечательной формы, скрипучих ремней и до блеска начищенных ботинок, но и, простите, от состояния «вспомогательных помещений». А первое впечатление — оно, как известно, навсегда.



Роза, выкованная из гильзы от снаряда. На память о Донцеке. Фото автора

Прощаясь, ректор университета подарила нам по удивительному сувениру, объединившему главные символы Донцека — розу, выкованную из снарядной гильзы. Сувенир, как выяснилось вскоре, не только наполненный разными смыслами, но и беспокойный: куда его ни положишь — все время колет.

Научное издание

**ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ВОССОЕДИНЕНИЯ
НОВЫХ РЕГИОНОВ
С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ**

Редактирование С. И. Тесленко
Подготовка оригинал-макета, оформление обложки О. В. Майер

Подписано в печать 19.04.2024.
Бумага офсетная. Формат 70х100/16. Усл.-печ. л. 22,3.
Тираж 000 экз. Заказ 000.

Издательство Алтайского государственного университета
Издательская лицензия ЛР 020261 от 14.01.1997.
Отпечатано в типографии Алтайского государственного университета
656049, Барнаул, ул. Димитрова, 66
