

**НА ПУТИ К  
НОВОЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:  
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ  
И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ  
ТРАНСФОРМАЦИИ**



АРТЕМ  
*Серебряков С. А.*

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

ЧАСТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТАГАНРОГСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ»

**НА ПУТИ К НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И  
СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ**

**Коллективная монография**

**ДОНЕЦК  
2019**

УДК334.012.33  
ББК У050.11+Ф033.141  
Н12  
ISBN 978-5-6043145-8-6

Рекомендовано к печати Учеными советами:

ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики» (протокол № 13/8 от 27.06.2019);  
ЧОУ ВО «Таганрогский институт управления и экономики»  
(протокол № 8 от 28.05.2019 г.)

#### Рецензенты:

В.Г. Севка – д-р экон. наук, профессор ГОУ ВПО «ДонНАСА»  
И.Ю. Беганская – д-р экон. наук, доцент ГОУ ВПО «ДонАУиГС»  
И.Н. Олейникова – д-р экон. наук, профессор ЧОУ ВО «ТИУиЭ»  
А.М. Моисеев – д-р юрид. наук, профессор ГОУ ВПО «ДЮА»  
А.Ю. Мордовцев – д-р юрид. наук, профессор ЧОУ ВО «ТИУиЭ»

**Н12** На пути к новой государственности: экономические и социально-правовые трансформации: Коллективная монография / В.В. Седнев, Е.В. Котов, А.В. Войтов и др.; под общ. ред. Л.Б. Костровец, Л.Г. Бордюгова. – Донецк: Издательство ООО «НПП «Фолиант», 2019. – 333 с.  
ISBN 978-5-6043145-8-6

В монографии представлен ретроспективный анализ пятилетнего периода формирования нового государства. Рассмотрены международные, экономические и правовые вопросы становления государственности. На примере Республик Донбасса и других непризнанных государств на территории бывшего СССР проанализированы базовые модели непризнанных государств, этапы становления их независимости и критерии успешности становления государственности. Также рассмотрены условия и стадии возрождения националистической идеологии как фактора сепаратизации. Обоснованы стратегические направления и научно-практические рекомендации по решению социально-правовых и экономических проблем, с которым новое государство сталкивается на первых этапах своего становления.

Для научных сотрудников, государственных служащих, преподавателей, аспирантов, студентов и всех, кто интересуется социально-правовыми и экономическими проблемами становления государства.

УДК 334.012.33  
ББК У050.11+Ф033.141  
ISBN 978-5-6043145-8-6  
© Коллектив авторов, 2019  
© ООО «НПП «Фолиант», 2019

ISBN 978-5-6043145-8-6



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>4</b>
<b>ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТАХ</b>	<b>9</b>
1.1. Генезис гуманитарной мысли, историко-правовые аспекты становления международного гуманитарного права и его определение	9
1.2. Развитие норм международного гуманитарного права, призванных регулировать вооруженные конфликты, не носящие международный характер	29
1.3. Жертвы военных конфликтов и их защита международным гуманитарным правом (в том числе от возродившегося «украинского нацизма»)	53
Выводы к главе 1	80
<b>ГЛАВА 2. НЕПРИЗНАННЫЕ ГОСУДАРСТВА: ПОНЯТИЕ, ТИПОЛОГИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ</b>	<b>84</b>
2.1. Непризнанные государства: понятийный аппарат и таксономия	84
2.2. Формирование государственности в условиях военного положения	139
2.3. Модели непризнанных государств	178
2.4. Концепция международного признания и практика его реализации	183
Выводы к главе 2	196
<b>ГЛАВА 3. ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НОВОГО ГОСУДАРСТВА: ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ</b>	<b>198</b>
3.1. Эволюция экономической политики государства с особым статусом	198
3.2. Стратегическое планирование экономического развития в системе координат нового государства	226
3.3. Трансформация системы науки в государстве с особым статусом в контексте перспектив инновационного развития экономики	240
Выводы к главе 3	263
<b>ГЛАВА 4. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПРОЦЕССЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ</b>	<b>266</b>
4.1. Социально-правовая характеристика Донецкой Народной Республики	266
4.2. Социальные гарантии нового государства: проблемы определения и реализации	280
4.3. Аксиология качества высшего образования непризнанного государства	308
Выводы к главе 4	322
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>330</b>

## ВВЕДЕНИЕ

*«Вопрос о государстве приобретает в настоящее время особенную важность и в теоретическом, и в практически-политическом отношениях. <...> Неслыханные ужасы и бедствия затягивающейся войны делают положение масс невыносимым, усиливают возмущение их»*

*В.И. Ленин «Государство и революция»*

Всегда нелегко сохранить непредубежденность, говоря о событиях, участником части которых и свидетелем которых довелось быть. Вдвойне сложно сохранить объективность, говоря о событиях незавершенных, ведь, как известно, наиболее беспристрастные и непредвзятые суждения выносят историки. Однако пять лет – срок достаточный для осмысления хотя бы некоторых промежуточных итогов. Не все исполнилось, что задумывалось, не все случилось, как хотелось, однако наш долг не сочинительство, а беспристрастное изложение. Однажды А.С. Пушкин сказал, что «нас возвышающий обман» желаннее, чем множество «низких истин». В пушкинские времена понятие «низкий» было синонимичным чему-то неприятному и неприемлемому. Соответственно, если есть низкие истины, то существуют и высокие. Действительно, высоки истины справедливости, добра, победы... Но о чем же истины низкие? Истина истиной и остается – высказывание, описывающее реальность. Следовательно, низкие истины информируют нас о каких-то менее приглядных сторонах объективного мира. Это описание тех составляющих действительности, упоминание о которых легко спутать с недоброжелательством. Однако, объективное описание дает направление для дальнейшей работы, а любая оценка всего лишь констатирует субъективное отношение. Все тот же А.С. Пушкин о книге А.Н. Радищева, казалось бы, полной низких истин, сказал, что «нет убедительности в поношеньях. И истины нет там, где нет любви». Потому что низкая истина не самодостаточна во имя хулы, а деятельна: знать мало, понимать – не так уж и много, надобно с любовью к Отечеству действовать.

Процесс обретения независимости государством не всегда начинается с силового противостояния, направленного на отстаивание интересов нового государства, но всегда сопровождается построением собственной экономической системы и формированием собственной экономической политики. Формирование гражданской части государственного устройства занимает основную долю времени и ресурсов общества, при условии отсутствия активных и динамичных военных действий. Общество быстро

устаёт от войны, но бесконечно долго готово заниматься процессами построения экономически и социально процветающего общественного строя, способного удовлетворять их постоянно изменяющиеся и растущие потребности.

На постсоветском пространстве за последние три десятка лет организовалось значительное количество новых государств, но ни одно из них по экономическому и социальному потенциалу не может соперничать с Донецкой Народной Республикой. Впервые начало свое формирование государство, обладающее значительным экономическим, научно-образовательным, инфраструктурным, демографическим и социальным потенциалом, который делает невозможным имплементацию опыта построения государственности, полученного в других непризнанных образованиях, пусть и находившихся ранее с ним в одном государстве.

Разработка новым государством самостоятельной экономической политики требует, с одной стороны, учета имеющихся возможностей и внешних ограничений с целью обеспечения текущих потребностей общества, а с другой – разработки стратегии долгосрочного развития, включающей идентификацию и прогнозирование угроз и рисков будущего, которые окажут корректирующее воздействие на создаваемую социально-экономическую систему. Именно поэтому особую важность приобретают три подсистемы государственного регулирования: стратегическое планирование социально-экономического развития, промышленный сектор экономики и система науки. Промышленный сектор становится базисом трансформации структуры экономики с целью создания условий для экономического развития по схеме «У2» (ускоренное и устойчивое).

Система стратегического планирования социально-экономического развития обеспечивает прогнозирование тенденций и динамики, согласование текущих и перспективных направлений развития, управленческих приоритетов и задач органов власти с целью максимального удовлетворения потребностей общества, а также установление индикаторов достижения желаемого состояния как экономической системы в целом, так и ее отдельных экономических субъектов. В системе науки с помощью научных знаний и методов генерируются инструменты и механизмы, способные обеспечить достижение желаемого результата с наименьшими затратами и в кратчайшие сроки, которые предлагаются органам государственной власти для реализации их на практике.

Основой подготовки квалифицированных управленческих и научных кадров является система образования. Непризнанные республики постсоветского пространства свою систему образования строят на

заимствовании основ и принципов систем образования более успешных стран, повторяя комплекс мер, которые были реализованы постсоветскими странами после 1991 г. После распада СССР реформирование системы высшего образования сопровождалось созданием новой институциональной среды. Произошли существенные изменения как в сфере экономики, так и в сфере образования, в результате чего снизилось качество подготовки специалистов. Потеря идеологии, недостаточность общественных ценностей, политический хаос привели к возникновению непризнанной юрисдикции, положение которой усугубилось еще и в следствие отсутствия легитимных механизмов развития общественных отношений.

Сложившаяся ситуация актуализировала необходимость поиска новых подходов к подготовке востребованных специалистов, формированию новой аксиологической составляющей качества высшего образования, под которой понимается профессионально-педагогическая культура, базирующаяся на определенных идеологических ценностях. Появление на политической карте мира в 2014 г. новых государств, являющихся в некоторой степени уникальными в контексте промышленного и демографического потенциала, могло стать экспериментальной площадкой для апробации новых более качественных технологий образования, включающих в себя перспективные элементы и подсистемы. Вероятно, новая экспериментальная система образования должна была формироваться по советским лекалам с элементами, доказавшими свою эффективность и не утратившими актуальности (такими, например, как продуктивная связка теории и практики), с обязательным осовремениванием образовательных процессов и отношений (расширение информационных технологий в системе образования, внедрение на их основе новых форм получения знаний, в том числе дистанционного образования). Вместо этого система образования новых государств копирует (копирует) российскую, которая, в свою очередь, проводит аналогичную политику по отношению к западной системе образования.

Исключительно важной функцией нового государства, наряду с формированием экономической основы своего существования, является обеспечение социально-правовой защиты населения, важность которой только усиливается в период военно-политического конфликта. Теория А. Маслоу об исключительной важности для человека удовлетворения его базовых потребностей, особенно потребностей в защите жизни и здоровья, наиболее остро проявляется именно в период разворачивания военно-политического конфликта. В период безвременья, когда старые институты защиты уже не действуют, а новые еще не сформировались в полной мере, население крайне остро нуждается если не в полноценной защите, то хотя бы в уверенности, что

новое государство предпринимает все возможное для обеспечения максимального уровня социально-правовой защиты с учетом имеющихся у него ресурсов и возможностей.

Одновременно с надеждой на защиту от государства, в обществе активизируются процессы самоорганизации, направленные на реализацию двух важных законов организационной теории – закона композиции и закона развития. Первый выражает стремление системы сохранить в своей структуре все необходимые для ее функционирования элементы (композицию), что помогает системе в кратчайшие сроки перестроиться с учетом новой реальности. Второй направлен на мобилизацию всех ресурсов с целью достижения наибольшего суммарного потенциала функционирования новой системы. Именно в этот период общество больше живет надеждой на будущее, чем настоящим. Настоящее становится лишь инструментом для создания будущего и не имеет такой ценности, как в период отсутствия конфликтов.

В период конфликта социальная политика государства формируется на основе особого подхода со стороны общества – минимум требований (ожиданий) при максимальной поддержке. Отдельные антисоциальные действия государства, например, нерегулярность (отсутствие) финансовых выплат отдельным категориям населения, зависящим от госбюджета (в том числе и заработная плата), в мирное время вызывающие общественное несогласие, в период военно-политического конфликта не становятся предметом социальных протестов, а скорее наоборот, вызывают понимание и получают оправдание.

Тем не менее, это не снимает ответственности с государства в сфере обеспечения социальной защиты населения. С формированием социальных институтов нового государства запускаются процессы определения перечня государственных социальных гарантий и социально-экономического обоснования их размеров. Первыми на социальной повестке встают вопросы определения прожиточного минимума, который является своего рода конституцией для всей системы государственных социальных гарантий и стандартов. Именно его размер ложится в основу установления последних в таких сферах, как обеспечение доходов населения, в том числе минимальная заработная плата, минимальная пенсия по возрасту и др., жилищно-коммунальное, бытовое и социально-культурное обслуживание, здравоохранение и система образования.

Экономическая, правовая и социальная политика являются ключевыми в формировании государственности и именно поэтому они были выбраны первыми для исследования. Данный коллективный труд – первая книга серии монографий, связанных одной общей концепцией – «Энтропия миропорядка и



самоорганизация регионов». Современный миропорядок трансформируется из «глобализации регионов» в «региональную глобализацию», что выражается в снижении глобального веса государств и его повышении у регионов, появляющихся в результате распада государств, разрушении старых или создании новых союзов.

Мир находится в начале пути достижения принципиально нового глобального равновесия<sup>1</sup>. Появление новых государств и регионов (союзов), обладающих всевозможными характеристиками, только начинается. Поэтому изучение данных процессов с целью определения причин и последствий, идентификации задач и принципов, систематизации результатов, обоснования институциональных решений, которые помогут адаптироваться к новым реалиям (экономическим, социальным, идеологическим, индустриальным и т.п.), является исключительно актуальным направлением научных исследований. Полученные знания и опыт могут помочь одним странам выйти из кризиса, вызванного трансформацией государства, другим обновить систему государственного управления, модернизировав ее так, чтобы не допустить в будущем негативных проявлений и свести к минимуму сегодняшние разрушительные последствия. И для обоих типов государств это станет началом повышения их глобальной конкурентоспособности и государственного долголетия.

В подготовке монографии приняли участие: В.В. Седнев (параграфы 1.2 и 1.3, глава 2, параграф 4.1), Е.В. Котов (глава 3), А.В. Войтов (глава 1, параграфы 2.2 и 2.4), Н.И. Котова (параграф 4.2), Л.А. Леонова (параграф 4.3), И.В. Грабовская (параграфы 1.3, 2.1 и 4.1).

Авторы выражают глубокую благодарность научным редакторам – д.э.н., профессору Л.Б. Костровец, к.ю.н., доценту Л.Г. Бордюгову; за высказанные критические замечания и предложения по улучшению структуры и содержания монографии – д.э.н., профессору А.Г. Шеломенцеву, а также всем, кто интеллектуально, технически или организационно содействовал ее подготовке и опубликованию.

---

<sup>1</sup> Бузгалин А.В., Гринберг Р.С., Колганов А.И. Глобальный мир в тупике. Где выход? // Социологические исследования. – 2015. – № 11. – С. 3-13.

# ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТАХ

## 1.1. Генезис гуманитарной мысли, историко-правовые аспекты становления международного гуманитарного права и его определение

В конце 1990-х гг. в экономический, а затем и в другие виды дискурса вошло понятие «глобализация», содержащее парадигму понимания происходящих в мире процессов и перемен, в ходе которых мир превращается в единую гигасистему, в которой метахарактеристики ее элементов (представляющих собой сложные мегасистемы) поступательно унифицируются для формирования единого правового, экономического и информационного пространства. Этот процесс предполагает сближение либо объединение экономических, социальных и культурных норм в странах, где прежде экономика и общество имели ярко выраженные национальные черты<sup>2</sup>.

Термин «глобализация» популяризировал американский экономист Теодор Левитт в одной из своих работ в 1983 г. Начальные черты глобализации появились еще после похода Александра Македонского до самой Индии, когда греческая культура начала распространяться по Евразии. Затем была эпоха завоеваний Римской империи, когда под ее влиянием оказалось все Средиземноморье, а потом и Западная Европа, и Британия. Следующий виток развития глобализации – период географических открытий и колонизаций. Всемирные масштабы глобализация приняла после Второй мировой войны. Первоначально большинство ученых считали, что процессы глобализации необратимы<sup>3</sup>, однако накопление опыта привело к пониманию неоднозначности этого процесса за счет усиливающихся противоречий во всех областях – экономической, торговой, правовой, культурной<sup>4</sup>. Это приводит к пониманию того, что глобализация отнюдь не необратимый процесс, а элемент

---

<sup>2</sup> Прыкин Б.В. Глобалистика: учебник. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 464 с.; Зубенко В.В, Игнатова О.В. Глобализация мировой экономики: вызовы и ориентиры: монография. – М.: Научная книга, 2012 – 105 с.

<sup>3</sup> Малышева Д. Постиндустриальный мир и процессы глобализации // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 3.; Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся. Социальная справедливость в условиях глобализации экономики. Доклад Генерального директора МОТ. 81 сессия. Женева, 1994.

<sup>4</sup> Зиновьев А.А. Глобальный человекоуеиник. – М.: Эксмо, Алгоритм, 2006. – 448 с.; Мартин Г.-П., Шуманн Х. Западня глобализации: атака на процветание и демократию / Пер. с нем. – М.: Издательский дом «АЛЬПИНА», 2001. – 335 с.; Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся. Социальная справедливость в условиях глобализации экономики. Доклад Генерального директора МОТ. 81 сессия. Женева, 1994.

диалектической пары: глобализация – регионализация, в единстве и противоположности которых имеется существенный потенциал развития человеческой цивилизации.

Действительно, последнее десятилетие показало ускорение процессов региональной трансформации современного мира. Формирование новых элит, не согласных с политикой центральных органов власти, провоцирует конфликты, в результате которых распадаются политико-экономические союзы (запущены процессы выхода Великобритании из Европейского Союза), создаются новые территориальные образования, претендующие на статус государства (ДНР, ЛНР), административно-территориальные единицы различных государств активизируют политику отделения от «материнского» государства (Каталония, Шотландия).

Складывается впечатление, что проект глобализации мира переходит на новую стадию – региональной самоидентификации, которая характеризуется такими процессами, как появление новых регионов, формирование новых региональных связей и союзов. Региональный ландшафт современного мира меняется ускоренными темпами. Создание таких, пока еще непризнанных мировым сообществом республик, как ДНР и ЛНР, – это естественное проявление современных процессов региональной трансформации мира.

Однако, в ходе движения вдоль оси глобализация – регионализация, важно зафиксировать основные достижения. Одним из таких достижений глобализации, сформировавшихся задолго до появления самого понятия «глобализация», является система международного права с ее многочисленными составляющими.

Военные действия всегда были, есть и будут неотъемлемой частью человечества. История знает огромное количество вооруженных конфликтов, от мировых войн и до вооруженных столкновений «небольшого» масштаба. В них в значительной степени проявлялась изрядная жестокость человечества. За последние 5,5 тыс. лет на нашей планете прошло более 14,5 тыс. больших и малых войн, в пламени которых погибли, умерли от голода и эпидемий свыше 3,6 миллиарда человек<sup>5</sup>. Такой ценой человечество заплатило за «продолжение политики иными средствами»<sup>6</sup>.

Для «усмирения» чрезмерной жестокости и защиты самого человека, который был втянут не по своей воле в театр вооруженного конфликта, были установлены определенные обычаи, преобразованные в законы и правила. Как

---

<sup>5</sup> Малышева Е.М. Мировые войны и локальные военные конфликты в истории: последствия, уроки // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2005. – № 1. – С. 69.

<sup>6</sup> Клаузевиц К. О войне / Пер. с нем. А. Рачинского. – М.: Издательская корпорация «Логос»; Международная академическая издательская компания «Наука», 1998. – С. 55

отмечает Ш.-Л. Монтескье, в периоды мира государства должны творить как можно больше добра, а в периоды войны – как можно меньше зла<sup>7</sup>.

Так, в обществе неоднократно поднимались вопросы о защите человека от бедствий военного времени и после его завершения, в том числе посредством «правовых» норм. Эта идея не нова. Зародившись на заре человечества, она постепенно набирала силу, что подтверждает историко-правовой анализ эволюции гуманитарной мысли.

Уже у древних шумеров военные действия были вполне организованным процессом, сопровождавшимся объявлением войны, возможностями для перемирия, неприкосновенностью парламентариев и, наконец, мирным договором. Эти процессы были закреплены как устно, так и письменно. Так, знаменитый кодекс вавилонского царя Хаммурапи, носящий его имя, начинается со слов: «Я устанавливаю эти законы, чтобы не дать сильным покорить слабых»<sup>8</sup>.

Следует отметить, что уже культура Древнего Египта была проникнута заботой о людях. «Семь Деяний Истинного Милосердия» призывают «...освободить пленного, вылечить больного, похоронить мертвого». Заповедь, датируемая вторым тысячелетием до нашей эры, учит: «Накорми врага своего»<sup>9</sup>.

По мнению историков, к первым попыткам правового регулирования боевых (военных) действий во время вооруженных конфликтов следует отнести деятельность китайского полководца Сунь Цзы (VI в. до н. э.).

Не менее важны и значимы древнеиндийские письменные источники. В эпоху Махабхарата в Законах Ману содержался запрет воинам убивать врагов, если они выведены из строя, т.е. не были в состоянии сражаться. Раненые военнопленные после выздоровления должны были переправляться на родину. Во время военных действий запрещалось использовать зажженные стрелы, зазубренное или отравленное оружие. Были также определены правила содержания военнопленных<sup>10</sup>.

В Древней Греции идеи гуманизма воплотились в философических взглядах того времени. Одним из постулатов этого явились учения о любви к себе, как к другим<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Монтескье Ш.-Л. О духе законов, ч. 1. – 2-е изд. М.: Наука, 1955. – С. 803.

<sup>8</sup> Законы Вавилонского царя Хаммурапи // Вестник древней истории. – 1952. – № 3. – С. 199.

<sup>9</sup> «Семь Деяний Истинного Милосердия» / Хрестоматия по истории Древнего мира / Под ред. акад. В.В. Струве. – М., 1950. – Т.1. – С. 74.

<sup>10</sup> Эпос Махабхарата // Хрестоматия по истории Древнего Востока/ Пер. А.А. Вигасина и А.М. Самозванцева. – Вып.2. – М., 1980. – С. 27; Законы Ману // Памятники литературы народов Востока. – М., 1960. – С. 123.

<sup>11</sup> Сивилев В.А. Древнегреческие философы. Зенон. –Л., 1950. – С. 43.

Впоследствии, сторонники этих взглядов в Риме не только поддерживали данные идеи, но и наделили их новыми «оттенками». В основе их учения лежали постулаты гуманизма и гуманности. Так, например, Сенека выдвинул идею о том, что «жизнь человека священна» («*homo homini res sacra*»), а Цицерон утверждал, что «страдающий враг не враг» («*hostes dum vulnerati fratres*»)<sup>12</sup>.

Однако, зародившиеся в эпоху рабовладения идеи гуманизма еще мало влияли на практику войны. Так, жестокое обращение с врагами, с мирным населением проявлялось в политике Древнего Карфагена, рабовладельческого Рима и других государств<sup>13</sup>.

Следует отметить, что в древности среди цивилизаций, которые возникали и развивались порознь и не оказывали влияния друг на друга, существовали почти одинаковые правила защиты солдат и лиц, затронутых военными действиями<sup>14</sup>. Как отмечал К. Райт, «...войны первобытных народов иллюстрируют международные правила ведения войн, существующие в настоящее время: правила, определяющие типы противников, определяющие обстоятельства, которые устанавливают нормы и основания для начала и конца военных действий, правила, устанавливающие количество участников, время, место и методы ведения войны, и даже правила объявления войны вне закона»<sup>15</sup>.

Однако, существовало и иное понимание войн и обращения с пленными. Так, разработанная доктрина Аврелия Августина (354-430 г.г. н.э) оправдывала войны и их низость, если они соответствовали божественному промыслу – «все это делалось во имя бога и во благо бога»<sup>16</sup>. Ведение такого рода войн заставило человечество по иному понимать вооруженный конфликт в контексте формирования понятия «справедливая война». В настоящее время термин «справедливая война» обретает новую окраску, нежели он понимался изначально, о чем будет сказано дальше. Следует отметить, что возникновение понятия «справедливая война» неизбежно тормозило гуманитарный прогресс, т.к. обосновывало и оправдывало именем бога (или, в настоящее время, любой другой идеей, например «справедливости») любую агрессию и аннексию.

Свой вклад в развитие международного права внесла эпоха рыцарства. Тогда утвердились правила объявления войны, неприкосновенности парламентаря, несущего белый флаг, запрет на использование некоторых видов

<sup>12</sup> Гиро П. Частная и общественная жизнь римлян. – М., 1899. – С. 134; Марк Туллий Цицерон. Диалоги. О государстве. О законах / Пер. В.О. Горенштейна. – М., 1966. – С. 97.

<sup>13</sup> Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. - М.:Норма, 1999. - С. 136.

<sup>14</sup> Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права. – М.: МККК, 1993. – С. 11.

<sup>15</sup> Wright Q. A Study of War. – N.Y., 1942. – P. 23.

<sup>16</sup> Августин Аврелий. Исповедь. – М., 1907. – С. 57.

оружия и, в целом, установление определенных правил, ограничивающих жестокость боестолкновения. Причем, многие «благородные правила» рыцарства дожили и до наших дней. Именно рыцарству человечество обязано и осознанием того, что в войне есть место благородству и для них должны действовать свои законы. Вместе с тем, только дворянин, захваченный в плен, имел право на сохранение жизни, и лишь только он мог купить себе свободу. Хотя, ради справедливости необходимо указать, что нередко достигавшиеся в ту эпоху сторонами в конфликте соглашения о судьбе пленных, явились предшественниками многосторонних сегодняшних соглашений<sup>17</sup>. Однако, как в период рыцарства эти правила существовали лишь для определенного круга лиц – рыцарского сословия и дворянства, так и в настоящее время они существуют, для «сверхдержав» или для определенной категории лиц.

Централизация власти в феодальных государствах, создание абсолютных монархий, а также применение огнестрельного оружия в конфликтах способствовали интенсификации процессов по регулированию положения раненых, больных, военнопленных, а также женщин и детей в ходе военных действий. Командующие сражающихся друг с другом армий стали заключать соответствующие соглашения («картели» и «капитуляции»), в которых устанавливалось неучастие в войне женщин, неприкосновенность раненых, уважение к их имуществу<sup>18</sup>.

Стоит обратить внимание, что в описанный выше период, впервые был проведен судебный процесс по делу о военных преступлениях, ставший хрестоматийным, это был суд с «реальным» приговором (смертная казнь) над Петером фон Гагенбахом в Австрии, который состоялся в 1474 г.

На просторах Российской империи (Руси) развитие гуманных идей также нашло свое отражение. Так, Иван Грозный впервые в России установил ответственность за одно из военных преступлений – «посягательство на существовавшие в войсках отношения к личности (населению) и имуществу жителей театра войны». По свидетельству историков, Иван Грозный строго наказывал за насилие, применяемое войсками против местного населения, если на то не было особых дозволений.

В эпоху Петра I также предусматривались различные наказания за некоторые военные преступления, совершенные в ходе военных действий, которые были предусмотрены воинским Уставом 1715-1716 гг., за ограбление и разрушение при взятии городов, церквей, школ, больниц; убийство и причинение других «обид» женщинам, детям, священникам и старикам; причинение убытков со стороны постояльца хозяину квартиры или члену его

---

<sup>17</sup> Гассер Х.-П. Международное гуманитарное право. Введение. – М.: МККК, 1995. – С. 11-12.

<sup>18</sup> Dupuy R. J. The International Community, War and Peace. – Boston-Lancaster, 1986. – P. 272.

семьи, нанесение им побоев или оскорблений, разрушение строений, дворов, порча огорода, потрава посевов<sup>19</sup>.

На волне буржуазных революций нашло свою классическую форму закрепление и обоснование идеологического постулата «государство-нация». Именно здесь проявилась органическая связь между всесторонне развивающимся международным публичным правом как нормативной основой международных отношений и прогрессом в правилах ведения войны как отношением между группами людей. По мнению Г. Беста, современное государство измеряет свою независимость по отношению к другим государствам возможностью продемонстрировать свое суверенное право, прибегнув к использованию силы, если его интересы не могут быть соблюдены при помощи политических средств<sup>20</sup>. И тут, как полагает К. Свинарски, проявляется диалектическое единство классического права войны как составной части международного права, в котором международные военные отношения рассматриваются в двух аспектах: как с точки зрения легальных процедур начала и прекращения войны в соответствии с нормами права (*jus ad bellum*), так и с точки зрения уважительного обращения с лицами и имуществом, затронутыми военными действиями (*jus in bello*)<sup>21</sup>.

Одним из ярких представителей того времени, являющимся основателем буржуазной теории естественного права и международного права, считается Гуго Гроций, который в работе «О праве войны и мира» исходил из того, что каждое государство обладает неотъемлемым правом вести войну. При этом он полагал, что справедливая причина объявления войны не может быть поводом для нарушения ее правил воюющими сторонами. Он также утверждал, что насилие сверх пределов, необходимых для победы, не может быть оправдано, что гражданское население и даже солдаты должны быть оставлены в живых, поскольку это допускает военная необходимость<sup>22</sup>.

Являясь последователем Гуго Гроция, французский философ Жан-Жак Руссо, в работе «Об общественном договоре» утверждал, что поскольку война есть система отношений между государствами, то люди, сражающиеся на стороне государства как солдаты, обладают особым статусом, отличающимся от положения лиц, которые участия в войне не принимают, т.е. от мирного населения. При этом он подчеркивал, что война – это отношения не между

---

<sup>19</sup> Малахов И. С. Международное гуманитарное право: дефиниция и содержание // Вестник КемГУ. 2012. № 3. – С. 162-163.

<sup>20</sup> Best G. *Humanity in Warfare; the Modern History of the International Law of Armed Conflict*. – London, 1980. – P.400.

<sup>21</sup> Swinarski Ch. *Introduccion al Derecho Internacional Humanitario*. – CICR-IIDH, San Jose-Ginebra, 1984. – P. 9-10.

<sup>22</sup> Гроций Гуго. *О праве войны и мира*. – Пер. Саккетти А.Л.; Репринт, с изд. 1956 г. – М.: Ладомир, 1994. – С. 75-77.

людьми, а между государствами, и люди становятся врагами случайно, не как человеческие существа и даже не как граждане, а как солдаты; не как жители своей страны, а как ее защитники. Он определял целью войны уничтожение враждебного государства, соответственно другая сторона имеет право истреблять его защитников, пока они держат в руках оружие, но как только они бросают его и сдаются – перестают быть врагами или инструментом в руках врагов и вновь становятся просто людьми, чьи жизни не позволено никому отнимать<sup>23</sup>. Таким образом, Жан-Жак Руссо считал, что как только солдат выводится из строя, он перестает быть врагом. В таком случае жизнь солдата без оружия, как и жизнь любого мирного жителя, должна быть сохранена. Тем самым, философ подталкивал общественную мысль к милосердию и гуманизму, пытаясь обосновать необходимость регулирования войны правовыми критериями.

В актах Французской революции 1789 г. было закреплено положение, согласно которому должно обязательно соблюдаться одинаковое обращение со своими и вражескими солдатами, а воюющие должны находиться «под защитой нации и закона»<sup>24</sup>. Однако, признаваемое право государств на ведение войны приводило к грубому нарушению прав человека на жизнь, хоть и существовали как договорные, так и законодательно закрепленные принципы, разделившие население на комбатантов (воюющих) и нонкомбатантов (мирное население). Т. Иглтон писал, что война есть противоположность праву, и поэтому они не в состоянии существовать одновременно<sup>25</sup>, доказывая, что требования вести войну по определенным правилам, выдвинутые к воюющим сторонам, попросту бессмысленны, т.к. во время войны люди ослеплены ненавистью, жадной крови и презрением к противнику.

Вместе с тем, говорить о ненужности, отсутствии необходимости правового регулирования войны (вооруженного конфликта) из-за частых нарушений международного права столь же неосновательно, как и отвергать по той же причине любые другие правовые нормы. Поэтому можно с полным основанием утверждать, что правовое регулирование войн (вооруженных конфликтов) является необходимостью.

Как отмечал Л. Оппенгейм, «война представлялась естественной функцией государства»<sup>26</sup>, исходя из чего можно сказать, что в начальный

---

<sup>23</sup> Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. — М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. — 416 с. (Малая серия «CIVITAS TERRENA: Социальная теория, политика и право» в серии «Публикации Центра Фундаментальной Социологии»).

<sup>24</sup> Хрестоматия по истории буржуазных революций. Акты Французской революции 1789 г. — М.: Высшая школа, 1963. — С. 67.

<sup>25</sup> Цит. по: Best G. Humanity in Warfare. — London, 1980. — Н.36.

<sup>26</sup> Оппенгейм Л. Международное право. — Т. II, п/т 1. — М.: Иностран. лит., 1949. — С. 16.



период своего становления и развития значительная часть международного публичного права регулировала отношения между государствами в период войны. Это не означает, что существование и развитие гуманитарного права в контексте международного права существовало только лишь умозрительно, вследствие «смирения» с войной или ее одобрения. Однако, исходя из объективной необходимости предметной регламентации, а именно ограничения разрушительных и истребительных факторов войны, и развивалась специфическая отрасль международного права, регулирующая ведение вооруженных конфликтов, что привело к преобразованию правил поведения из международных обычаев в договорные нормы международного права.

В течение длительного времени объем и содержание этих правил, основанных на обычае ведения войны, как и обычное право в целом, оставались несколько расплывчатыми и нечеткими. Поэтому, как отмечал Ф. Кальсховен (1994), исходя из наиболее действенного способа, позволяющего государствам избежать подобной нечеткости, – заключения договоров, они и приступили к их выработке посредством принятия согласованных толкований указанных правил и придания им формы международно-признанных, обязательных к соблюдению правовых документов<sup>27</sup>.

Заключение договоров о нормах ведения войны началось в 60-е годы XIX в., когда с интервалом в четыре года состоялись две международные конференции – в Женеве в 1864 г. и в Санкт-Петербурге в 1868 г., – итогом которых явилось заключение основополагающих договоров, касающихся вопросов права вооруженных конфликтов. Следует отметить, что указанные договоры явились не только первоисточниками «новой отрасли права», но, как справедливо отметил С. Вилья, заложили основы этого права<sup>28</sup>.

В последующей истории человечества происходит формирование нормативной базы данной отрасли права. Однако, несмотря на такую долгую историю ее развития, в международной доктрине до сих пор не выработано единое понимание этой отрасли, как и нет единства мнения относительно ее содержания, предмета правового регулирования и, соответственно, системы.

Наиболее распространенными терминами в научной литературе являются «право войны», «международное военное право», «законы и обычаи войны», «право вооруженных конфликтов» и «международное гуманитарное право». Так, Ф.Ф. Мартенс полагал, что «право войны» в объективном смысле есть совокупность юридических норм, законов и обычаев, которые определяют действия государств и их вооруженных сил во время войны. В субъективном

---

<sup>27</sup> Кальсховен Ф. Ограничение методов и средств ведения войны. – М.: МККК, 1994. – С. 7.

<sup>28</sup> Вилья С. Философия международного права: Суарес, Гроций и эпигоны// Международный журнал Красного Креста. – 1997. – N18. – С. 627.

смысле «право войны» определяет дееспособность воюющих государств к началу войны и пользованию правами, признанными за воюющей стороной<sup>29</sup>. Аналогичного мнения придерживались и М. Таубе<sup>30</sup>, и Ф. Бербер<sup>31</sup>, тем самым определяя сферу применения данного права.

С. Перазич определял данное право как совокупность правовых норм, которые регулируют отношения между воюющими странами, с одной стороны, и отношения между нейтральными – с другой, т.е. как систему норм, расширяя, таким образом, субъектный состав участников этих специфических правоотношений<sup>32</sup>.

Весьма широкую дефиницию права войны предлагал Ф.И. Кожевников, считая, что оно представляет собой «международные правила, которыми должны руководствоваться государства в своих взаимоотношениях во время войны»<sup>33</sup>.

По мнению Е. Барта, употребление термина «право войны» является необоснованным и поэтому предлагается использование понятия «международное военное право», указывая его сущность как «сведенные к минимуму страдания военнопленных, раненых и гражданского населения»<sup>34</sup>.

Не принимая термин «право войны» М. Одема считает, что он уже в самой своей терминологической основе содержит внутреннее логическое противоречие, т.к. война предполагает применение силы, а право ее отрицает. Кроме того, он отмечает, что понятие «право войны» традиционно применялось к войнам между суверенными государствами, а сейчас, когда право регламентирует различные виды вооруженных конфликтов, этот термин не отражает сущность данного явления<sup>35</sup>.

Интересный взгляд на проблему определения предмета и наименования исследуемой отрасли международного публичного права излагается Л.И. Савинским и А.И. Полтораком. Они считают, что те группы норм и институтов, которые регулируют отношения, возникающие в связи с вооруженным конфликтом и в процессе его ведения, можно выделить в самостоятельную подотрасль международного права, именуемую «международное право и вооруженные конфликты». В нее в качестве

<sup>29</sup> Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. —Т.2. — Спб., 1882. — С. 313.

<sup>30</sup> Таубе М. Принципы мира и права в международных столкновениях средних веков. — Харьков, 1899. — С. 153.

<sup>31</sup> Berber F. Lehrbuch des Volkerrechts. - Bd.2. Kriegssrecht. — Munchen, 1969. — P.61.

<sup>32</sup> Perazic C. Medunarodno ratno pravo. — Beograd, 1966. — P. 16.

<sup>33</sup> Кожевников Ф.И. Великая Отечественная война и некоторые вопросы международного права. — М.: Из-во МГУ, 1954. — С. 78.

<sup>34</sup> Barth E. Per Soldat im Rechtsstant. Das heutige Wehrrecht. — Hamburg, 1967 — P. 91.

<sup>35</sup> Audema M. Le droit humanitaire international peut-il suivre l'évolution des conflits moderns?// Pefense national. — 1974. — Vol. 30. — Juil. — P. 99.

составных частей, по их мнению, входят: право предотвращения войны, право запрета войны и право вооруженных конфликтов. Последнее определяется авторами как совокупность принципов и норм (конвенционных и обычных), которые:

а) регулируют процесс борьбы в вооруженных конфликтах как международных, так и внутренних, от их начала и до завершения;

б) определяют статус, права и обязанности их участников, взаимоотношения последних как друг с другом, так и с нейтральными государствами;

в) регламентируют границы (временные, пространственные, а также по лицам, объектам и средствам) применения насилия в ходе вооруженной борьбы;

г) защищают мирные объекты и жертв войны от прямого военного насилия, устанавливают ответственность за военные преступления;

д) ставят своей целью достижение, в соответствии с законами человечности и велениями общественной совести, максимально возможного уменьшения бедствий, вызываемых вооруженной борьбой, и распространения на сферу вооруженного конфликта начал гуманности<sup>36</sup>.

Следует обратить внимание не только на системный характер этого толкования, его объектность (включает международные и внутренние конфликты) и субъектность (комбатантов и нонкомбатантов), но и на его достаточно высокий уровень перспективности и прагматичности.

И.Н. Арцибасов и С.А. Егоров пришли к выводу, что термин «право вооруженных конфликтов» более лаконичен и отражает все признаки исследуемого понятия. Они определяют его как совокупность стандартов и правил, создаваемых путем международных соглашений или юридических норм, применяемых в войнах, международных и немеждународных вооруженных конфликтах, запрещающих использование определенных средств и методов ведения вооруженной борьбы и устанавливающих защиту прав индивида в ходе этой борьбы, международно-правовую ответственность государств и уголовную ответственность физических лиц за их нарушение<sup>37</sup>.

Э. Давид считает, что «право вооруженного конфликта» в целом характеризуется одновременно простотой и сложностью<sup>38</sup>. Оно просто в той

---

<sup>36</sup> Полтораки А.И., Савинский Л.И. Вооруженные конфликты и международное право: основные проблемы. – М., Наука, 1976. – С. 76.

<sup>37</sup> Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. – М.: Международные отношения, 1989. – С. 19.

<sup>38</sup> Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: Курс лекций, прочитанных на юридическом факультете Открытого Брюссельского университета. – М.: Международный Комитет Красного Креста, 2011. – С. 657-658.

мере, в какой его основное содержание можно свести к нескольким принципам, которые могут быть сформулированы в нескольких фразах, а сложно потому, что одно и то же поведение регламентируется нормами, которые меняются в зависимости от условий, применяемых документов и соответствующих субъектов права.

Продолжая свою мысль, Давид Эрик уточняет, что «право вооруженного конфликта» – простое право: немного здравого смысла и минимума великодушия будет достаточно, чтобы самостоятельно усвоить основополагающие нормы – для этого не обязательно быть дипломированным юристом. В тоже время «право вооруженного конфликта» – право сложное, потому что применяется оно только при определенных обстоятельствах, конкретно охарактеризовать которые не всегда просто, и одно и то же поведение в зависимости от ситуации может быть: а) законным и незаконным, б) незаконным и подлежащим наказанию, в) ни законным, ни незаконным.

Следует указать, что наиболее употребляемым в доктрине и практике международного публичного права стал термин «международное гуманитарное право» (далее – МГП). Сам термин впервые был предложен в 50-х гг. XX в. Жаном Пикте. За сравнительно небольшой период он получил широкое распространение и признание сначала в публицистике, в юридической литературе, а затем вошел в название Женевской дипломатической конференции (1974-1977) по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применимого в период вооруженных конфликтов<sup>39</sup>. Однако, до настоящего времени не выработан единый подход к определению понятия МГП.

Так, Б. Мбатна считает, что МГП включает в себя право вооруженных конфликтов (далее – ПВК), права человека и международно-правовые нормы об ограничении применения некоторых видов оружия и разоружении<sup>40</sup>. Г. Курсье определяет МГП как «совокупность норм и принципов, призванных в любое время и при любых обстоятельствах гарантировать основные права и достоинства отдельного человека»<sup>41</sup>.

И.С. Малахов рассматривает МГП как отрасль международного права, то есть некую совокупность правовых норм, которые регулируют состояние войны<sup>42</sup> (*jus ad bellum*) и ведение войны (*jus in bello*)<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Чиж В.Я. Имплементация Международного гуманитарного права в Российской Федерации // Вестник Казанского технологического университета. – 2013. – № 7. – С. 306.

<sup>40</sup> Мбатна Б. Немеждународный вооруженный конфликт и международное право // Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – М., 1985. – С. 6.

<sup>41</sup> Courssier H. Edites sur la formation du droit humanitaire. – Geneve, 1972. – P. 18.

<sup>42</sup> Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. // СДД СССР. Вып. XXXIV. С. 437-440.

Можно согласиться с выводами правоведов, в частности И.С. Малахова, о том, что международное гуманитарное право – это система международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами международного права (воюющими сторонами) в период вооруженных конфликтов с целью ограничения применения жестоких методов и средств ведения войны, защиты ее жертв и устанавливающих ответственность за их нарушение.

Однако, существуют и более широкие толкования МГП. Так, А. Робертсон полагает, что МГП является лишь частью отрасли «прав человека», а сами права человека составляют основу гуманитарного права<sup>44</sup>, существуя как совокупность юридических норм, направленных на «обеспечение минимума права защиты раненым и больным, военнопленным и гражданским лицам, выбывшим из строя или не принимающим участия в военных действиях» (Х. Фрик)<sup>45</sup>.

Необходимо обратить внимание на группу ученых, которые считают, что МГП состоит из двух частей – «права Гааги» и «права Женевы» – и действует только в период вооруженных конфликтов, критикуя тем самым авторов, считающих, что оно действует и в мирное время. Так, А. Рандельцхофер, придерживаясь сугубо нормативного подхода, полагает, что МГП – «это совокупность норм, закрепленных в Гаагских (1907 г.), Женевских (1949 г.) конвенциях и Гаагской конвенции 1954 г., без деления их на какие-либо части»<sup>46</sup>. О. Кимминих считает, что и «право Женевы» и «право Гааги» являются МГП, поскольку последнее вытекает из идеи гуманности<sup>47</sup>, понимая под ними «общепризнанные международно-правовые положения, обеспечивающие уважение прав личности и действующие в соответствии с требованиями поддержания общественного порядка или военной необходимостью». М. Ветэ также разделяет МГП на «право Гааги» и «право Женевы», понимая под первым «часть норм, которые регламентируют ведение военных действий и средства ведения войны», а под вторым – «часть международного права, которая обеспечивает охрану раненых и больных, военнопленных и гражданского населения в случае вооруженных конфликтов»<sup>48</sup>. Немецкий юрист Ф. Кальсховен предлагает понимать под МГП

---

<sup>43</sup> Малахов И.С. Международное гуманитарное право: дефиниция и содержание // Вестник КемГУ. – 2012. – № 3(51). – С. 163.

<sup>44</sup> Robertson A. Human Rights in the World. – Manchester, 1972. – P. 174.

<sup>45</sup> Frick H. Ein neues Kapitel im humanitären Kriesvolkerrecht?// Vereinte Nationen. – Bonn, 1976. – Jg. 24. – Nr. 6. – P. 179.

<sup>46</sup> Kimminich O. Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten. Zur Fortentwicklung des humanitären Volkerrechts. – Munchen, 1979. – P. 14.

<sup>47</sup> Veuthey M. Guerilla et droit humanitaire. – Geneve, 1976. – P. 4.

<sup>48</sup> Гассер Х.-П. Международное гуманитарное право. Введение. – М.: МККК, 1995. – С. 24.

совокупность Резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей ООН в 60-70-е годы XX столетия, содержание которых связано с уважением прав человека во время вооруженных конфликтов<sup>49</sup>.

Что касается официального закрепления термина и, соответственно, дефиниции данной отрасли права, то следует отметить, что в рамках международного сообщества, в документах ООН, употребляются два понятия «право вооруженных конфликтов» (ПВК) и «международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов». В докладе Генерального секретаря ООН, посвященном 25-летию деятельности Комиссии ООН, приводится система международного права, в которой в качестве самостоятельной отрасли выделяется «право вооруженных конфликтов»<sup>50</sup>. При этом в Дополнительных Протоколах I и II 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. употребляется термин «международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов»<sup>51</sup>. Существует также определение, данное Международным Комитетом Красного Креста (далее – МККК). В соответствии с ним под МГП понимаются такие международные правила, договорные или основанные на обычаях, которые специально направлены на решение гуманитарных задач, возникающих непосредственно в результате вооруженного конфликта международного и немеждународного характера, и по гуманным соображениям ограничивающих права находящихся в конфликте сторон. Они выбирают методы и средства ведения войны или защищают лиц и имущество, которым нанесен или может быть нанесен ущерб конфликтом<sup>52</sup>. Далее, для избегания разночтений, в исследовании термины МГП и ПВК будут употребляться как равнозначные.

Для более четкого понимания МГП и выработки дефиниции необходимо определить его составляющие. Исходя из вышесказанного, МГП является частью международного публичного права, которое регулирует отношения между государствами и отдельными индивидами. Поэтому его цель – ограничить негативные последствия вооруженного конфликта.

В соответствии со ст. 21 Римского статута Международного уголовного суда<sup>53</sup>, к источникам международного гуманитарного права относятся международные договоры, международные обычаи и судебный прецедент.

---

<sup>49</sup> Кальсховен Ф. Ограничение методов и средств ведения войны. – М.: МККК, 1994. – С. 6.

<sup>50</sup> Доклад Генерального секретаря ООН, посвященный 25-летию деятельности Комиссии ООН по прогрессивному развитию и кодификации международного права. – ООН, 1972. – С. 6.

<sup>51</sup> Дополнительные Протоколы I и II 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года. – М.: МККК, 1994. – С. 4, 17.

<sup>52</sup> Гассер Х. Международное гуманитарное право. Введение. – М., МККК, 1995. – С. 14.

<sup>53</sup> 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

Отметим, что международный договор – это соглашение, которое заключено между участниками международных отношений – государствами.

Обозначим, что основными договорами в области МГП являются Женевские конвенции, которые не содержат «оговорку всеобщности» (*clausula si omnes*), а именно они обязательны для всех воюющих стран, даже если ни одна из сторон не является участником конвенции. Это было сделано с учетом опыта Второй мировой войны. Можно говорить, что Женевские конвенции – договор с абсолютными обязательствами, ни одна страна не может ими пренебречь или денонсировать<sup>54</sup>. На нормы Женевских конвенций не распространяется принцип взаимности. Воюющая сторона не может не соблюдать ту или иную их норму, ссылаясь на то, что другая воюющая сторона не соблюдает ее<sup>55</sup>.

Следующим источником МГП являются международные обычаи, включая общепризнанные принципы международного права вооруженных конфликтов. В соответствии с трактовкой Международного суда ООН обычай понимается как доказательство всеобщей практики, признанное в результате этого правовой нормой<sup>56</sup>.

Международный обычай распространяется преимущественно на те отношения в период вооруженного конфликта, которые не урегулированы конвенциями. Их особенность состоит в том, что они, в силу всеобщности их признания, являются обязательными и для государств, которые формально не являются участниками конвенционных норм. В ст. 2 Женевских конвенций о защите жертв войны закреплено положение, согласно которому, если одна из находящихся в конфликте держав не является участницей конвенций, то участвующие в ней государства останутся, тем не менее, связанными ими в своих взаимоотношениях. Они, кроме того, будут связаны конвенциями в отношении не участвующего государства, если последнее принимает и применяет их положения. В данном случае есть все основания полагать, что не участвующие в конвенции государства могут применять и принимать положения конвенций в качестве обычной нормы<sup>57</sup>.

---

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).

<sup>54</sup> Тункин Г.И. Теория международного права: учебник для вузов. М.: Наука, 1970. - 480 с.

<sup>55</sup> Маилян С.С. Международное гуманитарное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. И. И. Котлярова. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 271 с.

<sup>56</sup> Василенко В.А. Международно-правовые санкции: учебник. К.: Вища школа, 1982. – С. 46.

<sup>57</sup> Маилян, С.С. Международное гуманитарное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». –М.: ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012.-271с.

Еще одним источником МГП является судебный прецедент (судебное решение, которое стало нормой права). Однако, вопрос о том, относить ли прецедент к источникам МГП, не имеет единого решения у правоведов.

Так, П.Н. Бирюков пишет, что «судебные решения в международном праве не имеют характера прецедента и представляют собой лишь акты применения международных норм по конкретному делу», поскольку «суд, вынося решение по конкретному делу, выступает в международных отношениях в качестве единственного субъекта; воля суда ни с чьей волей не согласуется, и государства не придают решению юридической силы международно-правовой нормы»<sup>58</sup>.

В какой-то степени с этой позицией солидарен и Н.А. Ушаков, признающий судебное решение источником международного права «применительно к индивидуальным его нормам (касающимся какого-либо конкретного дела)» и юридически обязательным только для сторон рассматриваемого международного спора<sup>59</sup>.

Правотворческая природа международных судебных органов отрицается и в западной юридической литературе. Например, относительно Международного Суда М.Н. Шоу пишет, что Суд не является правотворческим органом и не может создавать право, а только применяет существующие нормы международного права<sup>60</sup>.

И.П. Блищенко и Ж. Дориа понимают в данном случае прецедент как «решение того или иного конкретного вопроса международных отношений в рамках и на основе международного права любыми способами и средствами»<sup>61</sup>.

Отметим, что роль судебного прецедента в МГП существенна, т.к. из практики Международного суда ООН, Международного уголовного суда следует, что они нередко ссылаются на свои решения при рассмотрении аналогичных вопросов, стороны и правоведы также ссылаются на предыдущие решения судов в аргументировании своих позиций.

В деле об обмене греческого и турецкого населения Постоянная палата международного правосудия сослалась на прецедент, сформулированный в ее консультативном заключении по делу Уимблдон относительно того, что принятие государством обязательств по международному договору не означает его отказа от суверенитета<sup>62</sup>. В деле о репарациях<sup>63</sup> Международный Суд

---

<sup>58</sup> Бирюков П.Н. Международное право: Учебное пособие. М.: Юристъ, 1998. – 434 с.

<sup>59</sup> Ушаков Н.А. Международное право: Учебник для вузов. М.: Юристъ, 2000. – 331 с.

<sup>60</sup> Shaw M.N. International Law. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003. P. 966–967.

<sup>61</sup> Блищенко И.П., Дориа Ж. Прецеденты в международном публичном и частном праве. М.: Изд-во МНИМП, 1999. – 362 с.

<sup>62</sup> Publications of the Permanent Court of International Justice. 1925. – Ser. B, № 10. – P.21.

<sup>63</sup> Publications of the Permanent Court of International Justice. 1925. – Ser. B, № 13. – P 18.



обосновал свое решение ссылкой на другое свое консультативное заключение, утвердившее принцип эффективности при толковании международных договоров.

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.

Однако, сердцевиной МГП (ПВК) остаются четыре Женевские конвенции 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним 1977 и 2005 гг. Они включают в себя четкие правовые обязанности и закрепляют основополагающие гуманитарные принципы. Поэтому принципы МГП мы будем определять, исходя из этих договоров:

1. Воюющие, которые сложили оружие или перестали принимать участие в военных действиях, имеют право на уважение их жизни и на духовную и физическую неприкосновенность. Запрещается их убивать или ранить.

2. Раненые и больные должны быть подобраны и воюющая сторона, во власти которой они находятся, должна оказать им помощь. Защите также подлежит медицинский персонал, медицинские формирования, транспорт и оборудование. Эмблема красного креста, красного полумесяца или красного кристалла является знаком такой защиты и ее следует уважать.

3. Взятые в плен имеют право на уважение их жизни, достоинства, прав личности и убеждений. Их необходимо защитить от любых актов насилия и репрессалий. Им должно быть предоставлено право переписки с семьями и получения гуманитарной помощи.

4. Гражданские лица, находящиеся во власти воюющей стороны или оккупационного государства, гражданами которой они не являются, имеют право на уважение их жизни, достоинства, прав личности и убеждений.

5. Каждый имеет право пользоваться основными судебными гарантиями. Никто не может быть осужден без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом. Никто не может быть признан ответственным за действие, которого он не совершал. Никого нельзя подвергать физическим или моральным пыткам, телесным наказаниям или жестокому и унижающему обращению.

6. Стороны конфликта и лица из состава их вооруженных сил не могут пользоваться любыми методами и средствами ведения войны. Запрещается применять оружие или методы, ведущие к излишним потерям или причиняющие чрезмерные страдания.

7. Стороны конфликта всегда должны осознавать разницу между гражданским населением и комбатантами с целью сохранения гражданского населения и имущества. Для этого, прежде чем начать атаку, необходимо принять соответствующие меры предосторожности<sup>64</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что принципы, являясь важнейшей категорией любой отрасли права, имеют первостепенное значение для обеспечения мира и развития дружественных отношений между государствами, что и составляет сущность гуманитарного права.

Как мы отмечали, МГП призвано снизить негативные последствия войны, а именно максимизировать гуманность и минимизировать военную необходимость.

Основываясь на этих принципах, МГП налагает запрет на некоторые действия, например, на бесполезные в военном отношении действия, совершаемые с особой жестокостью. Некоторые нормы этого права представляют собой компромисс между военной необходимостью и требованиями гуманности<sup>65</sup>. Так, принцип пропорциональности допускает случайные потери жизни среди гражданского населения в случае нападения, однако нападение не допускается, если существует опасность того, что случайные потери среди гражданского населения будут чрезмерными по отношению к военному преимуществу, которое предполагается получить<sup>66</sup>.

При этом, принцип пропорциональности затрагивает нормы международного права по правам человека. В основе прав человека лежит ценность человеческой личности. Такой подход находит отражение в положениях самих договоров по правам человека. Эти документы уделяют основное внимание правам и свободам, которые признаются за личностью, в то время как договоры в области МГП указывают, как воюющие стороны должны обращаться с лицами, оказавшимися в их власти. Общепринято выделять три разновидности прав человека: гражданские и политические права (право на жизнь, запрещение пыток, право на справедливое судебное разбирательство, право на неприкосновенность частной жизни, право на свободу мысли и слова, право на объединение и т.д.), экономические и социальные права (право на образование, право на труд, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинскую помощь и т.д.) и т. наз. "права третьего поколения" (право на мир, право на развитие и т.д.). Права человека закреплены в

---

<sup>64</sup> Война и международное гуманитарное право: МККК. URL: <https://www.icrc.org/rus/war-and-law/overview-war-and-law.html>.

<sup>65</sup> Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993. – С. 230-237.

<sup>66</sup> Doswald-Beck L., Vite S. Le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme // RICR. N. 800. Mars-avril 1993. – P. 105.

многочисленных международных соглашениях регионального характера, как, например, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04 ноября 1950 г., и универсального характера, как, например, Международных пактах о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.<sup>67</sup>

Из вышеизложенного становится очевидным, что особое значение имеет проблема соотношения МГП и прав человека. Представляется, что МГП, примыкая к праву прав человека, все же остается самостоятельной отраслью международного публичного права, т. к. оно имеет соответствующие отраслевые признаки: собственный предмет и метод правового регулирования – регулирует поведение государств в особой ситуации, связанной с военным конфликтом, а, следовательно, с регламентацией военных действий таким образом, чтобы смягчить их жестокость и обеспечить реализацию гуманитарных стандартов в отношении воюющих, раненых, больных, военнопленных, а также гражданского населения.

Вместе с тем, следует признать, что права человека и право войны, развиваясь независимо друг от друга, в своей основе имеют единые идеи<sup>68</sup>. Рассматривая вопрос о связи норм МГП и норм о правах человека, Ж. Пикте отмечал, что МГП как писаное право зародилось с принятием первой Женевской конвенции 1864 г., а международное законодательство о правах человека появилось с принятием Всеобщей декларации прав человека 1948 г.<sup>69</sup>, к тому же, по мнению Ж. Пикте, оно содержит наиболее общие принципы, тогда как МГП имеет более частный и исключительный характер.

Утверждение о существовании тесной связи между этими двумя отраслями международного права совершенно справедливо и имеет под собой нормативную основу. Так, например, ст. 3, общая для всех четырех Женевских конвенций 1949 г.<sup>70</sup>, налагает на государства-участников обязанности применять как минимум определенные гуманитарные правила во время вооруженного конфликта немеждународного характера. С другой стороны, положения конвенций по правам человека предусматривают их выполнение во время вооруженных конфликтов. Примером может служить ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в которой указывается, что во время войны или иного чрезвычайного положения,

---

<sup>67</sup> Sassoli M. Mise en oeuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme: une comparaison // Ann. suisse de dr. intern. Vol. XLIII. 1987. – P. 31.

<sup>68</sup> Шиндлер Д. Международный Комитет Красного Креста и права человека. – М.: МККК, 1994. – С. 4.

<sup>69</sup> Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права. – М.: МККК, 1994. – С. 7.

<sup>70</sup> Женевские конвенции 1949 года // Международное гуманитарное право в документах. – М.: МККК, 1995.

угрожающего жизни нации, любое государство-участник Конвенции может принимать меры по отступлению от своих обязательств по Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств при том, что такие меры не являются несовместимыми с ее другими обязательствами по международному праву. При этом анализируемое положение не может служить основанием для нарушения положений ст. 2 Конвенции, предусматривающей соблюдение основных прав человека в любых случаях<sup>71</sup>. Таким образом, конвенции по правам человека могут применяться и в случае вооруженных конфликтов.

Проводя аналогию между правами лиц, вовлеченных в вооруженный конфликт («жертв конфликтов»), в МГП и в правах человека, можно говорить о том, что эти две категории гарантируют: гуманное отношение к личности, запрет пыток, признание наивысшей ценностью человеческой жизни и т.д. Но при этом МГП не ставит перед собой цель адаптировать права человека под военные конфликты или наоборот. Следует уточнить, что вектор в МГП и в правах человека «направлены в одну и ту же сторону» – защиту человеческой личности, но имеют различную сферу применения и материальную основу. Кроме того, они эффективно дополняют друг друга и эту взаимодополняемость нельзя недооценивать.

В течение последних десятилетий все чаще подчеркивается связь между международным гуманитарным правом и правом прав человека. Это прослеживается в декларациях, резолюциях, рекомендациях и иных документах, принимаемых в рамках Организации Объединенных Наций. Это касается, прежде всего, прав, входящих в «неизменное ядро» прав человека, действие которых не может быть ограничено или приостановлено ни при каких обстоятельствах<sup>72</sup>.

При этом, довольно проблематично доказать, что конфликт немеждународного характера имеет статус «военного конфликта». Власти пытаются дать ему название «террористического акта» или другого противостояния, нередко происходит введение чрезвычайного положения. Однако важность взаимодополняемости этих двух категорий заключается в том, что если Женевские конвенции не действуют, лица остаются под защитой международных договоров, которые гарантируют права прав человека<sup>73</sup>.

Подводя итоги сказанному, можно сделать следующие выводы:

---

<sup>71</sup> Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод// Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: Норма, 1998. – С. 543.

<sup>72</sup> O'Donnel D. Tendances dans l'application du droit international humanitaire par les mecanismes des droits de l'homme des Nations Unies // RICR. Septembre 1998. – P. 517.

<sup>73</sup> Головнев В.В. Механизм защиты жертв конфликтов немеждународного характера: Конкурсная работа. Донецк: ДонНУ, 2016. – С. 47.

1. Международное право в целом и МГП как его частный случай откроют диалектическую диаду «глобализация – регионализация», являясь одновременно и продуктом глобализации и одним из ее инструментов. При этом конечный результат МГП в общем развитии цивилизации положителен.

2. Историко-правовой анализ эволюции гуманитарной мысли на протяжении веков свидетельствует о том, что идея защиты человека от бедствий военного времени сопровождала человечество с периода его зарождения, поступательно развивалась от обычаев милостивого отношения к противнику и побежденным до становления системы правовых норм профильного характера;

3. В процессе становления классического права войны как составной части международного права характерным проявлением выступает диалектическое единство двух аспектов международных военных отношений, которые рассматриваются как с точки зрения легальных процедур начала и прекращения войны в соответствии с нормами права, так и с точки зрения уважительного обращения с лицами и имуществом, затронутыми военными действиями.

4. Заключение договоров о правилах ведения войны началось в 60-е годы XIX века, когда с интервалом в четыре года состоялись две международные конференции – в Женеве в 1864 г. и в Санкт-Петербурге в 1868 г., результатом которых явилось оформление основополагающих договоров, касающихся вопросов права вооруженных конфликтов;

5. В международной доктрине до сих пор не выработано единого понятия международного гуманитарного права, которое исследуется как отрасль права, нет единства относительно его содержания и предмета правового регулирования. Наиболее ярко это проявляется в том, что до настоящего времени не разработаны единые терминологические подходы к наименованию самой отрасли и ее дефинитивной характеристике. Считаем, что наиболее продуктивной представляется доктринальная позиция, в соответствии с которой отрасль должна именоваться «право вооруженных конфликтов» (ПВК) или «международное гуманитарное право» (МГП) и определяться как совокупность международно-правовых принципов и норм по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов, регулирующих отношения между участниками конфликта в гуманитарной сфере по применению средств и методов ведения вооруженной борьбы, защиты и восстановления правового положения всех категорий индивидов, а также устанавливающих ответственность за их нарушения.

## **1.2. Развитие норм международного гуманитарного права, призванных регулировать вооруженные конфликты, не носящие международный характер**

Действие международного гуманитарного права по кругу лиц представляет собой многоплановое явление, составными элементами которого являются международно-правовые принципы (о которых мы говорили ранее), нормы, международно-правовое регулирование и имплементация норм международного права.

Анализируя многообразие литературных данных и источников права, большинство ученых<sup>74</sup> согласно с тем, что процесс становления норм международного гуманитарного права, призванных регулировать отношения, порождаемые ситуацией внутреннего конфликта, с известной долей условности можно отсчитывать от гражданской войны в Испании (1936-1939 гг.). В связи с характером этой войны перед международным сообществом встала проблема международно-правового ограничения произвола воюющих сторон. Правительством Испании, кроме двух традиционно возможных вариантов урегулирования внутренних вооруженных конфликтов, а именно: оставить конфликт в сфере действия исключительного внутреннего права либо уподобить его международному конфликту со всеми вытекающими из этого международно-правовыми последствиями – был избран третий путь в начале гражданской войны. Действие части специфических норм, которые обычно следовало применять участниками межгосударственных вооруженных конфликтов (что и предусматривало действующее на тот период международное право для конфликтов международного характера), правительством Испании было распространено на внутригосударственный конфликт. В связи с этим франкисты остались для правительства бунтовщиками, подлежащими уголовному преследованию. Вместе с тем, они обязаны были взять на себя некоторые международно-правовые обязательства. Речь идет, в первую очередь, об обычно-правовых нормах по защите гражданского населения. Так было начато формирование убеждения, что международные нормы должны действовать и соблюдаться в любых внутренних вооруженных конфликтах, подобных гражданской войне в Испании<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Фердросс А. Международное право (пер. с нем.) / Под ред.: Тункин Г.И.. – М.: Иностр. лит., 1959. – 652 с.; История политических учений / Под ред. С.Ф. Кечекьяна и Г.И. Федькина. – М., 1955. – С. 376.; Ходнев А.С. Проблемы создания Лиги Наций: взгляд из Лондона // Ярославский педагогический вестник. – 2012. – № 4. – Том I. (Гуманитарные науки). – С. 84-87.

<sup>75</sup> Cassese. A. La guerre et le droit international. – Revue General de droit international public. – 1986. – № 2. – P. 561.

Изучая итоги гражданской войны в Испании, приходим к выводу о том, что именно в этот период было положено начало выделению в качестве самостоятельного объекта международно-правового регулирования и исследования, норм международного гуманитарного права, регламентирующих внутренний конфликт. Таким образом, гражданская война в Испании (ее начало, развитие и прекращение) явилась своеобразным поворотным пунктом международно-правового подхода к ситуации внутреннего конфликта.

Последующий этап процесса развития норм международного гуманитарного права, призванных регулировать исследуемые отношения, связан с принятием в 1949 г. Женевских конвенций. Однако, в ст. 2 общей для всех Женевских Конвенций<sup>76</sup> дается лишь общее определение войны, без учета рассматриваемого понятия. Под войной, согласно указанной норме, следует понимать ее объявление или всякий другой вооруженный конфликт, возникающий между двумя или несколькими Высокими Договаривающимися Сторонами, даже в том случае, если одна из них не признает состояния войны.

Согласно Комментарию к первой Женевской конвенции 1949 г. замена слова «война» на это гораздо более широкое выражение «вооруженный конфликт» была намеренной. Государство, совершая враждебное действие по отношению к другому государству, всегда может заявить, что оно ведет не войну, а всего лишь проводит полицейскую операцию или действует в рамках законной самообороны. Однако, многолетний член руководства МККК, Ж.С. Пикте указал: «Выражение «вооруженный конфликт» затрудняет такие споры. Любые разногласия, возникающие между государствами и ведущие к вмешательству вооруженных сил, являются вооруженным конфликтом ..., даже если одна из сторон отрицает существование состояния войны ...»<sup>77</sup>.

Наиболее полным следует считать определение «войны», данное Л. Оппенгеймом: «Война есть столкновение между двумя или большим числом государств, осуществляемое посредством применения их вооруженных сил в целях преодоления друг друга и принуждения побежденного принять условия мира победителя»<sup>78</sup>.

Как известно, изначально в проект ст. 3 Женевских конвенций, предложенных МККК, были включены такие понятия, как «гражданская война», «колониальные конфликты», «религиозные войны», но большинством

---

<sup>76</sup> Женевская конвенция от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны / Права человека: Сборник международных договоров, Т. 1, ч. 2. [URL: www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/geneva\\_civilian.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/geneva_civilian.shtml)

<sup>77</sup> Pictet J.S., Commentary of the First Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, Geneva, International Committee of the Red Cross, 1952, p. 32.

<sup>78</sup> Оппенгейм Л. Международное право: Споры. Война. Т. 2 : Полут. 1: пер. с англ. / под ред. Голунский С.А.. М.: Иностр. лит., 1949. – 439 с., С. 230.

стран участниц Женевской конференции 1949 г. они исключились. Как полагал профессор Ф. Сиордет, исключение этих терминов объяснялось тогда необходимостью не допустить формализации ситуации, которая, по его мнению, «смогла отрицательно повлиять на действие ст. 3 Женевских конвенций, в которых содержится минимум правовых гарантий в случае возникновения вооруженного конфликта, не носящего международного характера, т. к. те или иные конфликты такого рода могли и не соответствовать указанным понятиям»<sup>79</sup>.

А.Я. Капустин и Е.В. Мартыненко, которые исходя из действующего на тот период международного права и практики его применения, пришли к мнению о том, что вооруженные конфликты внутри государства расценивались как внутреннее дело государства и какой-либо интерес к ним со стороны других субъектов международного права воспринимался как недопустимое вмешательство или интервенция<sup>80</sup>.

Результатом компромисса стала принятая в 1949 г. на Женевской конференции ст. 3, общая для всех четырех конвенций о защите жертв войны, содержащая лишь ряд принципов и норм гуманитарного характера, которые необходимо соблюдать участникам внутреннего вооруженного конфликта. Она налагает на стороны во внутреннем вооруженном конфликте обязательство гуманно относиться к лицам, не принимающим непосредственного участия в боевых действиях (гражданские лица, дети), а также к тем, кто более не участвует в них по причине ранения или потому, что оказался во власти противоположной стороны. При этом в ней отсутствуют нормы, касающиеся порядка ведения боевых действий, она не предоставляет законного статуса восставшим.

Включение в Женевские конвенции статьи (ст. 3) о жертвах внутренних вооруженных конфликтов, является большим достижением в развитии международного права, в частности международного гуманитарного права, т.к. впервые под защиту международного права были поставлены те категории комбатантов, которые ранее не имели такой защиты<sup>81</sup>.

Однако, применение данной нормы являлось затруднительным, т.к. отсутствовали само понятие «внутренний вооруженный конфликт» и фиксация его отличий от ситуаций, нарушающих внутренний порядок или создающих обстановку внутренней напряженности, что приводило к тому, что подобные

---

<sup>79</sup> Siordet F. Les conventions de Geneva et la guerre civile. Geneva, 1950, - P. 18.

<sup>80</sup> Капустин А.Я., Мартыненко Е.В. Международное гуманитарное право. М.: Издательство УДН, 1991. – С. 55.

<sup>81</sup> Полторац А.И., Савинский Л.И. Вооруженные конфликты и международное право. М.: Наука, 1976. – С. 178.



вооруженные конфликты продолжали расцениваться как внутреннее дело государства.

Сложившаяся ситуация способствовала принятию резолюции № 2444 Генеральной Ассамблеи ООН в 1968 г., которая призвала участников международного сообщества применять основные гуманные принципы во всех вооруженных конфликтах и просила Генерального Секретаря ООН совместно с МККК изучить «необходимость в принятии дополнительных международных конвенций или других соответствующих правовых документов в целях обеспечения лучшей защиты гражданских лиц и комбатантов во всех вооруженных конфликтах»<sup>82</sup>.

Результатом этой деятельности стали подготовленные МККК проекты двух дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1949 г. С некоторыми изменениями данные протоколы приняты в 1977 г., получили название «Дополнительные Протоколы к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года». Первый протокол касается защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I). Второй протокол (Протокол II), непосредственно связанный с исследуемым вопросом, относится к защите жертв вооруженных конфликтов, не носящих международный характер. Принятие данных протоколов расцениваем как последующий этап кодификации и развития норм международного гуманитарного права, призванных регулировать отношения, возникающие при внутренних вооруженных конфликтах.

В дополнительном протоколе I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. разъясняется смысл вооруженного конфликта (п. 4 ст. 1) как вооруженного противостояния между двумя или несколькими государствами, а именно, когда один субъект международного права применяет вооруженную силу против другого субъекта<sup>83</sup>. Исходя из этого, сторонами в вооруженном конфликте выступают государства, а также нации и народности, отстаивающие независимость своей личности или государственности, различные международные организации, применяющие вооруженные меры по поддержанию мира и международного правопорядка в обществе, то есть непосредственно субъекты международного права. Вместе с тем, в ст. 1 Дополнительного протокола I от 1977 г. указывается на вид вооруженного конфликта как международного. Однако, в п. 1 ст. 1 Дополнительного

---

<sup>82</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2444 (XXIII) об уважении прав человека в период вооруженных конфликтов от 19 декабря 1968. См. Резолюции принятые Генеральной Ассамблеей на XXIII сессии 24 сентября-21 декабря 1968 г. Нью-Йорк. – С. 66.

<sup>83</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 авг. 1977 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I): принят на дипломатической конференции в Женеве 8 июня 1977 г. URL: [https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap\\_i\\_rus.pdf](https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf)

протокола II от 1977 г. указывается на то, что данный Протокол применяется ко всем вооруженным конфликтам, которые происходят на территории какого-либо государства – «между его вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью его территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол»<sup>84</sup>. В соответствии с этим международными считаются также вооруженные конфликты, в которых народы ведут борьбу за политическую самостоятельность и правовой статус в обществе, истребление иностранной оккупации и падение расистских режимов с целью осуществления своего законного права на самоопределение<sup>85</sup>, то есть ситуации, которые обозначаются как «национально-освободительное движение».

При применении стандартной нормы права ответственности государств за незаконные деяния конфликт между правительственными силами и повстанцами в пределах одной страны приобретает международный характер, если повстанческие силы являются де-факто агентами третьего государства<sup>86</sup>. В этом случае поведение таких сил можно приписать этому третьему государству<sup>87</sup>, и оно регулируется МГП, касающимся международных вооруженных конфликтов.

По своей сути вооруженный конфликт внутри государства является, в большинстве случаев, ни чем иным, как гражданской войной. Как указывает Ганс Петер Гесеер, большинство вооруженных конфликтов – это гражданские войны, «многие из которых собрали ужасную дань смертями, горем и разрушениями»<sup>88</sup>. Действительно, одними из наиболее кровопролитных вооруженных конфликтов являются гражданские войны. На протяжении мировой истории гражданские войны имели разные формы и типы: восстания рабов, крестьянские войны, партизанские войны, вооруженная борьба против

<sup>84</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1977 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II). Женева, 8 июня 1977 года. URL: <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/6lkb31.htm>

<sup>85</sup> Кибальник А.Г. Современное международное уголовное право: понятие, задачи и принципы / под науч. ред. А.В. Наумова. СПб.: Изд.-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 221 с.

<sup>86</sup> См.: п. 59 Минимальные гуманитарные стандарты Аналитический доклад Генерального секретаря, представленный в соответствии с резолюцией 1997/21 Комиссии по правам человека UN Doc. E/CN.4/1998/87 (5 января 1998 г.).

<sup>87</sup> См.: Ст. 8 доклада Комиссии международного права Ф/56/10, август 2001 г. URL: <http://www.un.org/law/ilc/reports/2001/2001report.htm>;

<sup>88</sup> Д-р Ганс Петер Гесеер (Швейцария). Вызов, брошенный 26-й конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца // Московский журнал международного права. 1996, № 3, с. 52.

правительства, борьба между двумя частями народа и др.<sup>89</sup> Так, например, Гаитянская революция (1791-1803 г.) во французской колонии Сан-Доминго (современное название Гаити), американская гражданская война 1861-1865 гг., гражданская война в России 1918-1922 гг. и др.

Гражданская война характеризуется крупномасштабным вооруженным противостоянием между организованными группами внутри одного государства<sup>90</sup>, сопровождающимся особой жестокостью и цинизмом.

Понятие гражданской войны, по мнению Д. Шиндлера<sup>91</sup>, соответствует той ситуации, когда она носит народный характер, т.е. налицо национально-освободительная война. При этом возможна и ситуация, при которой повстанцы могут быть признаны «воюющей стороной». Признание повстанцев «воюющей стороной» исключает применение к ним национального уголовного законодательства об ответственности за массовые беспорядки и т.п., при этом на захваченных в плен распространяется статус военнопленных. Повстанцы могут вступать в правоотношения с третьими государствами и международными организациями, получать от них допускаемую международным правом помощь. Власти повстанцев на контролируемой ими территории могут создавать органы управления и издавать нормативные акты. Таким образом, признание повстанцев «воюющей стороной», как правило, свидетельствует о приобретении конфликтом статуса международного и является первым шагом к признанию «нового государства», что и подтверждает мнение Д. Шиндлера.

Из приведенных международно-правовых документов следует, что существует разграничение вооруженных конфликтов на международные и иные вооруженные конфликты, не носящие международный характер (внутренние), при этом дефиниция международного вооруженного конфликта зафиксирована в международных общепризнанных документах в отличие от иных вооруженных конфликтов, не носящих международный характер. В связи с этим и возникает ряд юридических проблем.

Так, например, одни ученые, исходя из ст. 1 Дополнительного протокола II от 1977 г., считают, что «немеждународный вооруженный конфликт» используется в качестве синонима к термину «гражданская война» или же под это понятие подпадает ситуация гражданской войны<sup>92</sup>, другие же

<sup>89</sup> Панфилов Е.Г. Гражданская война. // Большая советская энциклопедия. В 30 т. - Т. 7. - М.: «Советская энциклопедия», 1972. – С. 642-644.

<sup>90</sup> Панфилов Е.Г. Гражданская война. // Большая советская энциклопедия. В 30 т. - Т. 7. - М.: «Советская энциклопедия», 1972. – С. 642-644.

<sup>91</sup> Schindler D. The different types of armed conflicts according to the Geneva conventions and Protocols // *Recueil des cours* Vol/163. Sijthoff, 1979. – P. 145.

<sup>92</sup> Мбатна Б. Немеждународный вооруженный конфликт и международное гуманитарное право. Автореферат. М. 1985. – С. 8; Блищенко И.П. Немеждународный вооруженный конфликт и

придерживаются мнения о том, что вооруженный конфликт, не носящий международный характер, – это внутренняя проблема государства коллективного использования силы<sup>93</sup>.

К другим факторам, определяющим немеждународные вооруженные конфликты, некоторые эксперты относят продолжительность конфликта, интенсивность боевых действий<sup>94</sup>, поддержку населением той или иной противоборствующей стороны<sup>95</sup> и политическую цель борьбы<sup>96</sup>.

При этом, в подтверждении выдвинутых фактов, определяющих немеждународный вооруженный конфликт, п. f ч. 2 ст. 8 Римского статута Международного уголовного суда определяет юрисдикцию суда по отношению к указанному вооруженному конфликту, а именно в отношении вооруженных конфликтов, которые имеют место на территории государства, когда идет длительный вооруженный конфликт между правительственными властями и организованными вооруженными группами или между самими такими группами.

Заложенные в формулировке ст. 1 Дополнительного протокола II к Женевским Конвенциям<sup>97</sup> критерии вооруженного конфликта, не носящие международный характер, дают возможность их выделить, а именно:

1. Антиправительственные вооруженные силы должны осуществлять контроль над частью государственной территории. Зачастую это требование неисполнимо в реальности, т. к. территория, которую контролируют повстанцы, очень часто меняется или повстанческие отряды носят партизанский характер.

2. Значительная продолжительность противостояния во времени, большая интенсивность боевых действий, поддержка основной массой населения территории занятой повстанцами стороны конфликта.

Кроме того, в подтверждение указанных критериев о вооруженном конфликте, не носящем международный характер, можно привести мнение О. Шахтера, который исходя из практики ООН, привел три типа вооруженных конфликтов, выходящих за рамки внутреннего дела государства:

а) конфликт, угрожающий международному миру и безопасности;

международное право. Советское государство и право. М. 1973. – С. 131-132; Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М.: Воен. ин-т, 1989. – С. 47.

<sup>93</sup> Montealegre H. Conflicts armadas intemos y derechos human's // Studies and essays. P. 737.

<sup>94</sup> См.: заявления, сделанные странами во время вооруженных конфликтов в Испании 1963 г., Палестине 1968 г., Венгрии 1956 г., Йемене 1962 г., Нигерии 1967 г. и др./ Veathey. M. Gueritha et droid humanitarian Geneva 1983 г.

<sup>95</sup> См.: Предложение делегации Индонезии на Женевской конференции 1975 г. / Doc. C DDH/I/SR 22. p. 16.

<sup>96</sup> См.: Это предложение сделано делегацией Вьетнама. / Doc. C DDH/I/SR 22. p. 17.

<sup>97</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1977 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II). Женева, 8 июня 1977 года. URL: <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/6lkb31.htm>

б) конфликт между народом самоуправляющейся территории и управляющим государством;

в) конфликт, сопровождающийся массовыми и грубыми нарушениями прав человека, ясно выраженных расовых, этнических или национальных групп внутри государства. Кроме того, ситуация утрачивает характер внутреннего дела в случае нарушения международных обязательств, вытекающих из договорного или обычного права<sup>98</sup>.

Все вышесказанное является непоколебимым, однако применение «двойных стандартов» превращает детальную регламентацию и международные обязательства государств в пустой звук. Таким ярким примером может служить признание самоопределения и независимости Косово и непризнание самоопределения Крыма.

Согласно вышеуказанному протоколу II под немеждународным вооруженным конфликтом понимается вооруженное противостояние, наступившее только в пределах одного государства между силами правительства и антиправительственными отрядами, в настоящее время получившими название повстанцев. В соответствии с регламентацией международно-правового поля, действия определенных норм государство имеет законное право самостоятельно решать наступившие внутренние проблемы, а также применять определенные меры военного силового характера и вводить режим чрезвычайного положения для восстановления правопорядка на своей территории<sup>99</sup>.

Следует отметить, что указанное определение относится только к протоколу II и не относится к ст. 3, общей для четырех Женевских конвенций, т.к. в соответствии со ст. 1 протокола II «настоящий протокол, развивающий и дополняющий статью 3 ..., не изменяет существующих условий ее применения...». На практике это означает, что есть ситуации, когда будет применяться лишь ст. 3, если уровень организации повстанческих групп окажется недостаточным для применения протокола II.

Вместе с тем, в доктрине международного права такая форма внутреннего вооруженного конфликта, как гражданская война, нередко отождествляется с такими понятиями, как «мятеж», «восстание».

По мнению Ч. Хайда, вооруженный конфликт, при котором народ с оружием в руках восстает против законов государства или должностных лиц, можно считать «мятежом» (insurrection). А «восстание» (rebellion), по его же

---

<sup>98</sup> Международное право и международная безопасность. Диалог советских и американских экспертов. М., 1991. – С. 68; Dispute Settlement through the United Nations. – New York, 1977, – P. 323.

<sup>99</sup> Явич Л.С. Общая теория права. Проблемы теории государства и права. М.: Юрид. литература, 1979. – 283 с.

мнению, характеризуется более широкомасштабным мятежом, который обычно представляет собой войну между законным правительством страны и отдельными ее частями, причем восставшие стремятся сбросить с себя подчинение этому правительству и образовать собственное правительство<sup>100</sup>.

При этом, по мнению некоторых юристов, понятия «мятеж» и «восстание» являются предшественниками гражданской войны, а именно «если ситуация усугубляется и приобретает более серьезные масштабы и пропорции, ... то можно говорить о восстании, ...если восстание идет еще дальше и восставшие контролируют часть территории государства и организуют ответственное правительство, тогда ситуация перерастает в гражданскую войну»<sup>101</sup>.

Вместе с тем, не стоит совмещать немеждународный вооруженный конфликт с ситуацией внутри государства (насилие или напряженность внутри страны). Т.к. понятия нарушения внутреннего порядка и обстановки внутренней напряженности не получили точного толкования на Дипломатической конференции 1974–1977 гг., МККК определяет эти понятия следующим образом: «К ним относятся ситуации, которые не являются немеждународными вооруженными конфликтами как таковыми, но в которых существует противостояние внутри страны, характеризующееся определенной степенью серьезности или продолжительности и актами насилия. Последние могут принимать различные формы, от спонтанного зарождения акций протеста до борьбы между более или менее организованными группами и властями. В таких ситуациях, которые не обязательно перерастают в открытую борьбу, власти прибегают к крупным силам полиции или даже к вооруженным силам, чтобы восстановить порядок внутри страны. Большое количество жертв обусловило необходимость применить минимум гуманитарных норм». Что касается ситуаций внутренней напряженности, можно сказать, что они включают в себя, в частности, ситуации серьезной напряженности (политической, религиозной, расовой, социальной, экономической и т.д.), а также могут быть последствием вооруженного конфликта или внутренних беспорядков. Такие ситуации характеризуются одним или несколькими из следующих признаков, если не всеми одновременно:

- массовые аресты;
- большое количество «политических» заключенных;

---

<sup>100</sup> Хайд Ч. Международное право с его пониманием и применением Соединенными Штатами Америки. / Перевод с английского С.М. Рапопорта; Под редакцией, с предисловием и примечаниями проф. С.Б. Крылова. Том 5 – М.: Издательство иностранной литературы, 1953. – С. 31.

<sup>101</sup> Thomas A.V. and Thomas A.J. Non intervention. The law and its import in the America. Dallas, 1996. – P. 216.

- возможное плохое обращение с задержанными или негуманные условия их содержания;

- приостановка действия основных судебных гарантий, либо в рамках провозглашения чрезвычайного положения, либо просто фактическое;

- заявления об исчезновениях<sup>102</sup>.

При указанных ситуациях МГП не применяется, согласно п. 2 ст. 1 Дополнительного протокола II: «Настоящий протокол не применяется к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким как беспорядки, отдельные спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами».

Следует отметить, что вооруженным конфликтом, не носящим международный характер, не будут считаться единичные или разовые случаи вооруженных столкновений, т.к. основными признаками конфликта немеждународного характера, исходя из указанных выше критериев, являются наличие интенсивности, продолжительности боевых действий и контроль территории.

Тем ни менее, мы все чаще сталкиваемся с новой категорией «конфликтов» – «гибридный конфликт» или «гибридная война».

Сегодня из научного обихода понятия «гибридных войн и угроз» «перекочевывают» в некоторые официальные и рабочие документы США и НАТО. Например, в пункте 13 Итоговой декларации саммита НАТО, состоявшегося в Шотландии в начале сентября 2015 г., впервые на высоком официальном уровне говорится о необходимости готовить альянс к участию в войнах нового типа – «гибридных войнах» (hybrid warfare). По мнению специалистов альянса, такие войны включают в себя проведение широкого спектра прямых боевых действий и тайных операций, осуществляемых по единому плану вооруженными силами, партизанскими и другими регулярными формированиями при участии различных гражданских компонентов<sup>103</sup>.

По мнению А. Курбана, «гибридная война» представляет собой комбинированное, интегрированное военно-политическое и экономическое противостояние в виде безстатусного, часто скрытого конфликта<sup>104</sup>.

На основе вышеизложенного можно предложить такое определение «гибридного конфликта»: это противостояние, которое включает в себя

---

<sup>102</sup> Комментарий к ст. 1(2) Дополнительного протокола II, пп. 4475–4476.

<sup>103</sup> Бартош А.А. Гибридные войны в стратегии США и НАТО. URL: [http://nvo.ng.ru/concepts/2014-10-10/1\\_nato.html](http://nvo.ng.ru/concepts/2014-10-10/1_nato.html).

<sup>104</sup> Курбан А.А. Информационные войны в социальных онлайн-сетях. URL: <http://racurs.ua/1063sovremennaya-gibridnaya-voyna-i-ee-otrazhenie-v-virtualnoyrealnosti?articlevolispage=341>

применение интегрированных традиционных методов ведения войны (применение вооруженной силы) и нетрадиционных (политических, экономических, социальных) как внутригосударственного («цветные революции»), так и межгосударственного (введение санкций) характера.

Необходимо также отметить, что гибридный конфликт проходит 4 основные фазы развития.

В первой фазе происходит деморализация общества и радикализация разных групп населения, включая, например, отношения между работниками и работодателями, церквями и атеистами. При этом спецслужбы «агрессора» поддерживают оба крайних лагеря спектра, левых и правых экстремистов, потому что и те, и другие им нужны – они разлагают и дробят общество.

Во второй фазе происходит дестабилизация современных институтов, направленная, прежде всего, на ослабление экономической и правовой системы.

В третьей фазе наступает кризис, когда общество как таковое перестает функционировать и появляется запрос на нового лидера или ориентацию, что постепенно может вылиться в гражданскую войну или в «интернациональную помощь» от другого государства.

В четвертой фазе происходит нормализация обстановки, когда новые «назначенные» элиты во главе государства начинают обновление, зачастую полностью искореняя противников<sup>105</sup>.

Кроме того, следует отметить, что гибридным конфликтам чаще всего подвержено общество со слабой экономикой, этническими или моральными противоречиями, на основе которых и можно столкнуть население между собой.

Конфликт на территории Украины был сформирован как раз с применением методов «гибридной войны» в условиях слабой экономики и частичного противостояния западных и восточных регионов. Первой фазой конфликта стала радикализация разных групп населения, что привело к «Майдану». Во второй фазе произошла дестабилизация государственных институтов. В третьей фазе конфликта можно наблюдать гражданскую войну с участием населения Донбасса. Четвертая фаза конфликта еще не наступила, однако некоторые элементы данной фазы в настоящее время проявляются. Так, например: частичное искоренение иного мышления, кроме «праведного» правящей элиты (публикация и освещение событий в выгодном «свете» для правящей элиты); искоренение противников правящего «клана» (проведение задержаний, арестов несогласных с правительством) и т.д.

---

<sup>105</sup> Светничка Л. Гибридные войны нам давно известны, но все равно мы должны их распознавать и описывать. URL: <http://inosmi.ru/world/20150729/229332697.html>



Таким образом, можно говорить о появлении в международном праве такого нового и, к сожалению, негативного явления, как «гибридный вооруженный конфликт». Однако, каким бы не был конфликт, его стороны обязаны соблюдать МГП. Мировому сообществу необходимо уделять усиленное внимание конфликтам такого типа, исходя из того, что в них лоббируются интересы иностранных государств, а в конечном итоге больше всех страдает население и государство, на территории которого подобный конфликт был развязан.

Одним из путей решения проблем гибридного конфликта является правовое закрепление его основных признаков и дефиниций для того, чтобы максимально осветить это явление перед мировым сообществом. Кроме того, наиболее эффективными методами борьбы с такого рода конфликтами может стать укрепление государства в целом: обороны, экономики, права и других институтов общества.

Квалификация вооруженных конфликтов сложна с теоретической точки зрения и всегда неоднозначна с точки зрения политической. Квалификация конфликта предполагает, что выносятся суждение по вопросам «*jus ad bellum*» («нормы права, регулирующие вступление в войну»). Например, как мы уже говорили, в случае войны с повстанцами (сепаратистами) обращение к праву немеждународных вооруженных конфликтов означает, что отделение территории государства (на момент обращения) не произошло, а это не приемлемо для повстанцев, т.к. основной их целью является независимость, а борьба без цели теряет всякий смысл. При этом обращение к праву международных вооруженных конфликтов означает, что повстанцы представляют собой отдельное государство, а это неприемлемо для правительства государства-донора сепаратизма и, соответственно, трактовки им принципа государственности.

Так как право немеждународного вооруженного конфликта возникло позже права международного вооруженного конфликта, государства привыкли считать вооруженные конфликты, не имеющие международного характера, своим внутренним делом и регулировать подобные конфликты внутригосударственным законодательством. При этом ни одно государство, обладая исключительной монополией на законное применение силы внутри своих границ, что является неотъемлемой чертой современного государства, не готово мириться с тем, чтобы его граждане вели войну против собственного правительства.

В связи с возникающими в мире вооруженными противостояниями в международном праве возник вопрос об абсолютном противопоставлении: состояние войны (вооруженные конфликты между суверенными

государствами) или восстание (вооруженное насилие на территории суверенного государства). Соответственно, международное право обращалось с этими двумя типами конфликта совершенно по-разному: войны между государствами регулировались целым комплексом международно-правовых норм, которые определяли как ведение военных действий, так и защиту лиц, не участвующих (или переставших участвовать) в вооруженном насилии (гражданских лиц, раненых, больных, потерпевших кораблекрушение, военнопленных). Напротив, международных норм, регулирующих гражданские беспорядки, очень немного, поскольку государства предпочитают рассматривать внутренние конфликты как мятежи, бунты и измену, подпадающие под действие национального уголовного законодательства, и тем самым исключать любое возможное вмешательство других государств в свою внутреннюю юрисдикцию. Это противопоставление явно ориентировано на суверенитет и отражает традиционную структуру международного сообщества, основанную на сосуществовании суверенных государств, более расположенных заботиться о собственных интересах, чем об интересах сообщества или требованиях гуманности.

Появление международных норм, регулирующих внутренние конфликты, происходит на двух разных уровнях: на уровне обычного права и на уровне договорного права. Таким образом, оформились две совокупности норм, которые никоим образом не являются несовместимыми или противоречащими друг другу, но подкрепляют и дополняют друг друга. На самом деле взаимодействие между двумя этими комплексами норм таково, что некоторые договорные нормы постепенно становятся частью обычного права. Это относится к общей ст. 3 Женевских конвенций 1949 г., как официально заявил Международный суд (дело Никарагуа), а также к ст. 19 Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г. и к нормам Дополнительного протокола II от 1977 г.

Исходя из судебной практики Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии и по Руанде, основанной на их оценке обычного международного права<sup>106</sup>, определении преступлений, данных в Статуте Международного уголовного суда (п.п. a,b,c, e ч. 2 ст. 8)<sup>107</sup>; согласий государств с тем, что договоры о различных видах оружия и о защите культурных

---

<sup>106</sup> См.: Решение МТБЮ от 02.10.1995, Обвинитель против Душко Тадича, также известного как «Дулэ» Решение по ходатайству защиты относительно промежуточной апелляции о юрисдикции / ICTY, The Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, Decision of 2 October 1995. URL: <http://www.un.org>.

<sup>107</sup> Римский статут международного криминального суда: Міжнародні суди ООН від 17 серпня 1998. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/995\\_588](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/995_588).

ценностей распространяются на обе категории конфликта<sup>108</sup>; растущего влияния международного права прав человека; и в соответствии с выводами, сделанными в Исследовании МККК по вопросам обычного международного гуманитарного права<sup>109</sup> можно считать, что МГП немеждународных вооруженных конфликтов сближается с МГП международных вооруженных конфликтов. Однако это не так. Эти два «направления» МГП используют одни и те же принципы и дополняют друг друга.

Так, исследование по вопросам обычных норм МГП, проведенное МККК, подтвердило, что большинство договорных норм, применяемых в международном вооруженном конфликте (в частности ст. 3, общая, и протокол II), принадлежат общему праву. Кроме того, это исследование показало, что многие нормы, изначально предназначенные для применения лишь во время международных конфликтов, в качестве норм обычного права также применяются и во время немеждународных вооруженных конфликтов<sup>110</sup>.

Определенные нормы и системы права международных вооруженных конфликтов должны применяться в немеждународных вооруженных конфликтах, чтобы восполнить пробелы в применяемых к ним положениях и сделать реальным применение четко оговоренных положений права для этих конфликтов, дать возможность применить их на деле.

Так, право международных вооруженных конфликтов не содержит определения военных объектов или гражданского населения. Однако подобное определение необходимо для применения принципа проведения различия, используемого в обеих областях, и положительно выраженных запретов

<sup>108</sup> См.: 1) Поправка к статье 1 Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия 1980 г., принятая с целью распространить ее на немеждународные вооруженные конфликты URL: [http://www.un.org/russian/documen/convents/conweapons\\_corr1.pdf](http://www.un.org/russian/documen/convents/conweapons_corr1.pdf); 2) ч. 2 ст. 1 Протокола о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. (Протокол II к Конвенции 1980 г.) Международное право. Ведение военных действий. Сборник Гаагских конвенций и иных международных документов. Издание четвертое, дополненное. Москва, МККК, 2004, с. 306–326; 3) Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, Оттава, 18 сентября 1997 г. Международное право. Ведение военных действий. Сборник Гаагских конвенций и иных международных документов. Издание четвертое, дополненное. Москва, МККК, 2004, с. 353–371; 4) ст. 22 Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Гаага, 14 мая 1954 г.; печатается по изданию: Международное право. Ведение военных действий. Сборник Гаагских конвенций и иных международных документов. Издание четвертое, дополненное. Москва, МККК, 2004, с. 38–54.

<sup>109</sup> Международное гуманитарное право: от права к действию. Доклад о выполнении решений Международной конференции по защите жертв войны, представленный Международным Комитетом Красного Креста по консультации с Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца на XXVI Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца, Женева, 3–7 декабря 1995 г., Комиссия I, пункт 2 повестки дня, МЖКК, № 9, март–апрель 1996, с. 195–228 URL: <http://www.icrc.org>

<sup>110</sup> Там же.

нападать на гражданское население, отдельных гражданских лиц и некоторые гражданские объекты (ст.ст. 13,14 протокол II).

Более сложным является случай запретов или ограничений применения определенных видов оружия. Ни одно из существующих различий между двумя категориями конфликтов не могло бы оправдать неприменение в немеждународных вооруженных конфликтах запретов или ограничений использования конкретных видов оружия, содержащихся в праве международных вооруженных конфликтов. Однако государства традиционно отвергают предложения о том, чтобы явным образом распространить подобные запреты на немеждународные вооруженные конфликты. Однако протокол о запрете или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 03 мая 1996 г., (Протокол II к Конвенции 1980 г.), относится также и к немеждународным вооруженным конфликтам<sup>111</sup>.

Основными нормами, применяющимися в период конфликтов, являются, как следует из изложенного, нормы международного гуманитарного права. Необходимость соблюдения гуманитарных правил в немеждународном конфликте является общепринятой и обязательной для всех враждующих сторон, задействованных в конфликте, и является обязательным аспектом для соблюдения уголовно-правовой охраны личности во время вооруженного конфликта внутригосударственного характера. Как было сказано выше, количество норм, применимых к немеждународным вооруженным конфликтам, гораздо меньше, чем норм, применимых в случае вооруженного конфликта международного характера<sup>112</sup>.

По утверждению П. Апраксина, большая часть положений МГП является нормами прямого действия, для применения которых не требуется никаких особых мер<sup>113</sup>. Трудно не согласиться с данным утверждением, однако, считаем, что необходимо добавить определенные условия, при которых оно будет верным, а именно, при условии принятия государством (заявившим себя как участник международных отношений) этих положений, а также восприятию этого государства участником международных отношений другими

---

<sup>111</sup> Ч. 2 ст. 1 Протокола о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. (Протокол II к Конвенции 1980 г.) Международное право. Ведение военных действий. Сборник Гаагских конвенций и иных международных документов. Издание четвертое, дополненное. Москва, МККК, 2004, – С. 306-326.

<sup>112</sup> Бадло М.С. Проблема применения международного уголовного права в вооруженных конфликтах внутригосударственного и международного характера // Общество и право. – 2015. – № 1(51). – С. 120-125.

<sup>113</sup> Апраксин П. Меры, принимаемые государствами на национальном уровне в целях выполнения обязательств, вытекающих из договоров по МГП, и роль консультативной службы Международного Комитета Красного Креста (МККК)// Московский журнал международного права. Специальный выпуск, декабрь 1999 г. – С. 159.

государствами (ранее принявшие эти положения и использующие их)<sup>114</sup>. Разделяя точку зрения П. Апраксина, Л.П. Ануфриева считает, что нормами прямого действия, заключенными в договорах, считаются такие нормы, которые, будучи санкционированы государством, в итоге предназначены для регулирования внутригосударственных отношений, если это в принципе допускается отечественным правом. При этом нужно учитывать, что именно содержащиеся такие нормы договоры, прежде всего и требуют издания трансформационного акта со стороны заключившего международно-правовое соглашение государства<sup>115</sup>.

Стоит отметить, что некоторые положения МГП не являются нормами прямого действия. Для того чтобы быть применимыми, они нуждаются в ратификации и/или конкретизации со стороны национального законодателя. Поэтому государства должны принять меры по их имплементации, т.е. особые меры правового или практического характера для ратификации и конкретизации на национальном уровне принципов и норм соответствующих положений МГП, взятых на себя обязательств при подписании соответствующего международного документа. Однако в современных условиях при вооруженном конфликте существуют случаи, при которых положения МГП государством, которое взяло на себя обязательство их выполнять, могут соблюдаться или не соблюдаться.

Еще Цицерон, выступая в защиту действий Милона во время внутреннего конфликта в Риме, указывает: «... silent enim leges inter arma» («...молчат законы среди лязга оружия»)<sup>116</sup>. С тех пор сформировались различные мнения. Так, до сих пор одни специалисты сомневаются, что закон может регулировать поведение людей в такой исключительной и жестокой ситуации, как война (вооруженный конфликт), другие ученые отрицают такую возможность, тем более что внутригосударственные законы запрещают внутренние вооруженные конфликты, а международное право поставило международный вооруженный конфликт вне закона, а третьи (которых незначительное количество) продолжают верить в «справедливость», «истинность».

Право не может однозначно рассматривать поставленную проблему. Так, Фредерик Мори, по данному поводу писал: «Война, где бы то ни было, в первую очередь, – катастрофа для установившегося порядка, распад правовых систем, ситуация, в которой осуществление прав обеспечивается силой. Любой, кто пережил войну, особенно современную, знает, что высвобожденное

---

<sup>114</sup> В данном случае здесь идет речь о правосубъективности и признания непризнанных государств, о чем мы обратим внимание в последующих подразделах.

<sup>115</sup> Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. – М.: Спарк, 2002. – С. 353.

<sup>116</sup> Цицерон. Речь в защиту Тита Анния Милона, IV. 11.

насилие приводит к тому, что нормы поведения и правовые системы оказываются забытыми. Следовательно, гуманитарная деятельность в ситуации войны – это, прежде всего, правовой подход, который предваряет и сопровождает собственно оказание помощи. Защитить пострадавших – значит предоставить им определенный статус, снабдить товарами и обеспечить инфраструктуру, что необходимо для выживания, а также учредить контролирующие органы. Другими словами, необходимо убедить воюющие стороны принять особый правопорядок – право войны или гуманитарное право, – специально предназначенный для подобных ситуаций. Именно поэтому гуманитарная деятельность непредставима без тесных связей и постоянного диалога со сторонами в конфликте»<sup>117</sup>.

При этом, международный аспект МГП не следует недооценивать или забывать: часто соблюдение и имплементация норм на самом деле зависит от установления четкой связи между применяемыми договорами и местными традициями или обычаями. Так, Жан Пикте попытался объяснить универсализм этой отрасли публичного международного права: «Современный мир возлагает надежды на интернационализм, и именно в нем, без сомнения, заключено будущее мира. В сегодняшнем интернациональном окружении права человека могут опираться только на что-то универсальное, на идеи, которые способны объединить людей всех рас. Сходство само по себе может служить основанием универсальности; хотя все люди разные, человеческая природа одинакова во всем мире».

Международное гуманитарное право, в частности, призвано быть универсальным, поскольку оно применяется ко всем людям и странам. Разрабатывая и совершенствуя принципы этого права, МККК<sup>118</sup> искал именно общие основания и предлагал нормы, приемлемые для всех, потому что они полностью согласуются с человеческой природой. Это и обеспечило прочность и долговечность таких норм.

Однако на сегодня хоть и существуют общепризнанные универсальные стандарты, которые регулируют поведение наций, признают множественность культур и утверждают об отсутствии превосходства какой-либо одной цивилизации, следует обратить внимание на то, что выступления президента США на ежегодных обращениях к своей нации пропитано мыслью о сверхдержаве и сверхнации. Но при «отсутствии внимания» к данным выступлениям можно говорить, что «это ведет к осознанию того, что гуманитарные принципы одинаковы для всех человеческих сообществ, где бы

---

<sup>117</sup> MAURICE Frederic, «Humanitarian ambition», in IRRC, Vol. 289, 1992, – P. 371.

<sup>118</sup> Международный Красный Крест является одним из основателей данного права и поэтому мы говорим о его вкладе в развитие МГП.

они ни были. Когда сводят вместе для сравнения различные обычаи, этические нормы и философские системы, когда их сплавляют вместе и их особые черты отбрасывают, оставляя лишь общее, – тогда и получается квинтэссенция (главная сущность), которая является наследием всего человечества»<sup>119</sup>. Однако невозможно отрицать, что уважение человеческого достоинства – поистине универсальное понятие. Именно поэтому идеи международного гуманитарного права имеются в различных правовых системах мира: право на жизнь, право на неприкосновенность, запрещение рабства, справедливый суд. Но при этом данные принципы не применяются повсеместно, в первую очередь, это зависит от отношений между противоборствующими сторонами при обращении с пленными. Ярким примером, может служить ситуация при обмене пленными (осужденными, задержанными) между Украиной и Донецкой Народной Республикой. Так, украинская сторона предоставляет лиц, которые находились у нее в плену, в плачевном состоянии (побои, отсутствие возможности самостоятельного передвижения, с явными последствиями психического давления) в отличие от лиц, удерживаемых Республикой (одетые, бодрые, самостоятельно передвигающиеся, получившие необходимую помощь, в т.ч. медицинскую и т.д.)<sup>120</sup>. Кроме того, украинская сторона привлекает к уголовной ответственности граждан Украины в совершении преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Украины за участие в так называемой «террористической организации» «Донецкая Народная Республика» или «Луганская Народная Республика» (по ст. 258-3 УК Украины), но при этом, согласно официальным ответам Службы безопасности Украины, Генеральной прокуратуры Украины, Администрации Президента Украины, а также министерств и ведомств Украины структуры «Донецкая Народная Республика» или «Луганская Народная Республика» не признаны террористическими, как предусмотрено ст. 24 Закона Украины «О борьбе с терроризмом» (по состоянию на 01.09.2017)<sup>121</sup>.

Вместе с тем, можно утверждать, что необходимым условием состояния человечности является отрицание убийств, пыток, рабства и несправедливого

---

<sup>119</sup> PICTET Jean, «Humanitarian Ideas Shared by Different Schools of Thought and Cultural Traditions», in *International Dimensions of Humanitarian Law*, Geneva, Dordrecht, Henry Dunant Institute, Martinus Nijhoff Publishers, 1988. – PP. 3-4.

<sup>120</sup> Обмен пленными между ДНР, ЛНР и Украиной (27.12.2017). URL: <https://www.youtube.com/watch?v=dHtWgMXQcRY>

<sup>121</sup> Ответ Службы безопасности Украины № 16/Е-3-П/39/2248 от 15.05.2017 на запрос ГО «Координационный Центр Свобода Слова»; ответ прокуратуры Донецкой области Украины №19-644исх-17 от 08.06.2017 на запрос ГО «Координационный Центр Свобода Слова»; ответ прокуратуры Киевской области Украины №19-78исх17 от 16.05.2017 на запрос ГО «Координационный Центр Свобода Слова» и т.д.

суда. Поэтому международное гуманитарное право приобретает универсальный характер, символизируя ценности, общие для всех людей.

Исходя из этого, имплементацию норм МГП целесообразно рассматривать в качестве некой системы, обеспечивая тем самым достижение конечного результата – международно-правовое регулирование отношений по соблюдению правил ведения вооруженных конфликтов.

Следует отметить, что основой механизма имплементации норм выступает комплекс международных норм, разработанный международным сообществом с целью регламентации права международных договоров. В соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.<sup>122</sup>, каждый действующий договор является обязательным для его участников и должен добросовестно выполняться (ст.26); участник не может ссылаться на положения внутреннего права как на оправдание невыполнения им договора (ст.27); вместе с текстом международного договора может учитываться практика его применения и толкования при согласии сторон (ст.31 п.3).

Для обозначения этого процесса в официальных документах ООН и получил распространение термин «имплементация», буквально означающий «осуществление». Сущность механизма имплементации норм международного права проявляется, прежде всего, в содержании деятельности входящих в него структурных элементов. В концентрированном виде эта деятельность может быть охарактеризована как: а) правотворческая (в сфере правоприменения); б) организационная и оперативно-исполнительная; в) контрольная<sup>123</sup>.

Следует отметить, что в международно-правовой литературе термин «имплементация» (анг. implementation) весьма часто употребляется в канве соотношения международного и внутригосударственного права. Однако в правовых доктринах стран СНГ данный термин имеет более широкое толкование. Так, А.С. Гавердовский понимает под имплементацией целенаправленную организационно-правовую деятельность государств, предпринимаемую индивидуально, коллективно или в рамках международных организаций для своевременной, всесторонней и полной реализации принятых ими в соответствии с международным правом обязательств<sup>124</sup>. Исходя из приведенного определения, следует, что имплементация выступает в качестве подготовительной стадии, объективно необходимой для обеспечения своевременной и всесторонней реализации международно-правовых норм.

---

<sup>122</sup> Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Сборник важнейших документов по международному праву. Часть 1. Общая. – М.: ИМП, 1996. – С. 320-351.

<sup>123</sup> Лукашук И.И. Механизм международно-правового регулирования. – К.: Вища школа, 1980. – С. 134.

<sup>124</sup> Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. – К.: Вища школа, 1980. – С. 62.



Поэтому нельзя не согласиться с утверждением В.Я. Суворовой, которая полагает, что термин «имплементация» имеет право на существование как синоним термина «реализация» – воплощение норм международного права в практической деятельности государств и других субъектов<sup>125</sup>. Эту позицию разделяют и подтверждают авторы словаря «Международное право» В.Н. Додонов, В.П. Панов и О.Г. Румянцев, которые понимают под имплементацией международного права фактическую реализацию международных обязательств на внутригосударственном уровне<sup>126</sup>.

Из приведенного следует, что под международным механизмом имплементации понимается система правовых и организационных мероприятий направленных на изменение, дополнение и разъяснение национального законодательства в целях всесторонней, своевременной и полной реализации, принятых в соответствии с международным правом обязательств посредством усилий государств и используемых индивидуально.

Вместе с тем, исходя из анализа Комментариев к Женевским Конвенциям и Дополнительным протоколам, можно прийти к выводу о том, что обязательства государств по исполнению норм МГП имеют, прежде всего, односторонний характер и закрепляются скорее «как ряд односторонних обязанностей, торжественно принимаемых перед лицом мирового сообщества, представляемого другими Договаривающимися Сторонами. Каждое государство берет обязательства, в отношении как самого себя, так и других государств»<sup>127</sup>.

Однако, при возникновении ситуаций, связанных с вооруженным конфликтом на территории государства-участника международных договоров, когда государство отказывается принимать взятые на себя обязательства, третьи государства могут отреагировать двумя способами. Они могут принять сторону одного из противоборствующих государств по причинам, которые носят чисто политический характер или, если они связаны с международным правом, вытекают из *jus ad bellum* (закон до войны). Поэтому они могут помогать жертвам агрессии вне зависимости от того, нарушает ли *jus in bello* (закон ведения войны). Или могут принять решение, не становясь ни на одну сторону. Придерживаясь нейтралитета, они могут способствовать соблюдению МГП, но всегда будут действовать осторожно, чтобы их участие в отношении соблюдения МГП не затронуло основу их позиции. Данный способ является традиционным путем имплементации права международным сообществом.

---

<sup>125</sup> Суворова В.Я. Обеспечение реализации договорных норм международного права (юридическая природа) // Советское государство и право. – 1991. – №9. – С.116.

<sup>126</sup> Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник/Под общей ред. В.Н. Трофимова. – М.:ИНФРА-М, 1997. – С. 86.

<sup>127</sup> Commentary III Geneva Convention. Geneva: ICRC, 1994. – P. 17-18.

Совет Безопасности ООН в резолюции 681<sup>128</sup> настоятельно призывает правительство Израиля признать применимость де-юре Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. ко всем территориям, оккупированным Израилем с 1967 г., и неукоснительно соблюдать положения Конвенции. При этом, Совет Безопасности ООН призывает Высокие Договаривающиеся Стороны указанной Конвенции обеспечить соблюдение Израилем, оккупирующим государством, своих обязательств по Конвенции в соответствии с ее статьей 1.

Как мы видим, традиционный метод имплементации международного права в современных условиях дополняется, и иногда замещается, централизованными механизмами правоприменения, предусмотренными в Уставе ООН. Эта система, исходя из нынешних условий применения норм международного права, подчиняется реальным властным структурам и часто применяет «двойные стандарты», и поэтому данная система по своей сути не совсем подходит для имплементации МГП. Одной из ее задач является поддержание или восстановление мира, то есть она предназначена для прекращения вооруженного конфликта, тогда как МГП применяется к вооруженному конфликту. Поэтому ООН обязана отдавать предпочтение соблюдению *jus ad bellum* перед соблюдением *jus in bello*. Она не может соблюдать принцип равенства воюющих сторон в *jus in bello*. Исходя из этого, и чтобы воспользоваться более эффективными и организованными внутригосударственными системами правоприменения, МГП пришлось обеспечить распространение знаний о своих нормах и включить их в национальное законодательство.

Современный мир представлен в виде совокупности общественных отношений, осуществляемых в различных сферах жизнедеятельности общества, что носит глобальный характер. Вместе с тем, данные общественные отношения не ограничиваются исключительно узкими рамками национальной правовой системы, а реализуются при помощи взаимодействия с другими правовыми системами, при этом имея универсальный характер.

Таким образом, глобальный характер многих общественных отношений стал своеобразным толчком для сближения правовых систем отдельных государств. Данное сближение возможно при условиях отсутствия различий в их правовых системах, в организации хозяйственной деятельности, социальном, информационном, коммуникативном взаимодействии между индивидами и целыми сообществами, функционирующими на территории отдельных государств.

---

<sup>128</sup> ООН, S/RES/681, 20 декабря 1990 г., URL: <http://www.un.org>.

При этом можно говорить о создании концепции координационного взаимодействия правовых систем. Данная концепция на международно-правовом уровне выразилась в существовании универсальных норм международного права, являющихся частью правовых систем большинства государств, а также в связи с возникновением особых территорий внутри государства (особые экономические зоны, свободные экономические зоны, таможенные и иные союзы и т.д.). Ярким примером может служить создание Таможенного кодекса Таможенного союза, ставшего, по сути, единым нормативным правовым актом, существующим в правовых системах пяти государств (Российская Федерация, Беларусь, Казахстан, Армения и Киргизия).

В последние годы в Европе и на американском континенте в научный оборот стал вводиться термин аппроксимация<sup>129</sup> – замена одних нормативно-правовых актов другими, в том или ином смысле близкими к исходным. Опираясь на толкование данного термина, его также можно охарактеризовать как процесс «приближения», при этом его рассматривают в контексте гармонизации.

На примере украинского законодательства постараемся ответить на вопрос об имплементации норм МГП в национальном законодательстве. Важной методологической основой необходимости гармонизации законодательства Украины с международным правом является ст. 9 Конституции Украины, в части первой которой предусматривается, что все действующие международные договоры, согласие на обязательность которых для Украины дано Верховной Радой, являются частью ее национального законодательства. Кроме того, здесь же, в части второй, предусматривается, что составление международных договоров, противоречащих Конституции Украины, возможно только после внесения в нее соответствующих изменений<sup>130</sup>.

Анализируя содержание этой конституционной нормы, отметим, что ее первая часть дает возможность обогатить содержание национального законодательства Украины нормами и принципами, которые унифицированы и закреплены в международных договорах и отражают достижения мировой цивилизации в международном праве. Приведенное выше содержание ст.9 Конституции Украины дает возможность считать международные договоры не только источником международного права, но и источником права Украины<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> Аппроксимация (от лат. *proxima* – ближайшая) или приближение – научный метод, состоящий в замене одних объектов другими, в каком-то смысле близкими к исходным, но более простыми. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Аппроксимация>

<sup>130</sup> Відомості Верховної Ради України.- 1996.- №30.- Ст.141.

<sup>131</sup> Опришко В. Питання гармонізації законодавства України з міжнародним правом і національними правовими системами // Право України.- 1999.- №8.- С.13.

Систематическое толкование положений ст. 9 Конституции Украины свидетельствует о том, что международные договоры могут стать частью национального законодательства только при соблюдении определенного условия, а именно, только те, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины.

Следует заметить, что законодательные акты Украины, регламентирующие порядок разработки, подписания и действия международных договоров Украины, не содержат понятий и толкований конституционной терминологической формулировки «согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины». Например, законы Украины:

- «О действии международных договоров на территории Украины» от 10 декабря 1991 г.<sup>132</sup>, согласно которому, только заключенные и надлежащим образом, ратифицированные Украиной международные договоры, составляют неотъемлемую часть ее национального законодательства и применяются в порядке, предусмотренном для норм национального законодательства;

- «О международных договорах Украины» от 22 декабря 1993 г. (ст. 7)<sup>133</sup>, который предусматривает, что Верховная Рада Украины осуществляет ратификацию международных договоров путем принятия специального закона о ратификации.

В названных законах отсутствует конституционная формулировка «согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины», однако при этом понимается именно ратификация международного договора. Кроме того, предусмотрено издание национального нормативного акта в виде специального закона о ратификации, что свидетельствует об опосредованной трансформации международных норм в национальное законодательство Украины. В связи с этим, можно говорить, что только те международные договоры Украины, которые надлежащим образом будут ратифицированы, являются источниками ее национального и, следовательно, конституционного права.

Исходя из приведенного, можно прийти к выводу о том, что имплементация осуществляется в формах отсылки, ратификации и опубликования договора, издания специального закона или административного акта. Следовательно, для введения в национальное право конкретного государства нормы международного права необходимо принять специальный

---

<sup>132</sup> О действии международных договоров на территории Украины: Закон Украины от 10 декабря 1991 г. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - №46. - Ст. 617.

<sup>133</sup> О международных договорах Украины: Закон Украины от 22 декабря 1993 г. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - №10. - Ст. 45.

внутригосударственный правовой акт, особенно в тех случаях, когда это предусмотрено самим договором или вытекает из его смысла. Это даст возможность не только надлежащим образом ввести нормы международного права во внутреннюю правовую систему государства, но и предупредить конфликт между международной и внутренней системами права, которые нередко возникают в этом сложном правоприменительном процессе.

В соответствии со ст. 1, общей для всех Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительного протокола I, государства-участники обязуются соблюдать положения этих международно-правовых актов. Данное общее обязательство составляет правовую основу применения и обеспечения соблюдения положений вышеназванных международных соглашений с целью защиты жертв вооруженных конфликтов.

Исходя из вышеизложенного, приходим к выводу о том, что вооруженный конфликт, не носящий международный характер (немеждународный вооруженный конфликт), обладает следующими признаками:

- продолжительный контроль над частью территории внутри одного государства;

- коллективный характер выступлений, продолжительность и непрерывность конфликта;

- определенная степень организованности повстанцев и наличие органов, ответственных за их действия.

К вооруженным конфликтам, не носящим международный характер, следует относить все гражданские войны и внутренние конфликты, возникающие из попыток государственных переворотов и т.д. Эти конфликты отличаются от международных вооруженных конфликтов прежде всего тем, что в последних обе воюющие стороны являются субъектами международного права, в то время как в гражданской войне воюющей стороной признается лишь центральное правительство.

Таким образом, **вооруженным конфликтам, не носящим международный характер (немеждународным вооруженным конфликтом),** является вооруженное противостояние, наступившее только в пределах одного государства между силами правительства и антиправительственными отрядами (повстанцами, сепаратистами). При этом антиправительственные силы характеризуются организованностью и наличием органов самоуправления, установили контроль над частью территории государства, поддерживаются населением этой территории, а сам конфликт имеет продолжительность и непрерывность.

Также следует отметить, что процесс развития норм международного права, призванных регулировать отношения, возникающие при внутреннем вооруженном конфликте, в настоящее время не закончен и продолжает развиваться с новой силой на площадках международной арены. Так, например, до настоящего времени не решен ряд международных вопросов по признанию новых территорий и правительств (Нагорно-Карабахской Республики Арцах, Республики Абхазия и т.д.) и появлению «многополярного» мира.

Таким образом, в процессе развития норм международного права, призванных регулировать отношения, возникающие при внутреннем вооруженном конфликте (или не имеющих международного характера), с полной уверенностью можно выделить четыре периода становления (четыре этапа развития): 1 этап – итоги гражданской войны в Испании (1936-1939 гг.); 2 этап – результаты проведенных Женевских конференций 1949 года; 3 этап – ратификация результатов Дипломатической конференции 1974-1977 гг.; 4 этап – появление «многополярного» мира (2000- ....).

Нормы МГП, как и нормы других отраслей современного международного права, воспринимаются национальными правовыми системами посредством имплементации.

### **1.3. Жертвы военных конфликтов и их защита международным гуманитарным правом (в том числе от возродившегося «украинского нацизма»)**

Ранее мы указывали, что предметом регулирования международного гуманитарного права является осуществление, обеспечение и защита законных прав и интересов лиц, вовлеченных в вооруженный конфликт, как в «мирное время», так и в период вооруженного противостояния. Во время вооруженного конфликта приводится в действие система международных норм о защите человеческой личности и ее достоинства. Как отмечалось, права личности в МГП 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.

В настоящее время 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, пола, религии, языка, политических и иных убеждений. Права и свободы человека

составляют основу гражданского общества, базис современной цивилизации.

Международное сотрудничество в области прав человека развивается по двум основным направлениям: международная защита общих прав человека и защита отдельных групп индивидов. Основа защиты общих прав человека была заложена принятием Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. Данная Декларация закрепляет:

- равенство людей (все люди рождаются свободными и равными в правах);
- недискриминацию по признаку пола, расы, языка, религии и другим признакам; право каждого на жизнь, свободу и личную неприкосновенность; запрет рабства и работорговли;
- запрет пыток или жестокого обращения; право каждого на правосубъектность;
- равенство всех перед законом; право на обращение в суд;
- запрет произвольных арестов; презумпцию невиновности и запрет обратной силы уголовного закона;
- право на свободу передвижений и выбор места жительства;
- право на гражданство;
- право на вступление в брак;
- право владеть имуществом;
- право на свободу убеждений;
- право на мирные собрания;
- право на участие в управлении общественными и государственными делами;
- право на труд;
- и другие права и свободы человека.

Всеобщая декларация прав человека является отправной точкой для заключения многочисленных конвенций по правам человека. Так, в 1948 г. была принята Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него, в 1949 г. – Женевские конвенции о защите прав человека в период вооруженных конфликтов, в 1950 г. – Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, в 1966 г. – пакты о правах человека и др.

Среди международных документов по обеспечению и защите прав человека центральное место занимают пакты о правах человека, такие как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятые в 1966 г. с двумя Факультативными протоколами.

В ст. 1 обоих пактов закреплено право народов на самоопределение, исходя из которого они свободно устанавливают свой политический статус и

обеспечивают свое экономическое и политическое развитие, свободно распоряжаются своими естественными богатствами и ресурсами. Ни один народ не может быть лишен принадлежащих ему средств к существованию. Однако, с учетом событий, происходящих в Донбассе (на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики), данные Международные пакты не действуют, тем самым нарушаются права лиц, вовлеченных в театр боевых и политических действий.

При этом, международное право различает две категории лиц, принадлежащих к вооруженным силам воюющих сторон: сражающиеся (комбатанты) и не участвующие в сражениях (некомбатанты).

В соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. к комбатантам относятся:

- личный состав регулярных вооруженных сил;
- ополчение, добровольческие отряды, как входящие, так и не входящие в состав регулярных вооруженных сил;
- личный состав движений сопротивления и партизанских формирований;
- лица, оказывающие помощь вооруженным силам, но участия в боевых действиях не принимающие;
- члены экипажей торговых судов и гражданских самолетов, оказывающие помощь сражающимся;
- население, которое при приближении противника взялось за оружие, если оно открыто носит оружие и соблюдает законы и обычаи войны.

Исходя из приведенного, комбатанты – это лица, входящие в состав вооруженных сил, непосредственно ведущие боевые действия с оружием в руках и активно способствующие поддержанию вооруженных сил противоборствующих сторон. Но и те, и другие (комбатанты и некомбатанты) относятся к «жертвам войны»<sup>134</sup>.

Категорию жертв войны в широком понимании следует отличать от более узкой категории, к которой относятся жертвы нарушений МГП, т.е. те, кто пострадал вследствие таких нарушений. Эта категория жертв определяется правовыми ограничениями, которые накладываются МГП на методы и средства ведения войны. Если главной задачей МГП является защита жертв войны, то в отношении второй категории – жертв нарушений МГП – не говорится ни слова. МГП распространяется исключительно на лиц, которым необходимо предоставить защиту от опасностей войны, при этом открытым остается вопрос, что следует предпринять, если защита не была обеспечена.

---

<sup>134</sup> В.В. Пустогаров, сравнивая I и II Дополнительные протоколы, отмечает, что в Протоколе II отсутствует глава об обращении с военнопленными. См.: Пустогаров В.В. Проблемы международного гуманитарного права // Государство и право. – 1997. – № 9. – С. 75.



Принципы ООН о праве на правовую защиту призваны заполнить этот пробел, переключив внимание на жертв нарушений МГП. В этом документе содержится следующее определение жертвы: «Лицо считается жертвой в случае нанесения ему лично или вместе с другими людьми какого-либо ущерба в результате действий или бездействия, представляющих собой нарушение международных норм в области прав человека или гуманитарного права, включая физический или психический вред, душевные страдания, материальный ущерб или посягательства на основные официально признанные права этого лица»<sup>135</sup>.

Термин «жертвы войны» впервые был использован и введен в практику в Женевских конвенциях и дополнительных протоколах к ним. Так, ст. 3, общая для всех четырех Женевских конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 г., гласит: «В случае вооруженного конфликта, не носящего международного характера и возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон, каждая из находящихся в конфликте сторон будет обязана применять, как минимум, следующие положения:

1. Лица, которые непосредственно не принимают участия в боевых действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по признакам расы, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев.

С этой целью запрещаются посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания; взятие заложников; посягательство на человеческое достоинство, в частности, оскорбительное и унижающее обращение; осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.

2. Раненых и больных будут подбирать и им будет оказана помощь.

Беспристрастная гуманитарная организация, такая как международный Комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в вооруженном конфликте. Кроме того, находящиеся в конфликте

---

<sup>135</sup> Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций. 1946 г. // Международное публичное право: Сборник документов / Сост. К. А. Бекашев, А.Г. Ходаков. – Т. 1. – С. 237-241.

стороны будут стараться путем специальных соглашений ввести в действие все или часть остальных положений настоящей конвенции.

Также, исходя из названий конвенций, можно определить объекты их защиты, равно как и лиц, подпадающих под это понятие: раненые и больные в действующих армиях (Конвенция I); раненые, больные и лица, потерпевшие кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Конвенция II); военнопленные (Конвенция III); гражданское население (Конвенция IV).

В Дополнительном протоколе I<sup>136</sup> раскрывается содержание исследуемых понятий:

1. Пункт «а» ст. 8 Дополнительного протокола I: «раненые и больные – это лица (как военнослужащие, так и гражданские), которые вследствие травмы, болезни или другого физического или психического расстройства или инвалидности нуждаются в медицинской помощи или уходе и которые воздерживаются от любых враждебных действий. В круг этих лиц включаются также роженицы, новорожденные дети и другие лица, которые нуждаются в медицинской помощи или уходе, например, беременные женщины или немощные, и которые воздерживаются от любых враждебных действий»<sup>137</sup>.

2. Пункт «б» ст. 8 Дополнительного протокола I: «к лицам, потерпевшим кораблекрушение, относятся как военнослужащие, так и гражданские лица, которые подвергаются опасности на море или в других водах в результате несчастья, случившегося либо с ними, либо с перевозившим их судном или летательным аппаратом, и которые воздерживаются от любых враждебных действий. Они продолжают считаться потерпевшими кораблекрушение во время их спасения до тех пор, пока они не получают другой статус в соответствии с Конвенциями о защите жертв войны или Протоколом I при условии, что они продолжают воздерживаться от любых враждебных действий».

3. Ст. 45 Дополнительного протокола I: «Военнопленным в международном вооруженном конфликте считается лицо, принимающее участие в военных действиях и попадающее во власть противной стороны, если оно имеет право на статус военнопленного или претендует на таковой, а также если сторона, от которой оно зависит, требует для него такого статуса. В случае возникновения какого-либо сомнения в правовом положении такого лица оно должно признаваться в качестве военнопленного и вправе отстаивать свой

---

<sup>136</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1977 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I): принят на дипломатической конференции в Женеве 8 июня 1977 г. URL: [https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap\\_i\\_rus.pdf](https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf)

<sup>137</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1977 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I): принят на дипломатической конференции в Женеве 8 июня 1977 г. URL: [https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap\\_i\\_rus.pdf](https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf)

статус в судебном порядке». Что же касается вооруженных конфликтов немеждународного характера, то в Дополнительном протоколе II отсутствует понятие «военнопленный». Это означает, что лицо, воюющее в немеждународном вооруженном конфликте, не может претендовать на статус военнопленного<sup>138</sup>.

4. Ст. 50 Дополнительного протокола I: «гражданское население включает лиц, не принадлежащих ни к одной из категорий законных участников вооруженных конфликтов и непосредственно не принимающих участие в военных действиях. Присутствие среди гражданского населения отдельных лиц, не подпадающих под определение гражданских лиц, не лишает это население его гражданского характера».

Международное гуманитарное право раскрывает содержание понятия «жертвы войны», а также детально определяет их правовой статус, содержит конкретные правовые нормы по обеспечению защиты этой категории лиц воюющими государствами<sup>139</sup>. Исходя из вышеизложенного, целесообразно отметить, что в конфликтах немеждународного характера пользоваться защитой Женевских конвенций не могут воюющие силы оппозиции. Однако, в данном случае в силу вступает другое право, а именно право прав человека. Поэтому нельзя говорить, что воюющие лица полностью остаются без защиты. Касательно остальных лиц, то в теории права спорных моментов относительно определения прав жертв войны не возникает. Лица, подпадающие под защиту Женевских конвенций, могут рассчитывать в кратчайшие сроки на медицинскую помощь и уход, гуманитарную помощь, гуманное отношение с обеих сторон конфликта, им также предоставляются и иные гарантии, определенные конвенциями. В последующем мы подробно остановимся на элементах защиты «жертв войны».

Какие же «жертвы» имеются на территории Донбасса? На этот вопрос ответ возможно найти при исследовании характеризующих данных воюющих сторон. В настоящее время все чаще в различных источниках информации появляются «утвердительные» сведения о том, что в Донбассе идет война с «украинским нацизмом».

Что же из себя представляет данное понятие? Украинское государство существует как суверенная политическая организация власти и населения на определенной территории 25 лет. Среди прочего, этот период характеризовался неоднократным проявлением украинского национализма различной степени

---

<sup>138</sup> Каламкарян Р.А. Международно-правовое значение односторонних юридических актов государств. – М.: Наука, 1984. – 412 с.

<sup>139</sup> Маилян С.С. Международное гуманитарное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. И. И. Котлярова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – С. 62-64.

интенсивности, который стал одним из определяющих внутри- и внешнеполитических факторов.

Для успешного исследования указанного явления считаем необходимым использовать ряд *специальных понятий*:

1) маргинал – обозначение личностей и групп, находящихся за пределами сложившихся в данном обществе в данный исторический период государственных и общественных структур, социокультурных норм и традиций<sup>140</sup>;

2) пассионарный – обладающий повышенной активностью, способностью к сверхнапряжению, жертвенностью ради иллюзорной цели<sup>141</sup>;

3) формирование нации<sup>142</sup>:

- сепарационная идентификация: процесс, заключающийся в формировании собственной идентичности как принадлежности к определенной группе, отличающейся от других групп. Позитивные последствия – выделение нации из совокупности народов, формирование интуитивного узнавания «своих»: «В многонациональном государстве национализм ... может выступать в парадоксальном «единстве противоположностей» – патриотизма и интернационализма»<sup>143</sup>. Негативные – формирование (и закрепление) враждебного отношения к носителям иной идентичности: «Опыт XX в. показал, что в многонациональном государстве национализм может поглотить социалистическую идеологию и в ее сторонниках найти надежную опору для проведения политики геноцида»<sup>144</sup>;

- самоидентификация – закрепление национальной идентичности в культурных особенностях поведения, стереотипах быта, языка и т.д., как этап формирования собственной идентичности группы лиц, отличных от других народных групп.

На наш взгляд, исследование указанного понятия, следует *проводить при условном разделении на этапы*, исходящие не из исторической периодизации, а из релевантных поставленной цели задач.

### ***Этап первый – формирование украинского национализма.***

<sup>140</sup> 50/50: Опыт словаря нового мышления/Под общ. ред. М. Ферро и Ю. Афанасьева. – М.: Прогресс, 1989. – С. 143 – 149.

<sup>141</sup> Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1989. – 496 с.

<sup>142</sup> Миллер А.И. Нация, или Могущество мифа. – СПб: «Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге», 2016. – 146 с.; Осипов А.Г. Конструирование этнического конфликта и расистский дискурс /А.Г. Осипов // Расизм в языке социальных наук / Под ред. В. Воронкова, О. Карпенко, А. Осипова. СПб.: Алетейя, 2002. – С.45-68.; 50/50: Опыт словаря нового мышления/Под общ. ред. М. Ферро и Ю. Афанасьева. – М.: Прогресс, 1989. – С. 143-149.

<sup>143</sup> 50/50: Опыт словаря нового мышления/Под общ. ред. М. Ферро и Ю. Афанасьева. – М.: Прогресс, 1989. С. 143-149.

<sup>144</sup> Там же.

Окончание Первой мировой войны ознаменовалось продолжением восстания большевиков. К этому периоду украинского народа еще не существовало. Хотя сами представители националистических сил и пытались обосновать более раннее существование украинской нации – например, Петр Мирчук, член Организации украинских националистов (ОУН) практически с начала ее существования, по указанию Р. Шухевича (на тот момент – главнокомандующего Украинской повстанческой армией (УПА), написавший историю ОУН-УПА), указывает, что формирование «сознательных украинцев-самостийников» началось со времен гетмана Мазепы (1708 г.), а традиции Колиивщины (восстание православных в Польше в 1768 г.) стали предтечей формирования украинского национального самосознания<sup>145</sup>. Однако эти попытки представляются малосостоятельными и высокополитизированными, что и отражает условно-сослагательный тон все того же П. Мирчука. Об этом же пишет и Н.И. Ульянов (историк, репрессированный в 1936 г., перебравшийся в годы Великой Отечественной войны на Запад, которого трудно заподозрить в симпатиях к советской историографии), указывая, что становление украинского самостийничества не отвечает историческим, социальным и цивилизационным механизмам выделения самостоятельного народа, считая украинское национальное движение продуктом гетманства, начиная от Б. Хмельницкого, имеющее, прежде всего, экономическую подоплеку (казацкая старшина после присяги в 1654 г. на верность московским царям была недовольна централизованным сбором налогов в Российской империи и стремилась сохранить их за собой), и (при польской и австро-германской поддержке) антирусскую направленность<sup>146</sup>.

Территория современной Украины была поделена между двумя империями: Австро-Венгерской и Российской. Люди не задумывались о своей национальной принадлежности, считая себя «русскими», но некоторая часть сознательно объявляла себя украинцами, вкладывая в это определение далеко не национальный, а политический смысл<sup>147</sup>. Власть могла нивелировать существовавшую разницу между малороссами и великороссами, но также могла и углубить раскол, сознательно поддерживав выделение украинцев как особо этноса из числа русских субэтносов<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> Мирчук П. Українська Повстанська Армія 1942-1952. Документи і матеріали. – Львов, 1991. – 448 с. (воспроизведение издания 1953 г. (Мюнхен).

<sup>146</sup> Ульянов Н.И. Происхождение украинского сепаратизма. – М.: Издательство «ИНДРИК», 1996. – 288 с.

<sup>147</sup> Геббельс Й. Дневники 1945 года. Последние записи: пер. с нем. / Вступ. слово и общ. ред. А.А. Галкина. – Смоленск: «Русич», 1998. – 416 с.

<sup>148</sup> Бунтовский С.Ю. История Донбасса: научно-популярное издание. - Донецк: «Донбасская Русь», 2015. – 416 с.; Ульянов Н.И. Происхождение украинского сепаратизма. – М.: Издательство «ИНДРИК», 1996. – 288 с.

Первоначально руководство страны взяло курс на украинизацию Украинской Советской Социалистической Республики (УССР). Это отражало провозглашенную национальную политику: свобода, самоопределение и развитие наций. Ведь строя новый мир, большевики уничтожали «старые порядки»<sup>149</sup>.

Еще Роза Люксембург писала: «Украинский национализм в России был... не более чем простой причудой ... ибо Украина никогда не была ни нацией, ни государством... И такую смехотворную штуку... Ленин и его товарищи раздули искусственно в политический фактор своей доктринерской агитацией за «право на самоопределение вплоть» и т.д.»<sup>150</sup>.

Начиная с 1925 г., поголовно все служащие учреждений и предприятий, вплоть до уборщиц и дворников были обязаны использовать украинский язык<sup>151</sup>. В 1926 г. начали создавать правила украинского правописания. Андрей Хвыля, украинский публицист и политик, писал: «...общие в украинском языке с русским языком термины ликвидировали, выдумывая искусственные, так называемые украинские самобытные слова. В результате получился «язык» в значительной степени искусственный, оторванный от реально существующих разговорных форм ...»<sup>152</sup>.

Известно, что, если в 1923 г. в русскоязычном Донбассе издавалось 7 журналов, 5 из которых на русском языке, то в 1934 г. из 36 местных 23 были полностью украиноязычными<sup>153</sup>.

***Итогом этой деятельности для украинского национализма стало*** формирование массового украинского национального самосознания. Особенностью его, обусловленной государственно-управленческим проектированием украинского национального самосознания, стало фактическое отсутствие этапа сепарационного противостояния с окружающими нациями и этносами для отчетливой идентификации «свой-чужой» и самоидентификации национальных черт.

<sup>149</sup> Степкин В. П., Гергель В. И. Полная история Донецка. — Донецк: Апекс, 2008. — 560 с.; Степкин В.П. Иллюстрированная история Юзовки-Сталино: Историко-краеведческий очерк. - Донецк: Апекс, 2001. — 83 с.; Нарбут С.С. Зарево над заводом. История Макеевского металлургического завода им. С.М. Кирова. — Донецк: Донбасс, 1965. — 128 с.

<sup>150</sup> Люксембург Р. Рукопись о русской революции / О социализме и русской революции. — М.: Издательство политической литературы, 1991. — С. 306-333., С. 321.

<sup>151</sup> Бунтовский С.Ю. История Донбасса: научно-популярное издание. - Донецк: «Донбасская Русь», 2015. — 416 с.; Ульянов Н.И. Происхождение украинского сепаратизма. — М.: Издательство «ИНДРИК», 1996. — 288 с.

<sup>152</sup> Борисенок Е.Ю. Феномен советской украинизации. 1920-1930-е годы. М.: Европа, 2006. — С. 227.

<sup>153</sup> Бунтовский С.Ю. История Донбасса: научно-популярное издание. - Донецк: «Донбасская Русь», 2015. — 416 с.; Ульянов Н.И. Происхождение украинского сепаратизма. — М.: Издательство «ИНДРИК», 1996. — 288 с.

## *Этап второй - украинские националистические организации в годы Второй мировой войны*

Следует отметить, что только после 1937 г., когда была изменена концепция национальной политики СССР, курс на украинизацию хоть и не был свернут, но ослабился. В 1938 г. русский язык был введен как обязательный в школах<sup>154</sup>.

В годы II мировой войны украинские националисты, «Организация украинских националистов» (ОУН) А. Мельника и «Украинская военная организация» (УВО) С. Бандеры, несмотря на вражду между собой, активно сотрудничали с гитлеровцами<sup>155</sup>.

При сопоставлении документов, посвященных деятельности украинских националистических организаций в период Второй мировой войны<sup>156</sup>, с рядом событий современной 25-ти летней истории Украины выявляется немало стереотипных феноменов: от уничтожения евреев и поляков до борьбы с русскоязычными; от подготовки командных кадров в школах Абвера и СС до обучения диверсионному делу инструкторами НАТО в Прибалтике и совместных учений ВСУ под командованием офицеров североатлантического альянса<sup>157</sup>.

Так, в спецсообщении народному комиссару государственной безопасности СССР В.Н. Меркулову об организации Добровольной украинской армии на территории Генерал-губернаторства (Generalgouvernement – административно-территориальное образование 26.10.1939 г. в соответствии с приказом рейхсканцлера Германской империи А. Гитлера на территории оккупированной в 1939 г. нацистской Германией Польши) от 23.02.1941 г. И.А. Серов указывал: «...в целях подготовки командных кадров для «Украинской армии» в г. Кракове создана школа подхорунжих. В этой школе обучаются исключительно националисты...»<sup>158</sup>. В 2006 г. в Эстонии члены украинских националистических молодежных организаций проходили курс диверсионно-террористического обучения под руководством инструкторов

<sup>154</sup> Борисенок Е.Ю. Феномен советской украинизации. 1920–1930-е годы. М.: Европа, 2006. – С. 227.

<sup>155</sup> Семиряга М.И. Тюремная империя нацизма и ее крах. – М.: Юрид. лит., 1991. – 384 с.

<sup>156</sup> Украинские националистические организации в годы Второй мировой войны. Документы: в 2-х т. Т. 1: 1939-1943/под ред. А.Н. Артизова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 878с.

<sup>157</sup> Как инструктора НАТО на территории военной базы в Эстонии обучали украинских националистов URL:<http://varjag-2007.livejournal.com/2337068.html>

<sup>158</sup> Украинские националистические организации в годы Второй мировой войны. Документы: в 2-х т. Т. 1: 1939-1943 / под ред. А.Н. Артизова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 878с.

НАТО на территории военной базы<sup>159</sup>. Указанные стереотипы отражают сепарационную идентификацию, возможно в ущерб самоидентификации.

Х. Вагнер в 2013 г. указывал, что среди молодых людей в Украине свастика становится модным аксессуаром<sup>160</sup>, а ведь и во время Второй мировой войны С. Бандеру, создавшего т.н. «революционный Провод» (революционное руководство), поддерживали главным образом молодежь, заключенные польских тюрем, осужденные за активную националистическую работу, и большинство ОУНовских организаций в Генерал-губернаторстве и в Западной Украине<sup>161</sup>. С развалом СССР национал-социализм получил новый виток развития в Украине. Первые украинские скинхеды, а впоследствии и большинство футбольных фанатов (например: харьковские футбольные фанаты, которые создали группу «Misanthropicdivision», запрещенную в Российской Федерации), впоследствии стали частью формирования националистического батальона «Азов»<sup>162</sup>.

В Уставе УНО (Украинское Национальное Объединение) некоторые цели актуальны и по сей день для современных украинских националистов, а прежде всего формирование «мононационального» государства в этнокультурных границах» (С. Бандера).

В инструкции об общих направлениях деятельности ОУН в период войны (май 1941г.) есть примечательное указание: «...державы, которые ведут борьбу с Москвой и не относятся враждебно к Украине, трактуются как естественные союзники»<sup>163</sup>, т.е. события 76-летней давности стереотипно повторяются и сейчас.

В сопроводительном письме руководителя Политического отдела ОУН В. Стахова рейхсканцлеру Германии А. Гитлеру к меморандуму ОУН (Бандеры) «О путях решения украинского вопроса» от 23.06.1941 г. украинские националисты признавали, что на тот момент государственное образование Украина являлось фикцией, но они считали, что именно самостоятельная украинская военная власть, которая соответствует духовному настрою

<sup>159</sup> Как инструктора НАТО на территории военной базы в Эстонии обучали украинских националистов URL:<http://varjag-2007.livejournal.com/2337068.html>

<sup>160</sup> Украинские националистические организации в годы Второй мировой войны. Документы: в 2-х т. Т. 1: 1939-1943 / под ред. А.Н. Артизова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 878с.

<sup>161</sup> Там же.

<sup>162</sup> Добровольческие вооруженные формирования и радикальный национализм в послемайданной Украине URL: <http://ukraine.politicalcritique.org/2016/03/15/dobrovolcheskie-vooruzhyonnye-formirovaniya-i-radikalnyj-natsionalizm-v-poslemajdanoj-ukraine/>

<sup>163</sup> Украинские националистические организации в годы Второй мировой войны. Документы: в 2-х т. Т. 1: 1939-1943 / под ред. А.Н. Артизова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 878 с.



Украины, будет гарантом германо-украинского союза и сдержит давление России на Европу<sup>164</sup>.

Описанные стереотипы поведения отражают сепарационную идентификацию, формирующуюся в ущерб национальной идентичности (процессу национальной самоидентификации).

*Основным значимым для рассматриваемой темы итогом II мировой войны для становления украинского национализма* стало формирование сепарационного противостояния с оформлением идентификационных признаков украинской нации (по типу «не такие как – поляки, евреи, русские, немцы и т.д.») и сохранением отставания в самоидентификации (по типу самобытности, прежде всего культурной). За годы, последовавшие после II Мировой войны, первая тенденция несколько укрепилась, а вторая развилась и усилилась, в т.ч. и за счет использования национальных украинских кадров в вертикалях власти в СССР от местных до центральных (вплоть до союзных). При этом, украинский национализм в целом на территории СССР был относительно латентен (т.к. наиболее пассионарная часть была либо репрессирована с последующим поражением в правах, либо эмигрировала). Однако эта латентность не мешала его носителям продвигаться во власть (Н.А. Амосов: «На Украине зашевелились националисты. Там тоже собрался съезд, избрали председателя – Л.М. Кравчука»<sup>165</sup>), а также вести воспитательно-пропагандистскую работу (это прежде всего «Украинская повстанческая армия» (УПА) – вооруженное крыло Организации украинских националистов, изначально провозгласившей своей целью борьбу за независимость Украины, которая была создана в 1942 г. и действовала преимущественно на Западной Украине. Одним из главных инициаторов создания УПА был лидер организации украинских националистов С. Бандера. Ее последователь – Организация «Тризуб» имени Степана Бандеры – основана в 1993 г. как силовое крыло Конгресса Украинских Националистов (КУН), подразделения Организации Украинских Националистов. Организация «Тризуб» им. С. Бандеры отошла от КУН и выделилась в отдельную организацию во главе с самоназванным полковником Д. Ярошем.

Кроме своего символа (крест-меч и трезубец в круге), тризубовцы забрали себе газету «Бандеровец». «Организация «Патриот Украины» (ПУ)» была создана в 1996 г. А. Парубием, депутатом Верховной рады от «Батькивщины», а ныне – председателем Верховной Рады Украины, и вскоре вошла в Социал-национальную партию (ныне – ВО «Свобода») в качестве молодежного крыла, в 2004 г. после смены названия партии было принято

---

<sup>164</sup> Там же.

<sup>165</sup> Амосов Н.А. Полевой госпиталь. Записки военного хирурга. М.: Алгоритм, 2016. – С. 252.

решение распустить организацию, но Харьковское отделение отказалось подчиниться и вскоре перерегистрировалось как отдельная организация, в 2008 г. ПУ стала учредителем и основой Социал-националистической ассамблеи и проч.).

### ***Этап третий - развитие национал-социализма в Украине с развалом СССР***

В независимой Украине националистами демократия за счет подмены понятий была поставлена в один ряд с идеей «национализма» как формой «патриотизма»<sup>166</sup>. Знаковым стало переиздание во Львове, а затем и в Киеве (несколько позже) Энциклопедии украиноведения, представлявшей репринтное воспроизведение издания, осуществленного издательством «Молоде життя» (Париж – Нью-Йорк)<sup>167</sup>, среди авторов которой, активно сотрудничавших в годы II мировой войны с гитлеровцами, главный редактор Владимир Кубийович и историк Александр Оглоблин. В работе идея смыслового тождества патриотизма и национализма находит наиболее объемное воплощение. В Западной Украине открыто начали героизировать проводников нацизма и антисоветского национализма: в мае 1995 г. Львовский облсовет принимает решение «О статусе ветеранов Украинской повстанческой армии, гарантий их социальной защиты», согласно которому УПА признана воюющей стороной во второй мировой войне, а ее ветераны – борцами за свободу и независимость Украины на территории Львовской области<sup>168</sup>, а в 2010 г. Президент Украины В. Ющенко своим указом признал членов УПА борцами за независимость Украины. Официально зарегистрированы националистические организации, открыто занимавшиеся подготовкой националистических кадров: идеологической, командной, боевой. Впоследствии, в декабре 2013 г., многие командиры так называемой «самообороны Майдана» были выпускниками этих структур.

Длющийся процесс распада СССР вызвал ряд явлений негативного характера, проявившегося в насилии, прежде всего над русскими и русскоязычным населением в союзных, а впоследствии независимых

---

<sup>166</sup> Полищук В. Понятие интегрального украинского национализма URL:<http://alternatio.org/articles/item/108>; Национализм — это именно то, что нужно Украине URL:<http://glavcom.ua/publications/124859-natsionalizm-%E2%80%94eto-imenno-to-chto-nuzhno-ukraine.html>; Примаченко Я. Украинский национализм «бандеровцев» — античеловеческая идеология, которой нет места в XXI веке? URL:<http://likbez.org.ua/ukrainian-nationalism-bandera-anti-human-ideology-that-has-no-place-in-the-xxi-century.html>

<sup>167</sup> Энциклопедія українознавства: Словникова частина / Ред. В. Кубійович; Наукове товариство ім. Т. Шевченка у Львові. — ТТ. 1 – 11, Л., 1993, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003. – 4016 с., доп. 398 с.

<sup>168</sup> Харьков не согласен со статусом ветеранов УПА URL:<https://delo.ua/ukraine/harkov-ne-soglasen-statusom-ve-27306/>

национальных государственных образованиях. Так, в 1980-1990 гг., в СССР вспыхивает ряд конфликтов на межнациональной почве<sup>169</sup>:

- 1984-1986 гг. – в Северной Осетии было зафиксировано более 100 «националистических проявлений»: убийства и избиение осетинами и ингушами друг друга, осквернения кладбищ, хулиганские акты в отношении некоренной интеллигенции; количество русских учителей сократилось почти на 300 человек;

- 1986 г. – в г. Якутске конфликт на национальной почве: трехдневные драки русских и якутских подростков спровоцировали массовые выступления якутской молодежи<sup>170</sup>;

- декабрь 1986 г. – в Алма-Ате так называемое «Декабрьское восстание» – выступление казахской молодежи против коммунистической власти; участники митинга требовали назначить на должность главы республики представителя коренного населения<sup>171</sup>;

- февраль 1988 г. – в г. Сумгаит, Азербайджанской ССР беспорядки на этнической почве в отношении армянского населения: грабежи, убийства, поджоги<sup>172</sup>;

- 1989 г. – в Ферганской области Узбекской ССР конфликты, столкновения, связанные с межэтническим конфликтом между узбеками и турками-месхетинцами<sup>173</sup>;

- 1990 г. – в г. Ош межнациональный конфликт на территории Киргизской ССР между киргизами и узбеками<sup>174</sup>;

- 1990 г. – в г. Душанбе, столице Таджикской ССР, массовые беспорядки, начавшиеся на межнациональной почве; предысторией конфликта стали массовые армянские погромы в Баку<sup>175</sup>.

Применялось открытое насилие, часто в отношении русских, русскоязычных и представителей национальностей, отличных от титульной. Для этого феномена А.В. Козырев ввел понятие «постимперский синдром», о котором он сказал: «Пространство бывшего СССР – это постимперское

<sup>169</sup> Парфенов Л. Намедни. Наша эра. 1981 – 1990. – М.: Колибри, 2010. – 288 с.; Межнациональные конфликты в СССР URL: <http://valkim.livejournal.com/25390.html>

<sup>170</sup> Первые межнациональные столкновения Эпохи Перестройки. Якутск 1986 год URL: <http://ed-gezin.livejournal.com/825368.html>

<sup>171</sup> Декабрь 1986 URL: <https://rus.azattyq.org/z/7668>

<sup>172</sup> Марутян А.Т. Геноцид армян. Историческая память и трансформация этнических стереотипов (По материалам транспарантов и плакатов Карабахского движения) // Армяне Северного Кавказа. Краснодар. – 1995. – С. 160-169.

<sup>173</sup> Осипов А.Г. Ферганские события: конструирование этнического конфликта // Ферганская долина: этничность, этнические процессы, этнические конфликты. - М.: «Наука», 2004. – С. 164-223.

<sup>174</sup> Kaplan Robert D. The Ends of the Earth: From Togo to Turkmenistan, from Iran to Cambodia – a Journey to the Frontiers of Anarchy. — Vintage Books, 1997. — 498 p.

<sup>175</sup> Гушер А. Война и мир в современном Таджикистане URL: <http://www.xserver.ru/user/vimvs/>

пространство, где придется отстаивать свои интересы с использованием всех доступных средств...для того, чтобы бывшие республики СССР незамедлительно вступили в новую федерацию или конфедерацию»<sup>176</sup>.

Следует отметить, что именно «постимперский синдром» характерен для тех наций и народностей, населявших СССР, которые характеризовались более длительным существованием в истории (армяне с XIII в. до н.э., азербайджанцы с конца XV века), т.е. национальное самосознание которых не нуждалось в сепарационной идентификации и самоидентификации, а было готово (а зачастую и имело реальный исторический опыт) к формированию государственности.

Надуманность существования украинской нации, ее историческая незрелость, а также фактор наличия национальных кадров на всех уровнях вертикалей власти при отсутствии пассионарных, маргинальных к действующей власти националистических лидеров, наличие развитой многоукладной экономики привели к качественно иному, своеобразному проявлению реакции на происходящий демонтаж СССР. Им стала так называемая «Революция на граните» в 1990 г. на пл. Октябрьской революции (ныне – Майдан Незалежности) в г. Киеве. Данная акция может считаться точкой отсчета открытого проявления националистических требований в современной украинской истории. Главную роль играла молодежь. Среди требований, которые выдвигали участники, можно выделить этапы, отражающие становление национального самосознания: обеспечить прохождение срочной военной службы гражданами УССР на ее территории; национализировать имущество КПСС и ВЛКСМ на территории УССР; считать недействительным Союзный договор, пока не будет построено правовое независимое Украинское государство и принята новая Конституция; осуществить отставку действующего правительства<sup>177</sup>. Власть приняла постановление Верховного Совета УССР, которым требования голодающих студентов были практически полностью удовлетворены и «революция на граните» закончилась. Никаких репрессий не последовало. Правительство УССР под председательством В.А. Масола ушло в отставку. Среди участников голодовки были А.С. Доний – на данный момент журналист, телеведущий, ведущий телепрограммы «Последняя баррикада»; народный депутат Украины, В.А. Кириленко – в настоящее время вице-премьер-министр Украины, до 02.12.2014 г. – вице-премьер по гуманитарным вопросам и министр культуры

<sup>176</sup> «Постимперский синдром. Случилось то, что давно должно было случиться» URL:<http://maxpark.com/community/437/content/2937250>

<sup>177</sup> «Революция на граните. 20 лет спустя». URL:<https://day.kyiv.ua/ru/article/podrobnosti/revolyucii-na-granite-25-izvlecheny-li-uroki>

Украины; О.Я. Тягнибок – в настоящее время украинский политический деятель националистического движения, председатель партии ВО «Свобода», народный депутат Украины; Ю.В. Луценко – с 12.05.2016 г. генеральный прокурор Украины. В 2015 г., в связи с 25-летием со дня «революции на граните», министерство образования Украины выпустило методические рекомендации к празднованию в общеобразовательных учебных учреждениях годовщины революции<sup>178</sup>.

***Для понимания украинского национализма на этапе демонтажа СССР важно констатировать следующие итоги:***

- историческая «молодость» украинской нации подтверждена цивилизационной инфантильностью требований;

- самоидентификация украинской нации приобретает отчетливый материальный тренд, который далее будет стереотипно клиширован;

- молодые националистически настроенные кадры обретают понимание относительной безнаказанности противоправных действий и в рамках «борьбы за нацию и Украину», которая далее по известной социально-правовой закономерности обретет тенденцию к нарастанию вплоть до открытого применения вооружения и боевой техники после декабря 2013 (и разработки образцов вооружения корпусом «Азов»)<sup>179</sup>. Эти кадры, будучи наиболее социально-активной и организованной частью молодого населения УССР, начинают формировать управленческие вертикали бизнес-структур, органов исполнительной и законодательной власти, правоохранительных органов.

Первые три фактора задали особый вариант «постимперского синдрома» – «имперский постимперский», заключающийся в тенденциях создания исторической основы древности украинской нации и ее претензий на исключительность и государственность; формирование жестких вертикалей власти, замкнутых на первом лице (лицах) государства; аварийного формирования национальной идеи. Украинская нация сформировалась с помощью специально созданной идеологии, в основе которой лежит мифологизация прошлого, и на ней была построена пропаганда: о величии украинского народа, о тех страданиях и подвигах, которые пришлось пережить в борьбе за обретение независимости. Последний же фактор задал кадровый вектор построения украинского имперского государства – заполнение властных вертикалей националистически ориентированными кадрами.

<sup>178</sup> Щодо заходів з відзначення 25-ї річниці Революції на граніті.  
URL: [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/47904/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/47904/)

<sup>179</sup> Разработка новых образцов боевой техники более эффективна в условиях частных предприятий.  
URL: <http://gordonua.com/blogs/jurbutusov/razrabotka-novyh-obrazcov-boevoy-tehniki-bolee-effektivna-v-usloviyah-chastnyh-predpriyatij-179698.html>

В некоторые периоды существования независимого украинского государства эта тенденция была более явной, вплоть до пренебрежения иными качествами претендента (президентство В. Ющенко), в другие – менее явной, но всегда неуклонно воплощалась в жизнь. Ранее упоминались О.Я. Тягнибок, Ю.В. Луценко, А.С. Доний и В.А. Кириленко, которые не подверглись репрессиям и на сегодняшний день находятся у власти. Поступательной неуклонностью этого процесса и относительно вялым сопротивлением советского (постсоветского) чиновничества во времена президентства Л.Д. Кучмы объясняется относительно затишье националистических акций в десятилетие после 1990 г. Еще одним значимым фактором было отвлечение определенной части активистов на обогащение. При этом не следует считать это десятилетие годами затишья националистических сил. Периодически, при благоприятном стечении обстоятельств, они активно проявляли себя: в 1995 г. возник конфликт, связанный с похоронами второго патриарха Украинской православной церкви (УПЦ) Киевского патриархата (КП) Владимира (Василия Романюка), которого предполагали похоронить на территории Киево-Печерской Лавры или Софии Киевской, т.е. на территориях, окормляемых УПЦ Московского патриархата<sup>180</sup>. Поддержанная УНА-УНСО УПЦ КП попыталась прорваться в храм Софии Киевской. Вследствие неудачи попытки захоронить на территории храма Софии Киевской это было сделано перед стенами собора. В ходе возникшего конфликта произошло физическое столкновение бойцов «Беркута» и боевиков УНА-УНСО.

Существенным было то, что националистами использовались складывающиеся обстоятельства, но практически не происходило их создание, как это будет иметь место с конца XX века. Тем не менее, к исходу 90-х гг. оба тормозящих националистическую активность фактора исчерпались, а количество националистически-ориентированных управленцев перешло в новое качество. Украинскому национализму с его «имперски-постимперскими» амбициями стали тесны существовавшие на тот момент властная и финансово-промышленная иерархии внутри страны с одной стороны и ее внешняя политика – с другой. Оба эти феномена не соответствовали идее национального государства в этнокультурных границах С. Бандеры, стремлению националистов к власти и обогащению. Но что еще важнее – оформилась уверенность в том, что обстоятельства могут быть радикально изменены: во власть могут прийти молодые националистические кадры, а внешняя политика может стать проевропейской взамен пророссийской.

---

<sup>180</sup> Украина в 1995-м: бойня под Софийским собором и война за Донбасс. URL: <https://getpocket.com/a/read/1074069576>

Далее, в конце 2000 г., формируется кампания протестов «Украина без Кучмы». В ней принимали участие оформившиеся и продолжившие формироваться националистические партии и общественные организации, которые выдвинули знаковых для современной Украины деятелей. Так, лидером Украинской народной партии «Собор», принимавшей активное участие в акции, является П.И. Жебровский (с 2015 г. – председатель Донецкой областной военно-гражданской администрации). Характерно, что П.И. Жебровский является сторонником открытой войны с Республиками, призывает начать открытую войну с РФ, считает, что Украине должен принадлежать Краснодарский край, Курская, Брянская, Ростовская и Воронежская области Российской Федерации<sup>181</sup>. Ю.В. Луценко с декабря 2000 г. был сопредседателем акции «Украина без Кучмы», а после подавления протестов был осужден.

Активное участие в акции «Украина без Кучмы» принимала УНА-УНСО, лидером которой являлся Ю.Р. Шухевич, сын Р.И. Шухевича, союзника нацистской Германии времен Второй мировой войны. Еще одной ключевой фигурой акции «Украина без Кучмы» являлся А.В. Шкиль, который<sup>182</sup>:

а) принимал участие в вооруженных конфликтах: Карабахская война – на стороне Азербайджана, Приднестровский конфликт – на стороне Приднестровья, Грузино-абхазская война – на стороне Грузии, Первая чеченская война – на стороне Чеченской Республики Ичкерия, война за независимость Хорватии – на стороне Хорватии, Боснийская война – на стороне Республики Сербской, Косовская война – на стороне Югославии, война в Южной Осетии (2008) – на стороне Грузии;

б) в 1999-2001 гг. являлся главой Центрального провода УНА-УНСО, а с июня 2002 по 2005 г. – главой УНА-УНСО;

в) был главным редактором еженедельника «Молодой националист»;

г) являлся народным депутатом Верховной Рады Украины IV, V, VI созывов;

д) был президентом фонда Дмитрия Донцова;

е) являлся президент «Фонда украино-европейских инициатив».

В протестах против Л.Д. Кучмы был членом совета данной акции. В настоящее время А.В. Шкиль живет во Франции, где ведет политическую деятельность<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> Биография на сайте Верховной рады Украины. URL:<http://itd.rada.gov.ua/mps/info/expage/5580/7>

<sup>182</sup> Шкиль Андрей Васильевич URL: <http://politrada.com/dossier/Andrej-Vasilevich-Shkil/>; Шкиль Андрей Васильевич URL:<http://file.liga.net/person/305-andrei-shkil.html>; Шкиль URL: <http://www.rudenko.kiev.ua/persons/schkil>

<sup>183</sup> Интервью. А. Шкиль URL:<http://files.korrespondent.net/politics/shkil>

***Значимыми итогами акции «Украина без Кучмы», с точки зрения становления украинского национализма, являются:***

- открытая поддержка частью государственной власти, частью населения действий националистических сил, формирование их привлекательного образа;

- открытое предложение иных, нежели сформированных веками, путей становления государственности и развития: на основе не национальной, а националистической «имперски-постимперской» идеи, возрождающей идеи мононационального государства в этнокультурных границах С. Бандеры, привлекательной как минимум относительной «новизной» и альтернативностью;

- активное создание националистическими силами поводов для протестных акций и стремление перевести их в силовое противостояние с властью;

- открытое проявление на политической, социальной сцене националистических кадров, отражающее качественный переход их в сторону накопления в аппарате государственной власти (проявившийся в относительно пассивной и мягкой реакции государственного аппарата на происшедшее, которое вполне могло быть квалифицировано в рамках не только административного, но и уголовного кодексов). Было задержано несколько сотен протестующих, 19 из них были осуждены за «организацию массовых беспорядков».

***Результат акции*** – неприкрытое вхождение во власть националистических кадров. Процессы «национализации» управленческих вертикалей перестали быть латентными и обрели стремительную массовость. Недооценка властью этого привела к событиям 2004 г. – так называемой «Оранжевой / помаранчевой революции».

Поводом к активным протестам, запустившим процесс «Оранжевой / помаранчевой революции», стало нежелание государственного аппарата и части граждан Украины признавать В.Ф. Януковича Президентом Украины по итогам выборов. Целью было проведение повторного голосования, после которого президентом Украины стал В.А. Ющенко. Была создана коалиция «Сила народа», которая поддерживала В.А. Ющенко<sup>184</sup>. В состав пропрезидентской коалиции «Наша Украина» вошли радикальные партии: национально-демократическая партия «Народный Рух Украины» и украинская националистическая партия «Украинская народная партия», состоявшая в блоке Конгресса украинских националистов. В 2004 г. Конгресс украинских националистов (КУН) вместе с Организацией украинских националистов и

<sup>184</sup> Тимошенко - Ющенко: історія стосунків у фотознімках URL:<https://www.unian.ua/politics/84405-timoshenko-yuschenko-istoriya-stosunkiv-u-fotoznmkah.html>



всеукраинским объединением «Свобода» выступали в поддержку В.А. Ющенко. Значимо, что события 2004 г. открыто проявили различия вплоть до противостояния между двумя половинами Украины – западной и восточной. На протяжении последующих лет тенденция противостояния Западной и Восточной части Украины только усугублялась: произошло «размежевание и консолидация населения Украины на оси «Запад-Восток». На Западе Украины население консолидируется на основе своей исторической памяти и соответствующего ей чувства – «вырваться из-под гнета России». Консолидация населения Восточной Украины осуществляется на основе исторической памяти и соответствующего чувства «социально-культурной связи с Россией». Население Центра Украины в этих условиях, балансируя между Западом и Востоком <...> склоняясь более в сторону Запада, но не консолидируясь с ним полностью в силу несколько отличного исторического опыта»<sup>185</sup>.

***Итоги «Оранжевой / помаранчевой революции» значимые для украинского национализма:***

- Восточная и западная части Украины обрели источник сепарационной идентификации друг в друге. В дальнейшем «революции», происходящие в Украине, опирались на реальные и мнимые противоречия между «Западом» и «Востоком». Были разработаны технологии, довольно эффективные, для того, чтобы средствами воздействия на сознание усилить эти противоречия между двумя полюсами и, таким образом, превратить противоречия в раскол. Очевидцы «Оранжевой / помаранчевой революции» писали о том, что все протесты были буквально пропитаны национализмом. Русскоязычные киевляне упорно доказывали, что «бандеровцы» – это украинские национальные герои. Среди молодежи было популярным высказывание о том, что «у москалей в генах шовинизм и рабство, а украинцы – свободолюбивая европейская нация».

- Открытое, лавинообразное вхождение националистических кадров во власть, их доминирование и мимикрия части аппарата управления над довлеющими националистическими кадрами.

- Беспрецедентная государственная поддержка националистических идей, их внедрение в массы, в т.ч. в форме «украинизации» всех сфер общественной жизни, церкви и т.д.

- Начало дифференциации националистов на умеренных и радикальных, отличающихся не целями, а методами. Сращивание радикальных

<sup>185</sup> Головаха Е., Панина Н. Основные этапы и тенденции трансформации украинского общества: от перестройки до «оранжевой революции» - Социология: теория, методы, маркетинг, 2006. - № 3. – С. 32-51; Социология свидетельствует: раскол Украины усугубляется URL:<http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2006/10/25/4407370/>; Будущее Украины. Все сценарии URL:<https://www.proza.ru/2011/07/05/113>

националистов с другими радикальными социальными группами (спортивные фанаты, человеконенавистники – охотники на людей и т.д.). После государственного переворота националистическую идеологию, в той или иной мере, начали использовать практически все политические партии и общественные движения. Например, праворадикальная националистическая партия «Правый сектор» на выборах набрала всего 2%, но такой маленький процент поддержки связан с ее крайним радикализмом, который отпугивает потенциальных избирателей. А вот умеренные националисты, такие, например, как представители партии «Батькивщина», более симпатичны электорату в силу конструктивных высказываний, но, тем самым, представляют большую опасность, чем радикалы. Умеренная националистическая риторика является востребованной украинским обществом.

*Представляется, что все «революции», происходившие на территории современной Украины*, начиная с «Революции на граните», взаимосвязаны между собой. Так, кампания против Кучмы, развернутая в 2000 г., была подготовкой к «Оранжевой / помаранчевой революции» 2004 г., а затем «Евромайдана» 2013 г., по нескольким параметрам: оба майдана, и 2004 г. и 2013 г., были организованы при помощи определенной части действующей власти и при поддержке олигархов, а также при использовании социального протеста населения и ранее внедренных националистических парадигм. Правда, в отличие от первого майдана, который носил относительно ненасильственный характер, «Евромайдан» привел к государственному перевороту, созданию новых националистических партий и общественных движений<sup>186</sup>, к приходу к власти украинских националистов, что привело к расколу государства, потере территорий и войне. При этом формула: «Против сотрудничества с Россией, за сотрудничество с Европой» была актуальной как в ноябре 2004 г., так и в ноябре 2013 г.<sup>187</sup>.

События 2004 и 2013 гг. отличаются осью надежд: «Оранжевая / помаранчевая революция» была националистической в смысле формирования на националистической основе государственности, открытия социальных лифтов в пользу националистических кадров, выхода из сферы интересов Российской Федерации. В событиях ноября 2013 г. часть граждан Украины поддерживала националистические силы фактически для перехода украинской государственности под внешний контроль, т.к. ассоциация с Европейским Союзом рассматривалась как способ ликвидации коррупции во

<sup>186</sup> Стенограмма пресс-конференции Виктора Януковича, 28 февраля 2014 года URL: <http://trueinform.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=25260>

<sup>187</sup> Владиславлева Т.Б. Россия и расширяющийся Европейский Союз: проблемы и перспективы // Знание. Понимание. Умение, 2005. – № 2. – С. 112-118.

власти, реформирования системы управления на европейский лад, включая все виды защищенности личности. Но, развиваясь, «Евромайдан» все равно приобрел формат националистической революции с тенденцией к формированию тоталитарно-националистического строя, опорой на радикальные националистические силы как ударные части и умеренные (в методах, но не в целях) националистические силы как опору не вполне легитимной власти.

Майдан 2013 г., в отличие от событий 2004 г., носил неприкрыто насильственный характер, что свидетельствует об окончательном «возрождении» украинского национализма. Начиная с ноября 2013 г., к националистически-ориентированному среднему классу примкнул нижний класс, маргинальный слой общества, разделивший националистические идеи, прежде всего, в надежде на экономический и социальный лифт. Однако, для основной массы и среднего, и нижнего классов лифт не сработал, изменили свое положение в обществе только единицы. Это не сформировало массивных проявлений недовольства, прежде всего за счет действий украинской власти, всячески либо снижающей, либо перенаправляющей их агрессию. Одновременно националисты, преимущественно радикальные, не оставляют усилий для более полного вхождения во власть и влияния на процессы, происходящие на Украине.

В марте 2017 г. украинские радикальные националисты в очередной раз, начиная с 1944 г., подписали манифест об объединении усилий. Документ подписывали представители всеукраинского объединения «Свобода», партии «Национальный корпус», созданной на базе националистического батальона «Азов», а также «Правого сектора». Глава ВО «Свобода» О. Тягнибок отметил, что манифест – это стратегический план развития украинского государства. Реализация данного манифеста возможна лишь тогда, когда окончательно националисты придут к власти<sup>188</sup>. В этом манифесте указано, что его подписанты выступают за образование Балто-Черноморского Союза, разрыв дипломатических отношений с Российской Федерацией, возвращение Украине статуса ядерного государства, закрепление права на свободное владение оружием, введение действенной процедуры импичмента президента, создание единой церкви с центром в Киеве<sup>189</sup>. В подписании этого манифеста усматривается реализация требования А. Гитлера о необходимости экспансии идей национализма: «Национал-социализм принципиально берет себе право

---

<sup>188</sup> Манифест "Свободы", "Правого сектора" и "Национального корпуса" URL: <https://112.ua/mnenie/manifest-svobody-pravogo-sektora-i-nacionalnogo-korpusa-polnyy-tekst-378152.html>

<sup>189</sup> Там же.

навязывать свои принципы всей германской нации, не останавливаясь перед границами тех или иных государств»<sup>190</sup>.

На сегодняшний день активно ведется пропаганда о том, что Украина – великая сильная страна, которая имеет сильнейшую армию. Но есть один враг – Российская Федерация. Кстати, и в «революции» 2004 г., и во время «Евромайдана» враг был всегда один – Российская Федерация. Украинский национализм во многом сформирован на мифах, например, истории о «древних украх», «героях-бандеровцах», и включает новых героев – так называемую «небесную сотню». Ментальность украинского общества пронизана имперской идеологией, но она не подкреплена имперским правом, которое защищало бы слабых.

***Предварительные итоги «Евромайдана» 2013 г., значимые для украинского национализма:***

I. Снижение темпа самоидентификации с компенсаторным усилением сепарационной идентификации (негативной в адрес части населения страны и соседнего государства с обобщающим наименованием «русские» и всяческими унижающими производными («русня» и т.п.) и эпитетами («вата», «Мордор» и т.п.) и позитивной к «западным ценностям»).

II. Закрепление в вертикалях власти всех видов и самых разных уровней националистической массы чиновничества (1 – искреннего, чаще умеренного; 2 – сочувствующего; 3 – мимикрировавшего).

III. Разрушительный в ближней и среднесрочной перспективе переход на стандарты ЕС, НАТО и других западных структур, приводящих к убыткам от разрыва имевшихся связей, несформированности и скудности связей новых, расходам на модернизацию без гарантии востребованности продукции.

IV. Утрата государственной монополии на легитимное насилие, формирование законности.

Первый итог приводит к формированию многоуровневой национальной нетерпимости, от бытовой до государственной, объект которой относительно однороден – все, что так или иначе связано с русской идентичностью. При этом высока вероятность перехода от одновалентной сепарационной идентификации к поливалентной (другие граничащие государства). Причем эта нетерпимость укоренена уже на уровне малолетних граждан Украины и будет как минимум в среднесрочной, а скорее всего и в дальней перспективе существенным элементом отношений с украинским государством для Республик, Российской Федерации, Польши, Венгрии, Румынии и др. и всех структур, которые могут с ними ассоциироваться.

<sup>190</sup> Гитлер А. Моя борьба. – Харьков: ООО «Свитовид», 2003. – С. 583.

Второй итог приводит к формированию принципиальной недоговороспособности основной массы украинских управленцев (государственного и негосударственного сектора) основных вертикалей власти и ключевых ее уровней с Республиками, Российской Федерацией, Польше, Румынией, Венгрией и др.

Третий итог формирует тренд промышленно-экономической деградации украинского государства до нижних уровней производства (добыча, первичная обработка) с акцентированием (в силу наличия условий и легкости трансформации) аграрной сферы.

Четвертый итог приводит к росту преступности в ближне- и среднесрочной перспективе, к установлению неконтролируемых Киевом (центральной властью) режимов в отдельных регионах в среднесрочной перспективе. Это еще более снижает потенциальную договороспособность украинского государства.

Подводя итоги исследования феномена «украинского нацизма», приходим к тому, что целенаправленные действия по формированию национальной общности и пропаганде национальной самобытности цели формирования национального самосознания в Новой истории наиболее отчетливо проявляются в Германии, где итогом стало объединение разрозненных 28 немецких государств и 4 вольных городов вокруг Пруссии в единую мощную империю<sup>191</sup>. Существенными факторами были: а) экономические интересы формирующейся буржуазии и примкнувшей к ней части аристократии, прежде всего – прусского юнкерства; б) необходимость противостояния внешней агрессии (Наполеоновские войны) и в) целенаправленная внутренняя и внешняя политика прусского юнкерства, прежде всего первого канцлера Германской империи – Отто фон Бисмарка. С необходимыми изменениями потенциал процессов роста национального самосознания неоднократно использовался (прежде всего Германской империей и ее предшественниками) в качестве средства достижения агрессивных целей. Впервые уже в Новейшей истории это оружие было использовано в ходе Первой мировой войны, прежде всего против многонациональной Российской империи: «без помощи германского империализма ... Любинский и другие негодяи на Украине, Эрих и Маннергейм в Финляндии, балтийские бароны не справились бы ... Но национальный сепаратизм ..., реальные классовые противоречия и

---

<sup>191</sup> Ротштейн Ф.А. Из истории Пруско-Германской империи. – М. – Л.: Издательство Академии наук СССР, 1948. – 240 с.

соотношение военных сил привели к германской интервенции»<sup>192</sup>. Р. Люксембург вторит и Н.И. Ульянов: «Украинский национализм победил при поддержке внешних сил и обстоятельств, лежащих за пределами самостийнического движения и за пределами украинской жизни вообще. Первая мировая война и большевистская революция – вот волшебные слоны, на которых ему удалось въехать в историю»<sup>193</sup>.

Далее в событиях XX века украинский национальный сепаратизм, направленный против других славянских народов, неоднократно использовался<sup>194</sup>. «Чтобы ослабить волю народов к сопротивлению, немецко-фашистские оккупанты стремились внести разлад не только между разными национальностями той или иной страны. Они также проводили политику на расчленение одной и той же национальности, искусственно возводя частные различия в диалектах, одежде, нравах и обычаях одного и того же народа, но проживающего в разных районах, в якобы самостоятельные национальные признаки»<sup>195</sup>.

В 1991 г. М.И. Семиряга констатировал, что интенсивное, целенаправленное и планомерное идеологическое воздействие гитлеровской пропаганды, формирующей национальный сепаратизм и националистическое мышление, на народы СССР не прошло бесследно<sup>196</sup>, тем самым подтверждая реализацию надежд главного идеолога нацизма Й. Геббельса<sup>197</sup>. Это связано во многом с тем, что «исключительная привлекательность идеологии национализма для массового сознания объясняется тем, что национализм обеспечивает своих адептов неотъемлемым правом быть кем-либо, не становясь им»<sup>198</sup>, т. е. без существенных затрат каких-либо ресурсов позволяет претендовать на исключительность и привилегии, что весьма существенно в периоды экономического кризиса, социальной стагнации, аномии (именно

<sup>192</sup> Люксембург Р. Рукопись о русской революции / О социализме и русской революции. – М.: Издательство политической литературы, 1991. – С. 306-333.; С. 321.

<sup>193</sup> Ульянов Н.И. Происхождение украинского сепаратизма / . – М.: Издательство «ИНДРИК», 1996. – 288 с., С. 268.

<sup>194</sup> Украинские националистические организации в годы Второй мировой войны. Документы: в 2 т. Т. 1: 1939-1943/под ред. А.Н. Артизова.- М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012.- 878с.

<sup>195</sup> «Парад суверенитетов» URL: <http://oldru.com/newstory3/16.htm>; Парад суверенитетов, или Как начинался «период полураспада» СССР? URL: <http://netler.ru/articles/parad.htm> ; НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭНЦИКЛОПЕДИЯ β ПАРАД СУВЕРЕНИТЕТОВ URL:<http://politike.ru/termin/parad-suverenitetov.html>; “Парад суверенитетов” и судьба реформ. Середина 1990 — середина 1991 г. URL: <http://uristinfo.net/istorija-rf/199-istorija-rossii-19172009--barsenkov-vdovin/4993--3-parad-suverenitetov-i-sudba-reform-seredina-1990--seredina-1991-g.html>

<sup>196</sup> Семиряга М.И. Тюремная империя нацизма и ее крах.- М.: Юридическая лит.,1991-384с.

<sup>197</sup> Геббельс Й. Дневники 1945 года. Последние записи: пер. с нем. / Вступ. слово и общ. ред. А.А. Галкина. – Смоленск: «Русич», 1998. – 416 с.

<sup>198</sup> Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Дегуманизация искусства и другие работы. Эссе о литературе и искусстве. Сборник. / пер. с исп.. – М.: Радуга, 1991. – 639 с., С. 40-229.

поэтому основное произведение А. Гитлера, утверждающее различие рас и превосходство одних рас над другими и отдельных личностей внутри расы над остальными, т.е. принципы: а) разделения людей на сверхчеловеков и недочеловеков, б) фюрерства, т.е. беспрекословного подчинения масс вождю<sup>199</sup> обрело популярность в годы экономического кризиса и аномии 20-х годов XX века).

Окончание холодной войны демонтажем многонационального СССР сопровождалось так называемым «парадом суверенитетов» в 1988-1991 гг., в ходе которого имели место физические столкновения, в т.ч. с применением оружия во многих регионах, но не на Украине<sup>200</sup>. Имела место ложно истолкованная национально-освободительная идея, когда Центр перестал заниматься перераспределением ресурсов и пострадали дотационные регионы с моноукладной экономикой, в результате чего в силу непонимания основных закономерностей цивилизационного процесса<sup>201</sup> его (Центр) стали считать негативным фактором. В этот период в УССР осуществляется относительно мирная и, что наиболее важно, успешная с точки зрения реализации поставленных задач, акция «Революция на граните». Проявленная властью слабость в определенной мере отражала (с учетом местных особенностей) вышеперечисленные факторы, способствовавшие становлению еще Германской империи: а) экономические интересы формирующегося партийно-комсомольского олигархата, необходимость в опережении конкурентов в накоплении материальных активов и финансовых ресурсов; б) отсутствие консолидирующей внешней агрессии и активизация национального сепаратизма; в) отсутствие внятной как внутренней, так и внешней политики.

Фактически эта акция проявила, кроме слабости власти, живучесть и актуальность националистической идеи «монационального государства в этнокультуральных границах» С. Бандеры. Не имея доказательств в пользу западной поддержки развития украинского национализма извне, можем указать на смену цели с обретением Украиной государственности – взамен национальному сепаратизму идет формирование национальной идеи и способных к ее внедрению и осуществлению кадров на основе националистической украинской идеологии. Этот процесс требовал ресурса:

<sup>199</sup> Гитлер А. Моя борьба. – Харьков: ООО «Свитовид», 2003. – 704 с., С. 583.

<sup>200</sup> «Парад суверенитетов» [URL: <http://oldru.com/newstory3/16.htm>; Парад суверенитетов, или Как начинался «период полураспада» СССР? URL:<http://netler.ru/articles/parad.htm> ; Национальная политическая энциклопедия: «парад суверенитетов» URL: <http://politike.ru/termin/parad-suverenitetov.html>; “Парад суверенитетов” и судьба реформ. Середина 1990 — середина 1991 г. URL: <http://uristinfo.net/istorija-rf/199-istorija-rossii-19172009--barsenkov-vdovin/4993--3-parad-suverenitetov-i-sudba-reform-seredina-1990--seredina-1991-g.html>

<sup>201</sup> Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс // Дегуманизация искусства и другие работы. Эссе о литературе и искусстве. Сборник. / пер. с исп.. – М.: Радуга, 1991. – С. 40-229.

временного, материального, кадрового. Ситуация 90-х гг. была достаточно благоприятна для этого с учетом: а) изначально относительного попустительства властей и известной «рыхлости» как внешней, так и внутренней политики; б) перераспределения и накопления капитала, не только обеспечивавшего материально украинский национализм, но и в определенной мере маскировавшего его развитие; в) наличия разнообразных протестных настроений в обществе (по большей части социально-экономических). В этих благоприятных условиях украинский национализм формировался в течение почти десятилетия, когда накопившиеся количественные изменения потребовали качественных перемен.

К концу XX века де-факто были сформированы потребности украинских националистов в: а) определении внутренней политики в рамках все той же максимы С. Бандеры о мононациональности и этнокультуральных границах; б) определении внешней политики как проевропейской. Инструментами для этого были: а) вхождение националистических кадров в институты власти; б) декларирование отказа от восточного вектора развития и сотрудничества; в) формирование национального самосознания, прежде всего у молодых поколений и локализация других возможностей влияния на него иных мировоззрений. Однако имелись не все предпосылки для таких радикальных перемен, поэтому акция «Украина без Кучмы» была подавлена.

Следует отметить, что, по сравнению с размахом акции, реакцию власти можно расценить как достаточно мягкую. Реванш насупил в 2004 г., когда украинский национализм созрел для открытого масштабного насилия, включая физическое, его пропаганды для достижения целей. По сути, украинское государство с опозданием дозрело до «парада суверенитетов» в той негативной форме, когда для закрепления государственности и национальной идентичности потребовалось пролитие крови (вслед за Нагорным Карабахом, Ферганой, Сумгаитом, Новым Узенем, Баку, Душанбе, Сухуми, Тбилиси конца 80-х – начала 90-х гг.)<sup>202</sup>. Еще Й. Геббельс (1945) указывал на значительную эффективность пропаганды необходимости объединения именно на фоне военных действий для роста национального самосознания<sup>203</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что люди, которые проживают на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской

<sup>202</sup> «Парад суверенитетов». URL:<http://oldru.com/newstory3/16.htm>; Парад суверенитетов, или Как начинался «период полураспада» СССР? URL:<http://netler.ru/articles/parad.htm>; Национальная политическая энциклопедия: Парад суверенитетов. URL:<http://politike.ru/termin/parad-suverenitetov.html>; «Парад суверенитетов» и судьба реформ. Середина 1990 – середина 1991 г. URL:<http://uristinfo.net/istorija-rf/199-istorija-rossii-19172009--barsenkov-vdovin/4993--3-parad-suverenitetov-i-sudba-reform-seredina-1990--seredina-1991-g.html>

<sup>203</sup> Геббельс Й. Дневники 1945 года. Последние записи: пер. с нем. / Вступ. слово и общ. ред. А.А. Галкина. – Смоленск: «Русич», 1998. – 416 с.



Народной Республики, стали жертвами «украинского нацизма», который хоть и подвергся «запрету» и «гонению» (после Нюрнбергского процесса), но вновь актуален и востребован, что подтверждается голосованием против резолюции ООН, осуждающей героизацию нацизма, такими странами, как США и Украина<sup>204</sup>.

Суть данной резолюции, как пояснил заместитель директора департамента российского МИД Г. Лукьянцев, заключается в осуждении проявлений расизма, которое стало вызовом для всего международного сообщества, а не в «реанимации» отголосков прошлого. При этом, представитель США сообщил, что «нацизм – наш самый худший враг» и «американские солдаты проливали кровь в борьбе с ним на чужой земле». Вместе с тем он призвал остальные страны проголосовать против, т.к. США считают проект резолюции «политической контрверсией». Кроме того, американский дипломат заявил, что резолюция предлагает «наказывать за свободу слова»<sup>205</sup>.

Украинский представитель в целом повторил другими словами озвученное представительницей США, добавив, что «авторы резолюции манипулируют историческими фактами»<sup>206</sup>. Такого рода резолюция принимается ежегодно с 2005 г.; в дальнейшем несколько раз только США и Украина голосовали против.

## Выводы к главе 1

Подводя итоги, необходимо сделать следующие выводы:

1. Историко-правовой анализ эволюции гуманитарной мысли на протяжении веков свидетельствует о том, что идея защиты человека от бедствий военного времени сопровождала человечество с ранних периодов его развития, поступательно развиваясь от обычаев милостивого отношения к противнику и побежденным до становления системы правовых норм профильного характера.

2. В процессе становления современного права войны как составной части международного права, характерным проявлением является диалектическое единство двух аспектов международных военных отношений, которые рассматриваются как с точки зрения легальных процедур начала и

---

<sup>204</sup> США и Украина не поддержали резолюцию ООН против героизации нацизма 15.11.2018. URL: <https://ria.ru/word/20181115/1532900558.html>

<sup>205</sup> Там же.

<sup>206</sup> Там же.

прекращения войны в соответствии с нормами права, так и с точки зрения уважительного обращения с лицами и имуществом, затронутыми военными действиями.

3. Заключение договоров о правилах ведения войны началось в 60-е годы XIX века, когда с интервалом в четыре года состоялись две международные конференции – в Женеве в 1864 г. и в Санкт-Петербурге в 1868 г., – результатом которых явилось заключение основополагающих договоров, касающихся вопросов права вооруженных конфликтов.

4. В международной доктрине до сих пор не выработано единого понимания проблем международного гуманитарного права, представленное как отрасль права, нет единства относительно его содержания и предмета правового регулирования. Наиболее ярко это проявляется в том, что до настоящего времени не разработаны единые терминологические подходы к этимологическому наименованию самой отрасли и ее дефинитивной характеристике. Считаем, что наиболее продуктивной представляется доктринальная позиция, в соответствии с которой отрасль должна именоваться «международное гуманитарное право» (МГП) и определяться как совокупность международно-правовых принципов и норм по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов, регулирующих отношения между участниками конфликта в гуманитарной сфере по применению средств и методов ведения вооруженной борьбы, защиты и восстановления правового положения всех категорий индивидов, а также устанавливающих ответственность за их нарушения.

5. Вооруженным конфликтом, не носящим международный характер (немеждународным вооруженным конфликтом), является продолжительное и непрерывное вооруженное противостояние, наступившее только в пределах одного государства между силами правительства и антиправительственными отрядами (повстанцами, сепаратистами), которые установили контроль над частью территории этого государства, поддерживаются населением этой территории, организованы и сформировали органы, ответственных за их действия.

6. Развитие норм международного права, призванных регулировать отношения, возникающие при внутреннем вооруженном конфликте, в настоящее время не закончено и продолжает развиваться на международных площадках. В процессе развития норм международного права, призванных регулировать отношения, возникающие при внутреннем вооруженном конфликте (или не носящем международный характер), с полной уверенностью можно выделить четыре периода становления (четыре этапа развития): 1 этап – итоги гражданской войны в Испании (1936-1939 гг.); 2 этап – результаты

проведенных Женевских конференций 1949 года; 3 этап – ратификация результатов Дипломатической конференции 1974-1977 гг.; 4 этап – появление «многополярного» мира (с 2000 г.).

Нормы МГП, как и нормы других отраслей современного международного права, воспринимаются национальными правовыми системами посредством имплементации.

7. В конфликтах немеждународного характера воюющие силы оппозиции пользоваться защитой Женевских конвенций не могут. Однако, в данном случае в силу вступает другое право, а именно право прав человека. Отсюда нельзя утверждать, что воюющие лица полностью остаются без защиты. Касательно остальных лиц, то в теории права коллизий и спорных моментов относительно определения прав жертв войны не возникает. Лица, попадающие под защиту Женевских конвенций, могут рассчитывать в кратчайшие сроки на медицинскую помощь и уход, гуманитарную помощь, гуманное отношение с обеих сторон конфликта, им также предоставляются и иные гарантии, определенные конвенциями.

8. Украинская нация, являясь исторически молодой и цивилизационно незрелой, переживает этап становления, связанный с формированием идентичности. В силу ряда обстоятельств как внутреннего, так и внешнего характера преобладает отторжение родственных славянских народов и, соответственно, граничащих государств. Это делает украинскую нацию потенциально агрессивной как во внешней, так и во внутренней политике на период, исчисляемый жизнью нескольких поколений. Он же определяет для руководства украинского государства, независимо от формы государственного устройства, внешнеполитических симпатий, предпочтений и выборов, необходимость уничтожения проявлений пророссийского сепаратизма на Донбассе как угрозы формирования украинской государственности на основе национального самосознания.

9. Начиная с первого, относительно мирного открытого проявления националистически-ориентированных требований на Украине в 1990 г., пользуясь всеми видами властной поддержки (и попустительства) националистически-ориентированные кадры (а также примкнувшие к ним и мимикрировавшие) неуклонно заполняют властные государственные и негосударственные структуры на всех уровнях. После событий 2000 г. этот процесс ускорился, а после событий 2004 г. стал лавинообразным. Этот фактор был недооцениваем пророссийскими политиками на Украине, однако именно он определяет внутреннюю и внешнюю политику украинского государства на относительно длительный период. Он же определяет существенную поддержку деятельности и умеренных, и радикальных националистов, которые отличаются

только степенью одобрения уровня открытой жестокости методов формирования украинской государственности на основе национального украинского самосознания.

10. Люди, которые проживают на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, стали жертвами «украинского нацизма», который хоть и подвергся запрету (после Нюрнбергского трибунала), но вновь актуален и востребован, и представляется новым вызовом для всего международного сообщества.

## ГЛАВА 2. НЕПРИЗНАННЫЕ ГОСУДАРСТВА: ПОНЯТИЕ, ТИПОЛОГИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ

### 2.1. Непризнанные государства: понятийный аппарат и таксономия

#### *2.1.1. Некоторые общетеоретические проблемы*

В предлагаемой главе достаточно много внимания уделяется классификационному подходу и моделированию как методам упорядочивания имеющейся информации. Именно поэтому данную главу предваряет небольшое рассмотрение общетеоретических проблем моделирования и классификации.

##### *2.1.1.1. Современные воззрения на метод моделирования*

На современном этапе развития эпистемологии общефилософское понимание моделирования как метода научного познания связывают, прежде всего, с работами В.А. Штоффа, наиболее полная из которых опубликована в 1966 г.<sup>207</sup> Заданное в указанной работе определение: «под моделью понимается такая мысленно представляемая или материально реализуемая система, которая, отображая или воспроизводя объект исследования, способна замещать его так, что ее изучение дает нам новую информацию об этом объекте»<sup>208</sup>, с учетом сделанных ниже автором уточнений, о том, что любая модель – это средство отражения объективной действительности<sup>209</sup>, в той или иной форме представления используется по настоящее время без существенных изменений. Следует отметить, что автором в большей мере рассматриваются модели, их сущность, строение и функции, а процессу их создания – моделированию, понимаемому здесь как метод, внимание практически не уделяется. Практически ограничившись замечанием о том, что «отношение модели к моделируемому объекту есть... отношение не тождества, а аналогии»<sup>210</sup>.

Моделирование как некая часть эмпирического знания, преимущественно используемая в виде натурального понятия, применяется довольно давно, достаточно вспомнить модель купола собора Св. Петра в г. Риме, созданную Микеланджело Буонарроти в 1547 г. для проверки расчетов<sup>211</sup>. Однако статус метода научного исследования оно обретает во второй половине XIX века, когда происходит переход от спорадического использования вещных моделей к систематическому их употреблению и, главное, к мысленному (идеальному)

<sup>207</sup> Штофф В.А. Моделирование и философия – М.-Л.: Издательство «Наука», 1966. – 302 с.

<sup>208</sup> Там же, С. 19.

<sup>209</sup> Там же, С. 227.

<sup>210</sup> Там же, С. 139.

<sup>211</sup> Микеланджело Буонарроти / сост. М.Я. Либман. – М.: Советский художник, 1964. – 33 с. : 46 вкл. л. репрод.; Эрпель Ф. Микельанджело / Пер. с нем. С. Данильченко. — Берлин: Хеншель, 1990. – 72 с.

моделированию<sup>212</sup>. Основой для научного метода моделирования послужила теория подобия французского математика Ж.Л.Ф. Бертрана<sup>213</sup>, который сформулировал первую теорему подобия – о существовании инвариантов, т.е. определенной законами природы взаимосвязи величин, характеризующих явление и, соответственно, подобии объектов со сходными конфигурациями величин («констант подобия»)<sup>214</sup>. Дальнейшее развитие теории подобия привело к формированию второй теоремы – о критериях подобия – и третьей – о необходимых и достаточных условиях подобия. Теория подобия утверждает, что абсолютное подобие может иметь место лишь при замене одного объекта другим, точно таким же. При моделировании абсолютное подобие невозможно, и необходимо, чтобы модель достаточно адекватно отображала исследуемую сторону функционирования объекта.

В целом, метод моделирования определяется как практически и/или теоретически опосредованное изучение некоего объекта посредством промежуточной служебной системы, которая находится в объективном соответствии с указанным объектом, способна его замещать и дает релевантную информацию о нем<sup>215</sup>. Обоснование того, что именно процедура аналогии является основой моделирования, за счет отражения различных степеней и характера сходства<sup>216</sup>, и послужило основой для дальнейшего развития метода моделирования.

Общие свойства моделей<sup>217</sup>:

1) адекватность – это степень соответствия модели тому реальному явлению (объекту, процессу), для описания которого она строится,

2) конечность – модель отображает оригинал лишь в конечном количестве его отношений и, кроме того, ресурсы моделирования конечны,

<sup>212</sup> Глинский Б.А. Познавательные возможности научного моделирования // Современные проблемы теории познания диалектического материализма. Том II. Истина, познание, логика / Под ред. М.Б. Митина, В.С. Молодцова, И.С. Нарского, Т.И. Ойзермана, В.С. Швырева. – М.: Издательство «Мысль», 1970. – С. 397-424.

<sup>213</sup> Боголюбов А.Н. Бертран Жозеф Луи Франсуа // Математики. Механики. Биографический справочник. – Киев: Наукова думка, 1983. – 639 с.

<sup>214</sup> Кирпичев М.В. Теория подобия. – М.: Изд. АН СССР, 1953 – 94 с.; Веников В.А. Теория подобия и моделирования. – М.: Высшая школа, 1976. – 479 с.

<sup>215</sup> Новик И.Б. Вопросы стиля мышления в естествознании. – М.: Политиздат, 1975. – 144 с.; Бунге М. Философия физики: Пер. с англ. Изд. 3-е. – М.: Едиториал УРСС, 2010. – 320 с.; Штофф В.А. Моделирование и философия. – М.-Л.: Издательство "Наука", 1966. – 302 с.; Глинский Б.А. Познавательные возможности научного моделирования // Современные проблемы теории познания диалектического материализма. Том II. Истина, познание, логика / Под ред. М.Б. Митина, В.С. Молодцова, И.С. Нарского, Т.И. Ойзермана, В.С. Швырева. – М.: Издательство «Мысль», 1970. – С. 397-424.

<sup>216</sup> Штофф В.А. Моделирование и философия. – М.-Л.: Издательство "Наука", 1966. – С. 147.

<sup>217</sup> Музыкин С.Н., Родионова Ю.М. Системный анализ. – М.: МГАПИ, 2003. – 199 с.; Лернер Э.Ю. Конспект лекций по общей теории систем. [URL: <http://kek.ksu.ru/eos/ots/lerner.pdf>]; [http://fevt.ru/load/svoistva\\_modeli/68-1-0-271](http://fevt.ru/load/svoistva_modeli/68-1-0-271).

- 3) упрощенность – модель отображает только существенные стороны объекта,
- 4) полнота – учтены все необходимые свойства,
- 5) приближительность – действительность отображается моделью грубо или приближительно,
- 6) информативность – модель должна содержать достаточную информацию о системе – в рамках гипотез, принятых при построении модели,
- 7) потенциальность – предсказуемость модели и ее свойств.

#### *2.1.1.2. Технологии мысленного моделирования*

Поставленная задача – описание моделей непризнанных/частично признанных государств – предполагает очевидный выбор из всего многообразия разновидностей моделей и способов их построения, мысленного моделирования. В ходе исследования фрагмента объективной реальности, представляющей изучение объектов (предметов либо явлений) их свойств и отношений<sup>218</sup>, исследователь выделяет некий набор значимых. Реальный объект, будучи неисчерпаем в своих свойствах и отношениях, представлен в эмпирическом познании ограниченным набором признаков. Эту абстракцию реального объекта принято обозначать как эмпирический объект, т.е. по сути как абстрактный объект, сформированный в результате изучения значимого фрагмента объективной реальности. Дальнейшее предполагает сравнительно-сопоставительный анализ эмпирических абстрактных объектов с уже существующими, сформированными на базе знаний и опыта исследователя, теоретическими объектами<sup>219</sup>. В результате, *mutatis mutandis* (соответствующих необходимых изменений) формируется умозрительная образная модель в смысле, заложенном В.А. Штоффом, все преобразования в которой осуществляются мысленно<sup>220</sup>. Существенное место при мысленном наглядном моделировании занимает макетирование. Мысленный макет может применяться в случаях, когда протекающие в реальном объекте процессы не поддаются физическому моделированию, либо может предшествовать проведению других видов моделирования. В основе построения мысленных макетов также лежат аналогии, но обычно базирующиеся на причинно-следственных связях между явлениями и процессами в объекте. Таким образом, мысленное моделирование является специальным содержательным типом теоретического рассуждения<sup>221</sup>. В ходе мысленного моделирования

<sup>218</sup> Уемов А.И. Вещи, свойства и отношения. – М.: Издательство академии наук СССР, 1963. – 184 с.

<sup>219</sup> Степин В.С. История и философия науки: Учебник для аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук / В.С. Степин. – М.: Академический Проект; Трикста, 2011. – 423 с.

<sup>220</sup> Штофф В.А. Моделирование и философия. – М.-Л.: Издательство "Наука", 1966. – С. 26.

<sup>221</sup> Илларионов С.В. Теория познания и философия науки / С.В. Илларионов. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 535 с.

рассматривается взаимодействие нескольких объектов (модель процесса, содержащего несколько стадий). При этом принимается, что результат взаимодействия на каждом этапе принципиально известен. Отсюда приращение знания происходит «в результате рассмотрения взаимодействия разных элементов или совокупности этапов как целостной системы»<sup>222</sup>.

Основной методический регулятив метода мысленного моделирования задается тем, что результат взаимодействия каждого из выделенных эмпирических абстрактных объектов (элементов, свойств, отношений) на каждом этапе рассуждения считается принципиально известным. Отсюда «каждый элемент и каждый его (*т.е. моделирования*) этап должны быть хорошо определен предшествующим знанием (опытом или теорией)»<sup>223</sup>. Обозначим его как регулятив обоснованности, т.е. требование осуществлять моделирование не только на максимально возможной эмпирической базе, но и с учетом теоретической как общенаучной, так и специальной, в том числе и прецедентной базы данных. Еще один регулятив определен аналогией как гносеологической основой моделирования. Обозначим его как регулятив умозаключения по аналогии, сущность которого состоит в необходимости максимально возможного сопоставления признаков реальности и модели с учетом их значимости (основные и второстепенные), а также вектора (совпадения и различия).

Таким образом, метод моделирования в целом можно определить как универсальную (эмпирическую и теоретическую) форму познавательной деятельности, основанную на принципе аналогии, направленную на формирование модели объективной реальности. Ограничения использования представлены гипотетичностью метода (вероятность результата моделирования) и условностью интерпретаций модели (приблизительность вывода, носящего ориентирующий исследователя характер).

В общенаучной и методологической литературе типология моделей представлена относительно описания самой процедуры моделирования довольно скудно. Так, М. Бунге, указывая на полисемантическую природу термина «модель», выделял такие типы<sup>224</sup>: 1) модель как наглядное представление; 2) модель как механизм в широком смысле понятия, «включающем и немеханические механизмы»<sup>225</sup>; 3) модель как теория, которая может быть истолкована и в абстрактном, и в реальном аспектах за счет взаимоперехода интерпретаций; 4) модель как некое множество утверждений,

<sup>222</sup> Там же, С. 393.

<sup>223</sup> Там же, С. 396.

<sup>224</sup> Бунге М. *Философия физики*. Пер. с англ. Изд. 3-е. – М.: Едиториал УРСС, 2010. – 320 с.

<sup>225</sup> Там же, С. 165.



позволяющих уточнить предположение, формируемое из общей гипотезы, в которую были введены дополнительные гипотезы и конкретизированы данные.

### 2.1.1.3. Моделирование и аналогия

Анализ философского и общеметодологического содержания понятия аналогии применительно к моделированию необходим, исходя из недостаточной его систематизированности в философской и научной литературе. Прежде всего, следует отметить, что аналогия как метод познания представлена в большей части в научно-справочных изданиях, а монографических исследований доступно немного, к основным из которых отнесем работы А.И. Уемова<sup>226</sup>, Д. Пойа<sup>227</sup> и некоторых других, которые будут приведены далее. При этом, если первое из указанных (А.И. Уемов) рассматривает формально-логические и диалектические основания аналогии *per se*, то Д. Пойа исследует формально-логические и логико-математические основания вероятности и правдоподобности суждений, относя аналогию к индуктивному типу вывода.

Суммируя изложенное в основных источниках<sup>228</sup>, аналогия – эвристическое средство научного познания, недедуктивное умозаключение, описывающее сходство нетождественных объектов, в котором суждение о принадлежности признака некоторому объекту выводится на основании его сходства с другим объектом, и представляющее собой переход к знанию той же

<sup>226</sup> Уемов А.И. Аналогия в практике научного исследования. – М.: Издательство «Наука», 1970. – 264 с.

<sup>227</sup> Пойа Д. Математика и правдоподобные рассуждения. Т. 1: Индукция и аналогия в математике. Т. 2: Схемы правдоподобных умозаключений. Пер. с англ. / Под ред. С.А. Яновской. Изд. 3-е. – М.: Книжный дом ЛИБРОКОМ, 2010. – 464 с. (Физико-математическое наследие: математика (основания математики и логики)).

<sup>228</sup> Асмус В.Ф. Избранные философские труды. – М.: Изд-во МГУ, 1969. – С. 301-306.; Уемов А.И. Аналогия в практике научного исследования. – М.: Издательство «Наука», 1970. – 264 с.; Коэн М.Р., Нагель Э. Введение в логику и научный метод: пер. с англ. П.С. Куслия. – Челябинск: Социум, 2010. – 655 с.; Бунге М. Философия физики: Пер. с англ. Изд. 3-е. – М.: Едиториал УРСС, 2010. – 320 с.; Пойа Д. Математика и правдоподобные рассуждения. Т. 1: Индукция и аналогия в математике. Т. 2: Схемы правдоподобных умозаключений. Пер. с англ. / Под ред. С.А. Яновской. Изд. 3-е. – М.: Книжный дом ЛИБРОКОМ, 2010. – 464 с. (Физико-математическое наследие: математика (основания математики и логики).; Большая советская энциклопедия. Третье издание. – М.: «Советская энциклопедия», 1970. – Т. 1 А-Ангоб. – С. 567-568.; Канке В.А. Философия науки: краткий энциклопедический словарь. – М.: Издательство «Омега-Л», 2008. – С. 23; Лебедев С.А. Философия науки: Словарь основных терминов. – М.: Академический Проект, 2004. – С. 11; Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. - 4-е изд.-М.: Политиздат, 1981. – С. 14; Современная философия: Словарь и хрестоматия. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1995. – С. 12-13.; Краткий философский словарь / Под ред. М. Розенталя и П. Юдина. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. – С. 11; Галич А.И. Опыт философского словаря / Сост. и ст. А.А. Шевцова. – СПб: Тропа Троянова; Иваново: ИТ «Роша Академии», 2008. – С. 92-94.; Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. / Ред. коллегия: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильенков и др. – М.: Сов. энциклопедия, 1989. – С. 26-27.; Краткий словарь по логике / Д.П. Горский, А.А. Ивин, А.Л. Никифоров; Под ред. Д.П. Горского. – М.: Просвещение, 1991. – С.13-14.

степени общности. Эвристический в данном случае означает не полностью обоснованный, не совсем корректный, но при этом практически полезный алгоритм решения прикладной задачи, правильность которого для всех возможных случаев не доказана, но о котором известно, что он дает достаточно хорошее решение в большинстве случаев; означает сходство двух или большего количества объектов (предметов либо явлений) в каких-либо свойствах или отношениях. При умозаключении по аналогии знание, полученное из рассмотрения определенного объекта, переносится на другой, менее изученный (менее доступный для исследования, менее наглядный и т. п.) объект. Фактически на основе сходства объектов по каким-либо параметрам делается вывод об их возможном сходстве по другим. Аналогия – один из основных способов формирования научных гипотез, обеспечивающих возможность начала познания как процесс ограничения неизвестного до степени, доступной исследованию, источник предположений, которые затем проходят проверку более строгими дедуктивными и индуктивными методами<sup>229</sup>. При этом аналогия к уже существующим теориям рассматривается как необходимое условие работоспособности гипотезы<sup>230</sup>. К задачам, доступным для решения методом аналогии<sup>231</sup> относятся:

- 1) формирование нового знания;
- 2) разъяснение имеющего знания;
- 3) исследование объекта, недоступного прямому наблюдению;
- 4) решение задач путем сведения их к уже решенным;
- 5) выдвижение новых гипотез.

Логик и философ В.Ф. Асмус, видный представитель диалектического направления в логике, анализируя сущность аналогии, выделял два ее типа<sup>232</sup>: первый основан на простом сходстве и устанавливается посредством сравнения, применяется как в научном, так и достаточно широко во вненаучном мышлении, однако не является выводом, а только предпосылкой его. Второй представляет собой определенный тип умозаключения в виде вывода «от сходства двух предметов в одной части их признаков к вероятному сходству их в другой части признаков, когда эти признаки уже найдены в первом предмете, но еще неизвестно, окажутся ли они в другом предмете»<sup>233</sup>. Сходные

<sup>229</sup> Бунге М. Философия физики: Пер. с англ. Изд. 3-е. – М.: Едиториал УРСС, 2010. – 320 с.; Жариков Е.С. Научная проблема / Логика научного исследования. Отв. ред. П.В. Копнин и М.В. Попович. – М.: Издательство «Наука», 1965. – С. 19-44.

<sup>230</sup> Коэн М.Р., Нагель Э. Введение в логику и научный метод: пер. с англ. П.С. Куслия. – Челябинск: Социум, 2010. – 655 с.

<sup>231</sup> Краткий словарь по логике / Д.П. Горский, А.А. Ивин, А.Л. Никифоров; Под ред. Д.П. Горского. – М.: Просвещение, 1991. – 208 с., С.13-14.

<sup>232</sup> Асмус В.Ф. Избранные философские труды. – М.: Изд-во МГУ, 1969. – С. 301-306.

<sup>233</sup> Там же, С. 301.

рассуждения представлены североамериканскими исследователями, склонными скорее к позитивистскому мировоззрению и прагматизму – М.Р. Коэном и Э. Нагелем, рассматривавшими отдельно понятия аналогии и сходства как имеющие различный гносеологический вес<sup>234</sup>.

Как видим, общенаучная трактовка аналогии представлена двумя достаточно отчетливыми тенденциями – расширенной и краткой. Краткая констатирует установление сходства между объектами и вероятностным характером умозаключения с соотнесением его в оси координат «дедукция-индукция»<sup>235</sup>. Расширенная трактовка предполагает анализ умозаключений по аналогии как самостоятельного типа умозаключений, в которых совершается перенос информации от модели к прототипу<sup>236</sup>.

В зависимости от характера признака, переносимого с одного предмета на другой, различают аналогию свойств и аналогию отношений<sup>237</sup>. Аналогия свойств – это умозаключение, в котором роль переносимого признака играет признак-свойство. Аналогия отношений – это умозаключение по аналогии, в котором переносимым признаком является признак-отношение. В целом, для дальнейшего анализа данное деление скорее факультативно. Существенно здесь то, что в аналогии отношений терминами (образцом и субъектом) выступают не отдельные предметы, а системы объектов, и аналогия отношений является относительно независимой от конкретной природы тех объектов,

<sup>234</sup> Коэн М.Р., Нагель Э. Введение в логику и научный метод: пер. с англ. П.С. Куслия. – Челябинск: Социум, 2010. – С. 309-310.

<sup>235</sup> Пойа Д. Математика и правдоподобные рассуждения. Т. 1: Индукция и аналогия в математике. Т. 2: Схемы правдоподобных умозаключений. Пер. с англ. / Под ред. С.А. Яновской. Изд. 3-е. – М.: Книжный дом ЛИБРОКОМ, 2010. – 464 с. (Физико-математическое наследие: математика (основания математики и логики)); Краткий словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лехина и проф. Ф.Н. Петрова. – М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1951. – С. 30; Краткий философский словарь / Под ред. М. Розенталя и П. Юдина. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. – С. 11; Политический словарь / Под ред. проф. Б.Н. Пономарева. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1956. – С. 22; Современная философия: Словарь и хрестоматия. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1995. – С. 12-13.; Философский энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 20; Канке В.А. Философия науки: краткий энциклопедический словарь. – М.: Издательство «Омега-Л», 2008. – 328 с.; Лебедев С.А. Философия науки: Словарь основных терминов. – М.: Академический Проект, 2004. – 320 с.

<sup>236</sup> Галич А.И. Опыт философского словаря / Сост. и ст. А.А. Шевцова. – СПб: Тропа Троянова; Иваново: ИТ «Роща Академии», 2008. – С. 92-94.; Асмус В.Ф. Избранные философские труды. – М.: Изд-во МГУ, 1969. – С. 301-306.; Уемов А.И. Аналогия в практике научного исследования. – М.: Издательство «Наука», 1970. – 264 с.; Бунге М. Философия физики: Пер. с англ. Изд. 3-е. – М.: Едиториал УРСС, 2010. – 320 с.; Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. / Ред. коллегия: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильенков и др. – М.: Сов. энциклопедия, 1989. – С. 26-27.; Краткий словарь по логике / Д.П. Горский, А.А. Ивин, А.Л. Никифоров; Под ред. Д.П. Горского. – М.: Просвещение, 1991. – С.13-14.

<sup>237</sup> Асмус В.Ф. Избранные философские труды. – М.: Изд-во МГУ, 1969. – С. 301-306; Уемов А.И. Аналогия в практике научного исследования. – М.: Издательство «Наука», 1970. – С. 234; Философский энциклопедический словарь. 2-е изд. / Ред. коллегия: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильенков и др. – М.: Сов. энциклопедия, 1989. – С. 26-27.

отношения которых рассматриваются. Объекты, принадлежащие к радикально различным родам в аналогии отношений, уподобляются друг другу. Это значительно повышает образность мышления, хотя и несколько снижает вероятность истинности заключений, полученных по такой аналогии.

Подытоживая, следует указать, что исходя из поставленной цели – разработки прогностически-ориентированных описательных типов непризнанных/частично признанных государств, значимы оба (краткий – аналогия как средство установления сходства между объектами – и полный – аналогия как способ переноса информации при создании и сравнении моделей) вида аналогии. Также преимущественно будет использована аналогия отношений, т.к. и массив исходных данных, и сформированные на их основе модели непризнанных/частично признанных государств, и образцы для последующего сравнения со сформулированными моделями представляют собой сложные неиерархические системы.

#### *2.1.1.4. Моделирование и классификация*

В связи с тем, что в нижеследующем анализе непосредственно непризнанных/частично признанных государств имеющиеся данные (см. ниже) при систематизации используют классификационные подходы, целесообразно проанализировать соотношение моделирования и классификации.

Существующие определения<sup>238</sup> сводят понятие к двум основным:

1) процесс отнесения (распределения) классифицируемого объекта к определенной группе (разделу) на основе нахождения у объекта заданного признака;

2) система классов, предназначенных для характеристики качественно однородной совокупности предметов (понятий).

Очевидно, что для поставленных целей, исходя из логики понятий, существенны оба, т.к. содержание их включает как процедуру выделения системообразующего признака (первое), так и само формирование на его основе неких видов, родов, классов (второе).

---

<sup>238</sup> Новик И.Б. Вопросы стиля мышления в естествознании. – М.: Политиздат, 1975. – 144 с.; Степин В.С. История и философия науки: Учебник для аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук. – М.: Академический Проект; Трикста, 2011; Илларионов С.В. Теория познания и философия науки. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 535 с.; Коэн М.Р., Нагель Э. Введение в логику и научный метод: пер. с англ. П.С. Куслия. – Челябинск: Социум, 2010. – 655 с.; Канке В.А. Философия науки: краткий энциклопедический словарь. – М.: Издательство «Омега-Л», 2008. – 328 с.; Лебедев С.А. Философия науки: Словарь основных терминов. – М.: Академический Проект, 2004. – 320 с.; <http://ponjatija.ru/node/12313>; Теория и методология исторической науки. Терминологический словарь / Отв. ред. А.О. Чубарьян – М.: Аквилон, 2014. – С. 213-214.; Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования; Отделение историко-филологических наук. 2-е изд., доп. - М.: Наука, 2003. – 486 с.

Классификация должна отвечать требованиям однозначности, всеобщности и единства основания. К принципам корректной и эффективной классификации относят:

1. Принцип единства критерия для выделения групп одного порядка, согласно которому, проводя классификацию, сохраняем один и тот же критерий в рамках одной классификационной процедуры.

2. Принцип соразмерности деления явлений и понятий: логическая сумма объемов понятий или количества объектов должна равняться объему делимого понятия или содержанию исследуемого явления.

3. Принцип альтернативности или взаимоисключения выделяемых групп: каждая группа понятий или объектов должна быть в объеме только одного видового понятия. Не должны выделенные объекты или понятия относиться одновременно и к одной, и к другой классификационной группе.

4. Принцип многоступенчатости классификации, отражающий возможность делать последовательно ступенчатую классификацию, которая конкретизирует свойства объектов, детализирует их основные признаки и отношения. В этом случае возникает разветвленная классификационная схема, дерево свойств и т.д.

5. Принцип полноты классификации для каждой ее ступени: нельзя делить только часть объекта на виды, а другую часть – на подвиды или группы следующей ступени классификации.

Подходы к пониманию классификации как метода исследования предлагают различные таксоны понимания собственно процедур классификации в различных исследовательских ситуациях. Так, выделяют два вида классификации: деление общего и разделение целого. Первый вид предполагает деление некоторой совокупности явлений, имеющих некоторые общие черты и, в то же время, различия. Их общность можно отразить в критерии, их различие – в группах принадлежности. Второй вид классификации – разделение целого. Главный его признак заключается в том, что здесь критерием классификации является часть целого. Как бы детально не проводилась классификация, она всегда отражает содержание некоторого явления, предстающего перед нами в виде целого.

Для целей анализа непризнанных/частично признанных государств более адекватным представляется подход И.Д. Ковальченко<sup>239</sup>, который выделял три типа классификаций: диагностический; предсказательный; предсказательно-диагностический. Также значимо для данного исследования, что существуют классификации однокритериальные и многокритериальные. При

<sup>239</sup> Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования; Отделение историко-филологических наук. 2-е изд., доп. – М.: Наука, 2003. – 486 с.

многокритериальных классификациях классы могут частично пересекаться. Это определяется отношениями критериев классификации: пересекающиеся или непересекающиеся. При формировании описания непризнанных/частично признанных государств существенно замечание И.Д. Ковальченко, которое формирует логический переход от многокритериальной классификации к выделению неких устойчивых типов и далее – к формированию моделей: «Типологическая классификация неизбежно должна быть многомерной»<sup>240</sup>.

Резюмируя, возможно сделать вывод, что у методов моделирования и классификации имеются как общее, так и различия. Принципиальным общим выступает выделение существенных, значимых признаков (свойств и отношений объекта) для построения адекватной модели (в случае моделирования) либо формирования таксономической оси (в случае классификации). Различия состоят в том, что выделяемые признаки в моделировании используются как взаимосвязанные элементы конструирования модели, а в случае классификации – как системообразующие (таксонообразующие) единицы.

#### *2.1.1.5. Конструирование*

Рассмотрение мысленного моделирования будет неполным без анализа технологии конструирования с учетом рассмотренных выше соотношений между моделированием и аналогий, с одной стороны, и моделированием и классификацией – с другой. Это связано с тем, что технологической основой формирования завершеного, в том числе и мысленного, образа является конструирование. Очевидно, что в данном случае речь идет о первом типе аналогии, выделяемом В.Ф. Асмусом<sup>241</sup>, основанном на сравнении, подобии и формировании таких разновидностей теоретических моделей, которые Э.Г. Юдин предлагает именовать «конфигураторами»<sup>242</sup>, т.е. создаваемыми с познавательной целью образами объекта, объединяющими уже существующие знания о нем. В таком представлении, в отсутствии лучшего термина, можно согласиться с широким использованием понятия «модель». При этом необходимо отчетливо ограничивать модель как средство описания («конфигуратор») и как средство познания. Соответственно, в основу моделирования в этих случаях положены различные процедуры: в первом – конструирование и интеграция и во втором – аналогия. Конфигураторы как структурные модели, воспроизводящие базу знания<sup>243</sup>, имеют логическое

<sup>240</sup> Там же, С. 334

<sup>241</sup> Асмус В.Ф. Избранные философские труды. – М.: Изд-во МГУ, 1969. – С. 301-306.

<sup>242</sup> Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. – М.: Эдиториал УРСС, 1997. – 445 с., С. 129.

<sup>243</sup> Там же, С. 129.

развитие в конфигураторе-плане, который намечает основные пути исследования<sup>244</sup>.

В случае анализа и выделения типовых моделей непризнанных государств именно модели-конфигураторы, аккумулирующие существующее знание об объекте (том либо ином непризнанном/частично признанном государстве), являются основным инструментом исследовательской работы.

#### *2.1.1.6. Ограничения возможностей моделирования*

Как известно, существенная характеристика метода есть констатация ограничений его использования<sup>245</sup>. Методическими регулятивами моделирования являются:

- Регулятив обоснованности (моделирование возможно на максимально полной эмпирической базе с учетом теоретической, как общенаучной, так и специальной, в том числе и прецедентной баз данных). При анализе непризнанных/частично признанных государств используется общедоступная информация, что определенным образом снижает степень обоснованности умозаключений и несколько обедняет выводы.

- Регулятив умозаключения по аналогии (максимально возможно полное сопоставление признаков реальности и модели с учетом их значимости: основные и второстепенные, а также вектора: совпадения и различия). Далеко не все непризнанные/частично признанные государства возможно полноценно исследовать, т.е. в данном случае полевой этап исследования заменяется исследованием источников, что также накладывает определенные ограничения на выводы.

Однако, описанные ограничения не представляют собой чего-то принципиально нового и традиционно учитываются при оценке достоверности социально-экономических, правовых, социальных и т.п. исследований.

Также имеются определенные ограничения при использовании модели для интерпретации обнаруженных фактов и наблюдаемых явлений. При этом следует учитывать, что полного и окончательного раскрытия причинных связей, установления закономерностей etc., присущих объяснению, не происходит<sup>246</sup>. «Модель является выражением относительной истины»<sup>247</sup>. Моделирование задает гипотетическое объяснение, степень надежности которого обусловлена и исходными данными, и технологией их обработки для построения модели. Определенное влияние на существование данного ограничения оказывает и то, что на этапе мысленного моделирования

<sup>244</sup> Там же, С. 135.

<sup>245</sup> Степин В.С. Теоретическое знание / В.С. Степин. – М.: Прогресс-Традиция, 2003. – 744 с.

<sup>246</sup> Штофф В.А. Моделирование и философия. – М.-Л.: Издательство «Наука», 1966. – С. 185; Новик И.Б. Вопросы стиля мышления в естествознании. – М.: Политиздат, 1975. – С. 31.

<sup>247</sup> Штофф В.А. Моделирование и философия. – М.-Л.: Издательство «Наука», 1966. – С. 241.

результаты взаимодействия известных нам элементов модели принимаются как принципиально известные<sup>248</sup>, т.е. вновь-таки гипотетически заданные. Отметим это ограничение метода моделирования как гипотетичность, понимая, что данное ограничение задает вероятностность результата моделирования. Другое ограничение задается гносеологической основой метода моделирования, а именно – аналогией. Вывод по аналогии относится к недедуктивным<sup>249</sup>, т.е. неточным и приблизительным в целом, в котором истинность посылок рассуждения по аналогии не гарантирует истинности вывода<sup>250</sup>, а в случае метода моделирования, учитывая его гипотетичность, в частности. Обозначим это ограничение как интерпретационное, т.е. задающее условность интерпретаций модели (приблизительность вывода, носящего ориентирующий исследователя характер, его аппроксимацию относительно исходного, изучаемого объекта).

Таким образом, учитывая значительное количество и разнообразие параметров исследуемых объектов (непризнанных государств), преимущественность аналогии как метода при сопоставлении этих параметров, а также возможность использования исключительно открытых источников информации и другие факторы, негативно влияющие на репрезентативность исследования, нужно признать, что метод моделирования в данном случае более перспективен, чем классификационный подход. Модель, сформированная для описания объекта (модель-конфигуратор), учитывая большее количество свойств и отношений объекта, в их взаимосвязи и взаимовлиянии, позволяет сформировать более полную и достоверную картину объективной реальности. Описанные в научной литературе классификации непризнанных/частично признанных государств будут учтены прежде всего как таксономические оси, задающие оценку определенного признака (свойства либо отношения) исследуемого объекта (непризнанного/частично признанного государства).

### ***2.1.2. Понятие непризнанных/частично признанных государств***

В последние годы в разного рода литературе, как научной, так и публицистической, отмечается интенсификация обсуждения проблемы

<sup>248</sup> Илларионов С.В. Теория познания и философия науки. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 535 с.

<sup>249</sup> Зиновьев А.А. Логика высказываний и теория вывода. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. – 160 с.; Копнин П.В. Логика научного исследования и ее основные понятия // Вопросы философии, 1964. – № 3. – С. 59-68.

<sup>250</sup> Новик И.Б. Вопросы стиля мышления в естествознании. – М.: Политиздат, 1975. – 144 с.; Ушаков Е.В. Введение в философию и методологию науки: Учебник. – М.: Издательство "Экзамен", 2005. – 528 с.; Илларионов С.В. Теория познания и философия науки. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 535 с.; Основы философии науки: Учебное пособие для аспирантов / В.П. Кохановский [и др.]. – Изд. 2-е. – Ростов н/Дону: Феникс, 2005. – 608 с. и др.



непризнанных/частично признанных государств<sup>251</sup>. Это указывает на актуализировавшуюся остроту этой проблемы, и наиболее верным объяснением представляется усиление регионализации, увеличение количества непризнанных государств, в т.ч. на постсоветском пространстве, и активизация в мире «замороженных» этнополитических конфликтов.

В термине «непризнанное государство» наиболее уязвимым компонентом является 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 понятию «государство», является Конвенция Монтевидео о правах и обязанностях государств, принятая в 1933 г. В ст. I Конвенции Монтевидео говорится, что государство является субъектом международного права при наличии следующих критериев: «а) постоянное население; б) определенная территория; в) правительство; г) способность вступать в отношения с другими государствами»<sup>252</sup>. А.-В. Гефтер, в 1844 г. достаточно объемно описал содержание искомого нами понятия: «государство (народ) есть постоянный союз людей, соединенных и управляемых общей волей, с целью удовлетворения их физических и нравственных потребностей... Существование

<sup>251</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. — Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. — 240 с.; 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, №5, январь 2012; Науч. ред.: Александр Искандарян. — Ер.: Институт Кавказа, 2012. — 180 с.; Ксения Мяло После СССР: Российская федерация и непризнанные государства. М.: ИАФР РАН, 2012. — 190 с.; Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности: Материалы I Международной научной конференции (Донецк, 16-18 мая 2016 г.). — Том 7. Социально-политические, исторические науки / под общ. ред. проф. С.В. Беспаловой. — Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2016. — 299 с.; Донецкие чтения 2017: Русский мир как цивилизационная основа научно-образовательного и культурного развития Донбасса: Материалы Международной научной конференции студентов и молодых ученых (Донецк, 17-20 октября 2017 г.). — Том 5: Социально-политические, исторические и философские науки / под общей редакцией проф. С.В. Беспаловой. — Донецк: Изд-во ДонНУ, 2017. — 400 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. — 2014. — ч. 2. — № 5. — С. 169-172.

<sup>252</sup> Конвенция о правах и обязанностях государства от 26 декабря 1933 г. (Монтевидео). URL: [http://www.cfr.org/sovereignty/montevideo-convention-rightsduties-states/p15897.](http://www.cfr.org/sovereignty/montevideo-convention-rightsduties-states/p15897;); Антонова И.А. Политологический анализ позиции Российской Федерации в отношении конфликтов в Косово и на Кипре: дисс. ... к. полит.н. 23.00.04. — СПб., 2013. — 208 с. URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl0100600000/rsl01006626000/rsl01006626775/rsl01006626775.pdf>; Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. — СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. — 56 с. — (Серия препринтов; М-21/11; Центр исследований модернизации).

государства предполагает следующие условия: 1) общество<sup>253</sup>, достаточно многочисленное и способное существовать самостоятельно и независимо; 2) правильно организованную общую волю или общественную власть, обязанную направлять общество к цели, которую мы только что указывали; 3) установившуюся организацию (status) общества, как естественное основание свободного и постоянного его развития, которое зависит, главным образом, от надлежащего объема территории государства и от способности его членов к умственному и нравственному совершенствованию.

Где нет этих трех условий, там государство находится или только в зародыше, или в переходном состоянии; там существует лишь простое собрание отдельных лиц для достижения известных целей. Таковы орды, таковы общества диких людей<sup>254</sup>.

М. Капустин в 1856 г. писал: «... государство представляет собою народ, занимающий одну общую территорию, связанный единством законов и обычаев в одно политическое целое, под одну верховную власть, законную, независимую, действующую на лица и имущества, имеющую право войны и мира и способную вступить во все международные отношения»<sup>255</sup>.

А. Ривье указывал на право самоопределения как значимую характеристику, определяя государство как самостоятельное, независимое общество людей, живущее органической жизнью и прочно осевшее на известной территории: «Это предполагает: общую, коллективную волю, следовательно, правительство; самостоятельное существование, следовательно, право самоопределения, органическую непрерывную жизнь; наконец, прочную оседлость на известной, географически очерченной части земной поверхности»<sup>256</sup>. Л.А. Тимченко в этой связи подчеркивает, что «право самоопределения связывалось с коллективной волей общества людей, которое в современном понимании укладывается в термин «народ-демос государства», но не «народ-этнос»<sup>257</sup>.

---

<sup>253</sup> исходя из контекста – население.

<sup>254</sup> Европейское международное право А.-В. Гефтера. Перевел Бар. К. Таубе. СПб.: Типография В. Безобразова и компании, 1880. – С. 35, 36.

<sup>255</sup> Капустин М. Обзорение предметов международного права. – М.: Университетская типография, 1856. – С. 45.

<sup>256</sup> Ривье А. Учебник международного права. – М.: Типография И.П. Малышева, 1893. – 354 с. – С. 56.

<sup>257</sup> Тимченко Л.А. Определение «признаков государства» в исследованиях юристов-международников классического периода // Молдавский журнал международного права и международных отношений. – Кишинев: Институт истории, государства и права Академии наук Республики Молдова, 2009. - №1. – С. 23.

На сегодня указанные Конвенцией Монтевидео признаки являются основой для дальнейших исследований, которые можно сгруппировать следующим образом<sup>258</sup>:

а) население, которое должно быть постоянным, что вкупе с определенной территорией образует стабильное сообщество; по сути это человеческий ресурс государства, без наличия которого его существование сомнительно;

б) определенная территория как физический и критически важный ресурс государства; не суть важны точно определенные границы этой территории, более 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 контролирующего эту территорию (как сущностная характеристика стабильного политического сообщества);

г) способность вступать в отношения с другими государствами<sup>259</sup>, что в Конвенции Монтевидео является сущностным критерием независимости;

д) временной фактор, означающий существование государства в настоящем, длянущаяся из прошлого в будущее; сам по себе критерий небесспорный (см. ниже правила суверенизации независимых государств по Н.А. Добронравину);

е) готовность соблюдать международное право, что корреспондирует с Принципами признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе, подписанными европейским сообществом в 1991 г.: «Необходимо, чтобы жители данной территории достигли такой ступени цивилизации, которая делает их способными соблюдать... те правовые принципы, которыми должны руководствоваться члены международного общения в своих взаимоотношениях друг с другом»<sup>260</sup>;

<sup>258</sup> Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Том 1. // В 2-х томах /под редакцией и с биографическим очерком доктора юридических наук, профессора В.А. Томсинова. 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://docplayer.ru/62247153-A-a-kaitova-kriterii-gosudarstvennosti-v-sovremennom-mezhdunarodnom-prave.html>; Права человека. Основные международные документы: Сб. документов. –М.: Междунар. Отношения, 1989. –160 с.

<sup>259</sup> Мировая политика: взгляд из будущего Материалы V конвента РАМИ: Том 18 Асимметрия мирового суверенитета: зоны проблемной государственности / Редактор тома: к.п.н., доц. Кудряшова И. В. – Москва: МгиМо — университет, 2009 – С. 33-43.

<sup>260</sup> Hyde I.C. International Law, para. 34. Oxford-Portland, Oregon, Hart, 2008

ж) суверенитет как условие того, что государство осуществляет собственную правоспособность таким образом, что это создает права, полномочия, привилегии и иммунитеты в отношении других государств.

На практике приходится признать, что рассмотренные признаки государства хотя и являются основными, не носят исчерпывающий характер. По сути в международном праве путем компромисса мнений сформировалась обычно-правовая норма, в соответствии с которой рассматривается трехкомпонентная формулировка «государства»: «население», «территория» и «власть».

Одним из сущностных понятий, относящихся к признакам государства, является термин «государственность», хотя однозначного определения и этого термина не существует. Появление т. наз. «доктрины трех элементов государственности» связывается с немецким ученым Геогром Еллинеком и его работой «Allgemeine Staatslehre» («Общее учение о государстве»)<sup>261</sup>.

Обобщая мнения различных авторов<sup>262</sup>, государственность можно описать (т.е. вновь-таки предложить дистинкцию, а не дефиницию) как составляющую жизни граждан конкретного государства, включающую историческую, культурную, национальную, религиозную и другие компоненты как обусловленные историческим развитием каждого народа, связью между государственными институтами и эффективностью их функционирования, характер которой обусловлен тем, насколько они органично связаны с данной страной на каждом конкретном этапе ее развития. Государственность обозначает качественную характеристику государственно-организованного общества, его существования и деятельности.

Интересным в связи с рассматриваемой в настоящем издании проблематикой представляется подход Д.В. Заяца, который относит сепаратизм к процессам, присущим государственности, служащим одной из основ ее становления<sup>263</sup>.

Еще одно неявное, наряду с понятием «государственность», составляющее понятия «государство» – «суверенитет». Это «системная

---

<sup>261</sup> по Malanczuk P. Akehurst's Modern Introduction to International Law. 7th rev. ed. – London and New York: Routledge, 1997. – 449 p. – P. 75.

<sup>262</sup> Вылегжанин А.Н. Международное право: Учебник для бакалавров; под ред. А.Н. Вылегжанина. – М.: Юрайт, 2012. – 904 с.; Каитова А.А. Критерии государственности в современном международном праве / URL: <https://docplayer.ru/62247153-A-a-kaitova-kriterii-gosudarstvennosti-v-sovremennom-mezhdunarodnom-prave.html>; Тимченко Л.А. Определение «признаков государства» в исследованиях юристов-международников классического периода // Молдавский журнал международного права и международных отношений. – Кишинев: Институт истории, государства и права Академии наук Республики Молдова, 2009. - №1. – С. 21 – 25.

<sup>263</sup> Заяц Д.В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма. Дисс. на соискание уч. ст. к. географических наук. Специальность 11.00.02 - “Экономическая, социальная и политическая география”. – Москва, 1999 – 222 с.

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, с одной стороны, а также еще одной сети множественных контрапунктов наделения соответствующих авторитетов властью и ее последующего (рефлексивного) делегирования»<sup>264</sup>.

Исходя из приведенных данных, понятие «государство» необходимо рассматривать в совокупности: население – территория – власть при облигатном обладании государственностью и суверенитетом.

Рассмотрев существительное в исследуемом понятии, обратимся к прилагательному «непризнанный». В.Н. Холина и А.С. Наумова<sup>265</sup>, указывают, что в течение XX в. существовало около 120 непризнанных государств, они были провозглашены на территории почти 60 стран. Некоторые такие государства существуют 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, гибнут под ударами правительственных войск<sup>266</sup>.

По мнению С.Н. Соколова, непризнанное государство – это государственное образование, полностью или частично лишенное международного признания, но обладающее другими признаками государственности. Частично признанные государства – это государства, «не признанные ООН, но признанные государствами-членами ООН». В этой связи С.Н. Соколов указывает, что непризнанные и частично признанные государства – общее название стран, которые обладают всеми признаками государственности, но лишены полного или частичного международного дипломатического признания и, таким образом, не могут де-юре выступать в качестве субъекта международных отношений. Иногда эти государства называют «квази-государства», «фантомные государства»<sup>267</sup>. «В самой семье ООН немало членов, которые не признают друг друга: одним не хватает одного

<sup>264</sup> Суверенитет. Трансформация концепций и практик / под ред. Ильина М. В. Кудряшовой И.В.- М: МГИМО-Университет, 2008. – С. 21.

<sup>265</sup> Холина В.Н., Наумов А.С. География для школьников и абитуриентов: политическая карта мира: Пособие для учащихся. – М.: Просвещение, 2004 – 304 с.

<sup>266</sup> Соколов С.Н. Сепаратизм на политической карте мира в XXI в. // Дневник АШПИ, 2016. – № 32. – С. 157-162.

<sup>267</sup> Соколов С.Н. Перспективы непризнанных государств в XXI в. // Правовое обеспечение политической и общественной деятельности: сборник научных трудов по материалам II Международной научно-практической конференции, М: НОО «Профессиональная наука», 2017. – С. 113-125.; Криштоп С.В. Особливості правового статусу невизнаних держав // «Young Scientist» – 2017. – № 11 (51) – С. 893-896.; Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М.В. Ильина, И.В. Кудряшовой – М. МГИМО-Университет, 2011. – 248 с.

голоса до «общепризнанности» (например, Республика Кипр, КНДР, Южная Корея, Армения), другим (КНР, Израиль) – значительно больше. Есть суверенная территория Святого Престола – государство Ватикан, которое в ООН не входит, ограничиваясь статусом наблюдателя»<sup>268</sup>. При этом имеется определенное количество государств, которые, несмотря на полное международное признание, не имеют полноты власти на своей территории, не могут использовать получаемую международную помощь (экономическую и проч.) для развития и, соответственно, не могут полноценно выполнять свои функции (бывшая Сомалийская Республика); либо государственные институты сосуществуют с так называемыми «государствами-движениями / регионами / общинами / кланами», т.е. имеет место ситуация государства в государстве (ливанская «Хизбалла», Иракский Курдистан, Южный Судан, Революционные вооруженные силы Колумбии); либо устоявшиеся государства испытывают процессы регионализации со стороны националистических/этнических движений (Великобритания, Бельгия, Испания, Канада); либо государства-члены ООН, которым отказано в праве на суверенитет, так называемые «государства-изгои» (Ирак, Иран, КНДР, Афганистан); либо псевдогосударства, в которых учреждены внешние администрации с конституционными, по сути, полномочиями (Косово, Босния и Герцеговина, Восточный Тимор)<sup>269</sup>.

Стабильность в таких европейских регионах, требующих независимости, как Ольстер, Страна басков и Корсика, более или менее успешно поддерживается на основе соблюдения принципа территориальной целостности государств – Великобритании, Испании, Франции<sup>270</sup>. Одновременно с этим существуют вне ООН частично признанные (Турецкая Республика Северного Кипра, Сахарская Арабская Демократическая Республика, Палестина, Косово, Абхазия, Южная Осетия) и непризнанные государства (Нагорно-Карабахская Республика, Приднестровская Молдавская Республика, Сомалиленд, Вазиристан)<sup>271</sup>. Как подчеркивал в 2012 г. С. Маркедонов, самоопределение,

<sup>268</sup> Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М.В. Ильина, И.В. Кудряшовой; Моск. гос. ин-т межгосуд. отношений (ун-т) МИД России, каф. сравнит. политологии. – М.: МГИМО-Университет, 2011. – С. 4.

<sup>269</sup> Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М.В. Ильина, И.В. Кудряшовой – М. МГИМО-Университет, 2011. – 248 с.; Коренюшкина С.И., Соловьев К.А. Суверенитет в эпоху глобализации: теория и практика // Общество. Среда. Развитие. – 2015. – № 1. – С. 55-59.

<sup>270</sup> Петрова С.В. Развитие процесса суверенизации Нагорно-Карабахской Республики в современных политических условиях // Теория и практика общественного развития. – 2011. – № 6. – С. 168.

<sup>271</sup> 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,

начавшееся в распадом СССР, не завершено, и окончено будет в результате урегулирования этнополитических конфликтов на территории СССР и признания легитимности новых государств<sup>272</sup>.

Создается впечатление о формировании процесса, противоположного качественным трансформациям мировой системы – глобализации / размыванию суверенитета / отмиранию государства / формированию глобального политического порядка / многоуровневому управлению – а именно, регионализации, противостоящая процессу «антисуверенности», о котором писал Ф. Фукуяма, как о стремлении администрации ЕС максимально полно поставить под контроль отдельные государства, лишить их самостоятельности в принятии решений по всем ключевым вопросам как внешней, так и внутренней политики<sup>273</sup>. Эта тенденция достаточно отчетливо просматривается во всей исторической перспективе, однако в XX-XXI веках она стала интенсивной, требующей совершенствования международного права, ликвидации в нем пробелов касательно права народов на самоопределение и образование самостоятельного государства<sup>274</sup>. Существенно, что этот процесс имеет определенную экономическую подоплеку, так как установлена оптимальность и эффективность локальных экономических единиц в пределах одного государства либо даже нескольких (Северная Италия, Шенжень – Шанхай)<sup>275</sup>. Это отвечает современным экономическим трендам, испытывающим потребность в организованном, интегрированном и

Аналитические доклады Института Кавказа, №5, январь 2012 / С. Маркедонов; Науч. ред.: Александр Искандарян. – Ер.: Институт Кавказа, 2012. – 180 с.

<sup>272</sup> Маркедонов С. Де-факто образования постсоветского пространства: двадцать лет государственного строительства, Аналитические доклады Института Кавказа, №5, январь 2012; Науч. ред.: Александр Искандарян. – Ер.: Институт Кавказа, 2012. – С. 10.

<sup>273</sup> Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. — М.: АСТ: АСТ Москва: Хранитель, 2007. – С. 187; Мировая политика: взгляд из будущего Материалы V конвента РАМИ: Том 18 Асимметрия мирового суверенитета: зоны проблемной государственности / Редактор тома: к.п.н., доц. Кудряшова И. В. – Москва: МГИМО — университет, 2009 – С. 7; С. 33-43.

<sup>274</sup> Заяц Д.В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма. Дисс. на соискание уч. ст. к. географических наук. Специальность 11.00.02 – “Экономическая, социальная и политическая география”. – Москва, 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. мат-лов Всероссийской научной конференции. – Самара: Самар. гуманитар. акад., 2016. – С. 25-33.

<sup>275</sup> 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.; Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М.В. Ильина, И.В. Кудряшовой; Моск. гос. ин-т межгосуд. отношений (ун-т) МИД России, каф. сравнит. политологии. – М.: МГИМО-Университет, 2011. – 248 с.

компактном территориальном пространстве<sup>276</sup> и ставит под сомнение перспективность идеи суверенитета государств, выдвигая взамен суверенитет регионов<sup>277</sup>. Происходит это во многом потому, что управленческие, контролируемые и санкционирующие возможности интегрирующего аппарата глобализации оказываются недостаточны для контроля именно региональных образований<sup>278</sup>. Отсюда возникает «окно возможностей» для формирования рыночных отношений вне регламентации государства, т.е. усиливаются позиции теории общественного выбора, в соответствии с которой государственный<sup>279</sup> порядок легитимен постольку, поскольку формирует индивидуальную удовлетворенность граждан и «сам концепт суверенитета как общей воли становится препятствием для выражения индивидуальных предпочтений»<sup>280</sup>.

Указанное выше ведет к перспективе трансформации прежнего мироустройства, в котором процессы глобализации диалектически уравновешены процессами регионализации, прежде всего к формированию новых государственных образований, которые претендуют на независимость. Противоречия между потребностями глобальной экономики и требованиями электората к исполнению государством социальных гарантий привели к интенсификации дискуссий о природе государства<sup>281</sup>. 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<sup>282</sup>, 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 коллизий<sup>283</sup>. В целом исторический анализ концепции суверенитета показывает,

<sup>276</sup> Global City-Regions : Trends, Theory, Policy. Front Cover. Allen J. Scott. OUP Oxford, Jan 25, 2001 – 484 p.

<sup>277</sup> 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.

<sup>278</sup> Сергеев В.М., Казанцев А.А. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // Полис. – 2007. – № 2. – С. 18-30.

<sup>279</sup> Public Choice and Challenges of Democracy / Ed. by Pardo J.C., Schwartz C. – Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007. – 394 p.

<sup>280</sup> Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М.В. Ильина, И.В. Кудряшовой; Моск. гос. ин-т межгосуд. отношений (ун-т) МИД России, каф. сравнит. политологии. – М.: МГИМО-Университет, 2011. – С. 9.

<sup>281</sup> Коренюшкина С.И., Соловьев К.А. Суверенитет в эпоху глобализации: теория и практика // Общество. Среда. Развитие, 2015. – № 1. – С. 55.

<sup>282</sup> Там же, С. 33.

<sup>283</sup> Там же, С. 55-59.



что она прошла сложную длительную историю формирования и к настоящему времени все еще не представляется однозначной<sup>284</sup>.

С.Д. Краснер<sup>285</sup> выделяет четыре вида суверенитета:

1. Внутренний суверенитет как принцип организации публичной власти в государстве и контроля над ней со стороны общества – отражает неотъемлемое право народа на самоопределение в части организации верховной власти, выбора формы территориального устройства, правления и способа реализации власти. Выделение этого вида суверенитета считается сомнительным со стороны либеральных обществоведов, либеральных же правозащитников и правоведов – как возможно потворствующий узурпации власти и становлению тоталитарных режимов.

2. Международный суверенитет как отражение равноправия государств на международной арене. Сущностным его атрибутом является признание со стороны других государств. По сути, он устанавливается не народом, а сторонними субъектами и, с точки зрения международного права, не вполне корректен. Однако он соответствует сложившейся международной практике признания нового государства уже признанными друг другом странами в качестве полноправного члена мирового сообщества. И именно наличие непризнанных государств, то есть субъектов, обладающих внутренним суверенитетом, но не обладающих внешним, позволило С.Д. Краснеру выделить внешний суверенитет в качестве самостоятельного.

3. «Вестфальский» суверенитет как невозможность внешних субъектов вмешиваться во внутренние дела государства. 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.): только в условиях гарантии от внешнего вмешательства внутренний суверенитет может полноценно реализоваться. «Вестфальский» суверенитет представляет собой фундамент для реализации государством своих полномочий во внешней и внутренней политике. Незыблемость «Вестфальского» суверенитета является объектом критики прежде всего со стороны стран, у которых есть сложности либо с внешним, либо с внутренним суверенитетом (Иран, КНДР, Куба, Венесуэла).

---

<sup>284</sup> Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности: монография / под ред. М.В. Ильина, И.В. Кудряшовой; Моск. гос. ин-т межгосуд. отношений (ун-т) МИД России, каф. сравнит. политологии. – М.: МГИМО-Университет, 2011. – 248 с.; Криштоп С.В. Особливості правового статусу невизнаних держав // «Young Scientist». – 2017. – № 11 (51) – С. 893-896.

<sup>285</sup> Krasner S. Sharing sovereignty // *International security*. – 2004 – Vol. 29. – P. 85–120.; Krasner S., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. – Princeton: Princeton University Press. 1999. – 288 p.

4. Суверенитет взаимозависимости, отражающий степень контроля государства в трансграничном пространстве. Известно, что ни одно государство в полной мере не реализует контроль своей пограничной полосой: нелегальная миграция, контрабанда, незаконный оборот наркотиков и т.д. Сюда же С.Д. Краснером включена способность государств эффективно препятствовать распространению последствий техногенных катастроф, противостоять террористической угрозе и содействовать нераспространению оружия массового поражения. Проблемы в трансграничной сфере, по С.Д. Краснеру, никак не умаляют ни внутреннего, ни внешнего, ни «Вестфальского» видов суверенитета и не могут служить основанием для ревизии суверенного статуса государства.

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»<sup>286</sup>, прогнозируя наибольшую уязвимость для Вестфальского<sup>287</sup>. Л.А. Бердегулова считает, что суверенитет непризнанных государств является фактическим, т.е. определяемым обладанием ключевыми атрибутами государства в условиях оспаривания их независимости и самостоятельности<sup>288</sup>.

А.А. Заяц, указывая на коллизию между принципами самоопределения и территориальной целостности, указывает на необходимость учета величины и гомогенности той общности, которая заявляет о суверенитете, подчеркивая, что субъектом права на самоопределение обладает народ, нация, т.е. крупная и гомогенная общность<sup>289</sup>. 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 самозащиты<sup>290</sup>. В этой же связи Г.В. Григорян указывает: «Право на самоопределение и территориальная целостность, по логике, взаимоисключающие формулировки; на практике же это замороженные

---

<sup>286</sup> Коренюшкина С.И., Соловьев К.А. Суверенитет в эпоху глобализации: теория и практика // Общество. Среда. Развитие, 2015. - № 1. - С. 59.

<sup>287</sup> Там же.

<sup>288</sup> Непризнанные государства: методологические, политические и правовые аспекты: сб. мат-лов Всероссийской научной конференции. – Самара: Самар. гуманит. акад., 2016. – С. 13-18.

<sup>289</sup> Заяц А.А. Международно-правовой статус непризнанных государств // Государство и право в эпоху глобальных перемен: материалы международной научнопрактической конференции / под ред. С.К. Бурякова. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2017. – С. 364 – 366.

<sup>290</sup> Николаев Д.Г. Правовые основания международно-правового признания независимости государств // Право и политика, 2010. - № 5. - С. 904-912.

нормативные определения для политических спекуляций»<sup>291</sup>. Следует отметить, что М.К. Джигоевым 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. Его цель – защита одного государства от посягательства извне со стороны другого государства. Принцип же самоопределения регулирует отношения между народом как первичным носителем территориальных прав и государством, которому он делегирует осуществление своих прав и которое обязано действовать от имени и в интересах управляемого народа. ... 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»<sup>292</sup>. Это соотношение 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 г. («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» т.е. 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 г., 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 *ultima ratio populi* (последний аргумент). 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»<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> Г.В. Григорян Независимость Нагорно-Карабахской Республики в контексте геополитических процессов XXI в. / 1, С. 16, аналогично С. 35.

<sup>292</sup> М.К. Джигоев 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.

<sup>293</sup> Human Rights: Comments and Interpretations (UNESCO ed.). New York: Columbia University Press, 1949. – P. 264.

При изучении непризнанных/частично признанных государств преимущественным подходом является контекст анализа этнополитических конфликтов, однако, как справедливо отмечает Н.А. Добронравин, окончанием военного конфликта может быть либо его прекращение в связи с исчезновением непризнанного государства, либо переход в относительно стационарное состояние, т.е. дальнейшее существование непризнанного/частично признанного государства, а, таким образом, основным контекстом исследования должно быть международное право<sup>294</sup>. По его же мнению, именно термин «непризнанные государства» является наиболее точным и лишенным политического, эмоционального и иных видов контекста<sup>295</sup>.

В.Г. Большаков под непризнанным государством понимал государственное образование, лишенное международной правосубъектности, но обладающее всеми другими признаками государственности, и выделил следующие параметры изучения непризнанного государства<sup>296</sup>:

- история возникновения непризнанного государственного образования, описание этнического конфликта и основных этапов его развития;
- 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.

#### **2.1.2.2. Признаки непризнанных/частично признанных государств**

З.И. Чемурзиева предлагает рассматривать непризнанные государства, разграничивая два аспекта<sup>297</sup>:

- формально-правовой, международно-правовой, исходя из которого никаких непризнанных государств для мирового сообщества не существует;

<sup>294</sup> Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. – С. 3.

<sup>295</sup> Там же., С. 5.

<sup>296</sup> Большаков А.Г. Непризнанные государства европейской периферии и пограничья // Международные процессы. – 2007. – №3. – С.83-88.

<sup>297</sup> Чемурзиева З.И. Проблемы легитимации непризнанных государств на постсоветском пространстве: между правом и геополитикой // Философия права. – 2007. – № 8. – С. 58-64.

- геополитический, фактический, согласно которому они являются очагами геополитической напряженности, локализирующими противоречия ведущих региональных и мировых сверхдержав.

При этом непризнанные государства, большей частью, проявляют следующие типовые характеристики<sup>298</sup>:

1) созданы всенародным волеизъявлением, т.е. выражают интересы всех граждан и представляет для них высшую ценность<sup>299</sup>;

2) имеют территориальную целостность<sup>300</sup>;

3) ранее были частью другого государства, либо были самостоятельными, а затем были присоединены (не обязательно целиком) к другому<sup>301</sup>. Существовавшие в СССР административные и политические национально-территориальные образования воспользовались правом наций на самоопределение, однако этот процесс перешел в противоположность – территориальную целостность<sup>302</sup>;

4) относительно однородны этнически, и эта идентичность не вписывается (а иногда и противостоит) в национальную идентичность донора сецессии<sup>303</sup>;

5) создают эффективные государственные институты и механизмы управления, правовые, экономические, образовательные и другие системообразующие институции<sup>304</sup>, «создают собственное государство, национальную правовую систему или восстанавливают эти институты, утраченные в силу различных причин»<sup>305,306</sup>;

<sup>298</sup> 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.; Чемуриева З.И. Проблемы легитимации непризнанных государств на постсоветском пространстве: между правом и геополитикой // Философия права. – 2007. – № 8. – С. 58-64.

<sup>299</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 7; С. 10.

<sup>300</sup> Там же., С. 9-10.

<sup>301</sup> Там же, С.С. 9, 18, 22; Коренюшкина С.И., Соловьев К.А. Суверенитет в эпоху глобализации: теория и практика // Общество. Среда. Развитие. – 2015. – № 1. – С. 55-59.

<sup>302</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 17; С.28.

<sup>303</sup> Там же, С.С. 19, 61-67; Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности: Материалы I Международной научной конференции (Донецк, 16-18 мая 2016 г.). – Том 7. Социально-политические, исторические науки / под общ. ред. проф. С.В. Беспаловой. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2016. – С. 162-165.

<sup>304</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 35; Чемуриева З.И. Проблемы легитимации непризнанных государств на постсоветском пространстве: между правом и геополитикой // Философия права. – 2007. – № 8. – С. 58-64.

<sup>305</sup> О.Х. Бгажбл Абхазия на пороге международного признания / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 22.

б) обеспечивают конституционность выборов и передачи власти на всех уровнях<sup>307</sup>;

7) проводят внешнюю политику в качестве суверенного, независимого государства<sup>308</sup>.

В этой же связи В.Е. Журавлев, оценивая технологии признания, указывает: «С позитивной точки зрения, при решении вопроса о дипломатическом признании самоопределившихся государств следует опираться как на факторы Realpolitik, так и на важнейшие концептуальные блоки, которые лежат в основе признания новых государств. Узловые позиции здесь следующие:

- наличие территории, власти и населения;
- экономическая самодостаточность;
- эффективность органов государственного управления;
- соблюдение демократических процедур выборов;
- наличие современной правовой и политической систем, в том числе институтов гражданского общества;
- обеспечение условий безопасности для внешнего мира;
- соблюдение современных экологических стандартов;
- наличие современной системы образования;
- информационная открытость общества и др.»<sup>309</sup>.

Таким образом, наблюдается определенное «расхождение» между признаками непризнанных государств, теоретическими характеристиками суверенитета и теоретическими же подходами к процедуре признания. De facto имеется противоречие, неразрешимость которого представляется кажущейся, т.к. ни какие теоретические построения и рассуждения не могут охватить многообразие и динамику объективной реальности<sup>310</sup>.

### **2.1.2.3. Характеристики отношений с донором сецессии и ее куратором**

#### **2.1.2.3.1. С донором**

Д.В. Заяц (1999) предлагает рассматривать две группы ответов донора

<sup>306</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 28.

<sup>307</sup> Там же., С. 33.

<sup>308</sup> Там же, С. 33.

<sup>309</sup> Журавлев В.Е. О подходах к проблеме признания самоопределившихся государств / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 38.

<sup>310</sup> Например, «Фауст» И.В. Гете: "Суша, мой друг, теория везде, А древо жизни пышно зеленеет!" (пер. с нем. Н.А. Холодковского).

сецессии на сепаратизм – силовые и несиловые<sup>311</sup> – и далее<sup>312</sup> подробно рассматривает десять наиболее распространенных сценариев «нейтрализации сепаратизма», разделенных на три подгруппы:

I) образование независимого государства (реализации целей сепарации) через: а) «цивилизованный развод», б) «мгновенный выход» и в) затяжную вооруженную борьбу;

II) нейтрализация конфликта силовым путем: а) ужесточение политического режима, б) насильственная ассимиляция этнокультуральных меньшинств, в) депортация либо физическое уничтожение носителей сепаратизма, г) широкомасштабные военные действия;

III) нейтрализация конфликта несиловым путем: а) консолидация в единую культурно-историческую общность, б) предоставление широкой политической и национальной автономии, в) изменение административно-территориального деления.

При всей полноте и детальности представленной классификации не хватает наиболее распространенного – комбинированного либо смешанного типа.

Авторами, имеющими опыт личного переживания, в основном описываются конфликты вплоть до вооруженного противостояния<sup>313</sup>, инициируемого, как правило, именно донором сецессии<sup>314</sup>. Трансформации конфликта между донором сецессии и непризнанным государством, происходит как минимум на уровне политическом, этническом и информационном между донором и патроном («Можно сказать, что нагорно-карабахский конфликт трансформировался в азербайджанском менталитете в армяно-азербайджанский конфликт»<sup>315</sup>), и, как показывает опыт Республик Донбасса, экономическом.

Относительно самого же «мятежного региона», в случае силового противостояния используются все виды понуждения: «территория Нагорного Карабаха в пределах административных границ бывшей Нагорно-Карабахской Автономной Области (НКАО) является весьма уязвимой с точки зрения воздействия на водные ресурсы. И Азербайджан систематически этим

<sup>311</sup> Заяц Д.В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма. Дисс. на соискание уч. ст. к. географических наук. Специальность 11.00.02 - «Экономическая, социальная и политическая география». – Москва, 1999 – С. 122.

<sup>312</sup> Там же., С. 129-159.

<sup>313</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. –С. 21; С. 30.

<sup>314</sup> Там же, С. 51.

<sup>315</sup> Д.С. Бабаян 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.

пользовался, нанося Карабаху существенный урон...»<sup>316</sup>, что наблюдается на сегодня и в Крыму, и в Республиках Донбасса.

Хотя в научной литературе указывается на возможность содержания непризнанных государств донором сецессии<sup>317</sup>, однако «материнское государство» может нести убытки от затрат на борьбу с «сепаратистскими режимами», но далеко не всегда склонно напрямую их финансировать»<sup>318</sup>.

В связи со сказанным достаточно объективно, хотя и пессимистично, звучат слова В.Е. Журавлева: «Анализ переговорного процесса показывает, что найти вариант, при котором государства, стремящиеся восстановить территориальную целостность, с одной стороны, и в течение многих лет *de facto* существующие, но дипломатически непризнанные республики, с другой стороны, пришли бы к взаимоприемлемому компромиссу, невозможно»<sup>319</sup>. При этом, для донора сецессии конфликтные взаимодействия объективно выгодны как консолидирующий нацию «образ врага» и нежелательны для интеграции как источник обострения внутренних проблем<sup>320</sup>.

#### 2.1.2.3.2. С куратором

Поддержка так называемой «третьей стороны» формирует возможности:

а) продолжения борьбы за суверенитет с перспективой признания и вхождения в мировое сообщество,

б) движения за присоединение к государству, которое оказывает поддержку и помощь (ирредентизм)<sup>321</sup>.

Как указывает Е.Ю. Мелешкина, наличие внешних политических центров, хотя и ослабляет государственность непризнанных государств и создает определенные коррупционные риски, все же обеспечивает гарантии их существования<sup>322</sup>.

---

<sup>316</sup> Там же, С. 70.

<sup>317</sup> Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. – 56 с. – (Серия препринтов; М-21/11; Центр исследований модернизации).

<sup>318</sup> Там же, С. 27.

<sup>319</sup> Журавлев В.Е. О подходах к проблеме признания самоопределившихся государств / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 34.

<sup>320</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 86.

<sup>321</sup> Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. – С. 21-22.

<sup>322</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 86.



В первом случае, в зависимости от степени помощи, возможно формирование не только относительно полноценного противостояния в конфликте с донором сецессии, но и приемлемого социально-экономического уровня (Нагорно-Карабахская Республика Арцах (НКРА)). 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 изолированность<sup>323</sup>.

Российская Федерация как куратор сецессии «придерживается избирательного подхода в покровительстве непризнанным республикам»<sup>324</sup>.

#### **2.1.2.4. Этапы становления непризнанных государств**

Далее этапы рассматриваются в максимально полной представленности<sup>325</sup>, при этом рассматриваются в целом сходная совокупность, но необязательные по всем элементам<sup>326</sup>:

<sup>323</sup> Попов Ф.А. География сецессионизма в современном мире: автореф. дисс. ... канд. географических наук. Специальность: 25.00.24 – Экономическая, социальная, политическая и рекреационная география. – 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.

<sup>324</sup> Кучеров И.Д. Проблемы сохранения и укрепления связей между Российской Федерацией и непризнанными республиками постсоветского пространства – Диссертация на соискание степени магистра по направлению 41.04.05 - «Международные отношения». – СПб, 2017. – С. 86.

<sup>325</sup> Арустамян Р.С. Нагорно-Карабахская Республика (НКР) – суверенное независимое государство / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 50-60; Смыр С.М., Гезердава С.М. Становление и развитие институтов правовой государственности в Республике Абхазия / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. — Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 83-87; Зухбл М.М. Абхазская независимость: история и современность / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. — Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 88-95; Дзугаев К.Г. Закономерность возникновения и перспектива признания Республики Южная Осетия / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 109-116; Дадаян С.В. Государственность в Арцахе: история и современность / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 135-142; Ибрагимов А.Г. Нагорно-Карабахский конфликт: предыстория, развитие, последствия // Постсоветские исследования. Т. 1. – 2018 – № 2. – С. 147-154; Алиев Н. Нагорный Карабах: сепаратизм и легитимность выборов // Центральная Азия и Кавказ. – 2005. – №5(41) – С. 128-134; Сизов С. Г. Этнический сепаратизм в геополитическом противоборстве в конце XX – начале XXI в. // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2013. – № 2 (12). – С. 17-24; Сизов С. Г. Непризнанные государства на постсоветском пространстве и позиция России // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». – 2017. – № 1 (13). – С. 124-128; Хачатрян А.Г., Алексанян Г.А. К 30-летию Нагорно-Карабахского конфликта: ключевые события до и после распада СССР // Постсоветские исследования. Т. 1. – 2018. – № 2. – С. 155-162; Маркедонов С.М. Тридцать

1. Предшествующее длительное (года, десятилетия и т.п.) «тихое» взаимное недоброжелательство, больше на уровне словесном, бытовом, иногда доходящее до открытых конфликтов и, как правило, отражающее внутреннюю политику властей, поддерживающих «титულную нацию», оформляющееся в открытые акты насилия<sup>327</sup>. При этом К. Мяло, будучи непосредственным свидетелем этнонационального конфликта, указывает на такие специфические характеристики его обострения:

а) организованность, предполагающая наличие заинтересованных кураторов этого процесса;

---

лет Нагорно-Карабахского конфликта: основные этапы и перспективы урегулирования // Постсоветские исследования. Т. 1. – 2018. – № 2. – С. 129-138; Ксения Мяло После СССР: Российская федерация и непризнанные государства. М.: ИАФР РАН, 2012. – 190 с.; Непризнанные государства: методологические, политические и правовые аспекты: сб. мат-лов Всероссийской научной конференции. – Самара: Самар. гуманит. акад., 2016. – С. 88-92.; Основы политической власти Приднестровской Молдавской Рес публики: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / И.Н. Галинский, С.А. Мензарарь и др. – Тирасполь, 2016. – 160 с.; Кучеров И.Д. Проблемы сохранения и укрепления связей между Российской Федерацией и непризнанными республиками постсоветского пространства – Диссертация на соискание степени магистра по направлению 41.04.05 - «Международные отношения». – СПб, 2017. – 212 с.; Стратегия развития российско-абхазских отношений в рамках построения межгосударственной программы национальной безопасности: сб. мат-лов междунар. науч.-практ. конф. – Сочи: РИЦ ФГБОУ ВО «СГУ», 2017. – С. 33-38; С. 277-284; С. 346-349.; Экономика непризнанных республик: проблемы функционирования и перспективы развития: Материалы I Международной научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2015. – 228 с.; Андрианов Н.С. Грузино-Юго-Осетинский конфликт: специфика политического урегулирования. – автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии. – Нижний Новгород, 2012 – 26 с.

<sup>326</sup> URL: <http://www.kavkazoved.info/news/2013/10/28/abhazia-nagornyj-karabah-shodstva-i-razlichia.html>;  
От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 79-87.

<sup>327</sup> Т.В. Акоюн К вопросу о политическом процессе образования НКР / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 143-149; Сизов С. Г. Этнический сепаратизм в геополитическом противоборстве в конце XX – начале XXI в. // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2013. – № 2 (12). – С. 17-24; Сизов С. Г. Непризнанные государства на постсоветском пространстве и позиция России // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». – 2017. – № 1 (13). – С. 124-128; Чемурзиева З.И. Проблемы легитимации непризнанных государств на постсоветском пространстве: между правом и геополитикой // Философия права. – 2007. – № 8. – С. 58-64; Хачатрян А.Г., Алексанян Г.А. К 30-летию Нагорно-Карабахского конфликта: ключевые события до и после распада СССР // Постсоветские исследования. Т. 1. № 2 (2018). – С. 155-162; Южный Кавказ: Территории. Истории. Люди. // Сборник статей: Современная история, Социология, Урбанистика. – Тбилиси, ФГБ, 2006. – С. 104-105; Ксения Мяло После СССР: Российская федерация и непризнанные государства. М.: ИАФР РАН, 2012. – 190 с.; Донецкие чтения 2017: Русский мир как цивилизационная основа научно-образовательного и культурного развития Донбасса: Материалы Международной научной конференции студентов и молодых ученых (Донецк, 17-20 октября 2017 г.). – Том 5: Социально-политические, исторические и философские науки / под общей редакцией проф. С.В. Беспаловой. – Донецк: Изд-во ДонНУ, 2017. – С. 73-74; С. 75-76; С. 79-81; Заяц Д.В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма. Дисс. на соискание уч. ст. к. географических наук. Специальность 11.00.02 – «Экономическая, социальная и политическая география». – Москва, 1999 – 222 с.

б) широкое и сознательное привлечение уголовного элемента для устрашения населения и пролития крови;

в) наличие заранее заготовленного оружия;

г) специфическая устрашающая пропаганда для эскалации ситуации вплоть до открытого вооруженного противостояния<sup>328</sup>.

Как отмечает Д.Р. Федоровский, «идея самостоятельности Донбасса прорывалась то в форме Регионального референдума 1994 года, то в форме идеи экономического объединения 4 восточных областей (Луганской, Донецкой, Днепропетровской и Запорожской) в рамках Приднепровско-Донецкого региона, то в виде волны многочисленных решений местных советов о русско-украинском двуязычии на региональном уровне. «Первый Майдан» 2004 стал катализатором для возникновения новых движений, отстаивавших идеи единства Донбасса с Россией («Донецкая Республика»). И в условиях глобального кризиса, поразившего Украину в 2013-14 гг. (т.н. «Второй Майдан») и фактически развалившего ее, создались условия для революционных событий провозглашения независимости Народных Республик Новороссии – ДНР и ЛНР»<sup>329</sup>.

2. Изменения в статусе будущего донора сецессии (для постсоветского пространства – выход из СССР), благоприятствующие усилению националистических тенденций<sup>330</sup> и для целого ряда непризнанных государств (как на постсоветском пространстве, так и в мире) поднимающие вопрос о правопреемственности, в связи с чем И.М. Благодатских указывал: «Существует как минимум три фактора, обеспечивающих адекватное решение проблемы государственной правопреемственности и имеющих значение как для Российской Федерации и других постсоветских государств, так и для Приднестровья.

Первый – это фактор политической воли.

Второй – базовый – принцип непрерывности (континуитета) государственности, продолжительности. Попытка «перескочить» через

<sup>328</sup> Ксения Мяло После СССР: Российская федерация и непризнанные государства. М.: ИАФР РАН, 2012. – С. 33-35.

<sup>329</sup> Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности: Материалы I Международной научной конференции (Донецк, 16-18 мая 2016 г.). – Том 7. Социально-политические, исторические науки / под общ. ред. проф. С.В. Беспаловой. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2016. – С. 180-181.

<sup>330</sup> Ибрагимов А.Г. Нагорно-Карабахский конфликт: предыстория, развитие, последствия // Постсоветские исследования. Т. 1. № 2 (2018) – С. 147-154; Алиев Н. Нагорный Карабах: сепаратизм и легитимность выборов // Центральная Азия и Кавказ. – 2005. – № 5(41) – С. 128-134; Чемурзиева З.И. Проблемы легитимации непризнанных государств на постсоветском пространстве: между правом и геополитикой // Философия права. – 2007. – № 8. – С. 58-64, От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 79-87.

неудобный период истории может привести к серьезным последствиям, поставить перед обществом неразрешимые задачи, создать тупиковую ситуацию.

Третий – это волеизъявление народа. Существует достаточно способов его получить, но не всегда мы видим желание политической власти опираться в своих решениях на волеизъявление населения»<sup>331</sup>.

3. Заседание местной законодательной и исполнительной власти с принятием документа, объявляющего создание независимого государственного образования и планирующего соответствующий референдум, формирование систем обороны и безопасности<sup>332</sup>. Следует отметить, что только те образования, которые на ранних этапах сумели обеспечить минимально-достаточную оборону и безопасность, в дальнейшем состоялись как минимум на уровне непризнанных/частично признанных государств (НКРА, ПМР), а не успевшие этого сделать не состоялись (Ольстер, Каталония);

4. Проведение референдума (возможно нескольких) и получение поддержки населения<sup>333</sup>.

5. Проведение выборов в органы законодательной власти<sup>334</sup>.

6. Декларирование государственной независимости официальным документом избранной власти<sup>335</sup>. Значимым остается вопрос границ, на что указывает Ф.А. Попов: «...неясно, что вообще понимается под условной сецессионистской территорией, какие границы следует наносить на карту – то ли те, что изложены в требованиях сепаратистов, то ли линии раздела зон

<sup>331</sup> Благодатских И.М. К вопросу о государственной правоприметственности Приднестровья // От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 48.

<sup>332</sup> Ибрагимов А.Г. Нагорно-Карабахский конфликт: предыстория, развитие, последствия // Постсоветские исследования. Т. 1. – 2018. – № 2. – С. 150; Хачатрян А.Г., Алексанян Г.А. К 30-летию Нагорно-Карабахского конфликта: ключевые события до и после распада СССР // Постсоветские исследования. Т. 1. – 2018. – № 2. – С. 157-160; Ксения Мяло После СССР: Российская федерация и непризнанные государства. М.: ИАФР РАН, 2012. – С. 57.

<sup>333</sup> Волкова А.З. Референдальная основа приднестровской демократии / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 117-129; Акопян Т.В. К вопросу о политическом процессе образования НКР / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 143-149; 26; 27; Сизов С. Г. Этнический сепаратизм в геополитическом противоборстве в конце XX – начале XXI в. // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2013. – № 2 (12). – С. 17-24; Сизов С.Г. Непризнанные государства на постсоветском пространстве и позиция России // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2017. № 1 (13). – С. 124-128.

<sup>334</sup> Ибрагимов А.Г. Нагорно-Карабахский конфликт: предыстория, развитие, последствия // Постсоветские исследования. Т. 1. № 2 (2018) – С. 147-154; Алиев Н. Нагорный Карабах: сепаратизм и легитимность выборов // Центральная Азия и Кавказ, 2005. – № 5(41) – С. 128-134.

<sup>335</sup> Акопян Т.В. К вопросу о политическом процессе образования НКР / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 143-149.

контроля при вооруженном конфликте, то ли некие договорные границы»<sup>336</sup>, однако все же границы, пусть даже и не признаваемые самим объявившим независимость государством, устанавливаются, что служит одним из индикаторов становления государства<sup>337</sup>, независимо от действий донора сецессии и международного сообщества<sup>338</sup>.

7. Формирование нормативной базы и структур законодательной, исполнительной и судебной власти<sup>339</sup>, систем обороны<sup>340</sup>, охраны правопорядка<sup>341</sup>, социальной защиты и обеспечения<sup>342</sup>, образования<sup>343</sup>.

8. Восстановление и развитие экономики, реставрация старых и формирование новых внутренних экономических связей<sup>344</sup>.

9. Формирование внешнеэкономических связей как основы стабильности экономического потенциала<sup>345</sup>, однако внешние связи – наиболее уязвимая

<sup>336</sup> Попов Ф.А. Политико-географический подход к исследованию сецессионизма // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 5. Геогр. – 2009. – № 1. – С. 47.

<sup>337</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 79-87.

<sup>338</sup> Непризнанные государства: методологические, политические и правовые аспекты: сб. мат-лов Всероссийской научной конференции. - Самара: Самар. гуманит. акад., 2016. – С.17.

<sup>339</sup> Непризнанные государства: методологические, политические и правовые аспекты: сб. мат-лов Всероссийской научной конференции. - Самара: Самар. гуманит. акад., 2016. – С. 75-83.

<sup>340</sup> 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. 28-33; Арустамян Р.С. Нагорно-Карабахская Республика (НКР) – суверенное независимое государство / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. — Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 52–53.

<sup>341</sup> Арустамян Р.С. Нагорно-Карабахская Республика (НКР) – суверенное независимое государство / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 57.

<sup>342</sup> Там же.

<sup>343</sup> Верил С.М. Приднестровским государственным университет как важнейший атрибут независимости Приднестровья / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 130-134.

<sup>344</sup> Арустамян Р.С. Нагорно-Карабахская Республика (НКР) – суверенное независимое государство / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 50-60; Барателія Б.В. Экономические аспекты состоятельности современного независимого Абхазского государства / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 96-107; Нерсисян К.А. / Социально-экономическое состояние НКР и перспективы его развития / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. - Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 150-160.

<sup>345</sup> Барателія Б.В. Экономические аспекты состоятельности современного независимого Абхазского государства / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 96-107; Нерсисян К.А. / Социально-экономическое состояние НКР и перспективы его развития / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 150-160.

сторона становления непризнанных государств, т.к. часто они либо не развиваются (исключение – патрон сецессии), либо криминализируются<sup>346</sup>.

10. Развитие государственности либо ирредентизм<sup>347</sup>. На постсоветском пространстве преобладает декларирование второго и *de facto* формирование первого. Это порождает ряд казусов, связанных, например, с тем, что декларируя стремление к присоединению к патрону сецессии, непризнанное государство вырабатывает собственное национальное законодательство вместо рецепции национального законодательства того государства, к которому стремится присоединиться, а далее формирует нормативные правовые акты, регулирующие действие этого законодательства в переходный период.

Второй проблемой является позиция страны-куратора непризнанного государства. На постсоветском пространстве чаще используется «замораживание» вопроса о присоединении на неопределенный срок. Однако, в последнее время стали наблюдаться некоторые изменения позиций. Определенным началом этого процесса следует считать статью министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, опубликованную сразу после августовских событий 2008 года, в которой обосновывалось признание Абхазии и Южной Осетии как ответ на агрессию со стороны Грузии, который закрепился в системе права: «Ответом на грузинскую агрессию Россия установила стандарт реагирования, который находится в полном соответствии с действующим международным правом, включая право на самооборону по ст. 51 Устава ООН ... Действия России по принуждению Грузии к миру стали образцом умеренности, поскольку не преследовали иных целей, чем те, которые диктовала необходимость обеспечения действенных гарантий невозобновления грузинской агрессии»<sup>348</sup>.

Также в 2018 году в ходе встречи с представителями бизнеса в Москве премьер-министр Армении Н. Пашинян заявил, что Нагорно-Карабахская Республика Арцах в будущем станет полноправной частью армянской

---

<sup>346</sup> Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. – 56 с. – (Серия препринтов; М-21/11; Центр исследований модернизации); Попов Ф.А. География сецессионизма в современном мире: автореф. дисс. ... канд. географических наук. Специальность: 25.00.24 – Экономическая, социальная, политическая и рекреационная география. – М., 2010. – 24 с.; Попов Ф.А. Политико-географический подход к исследованию сецессионизма // Вестник Московского университета. Сер. 5. Геогр. – 2009. – № 1. – С.45-52.

<sup>347</sup> Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. – 56 с. – (Серия препринтов; М-21/11; Центр исследований модернизации).

<sup>348</sup> URL: [http://www.ng.ru/dipkurer/2008-09-15/13\\_balance.html](http://www.ng.ru/dipkurer/2008-09-15/13_balance.html)

территории<sup>349</sup>, что можно расценивать не только как существенный сдвиг в судьбе НКРА, но и как некое изменение в отношениях между патроном сецессии и непризнанным государством на постсоветском пространстве. На необходимость этого для РФ указывала в 2012 году К. Мяло, критикуя т. наз. «метод "замораживания"» как эффективный для непосредственной реакции для предотвращения дальнейших жертв и разрушений, но несостоятельный для средней и дальней перспектив<sup>350</sup>.

По данным соцопросов, значительная часть населения ДНР и ЛНР желает присоединения Республик к Российской Федерации (61,2% в ЛНР и 53,9% в ДНР – данные на осень 2015 г.)<sup>351</sup>. А.И. Анастасов приводит более развернутые данные нескольких опросов на протяжении 2015 года, на основании которых делает вывод о существовании устойчивого тренда относительно увеличения количества сторонников присоединения к РФ в ДНР, уменьшение количества сторонников независимости и существенное снижение количества сторонников воссоединения с Украиной<sup>352</sup>.

11. Международное признание, которое, по мнению М.В. Ильина, является неотъемлемым элементом государственного строительства<sup>353</sup>, на первоначальных этапах транслируемого через патрона сецессии<sup>354</sup>.

С.Н. Соколов, описавший в работе 2016 г. 5 возможных итогов существования непризнанных государств<sup>355</sup>, уже в 2017 г. добавил еще один и, в конечном итоге, выделил шесть путей существования непризнанных государств<sup>356</sup>:

<sup>349</sup> URL: <https://regnum.ru/news/polit/2478051.html>

<sup>350</sup> Мяло К. После СССР: Российская федерация и непризнанные государства. М.: ИАФР РАН, 2012. – С. 5.

<sup>351</sup> Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности: Материалы I Международной научной конференции (Донецк, 16-18 мая 2016 г.). – Том 7. Социально-политические, исторические науки / под общ. ред. проф. С.В. Беспаловой. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2016. – С. 175-178.

<sup>352</sup> Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности: Материалы I Международной научной конференции (Донецк, 16-18 мая 2016 г.). – Том 7. Социально-политические, исторические науки / под общ. ред. проф. С.В. Беспаловой. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2016. – С. 230.

<sup>353</sup> От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 33-43.

<sup>354</sup> Попов Ф.А. География сецессионизма в современном мире: автореф. дисс. ... канд. географических наук. Специальность: 25.00.24 – Экономическая, социальная, политическая и рекреационная география. – 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; Государство и право в эпоху глобальных перемен: материалы международной научно-практической конференции / под ред. С.К. Бурякова. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2017. – 398 с.

<sup>355</sup> Непризнанные государства: методологические, политические и правовые аспекты: сб. мат-лов Всероссийской научной конференции. – Самара: Самар. гуманит. акад., 2016. – С. 108-117.

<sup>356</sup> Соколов С.Н. Перспективы непризнанных государств в XXI в. // Правовое обеспечение политической и общественной деятельности: сборник научных трудов по материалам II

- 1) международное признание новых стран;
- 2) добровольное воссоединение (интеграция);
- 3) силовой возврат (оккупация и аннексия);
- 4) ирредентизм (присоединение к другому государству);
- 5) статус непризнанного государства;
- 6) (добавлено в 2017 году) отказ от независимости или поражение сторонников независимости на референдумах.

Для реализации первого из указываемых С.Н. Соколовым сценариев имеются определенные препятствия, суть которых сформулирована И.Н. Глинским: «До конца XX в. в мировой практике большей частью применялся так называемый «декларативный» способ провозглашения (признания) государства. Государству достаточно было самореализоваться, как его в скором времени признавали другие страны мира. Сегодня же пытаются правоприменить другой, «конституционный» путь провозглашения (признания) государства, суть которого сводится к тому, что для приобретения полноценного государственного статуса Приднестровью как вновь образованному государству необходимо международное признание. Хотя на деле это признание является лишь констатацией факта наличия государства и никак не влияет на полноценность и легитимность самого государства»<sup>357</sup>.

Относительно иных сценариев имеет смысл рассматривать № 5 по С.Н. Соколову, т.к. №№ 2, 3, 4, 6 не предполагают становления суверенитета, а добровольно или вопреки волеизъявлению народа передают его другому государству.

В практической плоскости становления суверенитета непризнанного государства Н.А. Добронравин сформулировал «правила суверенизации непризнанных государств»<sup>358</sup>, представляющие собой, на наш взгляд, скорее не правила (форма нормативного правового акта, которым устанавливаются процедурные нормы, определяющие порядок осуществления какого-либо рода деятельности), а регулятивы (особый вид смыслов, относящийся не к объектам, которыми оперирует субъект, а к самим операциям, осуществляемым над объектами, т.е. к способности действовать даже вне знания самого регулятива, по сути – требования, в соответствии с которым формируется деятельность):

Международной научно-практической конференции, М: НОО «Профессиональная наука», 2017. – С. 113-125.

<sup>357</sup> Глинский И.Н. Международная правосубъектность – гарантия признания Приднестровской Молдавской Республики / От самоопределения к международному признанию: Абхазия, Нагорный Карабах, Приднестровье, Южная Осетия. – Тирасполь: ЦСПИ «Перспектива», 2008. – С. 9.

<sup>358</sup> Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. – С. 50-54.



1) «если самопровозглашенное государство не получило признания немедленно (в течение 1–2 лет), резко возрастает вероятность отсрочки признания»<sup>359</sup>. Это, по сути, временной регулятив, т.к. время от сепарации до признания может быть значительным, что действует против суверенизации и поиска власти имущими как в непризнанном государстве, так и у донора сепарации 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»<sup>360</sup>. Основным прецедентом здесь является Косово благодаря решению Международного суда относительно косовского суверенитета. Однако предъявляемые требования к лицам, претендующим на статус беженца (необходимость доказать, что лицо спасается от пыток либо гибели, либо «в национально-государственном варианте – от геноцида и этнических чисток»<sup>361</sup>) также подтверждают этот, 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»<sup>362</sup>, т.е. шансы получить признание увеличиваются в случае формирования (либо успешной имитации) на территории, контролируемой сепаратистскими движениями, либерально-демократических режимов. Обозначим это как регулятив международной приемлемости.

Описанные Н.А. Добронравиным значимые для становления непризнанных государств требования к деятельности по становлению суверенитета («правила суверенизации», по терминологии автора), представляют собой *ipso facto* внешние (включая и временной как зависящий не только от самого непризнанного государства) регулятивы, реализующиеся в единстве времени, гуманитарной ситуации и международного одобрения. При этом в доступных источниках не встретилось системного описания регулятивов внутренних, т.е. деятельности самого непризнанного государства по становлению собственного суверенитета. Опираясь на анализ данных и собственный опыт<sup>363</sup>, с учетом замечания С. Минасяна о том, что ситуация

<sup>359</sup> Там же., С. 51.

<sup>360</sup> Там же, С. 51.

<sup>361</sup> Там же, С. 53.

<sup>362</sup> Там же, С. 53.

<sup>363</sup> Седнев В.В., Грабовская И.В. Краткая характеристика эволюции украинского современного национализма: умеренные на фоне радикальных и некоторые перспективы взаимодействия //

гражданского конфликта на Украине сходна с постсоветскими этнополитическими кризисами 1990-х годов<sup>364</sup>, считаем возможным предложить внутренние регулятивы суверенизации, завершив тем самым мысль Н.А. Добронравина. Предлагаются четыре регулятива («правила», по терминологии Н.А. Добронравина), при этом ниже (табл. 2.1) приведены основные события в Донецке (ДНР), структурные новшества и изменения, а также законодательные новшества и изменения, которые иллюстрируют описываемые регулятивы:

1. Регулятив защиты независимости – те образования, которые сформировали в максимально сжатые сроки и эффективно поддерживают системы обороны и безопасности, в связи (частично – одновременно, и даже с опережением) с провозглашением независимости и проведением референдума имеют больше шансов в дальнейшем состояться.

В этой связи необходимо напомнить максиму В.И. Ленина: «Всякая революция лишь тогда чего-нибудь стоит, если она умеет защищаться...»<sup>365</sup>. В целом, опыт становления советской власти (как пример успешного формирования суверенитета) достаточно отчетливо описывает данный регулятив<sup>366</sup>: 07(20).12.1917 г. – решением СНК создана Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК); 28.01.1918 г. В.И. Ленин подписал декрет о создании Рабоче-крестьянской Красной армии (РККА). При этом немаловажным для рассматриваемого регулятива является тот факт, что еще 12(25).10.1917 г. при Петроградском Совете был создан Военно-революционный комитет (ВРК), а 16(29).10.1917 г. на заседании ЦК был избран Партийный центр, который руководил ВРК. Именно ВРК до формирования ВЧК выполнял функции защиты от угроз, прежде всего внутренних.

В Донецкой Народной Республике еще до официального объявления Декларации о суверенитете (07.04.2014 г.) занимают здания СБУ в городах Донецке и Мариуполе, воинские части в г. Донецке. Сразу после объявления указанной Декларации, одновременно с формированием правительства ДНР (08.04.2014 г.), объявляется отставка всем руководителям силовых структур и

---

Правовое обеспечение деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в современных условиях: сборник научных работ серии «Право» Вып. 5 / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2017. – 166 с. – С. 98-124.

<sup>364</sup> Минасян С. Военно-политическое измерение украинского кризиса: «гибридные» уроки для постсоветского пространства, Аналитические доклады Института Кавказа, № 6, июнь 2015; Научный редактор: Александр Искандарян. – Ер.: Институт Кавказа, 2015 – С. 7.

<sup>365</sup> Ленин В.И. ПСС. - т.37 – С. 122.

<sup>366</sup> Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк.- М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. – 464 с.; Из истории войск ВЧК и пограничной охраны (документы и материалы 1917 – 1921). – М.: Военное издательство МО СССР, 1958. – 523 с.

ведомств, назначенным украинской властью, а сотрудникам предлагается перейти на сторону ДНР, что они частично и выполняют. 10.04.2014 г. объявлено о формировании Народной армии ДНР, а 24.04.2014 г. провозглашен призыв ко всеобщей мобилизации для защиты Донбасса. В составе первого правительства ДНР, именуемого «Временным» и действовавшего с 08.04.2014 г. по 16.05.2014 г., имелась должность «сопредседатель Временного правительства по силовому блоку, министр обороны». В первом правительстве, избранном Верховным Советом ДНР и утвержденном 16.05.2014 г., имелась должность «министр обороны», «глава службы безопасности». МГБ ДНР официально создано 17.07.2014 г. Постановлением Совета Министров ДНР № 17-5. В этой связи в составе Совета Министров ДНР произошли изменения – введены должности «первый заместитель Председателя Совета министров по вопросам государственной безопасности» и «министр государственной безопасности».

В ходе анализа «права на революцию» (терминология автора) А. Маршавелски систематизировал обоснования применения силы для защиты прав и свобод протестующего большинства территории<sup>367</sup>: «1) большинство населения поддерживает применение силы (по крайней мере, революционеры должны быть уверены в том, что большинство населения их поддержало бы, если бы ему были известны определенные факты); 2) применение силы должно быть крайней мерой и не должно привести к эксцессам в связи с конкретными ожидаемыми выгодами; 3) основанием для применения силы должны быть правительственные репрессии в виде грубых нарушений конституции или основных прав человека; 4) применяемая сила направлена исключительно против репрессивной власти». Ниже А. Маршавелски обозначает их как принципы демократизма; пропорциональности; «правого дела» и избирательности. Исходя из используемой методологической концепции, предлагаем принять их как ограничивающие условия для регулятива защиты независимости. При этом отметим, что они корреспондируют с мыслью Н.А. Добронравина, обозначенной нами как регулятив международной приемлемости, т.к. устанавливают не только связь между действиями населения, претендующего на суверенитет и отстаивающего независимость, с одной стороны, и соблюдении им принципов права, в том числе международного, с другой, и, таким образом, формируют позитивный международный имидж непризнанного государства.

---

<sup>367</sup> Маршавелски А. Право на революцию как общеправовой принцип // Правовое образование. Гражданское общество. Справедливое государство – Материалы VI (XIII) Международной научной конференции студентов и молодых ученых. – Кемерово 2012. – С. 65-66.

2. Регулятив поддержания правопорядка – те образования, где в кратчайшие после провозглашения независимости сроки были решены задачи обеспечения законности и охраны правопорядка, – предпочтительны по формированию суверенитета.

Для понятия законности как совокупности нормативной правовой базы для обеспечения правопорядка на первоначальных этапах независимости не имеет значения, опирается ли она на законодательство донора либо патрона сецессии, важнее ее наличие как основы деятельности правоохранительных органов. Для аргументации данного регулятива также важно обращение к опыту становления советской власти: 26.10(08.11).1917 в ходе II Всероссийского съезда Советов формируется советское правительство – Совет Народных Комиссаров (СНК) РСФСР, в составе которого создан Народный комиссариат внутренних дел. При этом регулятив обеспечения правопорядка следует рассматривать шире – не только как работу законодательной власти и правоохранительных органов, но и как деятельность местных администраций, в том числе и по обеспечению необходимой нормативной правовой базы деятельности исполнительных органов в административно-территориальных единицах (что связывает данный регулятив с регулятивом социального обеспечения) и по разъяснению сути и необходимости происходящих перемен (что также адресует к регулятиву пропаганды).

С 10.04.2014 г. началось совместное патрулирование народного ополчения, милиции и органов ГАИ. В первом правительстве, избранном Верховным Советом ДНР и утвержденном 16.05.2014 г., имелась должность «министр внутренних дел», «генеральный Прокурор». МВД ДНР официально создано 17.07.2014 г. Постановлением Совета Министров ДНР № 17-4.

Э. Попов указывает, что на первых этапах становления ДНР имело место неподчинение местных лидеров (напр., П. Дремов в Стаханове, И. Безлер в Горловке, И. Стрелков в Славянске, А. Мозговой в Алчевске и др.) центру и формирование небольших самоуправляющихся анклавов (напр., «казачья республика» П. Дремова)<sup>368</sup>. Это указывает на пролонгацию процесса централизации власти и построения надежной ее вертикали. В связи с рассматриваемым регулятивом необходимо отметить, что в Донбасских Республиках не был полностью учтен опыт становления советской власти, а именно функционирование в составе НКВД инструкторского корпуса<sup>369</sup>, представители которого направлялись центральным аппаратом наркомата «для

<sup>368</sup> URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2017-05-14--respubliki-donbassa-trudnaja-postup-gosudarstvennogo-stroitelstva-ii-30114>

<sup>369</sup> Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк.- М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. – 464 с.

того, чтобы создать систему новых органов власти на местах, наладить их работу, свести до минимума издержки, свойственные периоду их становления»<sup>370</sup>. Большинство пригодных для этого лиц вместо полноценной исполнительной деятельности были направлены в законодательную ветвь власти (Верховный Совет, затем Народный Совет ДНР), где, будучи людьми прежде всего действия, оказались не столь эффективны, как могли бы. За счет этого был утрачен темп становления и упрочения власти ДНР на местах. Это сказалось и в слабом взаимодействии с готовыми к переговорам частями ВСУ весной 2014 г., и на уровне организации обеспечения всеми видами довольствия ополченцев тогда же проявилось в увеличении уровня корыстной преступности, появлении эпизодов самосуда. А в конечном итоге сказалось на репутации и имидже Республик на местах.

3. Регулятив социального обеспечения – вероятность успешной суверенизации выше там, где имеются возможности социального обеспечения прежде всего социально-незащищенных слоев населения и полного сохранения рабочих мест.

При этом следует учитывать, что согласно исследованиям Л.А. Поповой, «степень протестного потенциала ... не связана с субъективной оценкой материального положения и однозначно связана с чувством уверенности человека в завтрашнем дне»<sup>371</sup>, т.е. именно уверенность населения в том, что лидеры сецессии (сейчас и на всех последующих этапах становления государства) берут на себя ответственность за социальное благополучие, играет существенную роль и одновременно адресует нас к регулятиву пропаганды.

В мае 2014 г. создается Министерство труда и социальной политики ДНР<sup>372</sup>, которое поддерживает структуру системы социальной защиты: Пенсионный фонд ДНР (создан 21.11.2014 г., в апреле 2015 г. на территории Республики начата выплата пенсий порядка 500 тыс. пенсионеров<sup>373</sup>); Республиканский центр занятости при Министерстве труда и социальной политики ДНР (создан 09.12.2014 г.); Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (создан 09.12.2014 г.); Фонд социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (создан 09.12.2014 г.); Республиканский протезно-ортопедический центр (основан в 1945 г., никогда

<sup>370</sup> Там же., С. 186-187.

<sup>371</sup> Материалы VI международной социологической Грушинской конференции «Жизнь исследования после исследования: как сделать результаты понятными и полезными», 16-17 марта 2016 г. / отв. ред. А.В. Кулешова. – М.:АО «ВЦИОМ»,2016. – С. 1707.

<sup>372</sup> URL: <http://mtspdnr.ru/index.php/o-ministerstve/sistema-sotsialnoj-zashchity-naseleniya-donetskoj-narodnoj-respubliki>

<sup>373</sup> URL: <http://www.pfdnr.ru/index.php/o-fonde>

не останавливал работу в связи с решением властей Украины прекратить деятельность Донецкого казенного экспериментального протезно-ортопедического центра Украины на территории ДНР, воссоздан Указом Главы ДНР № 36 от 09.12.2014 г.).

20.06.2014 г. принят Закон ДНР «О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории Донецкой Народной Республики в условиях агрессии вооруженных сил и вооруженных формирований Украины». В числе первых Постановлений Совета Министров ДНР: от 18.04.2014 г. № 6-4 «Об оплате труда работников на основе Единой тарифной сетки разрядов и коэффициентов по оплате труда работников учреждений, заведений и организаций отдельных отраслей бюджетной сферы», от 05.06.2014 г. № 10-5 «О моратории на повышение тарифов жилищно-коммунальных услуг», от 23.06.2014 г. № 11-1 «О мерах по обеспечению продовольственной безопасности, производства товаров народного потребления, лекарств и лекарственных препаратов», от 23.06.2014 г. № 11-2 «О запрете на отключение частных домохозяйств от инженерных сетей», от 23.06.2014 г. № 11-3 «О моратории на начисление штрафных санкций по кредитам и займам», от 21.07.2014 г. № 18-5 «О переходе в государственную собственность Донецкой Народной Республики собственности государства Украина», согласно которому с указанной даты имущественные права собственности всех предприятий, организаций, учреждений или доли в уставном капитале таких предприятий, расположенных на территории ДНР (фактически в Донецкой области), принадлежавшие ранее государственной собственности Украины, переходят в государственную собственность ДНР. Особо важно, в контексте рассматриваемого регулятива, отметить отдельное упоминание о запрете отчуждения прав собственности коммунальных предприятий.

4. Регулятив пропаганды – оптимально выстроенная и гибкая работа по управлению общественным мнением и сознанием населения территории сецессии для формирования поддержки независимости, государственности и суверенитета, а также снижению у него чувства тревоги и страха перед переменами, – значительно потенцирует суверенизацию.

На существенную роль соответственно выстроенной пропаганды в формировании как поддержки населением Нагорного Карабаха сепарации и обретения суверенитета, вплоть до независимости и поддержки этих процессов в Армении, так и необходимости противостояния им в Азербайджане указывает в своих работах К.В. Юматов<sup>374</sup>. Аналогично Н.С. Адрианов высказывается о

<sup>374</sup> Юматов К.В. Роль средств массовой информации в Нагорно-Карабахском конфликте // Вестник Сургутского государственного педагогического университета, 2013. – №; (25). – С. 149-155; Юматов

пропаганде в Грузии в ходе конфликта с Южной Осетией<sup>375</sup>. Д.Ф. Дараган подчеркивал, что быстро происходящие изменения, затрагивающие население государства, приводят к трансформации коллективного сознания<sup>376</sup>, которое может определять поддержку либо ее отсутствие для лидеров сессии в рассматриваемом случае, т.е. то, что Е.М. Какоткина определила как легитимацию политической власти социальным самочувствием населения<sup>377</sup>.

Самоочевидно во внутренней пропагандистской работе выделение как минимум двух векторов: а) положительно освещающего достижения и нивелирующего недостатки как временные и преодолимые, б) формирующего сплоченность населения перед внешней угрозой.

В ДНР 16.05.2014 г. первоначально полностью были созданы Министерство информации и массовых коммуникаций Донецкой Народной Республики и Министерство связи Донецкой Народной Республики, которые в начале августа 2014 г. были преобразованы в единое Министерство информации и связи Донецкой Народной Республики<sup>378</sup>. Далее это министерство в ноябре 2014 г. было реорганизовано в два министерства – Министерство информации Донецкой Народной Республики и Министерство связи Донецкой Народной Республики. Министерство информации Донецкой Народной Республики осуществляет государственную информационную политику, а также ведет отдельные проекты: «Все о ДНР: интернет-справочник», «Трибунал» – сайт о преступлениях ВСУ в ДНР и «Белые журавли» – сайт о павших защитниках ДНР. Под контролем Министерства информации Донецкой Народной Республики на территории ДНР осуществляют свою деятельность операторы эфирного распространения: телерадиокомпании «Первый Республиканский телеканал», «Юнион», «Оплот», «ТВ Сфера», «Новороссия», горловское и шахтерское телевидение, радиостанции «Донбасс FM», «Комета FM», «Мега Радио», «Радио Республика». Периодические печатные издания Донецкой Народной

---

К.В. Роль газеты «Советский Карабах» в формировании армяно-азербайджанского противостояния в Нагорном Карабахе (февраль-март 1988) // Известия Томского политехнического университета. Т. 321. № 6. – 2012. – С. 240-244; Юматов К.В. Дискуссии по проблеме Нагорного Карабаха в научной и периодической печати Армении и Азербайджана в 1987–1991 гг. // Вестн. Том. гос. ун-та. 2010. – № 330. – С.95-99; Юматов К.В. К проблеме источниковедческого анализа периодической печати периода перестройки по истории армяно-азербайджанского этнополитического конфликта // Вестник ТГПУ. – 2012. – № 3 (118). – С.100-105.

<sup>375</sup> Андрианов Н.С. Грузино-Юго-Осетинский конфликт: специфика политического урегулирования. – автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии. - Нижний Новгород, 2012 – 26 с.

<sup>376</sup> Материалы VI международной социологической Грушинской конференции «Жизнь исследования после исследования: как сделать результаты понятными и полезными», 16-17 марта 2016 г. / отв. ред. А.В. Кулешова. – М.: АО «ВЦИОМ», 2016. – С. 357-358.

<sup>377</sup> Там же, С. 381-382.

<sup>378</sup> URL: <https://odnarodyna.org/content/ministerstvo-informacii-i-svyazi-sozdano-v-dnr>

Республики представлены газетами «Макеевский рабочий», «Знамя Победы», «Боевое знамя Донбасса», «Новый луч», «Новая жизнь», «Родное Приазовье», «Кочегарка ДНР», «Народная трибуна», «Новая нива», «Снежнянские новости», «Енакиевский рабочий», «Родина», «Новые горизонты». Министерство связи Донецкой Народной Республики отвечает за техническую сторону всех форм получения, хранения, передачи информации.

А.А. Заяц отмечает недостаточность и разнонаправленность информационного потока в ДНР, а также физическую невозможность для части населения Республики получения достаточного объема информации как существующий негативный фактор, который может послужить причиной отсутствия взаимопонимания внутри Республик Донбасса, подчеркивая, что дефицит информации восполняется слухами, в условиях военного положения – тревожно-пугающими<sup>379</sup>. Констатируется, что представленность обоих векторов внутренней пропаганды недостаточна. Положительное освещение преобразований и достижений ориентировано в большей степени на молодую аудиторию. Формирование объединяющего образа внешней угрозы также практически не происходит, хотя эффективность этого механизма проверена тысячелетиями и систематически использовалась еще древними греками<sup>380</sup>, а в современном мире является одним из значимых механизмов воздействия на массы. Возможно, это связано с отсутствием однозначных трактовок и действий во внешней политике ДНР, прежде всего по отношению к украинскому государству. Следует отметить, что Украина достаточно активно и эффективно ведет «демонизацию» Республик как террористических образований (в том числе и законодательно), расчеловечивание населения («вата», «сепары», «колорады» и т.п.), тем самым активно эксплуатируя описанный Н.А. Добронравиным в 2011 г.<sup>381</sup> регулятив международной приемлемости нового государства не в пользу Республик.

<sup>379</sup> Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности: Материалы I Международной научной конференции (Донецк, 16-18 мая 2016 г.). – Том 7. Социально-политические, исторические науки / под общ. ред. проф. С.В. Беспаловой. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2016. – С. 235-237.

<sup>380</sup> URL: <http://www.jewniiverse.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=430>; <http://berkovich-zametki.com/Nomer43/Fedin1.htm>; [https://toldot.ru/blogs/pyatigorsky/pyat\\_59.html](https://toldot.ru/blogs/pyatigorsky/pyat_59.html)

<sup>381</sup> Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. – 56 с. – (Серия препринтов; М-21/11; Центр исследований модернизации).



Основные феномены становления суверенитета Донецкой Народной Республики<sup>383</sup>, релевантные для внутренних регулятивов суверенизации.

Период	События в Донецке (ДНР)	Структурные новшества и изменения	Законодательные новшества и изменения
февраль 2014 г.	после переворота 18-23.02 в Киеве начинаются митинги протеста и митинги за интеграцию с РФ		
март 2014 г.	после вхождения 18.03 Крыма в состав РФ изменяется накал и вектор митингов в сторону интенсификации и усиления требования вхождения в РФ		
апрель 2014 г.	05.04 захват здания прокуратуры г. Мариуполя для освобождения народного мэра (накануне увезен в Киев); 06.04 – митинги; заняты здания Донецкой областной администрации (далее – ДонОГА), СБУ и воинская часть; милиция частично перешла на сторону восстания, частично – самоустранилась;	07.04 съезд представителей административно-территориальных образований Донецкой области; провозглашение нового государства – ДНР; решение о созыве Народного совета в связи с тем, что	07.04 Декларация о суверенитете ДНР Акт о провозглашении государственной самостоятельности ДНР; 08.04 заявление о том, что руководство ДНР объявляет себя единственной легитимной властью в регионе, объявляет

<sup>382</sup> В таблице приведены события весны 2014 г., дополнительная информация – в тексте, в соответствии с рассматриваемыми регулятивами.

<sup>383</sup> ДНР. Хроника судеб. Хроника первого года Донецкой Народной Республики в фактах, фотографиях, цифрах, интервью. – Донецк, 2015. – 242 с.; URL: <http://letopis.dnr-online.ru/>; <http://smdnr.ru/postanovleniya-sm/#y2014>; <https://www.ritmeurasia.org/news--2017-05-14--respubliki-donbassa-trudnaja-postup-gosudarstvennogo-stroitelstva-ii-30114>; [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE\\_%D0%94%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%BA%D0%BE%D0%B9\\_%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B9\\_%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%94%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B9_%D0%A0%D0%B5%D1%81%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B8); [https://ru.wikipedia.org/wiki/Правительство\\_Донецкой\\_Народной\\_Республики](https://ru.wikipedia.org/wiki/Правительство_Донецкой_Народной_Республики); <https://colonelcassad.livejournal.com/1526795.html>; <http://rusmir.in.ua/pol/5305-crochnopolnyy-tekst-dokumentov-prinyatyh-doneckoy-narodnoy-respublikoy.html>; <https://russian.rt.com/article/26758>; <https://ria.ru/world/20140407/1002917878.html#ixzz2yDpRhraa>; <https://ria.ru/world/20140408/1002934542.html#ixzz2yEYCVzjk>; <http://www.km.ru/world/2014/04/08/protivostoyanie-na-ukraine-2013-14/736843-sformirovano-pravitelstvo-donetskoi-narod>; <https://ria.ru/world/20140409/1003243717.html#13970700137134>; <https://ria.ru/world/20140409/1003245700.html>; <https://www.youtube.com/watch?v=wiUcFE18-kY>; <https://ria.ru/world/20140410/1003364640.html#13971346311394>; <https://russian.rt.com/article/27263>; <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1112494>; <https://lenta.ru/news/2014/04/11/cases/>; <https://russian.rt.com/article/27351>; <https://lenta.ru/news/2014/04/12/donetsk1/>; <https://crustgroup.livejournal.com/135041.html>; <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1138729>; <https://www.rbc.ua/rus/news/vlasti-donetskoy-oblasti-predlozhili-kievu-podpisat-vremennyy-23042014115600>; <https://vz.ru/news/2014/4/24/683772.html>; <https://ria.ru/20140426/1005572344.html>; <https://www.unn.com.ua/ru/news/1337174-o-turchinov-situatsiya-v-donetsku-nekontrolovana>; <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1159072>; <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/20140430193508.shtml>; <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1536567>; <https://lenta.ru/news/2014/05/01/donetsk/>; [https://www.bbc.com/ukrainian/ukraine\\_in\\_russian/2015/02/150206\\_ru\\_s\\_donbas\\_ato\\_total\\_summary](https://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2015/02/150206_ru_s_donbas_ato_total_summary)

	<p>07.04 создана ДНР; Донецкий облсовет просит Президента РФ ввести миротворцев;</p> <p>08.04 избранно Временное коалиционное правительство ДНР, удерживаются здания Дон ОГА и СБУ, возводятся баррикады;</p> <p>10.04 прибыло три шахтерских отряда (200 чел.) на помощь в ДонОГА; отмечен рост преступности; заблокирована артбригада ВСУ;</p> <p>11.04 спецназ "Альфа" отказался штурмовать здание ДонОГА;</p> <p>12.04 вооруженная группа во главе с Игорем Гиркиным (Стрелковым) взяла под контроль Славянск, после чего и.о. президента А. Турчинов объявил о начале антитеррористической операции;</p> <p>14.04 официально начата АТО в Донецкой области; 25 бригада ВДВ перешла на сторону ДНР; практически все крупные города Донецкой области контролируются ДНР; начался захват военной техники у ВСУ; Донецк – в прогнозах погоды на российских телеканалах;</p> <p>15.04 блокада жителями Краматорска аэропорта, Ясиноватой - состава с военной техникой; колонны военной техники на подступах к Луганску;</p> <p>16.04 переход на сторону ДНР военнослужащих с бронетехникой (Краматорск. Славянск); горсовет Донецка под контролем ДНР, работа исполкома продолжается;</p> <p>17.04 занят телецентр в Славянске, отключены украинские каналы, начата трансляция российских;</p> <p>18.04 началась борьба за телецентр в Краматорске;</p> <p>20.04 обстрелы блокпостов ДНР, преимущественно на северной стороне Донецкой области;</p> <p>21.04 в Краматорске заняты здания СБУ и МВД, милиция</p>	<p>Донецкий обл. совет отказывается собирать внеочередную сессию и принимать решение о проведении референдума о статусе Донецкой области;</p> <p>08.04 создано Правительство ДНР;</p> <p>10.04 – Народная армия ДНР (командующий И. Хахимзянов); совместные патрули с милицией и ГАИ; рабочая группа по подготовке и проведению референдума;</p> <p>11.04 в Народную армию вступило 1500 человек;</p> <p>23.04 П. Губарев из заключения предложил создать федеративное государство Новороссию; Власти Донецкой области предложили Киеву подписать временный конституционный договор, в который вошли бы вопросы полномочий регионов, избираемость губернатора и статус русского языка;</p> <p>26.04 Донецкая Народная Республика подчинила ополчению Славянска все силы самообороны;</p> <p>27.04 создана Луганская Народная Республика;</p>	<p>отставку всем назначенным Киевом силовикам и губернатору, подтверждает намерение провести 11.05 референдум о самоопределении, требует вывода украинских войск, освобождения народного губернатора, предлагает силовикам перейти на сторону народа, декларируется сотрудничество с ТС и не признавшими переворот регионами Украины;</p> <p>10.04 призыв вступить в Народную армию; призыв к формированию дружин для охраны ДонОГА;</p> <p>17.04 Женевское заявление по Украине;</p> <p>24.04 представители Донецкой Народной Республики призвали ко всеобщей мобилизации для защиты Донбасса;</p> <p>27.04 принято решение съезда представителей территориальных громад, политических партий и общественных организаций Луганской области о создании суверенного государства Луганская Народная Республика;</p> <p>30.04 к референдуму в Донецкой области напечатали 2 миллиона бюллетеней.</p>
--	---	--	---

	<p>работает в присутствии представителей народного ополчения;</p> <p>22.04. милиция Донецка отказалась принимать участие в операции против сторонников федерализации;</p> <p>23.04 на шахтах компании СКМ Р. Ахметова начались забастовки с экономическими требованиями;</p> <p>24.04 увеличивается количество сообщений о гибели людей в ходе столкновений с националистами; «и.о. президента» А. Турчинов заявил о продолжении «антитеррористической операции»;</p> <p>25.04 активизация военных действий в Славянске;</p> <p>27.04 занят телецентр в Донецке. начато вещание телеканалов РФ;</p> <p>28.04 продолжается переход под контроль ЛНР подразделений милиции (Константиновка, Счастье); активисты ДНР разогнали марш националистов в Донецке;</p> <p>29.04 Киев сообщил о потере контроля над милицией в Донецке и Луганске;</p> <p>30.04 А. Турчинов признал: «Власть не контролирует ситуацию в Донецке и на территории области. Хочу сказать честно, что силовые структуры не способны взять под контроль ситуацию в Донецкой и Луганской областях».</p>		
май 2014 г.	<p>01.05 в Донецке антимайдановцы захватили здание прокуратуры; в Мариуполе над зданиями милиции, СБУ и прокуратуры установили флаги Донецкой Народной Республики;</p> <p>11.05 – референдум с вопросом: «Поддерживаете ли вы Акт о самостоятельности ДНР и ЛНР?»</p> <p>16.05 – избрание Верховным Советом ДНР первого правительства ДНР</p>	<p>Итоги референдума:</p> <p>В Донецкой области положительно ответили 89,7% избирателей, против самоопределения проголосовали 10,19% жителей области, 0,74% бюллетеней были признаны недействительными. Явка составила 74,87%.</p> <p>В Луганской области самостоятельность региона поддержали 96,2% избирателей, против нее высказались 3,8%. Явка избирателей составила 81%.</p>	

### 2.1.2.5. Классификации непризнанных/частично признанных государств

#### 2.1.2.5.1. Предлагаемые системообразующие признаки (основы для выделения таксономических осей)

З.В. Силаева указывает на необходимость анализа классификаций непризнанных государств с учетом «критериев типологизации»<sup>384</sup> и предлагает рассматривать не менее двух системообразующих осей – признание и государственность (которая трактуется автором как статусность и состоятельность)<sup>385</sup>.

В связи с анализом типов непризнанных государств Н.А. Добронравин отмечает, что ключевым параметром является контроль над территорией<sup>386</sup>.

В ходе выполнения программы картографирования глобальных угроз («Mapping Global Insecurity») в США были предложены два ключевых таксона<sup>387</sup>:

- степень контроля территории (есть/нет),
- уровень признания (признанные/непризнанные).

В 2010 году Д.Г. Николаев предложил следующий перечень таксонов «по степени стремления к созданию независимого государства»<sup>388</sup>:

- «случаи сепаратизма, напрямую не связанные со стремлением к сецессии или ирредентизму, но имеющие целью приобретение прав автономии»;

- случаи «сепаратизма, при которых отделение конкретной территории от государства пока не происходит, однако острота конфликта с центральным правительством и степень политической обособленности достигают такого уровня, что провозглашение независимого государства становится не только возможным, но и весьма вероятным» (баски, Квебек, Киву в Демократической Республике Конго, Дарфур);

- «случаи сепаратистских процессов, для которых характерно провозглашение независимости государства при отсутствии реальных органов

<sup>384</sup> Силаева З.В. Классификация «спорных государств» в современной политической науке: основные подходы и инновации // Вестник экономики, права и социологии, 2012. – № 1. – С. 233.

<sup>385</sup> Там же., С. 234.

<sup>386</sup> Добронравин Н.А. Непризнанные государства в «серой зоне» мировой политики: основы выживания и правила суверенизации: Препринт М-21/11. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011. – 56 с. – (Серия препринтов; М-21/11; Центр исследований модернизации).

<sup>387</sup> URL: <http://insct.syr.edu/our-work/projects/archive/mappingglobalinsecurity/>; 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 ([http://www.allacademic.com/meta/p252812\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p252812_index.html))

<sup>388</sup> Николаев Д.Г. Феномен непризнанных государств в мировой политике // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2010. – № 1. – С. 32.

власти либо при их неспособности осуществлять контроль над территорией, либо при наличии других обстоятельств, препятствующих осуществлению ими внутренней политики» (Анжуан, Западное Папуа; мусульманские районы Филиппин; районы деятельности Курдской рабочей партии);

- «собственно непризнанные государства – случаи сепаратизма, завершающиеся созданием независимого государства, органы управления которого обладают всей полнотой власти над территорией и населением, однако не имеют широкого международного признания».

Ф.А. Попов выделил два родовых таксона – «объединяющая сила» и «внешняя форма», которые он разделил на видовые<sup>389</sup>:

- объединяющая сила: а) сакральные – этническая принадлежность, вероисповедание, политическая ориентация, историческое самосознание, территориальная изолированность; б) экономические – высокая ресурсобеспеченность («ресурсный фактор»), экономическая отсталость территории, сочетание двух этих свойств, экономическое доминирование территории, а также незначительное влияние экономических факторов;

- внешняя форма: степень фактического контроля территории (низкая, средняя, высокая) и уровень общественной поддержки ее независимости (отсутствует, низкая, средняя, высокая).

Е. Berg и R. Toomla в 2009 году предложили оценивать непризнанные государства по индексу нормализации, исходя из двух таксонов<sup>390</sup>: уровень открытости (развития демократических институтов) и степень интегрированности в международное сообщество по шкале: отрицание – бойкот – терпимость – квазипризнание<sup>391</sup>, для чего разработана оригинальная шкальная оценка, представляющая собой ординальную шкалу (шкалу порядка), которая естественным разом упорядочивает объекты относительно какого-либо свойства (в данном случае – относительно видового таксона). Подобные шкалы описывают свойства, для которых имеют смысл не только соотношения эквивалентности, но и соотношения порядка по возрастанию или убыванию количественного проявления свойства. Формирование такой шкалы включает не менее двух эмпирических операций: установление равенства и отношений, фиксирующих степень выраженности свойства. Места, занимаемые величинами в ординальных шкалах, называются рангами, а сама шкала иногда

<sup>389</sup> Попов Ф.А. География сецессионизма в современном мире: автореф. дисс. ... канд. географических наук. Специальность: 25.00.24 – Экономическая, социальная, политическая и рекреационная география. – 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.

<sup>390</sup> Berg E., Toomla R. Forms of Normalisation in the Quest for De facto Statehood // The International Spectator. 2009. - Vol. 44, - N 4. - P. 27 - 45.

<sup>391</sup> *ibid.*, P. 42.

именуется ранговой или неметрической. Числа, формирующие шкалу, упорядочены по рангам (т.е. занимаемым местам), но интервалы между ними точно измерить нельзя<sup>392</sup>. Для удобства анализа методика Е. Berg и R. Toomla сведена нами в табл. 2.2<sup>393</sup>:

Таблица 2.2

Родовые и видовые таксоны, предложенные Е. Berg и R. Toomla,  
и соответствующие неметрические шкалы с рангами

Родовой таксон	Видовые таксоны	Оценочные показатели в баллах			
		0 – нет	1 – признано только другими «фактическими» государствами	2 – признано менее чем 10 признанными государствами	3 – признано более чем 10 признанными государствами
Интеграция в международное сообщество	Признание	0 – нет	1 – признано только другими «фактическими» государствами	2 – признано менее чем 10 признанными государствами	3 – признано более чем 10 признанными государствами
	Зарубежные представительства	0 – нет	1 – только зарубежные представительства «фактических» государств	2 – менее 10 представительств иностранных государств	3 – более 10 представительств иностранных государств
	Вовлеченность международных организаций в конфликт	0 – нет	1 – региональные организации	2 – ООН	
	Членство в международных организациях	0 – нет	1 – статус наблюдателя в некоторых организациях	2 – полноправное членство в некоторых организациях	
	Внешний покровитель	0 – нет	1 – существующий покровитель		
Внешняя торговля	Внешнеторговый оборот на душу населения	0 – нет	1 – до \$2 393 (½ от среднемирового)	2 – до \$4 785 (среднемировой)	3 – свыше \$4 875
	Количество внешнеторговых партнеров	0 – нет	1 – один доминирующий партнер	2 – несколько партнеров	
Коммуникации	Воздушное сообщение	0 – нет	1 – одна авиалиния и мало направлений или несколько авиалиний и одно направление	2 – несколько авиалиний и много направлений	
	Почтовое сообщение	0 – нет прямого почтового сообщения	1 – прямое почтовое сообщение		
	Пограничный режим	0 – въезд ограничен	1 – общий визовый режим	2 – общий безвизовый режим	
	Телекоммуникации	0 – нет кода страны для телефонов и интернет-доменов	1 – отдельный код страны		

<sup>392</sup> Берка К. Измерения: понятия, теории, проблемы / Пер. с чешск. К.Н. Иванова под рек. В.И. Бирюкова. – М.: Прогресс, 1987. – 320 с.; Бирюков С.В., Чередов А.И. Метрология: тексты лекций. – Омск: Издательство ОмГУ, 2000. – 110 с.

<sup>393</sup> Berg E., Toomla R. Forms of Normalisation in the Quest for De facto Statehood // The International Spectator. 2009. - Vol. 44, - N 4. - P. 32.

Каждое деление на шкале признания получает 2,5 балла (всего 10). Максимум возможных баллов – 22, для размещения на шкале показатель делится на 2,2. В итоге положение непризнанных государств на шкале признания определяется следующим образом (в баллах): 0–2,5: «отрицание» (negation), 2,6–5: «бойкот» (boycott), 5,1–7,5: «терпимость» (toleration), 7,6–10: «квазипризнание» (quasi-recognition) [20. РР. 30, 32]. Согласно исследованиям Е. Berg и R. Toomla 2,6–5: «бойкот» – Нагорный Карабах (2,7), Приднестровье и Сомалиленд (по 4,1), Абхазия (4,5); 5,1–7,5: «терпимость» – Турецкая Республика Северного Кипра (6,4); 7,6–10: «квазипризнание» (quasi-recognition) – Тайвань (8,6), Косово (8,2)<sup>394</sup>. При оценке на конец 2018 года ДНР по данной шкале набирает 2,7 балла – «бойкот» по терминологии авторов.

Н.Г. Большаков предложил такие параметры, как<sup>395</sup>:

- история возникновения, включая описание государствообразующего конфликта и основных этапов его развития;

- оценка результативности переговорного процесса между сторонами конфликта, посредничества третьих субъектов, наличие и осуществимость планов мирного урегулирования;

- темп и эффективность формирования государственности и хозяйственного комплекса непризнанных государств;

- особенности политического устройства, степень его демократичности;

- отношения с донором сецессии, прежде всего возможности для возвращения непризнанного государства в состав государства, от которого оно отделилось;

- объективные возможности существования в качестве независимого государства;

- заинтересованность и возможность внешних сил изменить или законсервировать статус непризнанного государственного образования.

В 1999 году Д.В. Заяц предложил географическую типологию сепаратизма на основе таких признаков:

- 1) географическая близость;

- 2) этнокультурная общность;

- 3) единый цивилизационно-культурный фундамент (например, христианский, исламский, буддистско-индуистский);

- 4) сходство исторического развития;

- 5) аналогии в действии факторов развития сепаратизма;

- 6) уровень политической стабильности;

<sup>394</sup> *ibid.*, РР. 30-32.

<sup>395</sup> Большаков А.Г. Непризнанные государства европейской периферии и пограничья // Международные процессы. – 2007. – №3. – С.83-88.

## 7) интенсивность конфликтов.

*2.1.2.5.2. Предлагаемые классификации:*

Географическая типология сепаратизма Д.В. Заяц (1999) включает 6 региональных типов сепаратизма, охватывающих 4 континента<sup>396</sup> (критерии выделения – см. выше):

1. Западноевропейский тип: а) основными целями является достижение максимальной национально-культурной, экономической и политической автономии в рамках существующих государственных границ; б) ведущая роль этно-конфессионального и социально-экономического факторов реализуется в условиях этнополитического плюрализма; в) преобладание высокой общественной мобилизации населения в рамках легитимной политической борьбы, где интересы сепаратистских сил представляют национальные партии, движения и т.п.

2. Восточноевропейский тип: а) наиболее выражена роль этноконфессионального, социально-экономического и геополитического факторов на фоне неудовлетворительной экономической ситуации; б) формируются все атрибуты государственности вне международного признания; в) имеются централизованные вооруженные формирования, уверенно контролирующие свою территорию; г) создаются законодательная база и органы исполнительной и судебной власти, проводятся 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) существенное значение в возникновении конфессиональных, этнических, экономических, геополитических и прочих барьеров имели в этом регионе природные рубежи; г) отчетлива прямая связь между остротой конфликтов и экономическими проблемами.

---

<sup>396</sup> Заяц Д.В. Территориальные конфликты на современной политической карте мира: очаги и риски сепаратизма. Дисс. на соискание уч. ст. к. географических наук. Специальность 11.00.02 – «Экономическая, социальная и политическая география». – Москва, 1999 – 222 с.



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 этно-конфессиональный фактор сепаратизма.

6. Американский тип: а) наименьшее, по сравнению с другими регионами, распространение 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 предложена такая классификация типов непризнанных государств<sup>397</sup> (критерии выделения – см. выше):

- 1) с полным контролем своей территории;
- 2) с частичным контролем своей территории;
- 3) под протекторатом международного сообщества;
- 4) «квазигосударства» (не получившие права на самоопределение этносы).

Им же в 2009 году представлена более развернутая классификация<sup>398</sup>:

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 г. в 2008 г., после провозглашения независимости перешло под контроль Европейского союза).

4. Непризнанные квазигосударства – этносы, которые не получили права 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 выделять<sup>399</sup> (критерии выделения – см. выше):

<sup>397</sup> Большаков А.Г. Непризнанные государства европейской периферии и пограничья // Международные процессы. – 2007. – №3. – С.83-88.

<sup>398</sup> Большаков А.Г. Непризнанные государства постсоветского пространства // Политекс. – 2009. – №3. – С. 19-28.

- 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 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 г. Деон Гелденуйс (D. Geldenhuys) предложил 12 типов «спорных государств»<sup>400</sup> (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 (например, Ватикан и Палестина);

9) нации без государств;

10) территории с особым суверенитетом;

11) негосударственные акторы;

12) прото- или полугосударства.

Д.Г. Николаев предлагает выделять<sup>401</sup> (критерии выделения – см. выше):

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 выдерживаются требования к системообразующим признакам внутри предлагаемых классификаций. В последнем наш вывод совпадает с мнением Л.В. Сергеевой, которая, анализируя существующие классификации

<sup>399</sup> 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 ([http://www.allacademic.com/meta/p252812\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p252812_index.html)).

<sup>400</sup> Geldenhuys D. Contested states in World Politics. – London: Palgrave Macmillan, 2009. – P. 26-27.

<sup>401</sup> Николаев Д.Г. Феномен непризнанных государств в мировой политике // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2010. – № 1. – С. 33-36.

непризнанных государств на постсоветском пространстве, указала на несовершенство типологий, отсутствие специальных исследований данной проблемы, необходимость разработки единой научно-обоснованной классификации<sup>402</sup>. 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. Считаем это отражением ранее указанного диалектически единого противоречия глобализации – регионализации, с очевидным приоритетом глобализации. В классификации и анализе 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 иные 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 неоднозначные в интерпретации параметры.

Таким образом, описанным выше критериям научной классификации рассмотренные типологии непризнанных государств и их основания не соответствуют. Отсюда, как было ранее показано при теоретическом сравнении методов классификации и моделирования, а теперь вытекает из практического рассмотрения классификаций непризнанных государств, наиболее перспективным является метод мысленного моделирования с конструированием модели-конфигуратора, в которой ранее разработанные и вновь предложенные таксоны будут служить основным инструментом исследовательской работы.

---

<sup>402</sup> 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.

## 2.2. Формирование государственности в условиях военного положения и защита «жертв войны»

Государство постоянно воздействует на общественные отношения при помощи определенного набора средств и методов, но в экстренных ситуациях, связанных с природными, техногенными или социальными, экономическими кризисными явлениями, данное воздействие проявляется более ощутимо и является целенаправленным для стабилизации и упорядочивания нарушенных этими явлениями связей в обществе – государстве. Так, Ш.Л. Монтескье говорил, что опыт народов, самых свободных, какие когда-либо существовали на Земле, заставляет его признать, что бывали случаи, когда нужно на некоторое время набросить на свободу покрывало, как некогда покрывали статуи богов<sup>403</sup>.

Для урегулирования нарушенных связей государством применяется иное воздействие, в отличие от того, которое используют в обычных условиях. Тем не менее, как отмечает С.С. Алексеев<sup>404</sup>, приоритет сохраняется за правовым регулированием, которое, как известно, представляет собой осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями. При этом, содержание правового регулирования зависит от особенностей предмета правового регулирования (общественных отношений), положения взаимодействующих субъектов, а также объектов, по поводу которых возникает это взаимодействие<sup>405</sup>.

В.Б. Рушайло определил правовое регулирование в экстренных условиях как форму государственного управления, допускающую (в качестве основного признака) ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимую в качестве временной меры, обеспечиваемой средствами административно-правового характера, и направленную на обеспечение безопасности личности, общества и государства<sup>406</sup>.

Трудно не согласиться с указанным понятием, поскольку государство, являясь непосредственным инициатором правовых установлений, в соответствии с познанными законами социального развития определяет потребность в юридической регламентации общественных отношений, их

<sup>403</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов. – М., 1999, – С. 178-179.

<sup>404</sup> Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995 – С. 209.

<sup>405</sup> Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазаренко. – М.: Юристъ, 1996. – С. 136.

<sup>406</sup> Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – С. 59-60.

оптимальную юридическую форму. При этом модификация общественных отношений вызывает необходимость трансформации юридической формы и ее составных частей. Одним из элементов такой формы является правовой режим<sup>407</sup>.

Правовой режим – очень широкое юридическое понятие. Однако единой точки зрения на сущность данного явления в науке и практической деятельности нет<sup>408</sup>. Правовой режим, отмечает С.С. Алексеев, можно определить как порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих дозволений, запретов, а также позитивных обязательств и создающих особую направленность регулирования<sup>409</sup>. Трудно не согласиться с данным понятием, поскольку, действительно, сочетание, с одной стороны, дозволения и, с другой стороны, запрещения действий тех или иных субъектов образуют некую «смесь» противовесов, которая и создает в своем проявлении определенный порядок взаимодействия элементов, направленных на урегулирование связей в обществе-государстве.

В.Л. Кулапова считает, что правовой режим – это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права<sup>410</sup>.

Исходя из указанного, можно говорить о выработанной цели правового режима, заключающейся в «благе» членов общества, которое определяется государством на конкретный период.

Важным обстоятельством для раскрытия предмета исследуемого понятия является взаимосвязь правового режима с причинами и условиями, вызывающими его необходимость. Очевидно, что особые условия порождают особые или чрезвычайные режимы.

Так, например, А.Б. Агапов говорит об особых административных режимах (административных режимах), которые вводятся в интересах обеспечения общегосударственных потребностей и предусматривают установление бессудных (административных) ограничений частноправовой и публичной деятельности. Административные режимы вводятся только в тех

---

<sup>407</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. – №1 – С. 16-29.

<sup>408</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: БЕК, 1997. – С. 201; Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М.: Щит-М, 2000. – С. 12-13; Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14: Москва, 2002. – С. 8-9.

<sup>409</sup> Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995 – С. 243.

<sup>410</sup> Кулапов В.Л. Теория государства и права. – М.: НОРМА, 2009. – С. 343.

случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты на основе иных методов публичного регулирования<sup>411</sup>.

Для более полного понимания исследуемого понятия необходимо рассмотреть его в историческом аспекте – его возникновение, становление и развитие в России. Это позволит нам выявить причины, побудившие государство к введению такого «режима», пониманию его характерных черт, а также последствий использования и, как следствие, выяснению настоящего предназначения подобной меры.

Период Литовской войны 1558-1583 гг., по нашему мнению, является отправной точкой в изучении обширного опыта правоприменительной практики использования чрезвычайных мер. Так, в указанный период впервые изменялся принцип назначения на некоторые государственные должности (по сути временно упразднялся основной принцип – аристократического происхождения лица, назначаемого на высокие должности); представителям военного командования предоставлялись чрезвычайные властные полномочия; создавалась опричнина, которая, по сути, представляет одну из первых форм особого положения в государстве<sup>412</sup>. Именно в этот период, с «благословения» Ивана IV в 1564 г., вступил в силу «Устав опричнины»<sup>413</sup>, ставший первым правовым актом, введшим в стране чрезвычайные меры. В указанном Уставе была обозначена приоритетная цель таких мер – единство страны; ограничена определенная территория – «государев удел»; создано особое опричное войско (наделенное чрезвычайными властными полномочиями); устанавливалась особая ответственность (за нарушение режимных требований)<sup>414</sup>.

Вместе с тем, законодательная основа легитимизации чрезвычайных мер была сформирована только при Петре I в Воинском Артикуле 1715 г.<sup>415</sup>, Воинском и Морском уставах 1716 г.<sup>416</sup> и 1720 г.<sup>417</sup>, а также в иных документах, регламентировавших деятельность государства, вооруженных сил и граждан в условиях Северной войны и не прекращающихся массовых народных волнений. Этими документами ужесточались меры уголовной ответственности и упрощалось судопроизводство. Так, Воинский Артикул 1715 г. разграничивал меры уголовной ответственности солдат и офицеров за совершение деяний в условиях мирного времени и войны. Вместе с тем, при совершении отдельных воинских преступлений уголовная ответственность наступала независимо от

<sup>411</sup> Агапов А.Б. Административное право. Изд. 6-е, перераб. и доп. М., 2009. – С. 391.

<sup>412</sup> Карамзин Н.М. История государства российского. М., 1989 Т. 8 – С. 141-149.

<sup>413</sup> Александро-Невская летопись. Л. 1022 // Карамзин Н.М. История государства российского. М., 1989. Кн. 3. Примеч. к гл. 2. – С. 30.

<sup>414</sup> Карамзин Н.М. История государства российского. – М., 1989. Т. 8. – С. 163-188.

<sup>415</sup> Российское законодательство X–XX вв. / под ред. О.И. Чистякова. – М., 1986. Т. 4. – С. 327-361.

<sup>416</sup> Полное собрание Законов Т. 5. № 3006.

<sup>417</sup> Полное собрание законов Т. 5. № 3485.

обстановки совершения преступления: не имело значение совершено ли данное преступление в условиях военных действий или вне таковых. В части 2 «Артикула воинского с кратким толкованием» и в части 3 «Краткого изображения процессов или судебных тяжб» Воинского устава 1716 г. указывался перечень воинских преступлений и упрощенный по ним судебный порядок<sup>418</sup>, заключающийся в судебном разбирательстве в отношении лиц, вина которых «не оставляет сомнений»<sup>419</sup>. Такого рода суды получили наименование «осадных» и стали прообразом современных военных трибуналов.

Последующий этап развития законодательства России в сфере применения чрезвычайных мер связан с началом Отечественной войны 1812 г. и принятием Закона «О правилах для управления Главнокомандующему Действующей Армии Губерниями, в военном положении объявленными»<sup>420</sup>. Именно в этом документе были обозначены базовые положения организационных и процессуальных мер, которые используются в современном административном законодательстве: введение военного положения в приграничных районах (п. 1); передача всей полноты власти на территории военного положения в руки Главнокомандующего действующей армией (п. 3); передача под юрисдикцию военных судов преступлений, совершенных на территории военного положения (п. 5) и т.п.

Также на гражданское население, находящееся на территории, где введено в действие военное положение, возлагались дополнительные обязанности. Ярким практическим примером может служить оборона Севастополя в период Крымской войны 1853-1856 гг., где гражданское население выполнило огромный объем оборонительных работ. Так, свидетель того времени вице-адмирал В.А. Корнилов, который являлся командующим войск Севастополя, обозначал, что группами и в одиночку шли с лопатами жители на земляные работы оборонительной линии, которые не приостанавливались ни на один день<sup>421</sup>. Такого рода привлечение гражданского населения является элементом реализации военного положения и в современном законодательстве.

Преобразования в России, связанные с военной и судебными реформами, проводимые в 1860-1870 гг., затронули и законодательство в сфере военного положения. Так, принятый в 1864 г. Устав об «Управлении армиями в мирное и военное время»<sup>422</sup> подробно регламентировал права и обязанности главного начальника военного округа при переводе последнего на военное положение, а

<sup>418</sup> Российское законодательство X–XX вв. /под ред. О.И. Чистякова. М., 1986. Т. 4. – С.344.

<sup>419</sup> Мышлаевский А.З. Петр Великий. Военные законы и инструкции. СПб., 1894. – С. 63.

<sup>420</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т. 32: 1812–1815. СПб., 1830. № 25035.

<sup>421</sup> Вице-адмирал Корнилов. Материалы по истории русского флота. М., 1947. – С. 270.

<sup>422</sup> Свод военных приказов. СПб., 1859. Ч. 1. Кн. 2.

уже в 1869 г. Воинский Устав о наказаниях содержал подробный перечень воинских преступлений и проступков, совершаемых в местностях, объявленных на военном положении<sup>423</sup>.

Согласно указанным документам к уголовной ответственности по категории преступлений, определенных в них, привлекались как военнослужащие (и офицерский, и рядовой состав), так и граждане, не входящие в состав действующей армии. При этом, наряду с уголовной ответственностью Устав 1869 г. предусматривал и правовые гарантии соблюдения прав и свобод граждан, проживающих на территории, объявленной на военном положении. В частности, предусматривалась уголовная ответственность за мародерство, насильственный отъем у жителей продуктов питания, одежды и других вещей, а также за самовольное занятие жилых помещений граждан и за самовольное изъятие транспортных средств. Кроме этого, предусматривалось создание полковых, этапных и военно-окружных судов, непосредственно подчиняющихся верховному руководству армии в районе действия военного положения.

Проводимые реформы в области правового регламентирования военного положения также предусматривали ряд организационно-распорядительных мер. Так, органы управления во время установления военного положения на определенной территории переподчинялись Военному министерству. Объединение всей полноты государственной власти, включая гражданскую и военную область, в дальнейшей истории России получило широкое распространение в годы Великой Отечественной войны. По мнению многих правоведов и военных историков, система военного управления в результате указанных реформ стала более рациональной, позволяла внести серьезные коррективы в структуру войск<sup>424</sup>.

До начала Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. особые правовые режимы в законодательстве СССР были предусмотрены лишь Постановлением Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР «О введении в действие Положения о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» от 03 апреля 1925 г.<sup>425</sup> (далее – Постановление 1925 г.). В качестве особых мер Постановлением 1925 г. предусматривалось введение исключительного или военного положения.

Из Постановления 1925 г. следует, что введение исключительного положения связано с обстоятельствами по противодействию

---

<sup>423</sup> Отечественная история: энциклопедия. М., 2000. Т. 3. – С.141.

<sup>424</sup> Военная история Отечества (с древнейших времен до наших дней) / под ред. В.А. Золотарева. М., 1995. Т. 2 С. 9.

<sup>425</sup> Сборник Законодательства СССР, 1925 г. - № 2. - ст.ст. 166-167.



контрреволюционным посягательствам или выступлениям против рабоче-крестьянской власти; чрезвычайными стихийными бедствиями; переходной мерой к нормальному порядку в местностях, бывших на военном положении. Введение же военного положения считалось недостаточной мерой исключительного положения для охраны или восстановления революционного порядка на местности военных действий или местности для военных целей, имеющих особо важное значение.

В соответствии с Постановлением 1925 г. при введении режима военного положения административное управление территорией осуществлялось военнореволюционными комитетами, через которые командование фронтов, отдельных армий действовало в сфере гражданского управления. Порядок деятельности военных властей устанавливался особой инструкцией, которая разрабатывалась Народным Комиссариатом по Военным и Морским Делах по соглашению с Прокурором Верховного Суда СССР и Объединенным Государственным Политическим Управлением СССР и утверждалась Советом Народных Комиссаров СССР, то есть деятельность органов военной власти предполагалось регулировать непосредственно в условиях введенных режимов.

Кроме того, в соответствии со ст. 15 Постановления 1925 г. устанавливались широкие полномочия исполнительных комитетов на местах, в частности право учреждать военные трибуналы, которые в своей деятельности должны были руководствоваться особым общесоюзным законом, издаваемым на основе положения о Верховном Суде СССР, что свидетельствует об отсутствии гарантий соблюдения прав личности, закрепленных в Конституции СССР 1924 г.

Начало Великой Отечественной войны определило новые задачи во всех сферах деятельности государства, в частности в сфере установления экстренных режимов.

С первых дней войны военным властям были переданы полномочия органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности на обширной территории страны Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»<sup>426</sup>. Советские правоведа военных и послевоенных лет одобряли эти меры, признавая их необходимыми и разумными в условиях военного положения. Анализ прав и полномочий, предоставляемых военным властям, показывает, что Указ 1941 г. в первую

---

<sup>426</sup> Ведомости Верховного Совета СССР от 26 июня 1941 г., № 29. Сборник Законов, принятых Верховным Советом СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 - 01.04.1944 г.), М., Управление делами Совнаркома СССР, 1944 г. – С. 481.

очередь служил задачам обороны, усиления обороноспособности страны<sup>427</sup>. При всей вынужденной суровости режим военного положения основывался на действующих государственных законах; фактически в полном объеме эти режимы применялись главным образом в прифронтовых и близких к ним районах<sup>428</sup>.

Реализуя полномочия, военные власти имели право издавать обязательные для всего населения, а также для местных органов власти, общественных организаций постановления или распоряжения и в административном порядке устанавливать наказание за их неисполнение по законам военного времени.

Зарубежные же правоведы были не согласны с положительной оценкой экстренных мер, установленных советским государством в годы Великой Отечественной войны, и видели в них массу грубейших нарушений важнейших правовых принципов и прав человека. «В СССР были предприняты беспрецедентные меры обеспечения режима военного положения. По большей части они носили характер незаконного ущемления прав и свобод человека и выражались в установлении жесточайших и суровых видов ответственности за малейшее неподчинение военным органам власти»<sup>429</sup>. «С первых дней войны советское правительство установило чрезвычайный режим государственной власти, при котором был утрачен всякий здравый смысл в обоснованности таких суровых репрессий. Простые советские граждане оказались между двух разнонаправленных сил: с одной стороны – внешний враг, ненавидевший русских, с другой – собственная власть, ущемляющая и без того бесправных людей»<sup>430</sup>.

Тем не менее, Указ 1941 г. фактически стал базовым нормативным актом, регулирующим общий правовой режим в СССР, который определял порядок функционирования органов государственной власти и управления; порядок деятельности органов военного руководства; порядок осуществления правосудия и функционирования судебной системы, а также жизнедеятельность гражданского населения в условиях военного положения.

Вместе с тем, отсутствие понятия военного положения в законодательстве к 40-м годам XX века существенно усложнило дальнейшее изменение и развитие правового регулирования и проявилось, в частности, в

---

<sup>427</sup> Советское право в период Великой Отечественной войны. Ч. II. Уголовное право. - Уголовный процесс. Под ред. И.Т. Голякова. М., Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1948 г. – С. 9.

<sup>428</sup> История государства и права СССР. Часть II (Светский период). «2-е изд, перераб. и дополни. Под редакцией Калинина Г.С. и Швекова Г.В. М., Юридическая литература, 1981 г. – С. 341.

<sup>429</sup> Alan S. Milward War, Economy and Society 1939-1945. London, Allen Lane, 1976, p. 124.

<sup>430</sup> Alexander Werth. Russia at War, 1941-1945. London and New York, 1974, p. 71.

том, что в законодательстве СССР не содержалось четких критериев, определяющих права и свободы граждан.

Правоограничений в Указе 1941 г. и в иных законодательных актах в довоенном периоде не было предусмотрено, лишь некоторые из них были закреплены в Постановлении 1925 г. Более того, в ст. 123 Конституции СССР 1936 г. указывалось, что «какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав <...> караются законом»<sup>431</sup>. Вместе с тем, в январе 1938 г. на сессии Верховного Совета СССР были приняты дополнения к Основному Закону, согласно которым Президиум Верховного Совета СССР наделялся правом объявлять в отдельных местностях или по всему СССР военное положение в интересах обороны СССР<sup>432</sup>, но законодательный порядок не был представлен и разъяснений действий отдельных субъектов также не было.

Таким образом, принятый Указ 1941 г. содержал значительное количество противоречий с Конституцией СССР 1936 г., но был вынужденной мерой и не содержал понятия вводимого режима, а Постановление 1925 г. было устаревшим и неспособным к полноценному регулированию возникших общественных отношений в период Великой Отечественной войны.

Однако, с введением военного положения в начале Великой Отечественной войны значительное количество прав граждан было ограничено. Именно вопрос ограничения прав и свобод граждан и организаций в условиях введения государством правовых режимов является наиболее актуальным, поскольку затрагивает максимальное количество субъектов, тогда как иные вопросы, связанные, к примеру, с деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, при всей их безусловной важности и общественной значимости, не влияют напрямую на людей, оказавшихся на территории, где введены данные меры.

В любой правовой системе<sup>433</sup> одним из центральных вопросов правового регулирования являются права и свободы человека и гражданина и их обязанность и ответственность, тем самым определяется положение человека в обществе и государстве. Б.С. Эбзеев утверждает: «Конституционное

---

<sup>431</sup> Сборник Законов, принятых Верховным Советом СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 - 01.04.1944 г.), М., Управление делами Совнаркома СССР, 1944 г. с. 18.

<sup>432</sup> Закон «Об изменении и дополнении ст.ст. 22, 23, 26, 28, 29, 49, 77, 78 и 83 Конституции (Основного закона) СССР принят Верховным Советом 15 января 1938 г. Ведомости Верховного Совета СССР от 07 апреля 1938 г., № 1, Сборник Законов, принятых Верховным Советом СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР (1938 - 01.04.1944 г.), М., Управление делами Совнаркома СССР, 1944 г. с. 27.

<sup>433</sup> Как известно, правовые системы группируются в правовые комплексы, которые принято называть – правовые семьи, в которых выделяют романо-германскую правовую семью, семью общего права, семью социалистического права. Также правоведы выделяют крупные правовые системы: мусульманское право; право Индии; правовые системы Дальнего Востока; правовые системы Африки и Мадагаскара.

регулирование – это высший вид правового регулирования... Конституция закладывает фундаментальные основы правового регулирования общественных отношений с участием личности и составляет ту базу, которая образует конституционно-правовой статус личности, предопределяет содержание отраслевого регулирования...»<sup>434</sup> Ввиду этого, базовое правовое регулирование в этой сфере общественных отношений осуществляется конституцией государства<sup>435</sup>.

Исходя из анализа действующих Основных Законов – Конституций государств<sup>436</sup>, приходим к выводу о том, что они предусматривают два режима жизнедеятельности государств – «нормальный» и «экстренный» («особый»). Если с «нормальным» режимом вопросов по его функционированию не возникает (он действует пока действует Закон), то «экстренный» («особый») режим возникает только в ситуации, связанной с угрозой существования самого государства в целом или же его отдельных «частей», которая исходит изнутри государства (вооруженное восстание, стихийные бедствия, техногенные катастрофы и т.д.) либо извне (внешняя угроза, вторжение, война). Именно о таком режиме Морис Ориу писал, что это «режим ограниченной диктатуры, заранее предусмотренной Конституцией для трудных времен»<sup>437</sup> с благой целью – спасение государства и его возвращение к нормальной жизни. В настоящее время чрезвычайный правовой режим (и оформляющее его чрезвычайное законодательство) является универсальным институтом, присутствующим во всех правовых системах и практически во всех национальных правовых системах.

В 1995 г. Н.В. Витрук в особом мнении по одному из рассматриваемых

<sup>434</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2013. – С. 130-131.

<sup>435</sup> Следует обозначить, что конституции есть почти во всех государствах современного мира, вместе с тем в некоторых государствах конституции состоят из нескольких актов (Канада, Швеция, Саудовская Аравия) или объявляются частью конституции ранее принятые документы о правах человека (во Франции – Декларация прав человека и гражданина 1789 г, в Чехии – Хартия основных прав и свобод 1991 г.).

<sup>436</sup> Конституции государств Азии: В 3 т. Т. 1. Западная Азия / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Норма, 2010; Конституции государств Азии: В 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Норма, 2010; Конституции государств Азии: В 3 т. Т. 3. Дальний Восток / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Норма, 2010; Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1. Северная и Центральная Америка / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006; Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 2. Карибский регион / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006; Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3. Южная Америка / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2006; Конституции государств Европы: В 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001.

<sup>437</sup> Ориу М. Основы публичного права: монография. – М.: ИНФРА-М, 2013. – С. 550.

Конституционным Судом РФ дел справедливо указывал, что специальный (особый) правовой режим требует «предварительного правового оформления и регулирования в форме федерального закона. В особенности это касается таких элементов указанного правового режима, как использование Вооруженных Сил РФ для разрешения конституционного кризиса и ограничение прав и свобод человека и гражданина»<sup>438</sup>. Это предварительное правовое оформление начинается с конституционных норм.

Так, в Конституции Российской Федерации<sup>439</sup> чрезвычайное положение упоминается именно в контексте правового положения человека и гражданина не только первоначально, но и наиболее развернуто (в ст. 56 Конституции, и уже после, в ст. 88 Конституции, посвященной Президенту Российской Федерации, и в ч. 1 ст. 102 Конституции, посвященной Федеральному Собранию Российской Федерации) упоминается чрезвычайное положение в контексте полномочий соответствующих субъектов по его введению и утверждению.

*Так, в ст. 56 Конституции Российской Федерации сказано:*

«1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации».

*Ст. 88 Основного Закона предусматривает:*

«Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях

---

<sup>438</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности РФ, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3424.

<sup>439</sup> Конституция Российской Федерации URL: <http://www.constitution.ru>

чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе».

*Ст. 102:*

«1. К ведению Совета Федерации относятся: ...б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения...».

Очевидно, что более подробная характеристика чрезвычайного положения, данная в ст. 56 Конституции Российской Федерации, обусловлена не только тем, что это первое упоминание о чрезвычайном положении в Конституции, что глава о правовом положении человека и гражданина просто предшествует главам о Президенте Российской Федерации и Федеральном Собрании, но и тем особым значением, которое придается правам и свободам человека и гражданина в правовой системе современной России вообще и в условиях чрезвычайного положения в частности.

Помимо указанных норм расширенное понятие чрезвычайного и военного положения и ограничения прав и свобод граждан содержится в Федеральных конституционных законах «О чрезвычайном положении» и «О военном положении», где обозначено: «Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей» (ч.1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г.)<sup>440</sup>.

Под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии (ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30 января 2002 г.)<sup>441</sup>.

Нормативные правовые основы, касающиеся введения чрезвычайных

---

<sup>440</sup> Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_31866/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866/)

<sup>441</sup> Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_35227/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/)

режимов в Украине, представлены в ст. 64, п. 31 ст. 85, п. 19 ст. 92, п. п. 20, 21 ст. 106, п. 10 ст. 138 Конституции Украины<sup>442</sup>. Одновременно правовое регулирование экстренных режимов определено Законами Украины «О правовом режиме военного положения»<sup>443</sup>, «О правовом режиме чрезвычайного положения»<sup>444</sup>.

В Донецкой Народной Республике ст. 59 Конституции ДНР<sup>445</sup> является законодательной основой особых правовых режимов, временно вводимых в Республике в случаях возникновения чрезвычайных внутренних или внешних обстоятельств, представляющих реальную угрозу человеку, обществу, конституционному строю и государству. При этом, согласно ч. 2 ст. 48 Конституции ДНР, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Кроме обозначенного конституционного положения функционирование правовых режимов предусмотрено Законом ДНР «Об особых правовых режимах», где выделяются два особых правовых режима: чрезвычайное положение, под которым понимается особый правовой режим, временно вводимый на территории Донецкой Народной Республики или в отдельных ее местностях в условиях чрезвычайных внутренних обстоятельств политического, экономического, социального, природного или техногенного характера (ст. 8 указанного Закона), и военное положение – особый правовой режим, вводимый на территории Донецкой Народной Республики в соответствии с Конституцией ДНР в случае агрессии против Республики или непосредственной угрозы агрессии.

Как мы видим, только конституционным регулированием правовое положение человека и гражданина в условиях особых правовых режимов чрезвычайного и военного положения не исчерпывается, но основы регулирования и исходная система закладываются именно в Конституции.

Необходимым свойством правового регулирования является способность регламентировать взаимодействия субъектов на основе норм права с целью создания оптимальных условий для преимущественного действия в обществе экономических, политических, социальных и культурных факторов,

---

<sup>442</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>443</sup> Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квітня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 17. – Ст. 691.

<sup>444</sup> Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.

<sup>445</sup> Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 URL:<https://dnrsovet.su/konstitutsiya/>

утверждения принципов справедливости, законности. Правовое регулирование, указывая субъектам права (а не вообще субъектам) вид и меру действия, предусматривает правовые последствия (положительные и отрицательные), оно властно обеспечено государственной силой принуждения<sup>446</sup>.

Как справедливо замечает С.С. Алексеев, «вопрос о правовых режимах ... возникает, как правило, в отношении не всех звеньев правового регулирования, а главным образом в отношении субъективных прав... Правда, сама характеристика правовых режимов нередко дается применительно к определенным объектам, но «режим объекта» – лишь сокращенное словесное обозначение порядка регулирования, выраженного в характере и объеме прав по отношению к объекту»<sup>447</sup>. При этом он определяет правовой режим как «особую целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования – особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»<sup>448</sup>. Также автор выделяет такую структуру правового режима:

1. Метод правового регулирования, т.е. специфический способ юридического воздействия, характерный для отрасли.

2. Особые юридические средства регулирования – установления и формы, касающиеся способов возникновения прав и обязанностей, средств юридического воздействия, способов защиты прав, процедурно-процессуальных форм и т.п.

3. Принципы, общие положения, т.е. специфические для данной отрасли идеи, общие моменты, которые характеризуют ее с точки зрения содержания.

4. Особая отрасль законодательства, возглавляемая кодифицированным актом. Самое существенное в данном пункте, по мнению С.С. Алексеева, наличие содержательной общей части, в которой нормативно закреплены отраслевые принципы, общие положения, основные правовые средства. Наличие общей части хотя и внешний, но достаточно четкий показатель того, что совокупность норм образует отрасль, ее своеобразие и место в системе права<sup>449</sup>.

Ряд авторов, в частности О.С. Родионов, одним из элементов структуры

---

<sup>446</sup> Рассолов М.М., Малахов В.П., Иванов А.А. Актуальные проблемы теории государства и права. – М., 2010. – С. 284.

<sup>447</sup> Алексеев С.С. Теория права М.: Издательство БЕК, 1995. – С. 243.

<sup>448</sup> Алексеев С.С. Общая теория права М., 1981. Т.1. – С. 245.

<sup>449</sup> Алексеев С.С. Отрасли права // Проблемы теории государства и права. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 208-209.



правового режима указывают конкретную цель, для реализации которой вводится «особый порядок правового регулирования», а именно: цель правового режима состоит в беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов<sup>450</sup>. В целом, указание цели правового режима характерно для многих современных трактовок данного понятия<sup>451</sup>.

При всем многообразии подходов к структуре правовых режимов нельзя не отметить некую схожесть в определении их элементов. За отдельными исключениями, в структуру режимов входит общепринятый ряд правовых, процедурных и организационно-технических мероприятий. Так, А.А. Долгополов к элементам структуры правовых режимов относит:

1. Правовые средства, которыми достигается режимная цель.
2. Правовой статус субъектов правоотношений.
3. Систему организационных, технических, материальных гарантий, обеспечивающих реализацию правовых установлений.
4. Внутрисистемную информационную обеспеченность.
5. Правовые гарантии реализации режима<sup>452</sup>.

Мы поддерживаем мнение О.В. Зиборова, выделившего три элемента структуры правового режима, которые наиболее полно характеризуют его сущность<sup>453</sup>:

1. **Объект-носитель** режима, в качестве которого могут выступать индивидуумы, субъекты права, социальная инфраструктура (министерства, ведомства, учреждения местного самоуправления, медицины и т.д.), территории, законодательство и т.п.<sup>454</sup>

2. **Среда**, в которой существует объект-носитель режима и в отношении которой устанавливается этот режим<sup>455</sup>.

3. **Содержание**, т.е., с одной стороны, предпосылки функционирования, условия, которые создает среда носителю режима, с другой – требования к носителю режима, мера его активности, уровень ответственности за

<sup>450</sup> Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Саратов, 2002. – С. 8.

<sup>451</sup> Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. – М., 2000. – С. 13–14; Горленко В. А. Режим правового регулирования (теоретико-прикладной аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – С. 9.

<sup>452</sup> Долгополов А.А. Теоретические аспекты формирования и реализации административно-правовых режимов оборота оружия и взрывчатых веществ // Очерки новейшей камералистики. – 2007. – № 2. – С. 6.

<sup>453</sup> Зиборов О.В. Компонентное исследование военного положения // Среднерусский вестник общественных наук № 1(37) - 2015 г. – С.95.

<sup>454</sup> Перечень объектов – носителей режимов не носит исчерпывающего характера и изменяется в зависимости от поставленных задач при введении того или иного режима.

<sup>455</sup> Под средой режима понимается определенную совокупность внешних факторов, в структуре которых существует объект–носитель режима и в отношении которой устанавливается этот режим.

осуществление своей функции<sup>456</sup>. Содержание режима включает в себя совокупность использованных для этого средств, методов, форм и особый порядок их применения для достижения установленных целей, а также принципы и правила осуществления этой деятельности.

Правоотношения, регламентируемые правовым режимом, – это волевые общественные отношения, урегулированные нормами права, субъекты (участники) которых реализуют субъективные права и осуществляют юридические обязанности. Основными характеристиками правового режима, как правило, являются: нормативность регулирования отношений, предполагающая неприменимость к ним принципа «разрешено все, что не запрещено» и проявляющаяся в установлении дозволений, запретов и предписаний; формализация морально-нравственных норм; установление жесткого информационного режима внутри системы; широкое использование метода административного принуждения; применение особых дисциплинарных санкций; статусное регулирование отношений в управленческой среде; активное использование материальных средств обеспечения<sup>457</sup>.

Исходя из приведенного, можно заключить, что действие правового режима основано на императивном методе юридического воздействия, который заключается во влиянии государства на участников общественных отношений с помощью различных правовых средств регулирования, при этом устанавливается неравное правовое положение субъектов правоотношений в условиях непосредственной угрозы жизни и безопасности граждан или конституционного строя, без применения которого невозможно достичь нормального функционирования общества-государства.

Вышеуказанное подтверждает тот факт, что правовой режим представляет собой особый порядок урегулирования деятельности, действий и поведения физических и юридических лиц в различных сферах общественных отношений либо на определенных объектах в связи с чрезвычайными обстоятельствами внутреннего или внешнего характера, который включает в себя установление механизма обеспечения реализации стимулов, гарантий, запретов, ограничений, а также компетентное их исполнение, применение к нарушителям мер принуждения и привлечение виновных к ответственности.

В правовой науке продолжается полемика о том, какие именно правовые режимы следует отнести к чрезвычайным. Например, В.Б. Рушайло<sup>458</sup>,

---

<sup>456</sup> Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 259.

<sup>457</sup> Багандов А. Б. Лицензионное право: Учебно-практическое пособие / Под ред. Дмитриева Ю.А. – М.: Изд-во Эксмо, 2004. – С. 69-70.

<sup>458</sup> Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. – М., 2000. –С. 41; С. 109.

В.В. Гущин<sup>459</sup> и С.О. Кузниченко<sup>460</sup> выделяют три основных типа режимов, связанных с экстренной ситуацией, – чрезвычайное, военное и особое положение.

Д.А. Никонов считает, что «чистых» чрезвычайных правовых режимов существует всего два – чрезвычайное и военное положение, только при введении этих режимов происходит существенная перестройка деятельности органов государственной власти, и именно в условиях действия этих режимов в наибольшей степени ограничиваются права и свободы граждан и организаций»<sup>461</sup>.

В связи с актом внешней агрессии против Донецкой Народной Республики со стороны военных и военизированных формирований, подчиняющихся властям Киева, с 00 часов 26 мая 2014 года на всей территории Донецкой Народной Республики введено военное положение на основании Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 25.05.2014 №6-5 «О введении на территории Донецкой Народной Республики военного положения»<sup>462</sup>, в соответствии с рассмотренными обращениями и просьбами граждан ДНР, с правом на индивидуальную или коллективную самооборону, предоставленную ст. 51 Устава ООН, согласно п. 7 ст. 89 Конституции ДНР.

Неотъемлемой частью военного положения является введение дополнительных ограничений прав и свобод человека и гражданина. Эти ограничения необязательно связаны с предполагаемым или реальным поведением граждан; они имеют превентивный характер и направлены на предупреждение или на устранение любой социальной активности людей, тем самым облегчая государству принятие быстрых и действенных мер по устранению негативной ситуации. Иными словами, при данном положении задействуется комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против государства.

Кроме того, необходимо проводить мероприятия по обеспечению введенного режима. Такое обеспечение осуществляется органами государственной власти и органами военного управления на основании

---

<sup>459</sup> Гущин В.В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект. — М., 1996. С. 20.

<sup>460</sup> Кузниченко С. Надзвичайні спеціальні адміністративно-правові режими у законодавстві України // Право України. – 2000. – № 12. – С.20-24.

<sup>461</sup> Никонов Д.А. Отечественное чрезвычайное законодательство 1920–1941 гг. : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 19-20.

<sup>462</sup> Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «О введении на территории Донецкой Народной Республики военного положения» №6-5 от 25.05.2014 URL: <https://dnr-hotline.ru/download/postanovlenie-soveta-ministrov-dnr-6-5-ot-25-05-2014-g-o-vvedenii-na-territorii-doneckoj-narodnoj-respubliki-voennogo-polozheniya/>

соответствующих нормативных правовых документов. Органы местного самоуправления оказывают содействие органам государственной власти и военного управления в обеспечении режима военного положения.

Так, с момента введения военного положения на территории Донецкой Народной Республики применен комендантский час; все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности на местах принадлежат уполномоченным представителям Совета Безопасности ДНР. Вместе с тем, принят ряд нормативных правовых актов, которые регламентировали порядок взаимодействия органов военного управления и глав органов местного самоуправления в Донецкой Народной Республике<sup>463</sup>.

В соответствии со ст. 6 Закона ДНР «Об особых правовых режимах» определяется порядок обеспечения правового режима. П. 1 ст. 6 указанного Закона содержит перечень органов, которые осуществляют обеспечение особого правового режима, в том числе и военного положения. К ним относятся силы и средства органов Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Министерства государственной безопасности, а также силы и средства Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики.

Кроме того, особенности деятельности органов государственной власти в период действия особого правового режима определяются указанным Законом и другими правовыми актами. Функции и полномочия органов исполнительной власти могут быть перераспределены на основании соответствующих указов, если это необходимо в целях обеспечения обороны и безопасности государства. Однако при введении военного положения в регламенты органов государственной власти, с учетом особенностей режима военного положения, вносят необходимые изменения.

Органы государственной власти и военного управления обеспечивают режим военного положения с помощью применения мер, предусмотренных указанным Законом.

Правовые предписания особого правового режима являются надежной правовой основой планирования и осуществления деятельности Вооруженных Сил и иных воинских формирований и органов, специальных служб, правоохранительных органов по отражению и нейтрализации как внешних, так и внутренних насильственных посягательств на национальную безопасность в

---

<sup>463</sup> Например, см.: постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «О взаимодействии органов военного управления и глав органов местного самоуправления в Донецкой Народной Республике» №41-4 от 31.10.2014 URL: <https://dnr-online.ru/postanovleniya-soveta-ministrov-2014/>

условиях вооруженных конфликтов.

Меры воздействия на источники носителей указанных посягательств ограничены принципами международного гуманитарного права, запретами согласно нормам действующего законодательства, а также политической целесообразностью, определяемой решениями высших органов государственной власти ДНР.

Вместе с тем, Донецкая Народная Республика в условиях военного положения развивается: осуществляется выплата заработной платы, взимаются налоги, работают предприятия по производству продуктов первой необходимости и питания, производится выпуск технологической продукции, открываются новые производства и т.д. При этом, исходя из приведенного, можно говорить о создании некой «новой» модели экономического развития Республики, которая сочетает в себе как социалистическую (планирование), так и капиталистическую (получение прибыли) модель экономического развития. Однако эту модель не следует сравнивать с «китайской экономической моделью развития», т.к. «новая» модель складывается в условиях ведения боевых действий, частичной изоляции, отсутствия признания и правосубъективности (о чем в дальнейшем будет говориться подробнее).

### ***2.2.1. Защита «жертв войны»***

#### ***(на примере жителей Донецкой Народной Республики)***

##### *2.2.1.1. В Международном уголовном суде*

Обеспечение безопасности жизненно важных интересов ДНР требует консолидировать усилия на международном уровне, выработать глобальную комплексную систему правовых мер для предупреждения, пресечения и выявления международных преступлений и привлечения виновных физических лиц к ответственности.

Первой международной организацией, которая призвана защищать «жертв войны» («жертв конфликтов») путем привлечения виновных лиц, нарушающих Международное гуманитарное право (далее – МГП), является Международный уголовный суд (далее – МУС).

Международное сообщество в течение длительного время пыталось создать постоянный и независимый международный орган, который будет судить лиц, нарушающих правила ведения боевых действий. Толчком к основанию МУСа стала Вторая мировая война, Нюрнбергский и Токийский процессы, а также создание множества трибуналов во второй половине 20 века (например, Трибунал по бывшей Югославии), которые показали, что военные преступления не останутся безнаказанными. Однако, временный характер всех

этих органов не оставлял больших надежд. В итоге, в июле 1998 года 120 государств приняли Римский статут (далее – Статут), который стал основанием для учреждения постояннодействующего международного уголовного суда<sup>464</sup>. Следует отметить, что в отличие от других международных специальных (*ad hoc*) и смешанных уголовных судов, МУС представляет собой постоянное учреждение. Его местопребыванием является Гаага, однако по желанию суда заседания могут проходить в любом другом месте. МУС не следует путать с Международным судом ООН, который также заседает в Гааге, но имеет иную компетенцию. МУС не входит в официальные структуры Организации Объединенных Наций, хотя может возбуждать дела по представлению Совета Безопасности ООН.

Договорная форма международной уголовной юрисдикции<sup>465</sup> базируется на самоограничении государств в их праве вершить правосудие по уголовным делам, то есть явно выраженном согласии государств на ограничение своего суверенитета. Она носит производный от национальной юрисдикции характер, и ее предпосылкой является наличие у государства, признающего юрисдикцию МУС, правомочности в отношении деяний, инкриминируемых предполагаемым преступником. Становясь участником Статута, государство признает тем самым юрисдикцию указанного Суда в отношении преступлений, входящих в его предметную правомочность (ст. 12(1) Статута)<sup>466</sup>.

Определяя предметную юрисдикцию МУСа, следует рассмотреть виды преступлений, которые рассматривает Суд.

В первую очередь МУС расследует преступления **геноцида**, что определяется как ряд запрещенных деяний, таких как убийство или причинение серьезных телесных повреждений, совершаемых с намерением уничтожить полностью или частично какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу.

В соответствии со Статутом МУС расследует преступления **против человечности**, а именно: истребление гражданского населения, обращение в рабство, пытки, изнасилование, принудительная беременность, преследование по политическим, расовым, национальным, этническим, религиозным или гендерным мотивам и насильственное исчезновение людей, но лишь в рамках

---

<sup>464</sup> Котляров И.И. Международное гуманитарное право и его применение в Вооруженных Силах России // Военная мысль. 1998. N 5. - С. 41.

<sup>465</sup> Конвенция подписана от имени СССР 10 апреля 1981 г., ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 2 июня 1982 г. N 7248-Х. Ратификационная грамота СССР сдана на хранение Генеральному секретарю ООН 10 июня 1982 г. Конвенция вступила в силу для СССР 2 декабря 1983 г. Текст Конвенции опубликован в Ведомостях Верховного Совета СССР, 1984, N 3.

<sup>466</sup> Дремина-Волок Н.В. Международный уголовный суд: специфика и противоречия юрисдикционного режима // Актуальные вопросы экономики и права. – 2007. – № 4. – С. 99-103.

широкомасштабного или систематического нападения на гражданское население<sup>467</sup>.

Требование о «широкомасштабном или систематическом нападении» в случае преступлений против человечности является очень важным, поскольку оно устанавливает более высокий порог и особые масштабы и/или размах для того, чтобы то или иное преступление подпадало под юрисдикцию Суда. Это отличает их от произвольных актов насилия, таких как изнасилования, убийства или даже пытки, которые порой могут осуществляться и военнослужащими, но которые в действительности не могут квалифицироваться как преступления против человечности.

Последним видом преступлений, которые рассматривает МУС, являются **военные преступления**, и они включают в себя серьезные нарушения Женевских конвенций и другие серьезные нарушения законов и обычаев, которые могут применяться во время международного вооруженного конфликта, а также во время «вооруженного конфликта немеждународного характера», как они перечислены в Статуте, когда совершаются в рамках плана, политики или в крупных масштабах<sup>468</sup>.

Следует отметить, что Суд не может автоматически осуществить правосудие по любому предполагаемому преступлению. Для этого нужен один из следующих механизмов, которые задействуют это право:

- одно из государств-участников передает прокурору Суда некоторую ситуацию;
- Совет Безопасности ООН передает Суду некоторую ситуацию (в том числе и в отношении тех государств, которые не являются участниками МУС);
- прокурор МУС начинает расследование в отношении какого-либо государства-участника по своей инициативе (*proprio motu*).

В последнем случае действия прокурора должны быть подтверждены палатой предварительного производства, состоящей из трех независимых и беспристрастных судей.

Кроме того, каждый ордер на арест и каждое обвинение, выданное прокурором, должны утверждаться комитетом из трех судей, принимающим решения исключительно в соответствии со строго определенными правовыми принципами и доказательствами, которые предоставляет прокурор.

---

<sup>467</sup> Шрага Д., Заклин Р. Применимость международного гуманитарного права к операциям ООН по поддержанию мира: понятийные, правовые и практические вопросы. Материалы симпозиума по вопросам гуманитарной деятельности и осуществления операций по поддержанию мира. М., 1995. С. 42.

<sup>468</sup> Международный уголовный суд: Вопросы и ответы / Сайт Организации объединенных наций. URL: <http://www.un.org/ru/law/icc/qa.shtml>

В компетенцию Суда входят только преступления, которые были совершены либо на территории государства-участника, либо гражданином государства-участника. Если не соблюдается ни личный, ни территориальный принцип, Суд не может действовать. Это положение гарантирует право государств решать, подвергать или нет своих граждан или свою территорию юрисдикции статьи 12 Римского Статута<sup>469</sup>.

Однако у этого принципа есть два исключения:

Во-первых, Совет Безопасности ООН может посредством резолюции (Резолюция Совета Безопасности ООН – правовой акт Совета Безопасности, одного из главных органов Организации Объединенных Наций; принимается путем голосования членов Совета Безопасности; резолюция принимается при условии, что за нее отдано не менее 9 голосов (из 15 членов Совета), и при этом ни один из постоянных членов Совета Безопасности (Великобритания, Китай, Россия, США и Франция) не проголосовал против), принимаемой согласно главе VII Устава ООН, передать в Суд некоторую ситуацию, затрагивающую преступления, которые совершены ни на территории государства-участника, ни гражданами государства-участника<sup>470</sup>. Например, Совет Безопасности воспользовался этим правом при передаче фактов в Суд по ситуации в Дарфуре на основании резолюции 1593 (2005) от 31 марта 2005 года. В соответствии с Резолюцией Совет Безопасности ООН обязал Судан как государство, не являющееся участником МУСа, и все другие стороны конфликта в Дарфуре сотрудничать с Судом. Также Совет Безопасности предложил МУСу и Африканскому союзу обсудить практические меры, которые облегчат работу Прокурора и Суда, включая возможность проведения разбирательств в регионе<sup>471</sup>.

Во-вторых, в соответствии с п. 3 ст. 12 Статута государство, не являющееся участником Статута, может посредством заявления, представленного Секретарю Суда, признать осуществление Судом юрисдикции в отношении конкретного преступления.

<sup>469</sup> Чиж В.Я. Имплементация Международного гуманитарного права в Российской Федерации. - С. 305.

<sup>470</sup> Ст. 17 Сотрудничество между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Судом (*Согласованный проект соглашения о взаимоотношениях между ООН и Международным уголовным судом*)1. Когда Совет Безопасности, действуя на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, принимает решение передать Прокурору на основании пункта (b) статьи 13 Статута ситуацию, при которой, как представляется, были совершены одно или несколько преступлений, указанных в статье 5 Статута, Генеральный секретарь незамедлительно препровождает письменное решение Совета Безопасности Прокурору вместе с документами и другими материалами, которые могут иметь отношение к решению Совета. Суд обязуется постоянно информировать Совет Безопасности в этой связи в соответствии со Статутом и Правилами процедуры и доказывания. Такая информация препровождается через Генерального секретаря.

<sup>471</sup> Resolution 1593 (2005) Adopted by the Security Council at its 5158th meeting, on 31 March 2005



МУС'ом 08 сентября 2015 года было принято заявление Верховной Рады Украины от 04 февраля 2015 года «О признании юрисдикции Украиной МУС в отношении преступлений против человечности и военных преступлений высшими должностными лицами Российской Федерации и руководителями террористических организаций «ДНР» и «ЛНР», которые привели к особо тяжким последствиям и массовому убийству украинских граждан». В ответ на заявление Украины МУС определил дату, с которой будут рассматриваться преступления (с 20.02.15 – по наши дни). Исходя из этого, Украина признала юрисдикцию суда по второму варианту.

Согласно «Комплексу мер по выполнению Минских соглашений» от 12 февраля 2015 года» и в соответствии с Законом Украины «Об особом статусе» отдельные территории Донецкой и Луганской областей, находящиеся под контролем ДНР и ЛНР, фактически остаются территорией Украины. Значит, по п. 3 ст. 12 Статута лицо или группа лиц, межправительственная или неправительственная организация может передать ситуацию в МУС на аналогичное обращение Украины от 04 февраля 2015 года, которое было принято к рассмотрению. Подача заявлений по образцу возможна как гражданами, так и организациями (Генеральной Прокуратурой ДНР, министерствами и ведомствами ДНР)<sup>472</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что компетенция и юрисдикция МУС сильно ограничена, и хотя жители Донбасса имеют право на защиту их интересов в МУС, эффективность Суда будет на невысоком уровне, пока все страны не ратифицируют Римский Статут. Отметим как факт, что на обе стороны немеждународного конфликта возлагаются равные обязательства по соблюдению норм МГП, однако они не имеют равных прав по привлечению виновных лиц к ответственности, – в данном случае это касается передачи ситуации в МУС. Отметим, что основная роль МУС на стадии боевых действий проявляется не в быстром привлечении к ответственности виновных лиц, а в обращении внимания мирового сообщества на истинно сложившуюся ситуацию в регионе. Признание определенных лиц виновной стороной может положить конец безнаказанности и скорейшему восстановлению мира.

**Примечание:**

Комплекс мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015 г. должен рассматриваться как международное соглашение, которое имеет

---

<sup>472</sup> Заявление подается на английском языке по адресу: Post Office Box 19519, 2500 CM The Hague, The Netherlands или отправляется на имейл [otp.informationdesk@icc-cpi.int](mailto:otp.informationdesk@icc-cpi.int) или по факсу +31 70 515 8555.

высшую юридическую силу наравне с Конституцией, согласно нормам международного права и Конституции Украины.

Напомним, что прошло уже почти два десятка лет с тех пор, как представитель Украины при ООН Владимир Ельченко подписал Статут. Через полтора года после этого события, 11 июля 2001 года, Конституционный суд Украины, к которому обратился тогдашний президент Леонид Кучма, пришел к выводу, что отдельные положения Статута не согласуются со ст. 124 Конституции Украины, а потому присоединение Украины к нему возможно только после внесения изменений в Основной Закон. Но изменения не были сделаны до сих пор.

За всю историю Украины согласован и ратифицирован крупнейший международно-правовой документ с ЕС, а именно «Соглашение об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны». Верховная Рада Украины 16 сентября 2014 г. одобрила законопроект 355 голосами «за», который в тот же день был подписан Президентом Украины Петром Порошенко. В данном Соглашении предусматривается ратификация Статута, о чем говорится в ст. 8 Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны: стороны будут сотрудничать в целях укрепления мира и международного правосудия путем ратификации и имплементации Статута МУС 1998 г. и его соответствующих инструментов». Таки образом, исходя из 8 статьи Верховная Рада Украины должна ратифицировать Устав и внести изменение в статью 124 Конституции Украины.

Согласно мнению членов экспертного совета при Украинской части Комитета (УЧК) по вопросам сотрудничества Украина-ЕС (деятельность которого осуществляется в рамках проекта «Платформы анализа евроинтеграционной политики Украины», реализуемого в рамках проекта «Объединяемся ради реформ» (UNITER), выполняемого Рада в Украине при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) и проекта «Создание платформы анализа евроинтеграционной политики Украины в рамках деятельности Общественно-экспертного совета при УЧК» при поддержке Международного фонда «Возрождение» и при координации Института Евро-Атлантического сотрудничества), «Соглашение об ассоциации по своему объему и тематическому охвату является крупнейшим международно-правовым документом за всю историю Украины и крупнейшим международным договором с третьей страной, когда-либо заключенным Европейским Союзом. Это определяет качественно новый формат отношений

между Украиной и ЕС на принципах «политической ассоциации и экономической интеграции» и служит стратегическим ориентиром системных социально-экономических реформ в Украине. Предусмотренная Соглашением углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли между Украиной и ЕС будет определять правовую базу для свободного перемещения товаров, услуг, капиталов, частично рабочей силы между Украиной и ЕС, а также регуляторного приближения, направленного на постепенное вхождение экономики Украины в общий рынок ЕС».

Таким образом, ратификация Статута является одним из требований Соглашения об ассоциации Украины с ЕС. Верховная Рада Украины за эти годы не внесла в ст. 124 Конституции Украины изменения по типу: «Украина признает юрисдикцию Международного уголовного суда на условиях Римского Статута Международного уголовного суда».

Отказ от ратификации Статута может спровоцировать отказ ЕС завершить процесс ратификации вышеназванного Соглашения об ассоциации, потому что в таком случае Украина будет выглядеть ненадежным партнером – исходя из логического понимания выполнения соглашения.

#### *2.2.1.2. Роль Международной гуманитарной Комиссии по установлению фактов в механизме защиты жертв войны в конфликтах немеждународного характера*

Еще одним органом, на который могут рассчитывать «жертвы конфликтов» немеждународного характера по защите своих прав является Международная гуманитарная Комиссия по установлению фактов (далее – Комиссия)<sup>473</sup>.

Преследование за совершение международных преступлений осуществляется на двух уровнях – международном и национальном. До последнего времени на международном уровне регулировался лишь порядок сотрудничества национальных органов; вся тяжесть по преследованию лиц, совершивших международные преступления, ложилась на плечи национальных органов. Однако, начиная с 70-х гг., стали создаваться и международные органы, которые призваны дополнить систему национальных органов<sup>474</sup>. Таким международным органом является и Комиссия.

---

<sup>473</sup> Коротков А.П., Соковых Ю.Ю. Правовые средства управления кризисными ситуациями: сравнительный анализ международно-правового и внутригосударственного регулирования // Государство и право. 1997. № 10. – С. 67.

<sup>474</sup> Фисенко И. В. Система уголовного преследования за совершение международных преступлений: комиссии по расследованию и международные уголовные суды // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1998. – № 4. – С. 12.

Компетенция данной Комиссии и предлагаемая ею классификация преступлений регулируется Женевскими конвенциями. Комиссия правомочна расследовать любые факты, которые, как предполагается, представляют собой серьезные нарушения МГП, возникающие в немеждународных вооруженных конфликтах, согласно тому, как оно определяется Конвенциями: «Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях», «Об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море», «О поведении с военнопленными», «О защите гражданского населения во время войны»<sup>475</sup> даже без согласия стороны, обвиненной в таком нарушении в соответствии со ст. 90 Дополнительного протокола к Женевским Конвенциям (далее – Протокол I).

Под серьезным нарушением правил Женевских конвенций понимаются нарушения, связанные с одним из следующих действий, в том случае, если они направлены против лиц или имущества, пользующихся покровительством Конвенции (Протокол I): преднамеренное убийство, пытки и бесчеловечное обращение, включая биологические эксперименты, преднамеренное причинение тяжелых страданий или серьезного увечья, нанесение ущерба здоровью, незаконное, произвольное и проводимое в большом масштабе разрушение и присвоение имущества, не вызываемое военной необходимостью<sup>476</sup>.

Комиссия приступает к выполнению своих функций после обращения государства-участника – стороны в конфликте – с соответствующей просьбой и с согласия другой стороны в конфликте. Если сторонами конфликта являются государства, сделавшие заявления о признании компетенции Комиссии, то дополнительное согласие другой стороны не требуется.

Собственно расследование, в том числе на месте, осуществляется Палатой из пяти членов Комиссии и двух специальных членов, назначенных сторонами в конфликте, но не являющихся их гражданами. Результатом ее деятельности выступает доклад о фактах, установленных Палатой. Доклад представляется заинтересованным сторонам. Он сопровождается

---

<sup>475</sup> For this purpose, the Commission has been provided with the following competences: (i) to enquire into any facts alleged to be a grave breach as defined in the Geneva Conventions and Protocol I or any other serious violations of the Conventions or Protocol I (Article 90(2)(c)(i)). In addition, the Commission may institute an enquiry into other situations (Article 90(2)(d)). In that context the Commission has stated its willingness to enquire into violations of international humanitarian law, arising in non-international armed conflicts, so long as all parties to the conflict agree. [http://www.ihffc.org/Files/ihffc\\_brochure\\_2015\\_final\\_thilo.cha.pdf](http://www.ihffc.org/Files/ihffc_brochure_2015_final_thilo.cha.pdf).

<sup>476</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 авг. 1977 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I): принят на дипломатической конференции в Женеве 8 июня 1977 г. URL: [https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap\\_i\\_rus.pdf](https://www.icrc.org/rus/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf)

рекомендациями, которые Комиссия считает необходимыми<sup>477</sup>. С целью более подробного регулирования деятельности Комиссии 8 июля 1992 г. ею были приняты Правила<sup>478</sup>.

Согласно указанным Правилам существует порядок подачи запроса:

1. Запрос необходимо адресовать Секретариату Комиссии.
2. Запрос должен констатировать факты, которые, по мнению запрашивающей стороны, являются серьезными нарушениями положений Женевских конвенций, Протоколов I, II.
3. Следует перечислить доказательства в подтверждение фактов.
4. Нужно указать наименование органа власти, который отправляет запрос и с которым в дальнейшем будет целесообразно вести диалог.
5. По возможности должны быть оригиналы документов, в которых содержатся доказательства, или их заверенные копии.

Однако, несмотря на то, что Комиссия существует уже достаточно длительное время, она ни разу не была задействована. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что об эффективности данного элемента механизма можно будет судить только в том случае, когда он будет использован.

Вместе с тем, Комиссия не является судебным органом и, следовательно, не выносит решения, а лишь сообщает о результатах расследования, дает рекомендации заинтересованным сторонам. Более того, Комиссия не сообщает публично о своих заключениях, пока все стороны в конфликте не попросят сделать это.

Административные расходы Комиссии покрываются взносами государств, которые сделали заявления в соответствии с ч. 7 статьи 90 Протокола I<sup>479</sup>, и за счет добровольных взносов. Сторона или стороны, находящиеся в конфликте и обращающиеся с просьбой о проведении расследования, авансируют необходимые средства на покрытие расходов Палаты. Это обстоятельство призвано служить препятствием против выдвижения необоснованных обвинений. Сторона или стороны, против которых выдвинуто обвинение, обязаны возместить 50% суммы расходов

---

<sup>477</sup> Фисенко И.В. Система уголовного преследования за совершение международных преступлений: комиссии по расследованию и международные уголовные суды. – С. 13-14.

<sup>478</sup> Правила процедуры Комиссии см.: Док. ООН S/25274.

<sup>479</sup> Административные расходы Комиссии покрываются за счет взносов Высоких Договаривающихся Сторон, которые делают заявления в соответствии с пунктом 2, и за счет добровольных взносов. Сторона или стороны, находящиеся в конфликте, которые обращаются с просьбой о проведении расследования, авансируют необходимые средства на покрытие расходов Палаты, которые возмещаются им стороной или сторонами, в отношении которых сделаны такие заявления, в размере пятидесяти процентов от суммы расходов Палаты. В случае представления Палате встречных заявлений сторон каждая сторона вносит аванс в размере пятидесяти процентов необходимых средств.

сторонам, выдвинувшим обвинение, независимо от того, являются ли они оправданными или нет.

Следует учесть возможные пути сотрудничества Комиссии с другими международными организациями. Так, в резолюциях ООН отмечается необходимость, где это возможно, участия данной Комиссии. Резолюции ООН, а именно: Resolution 59/36 of 16 December 2004; Resolution 61/30 of 4 December 2006; Resolution 63/125 of 11 December 2008; Resolution 65/29 of 10 January 2011; Resolution 69/120 of 18 December 2014 – призывают все государства, являющиеся участниками Комиссии, рассмотреть возможность использования, где это уместно, услуг Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов; то есть данная Комиссия установит факты, которые в последующем будут приняты во внимание ООН, а именно это обеспечит международный резонанс и, возможно, заставит Украину прекратить нарушения<sup>480</sup>.

МУС отмечает потенциальный вклад, который межправительственные совместные инициативы могут внести (в ответ на полученную просьбу и когда это возможно с правовой точки зрения) в эффективное отправление международного уголовного правосудия посредством, например, быстрого поиска, сбора и обеспечения сохранности наиболее деликатных видов информации о преступлениях, подпадающих под действие норм международного права, в том числе вклад Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов и других аналогичных учреждений<sup>481</sup>. Исходя из вышеизложенного, МУС примет во внимание сведения и факты, которые установит Комиссия в течение своего расследования, а значит, это увеличит доказательную базу.

Отметим, что Украина является полноправным членом данной Комиссии в соответствии с Указом Президиума Верховной Рады УССР N 7960-XI<sup>482</sup>, и согласие Украины на проведение расследования не требуется<sup>483</sup>. Таким образом, имеется возможность привлечь Комиссию к расследованию нарушений норм МГП в немеждународных военных конфликтах в ДНР в целях защиты интересов и прав «жертв конфликтов».

Отметим, что поскольку компетенция Комиссии распространяется на нарушения сторонами конфликта Женевских конвенций и Дополнительных

<sup>480</sup> Усиков А.В., Яременко В.А. Анатомия "малых войн" // Независимое военное обозрение. 1998. № 42. - С. 4.

<sup>481</sup> Международный уголовный суд: Вопросы и ответы / Сайт Организации объединенных наций. URL: <http://www.un.org/ru/law/icc/qa.shtml>

<sup>482</sup> Указ Президії Верховної Ради УРСР N 7960-XI (7960-11 ) від 18.08.89 «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) Пункт 28 Приложения I.

<sup>483</sup> Арцибасов И.Н. Международное право: Учебник. – М.: Наука, 1997. – С. 653.

протоколов, и конфликт может носить характер немеждународного, ДНР в лице стороны конфликта может обратиться в данную комиссию с запросом.

Исходя из положений Женевской конвенции, рассмотрим, какие именно нарушения компетентна расследовать Комиссия, учитывая особенности конфликта в Донбассе:

I. Исходя из ч. 1, 2, ст. 3 Конвенции «О защите гражданского населения во время войны». В случае вооруженного конфликта, не носящего международный характер и возникающего на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон (страны, которая является членом Комиссии), каждая из находящихся в конфликте сторон будет обязана применять, как минимум, следующие положения:

1. *Лица, которые непосредственно не принимают участия в вооруженных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине, должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, религии или веры, пола, происхождения, имущественного положения или других аналогичных критериев.*

С этой целью запрещаются и всегда и всюду будут запрещаться следующие действия в отношении вышеуказанных лиц:

а) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания,

б) взятие заложников,

в) посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение,

г) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.

2. *Раненых и больных будут подбирать, и им будет оказана помощь.*

Беспристрастная гуманитарная организация, такая как Международный Комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте.

Кроме того, стороны конфликта будут стараться путем специальных соглашений ввести в действие все или часть остальных положений настоящей Конвенции.

Применение предшествующих положений не будет затрагивать юридического статуса находящихся в конфликте сторон<sup>484</sup>.

II. В соответствии с ч. 2 ст. 27 Конвенции «О защите гражданского населения во время войны». *Женщины* будут специально охраняться от всяких покушений на их честь и, в частности, от изнасилования, принуждения к проституции или любой форме покушений на их нравственность<sup>485</sup>.

III. В соответствии с ч. 2 ст. 33 Конвенции «О защите гражданского населения во время войны»: ограбление воспрещается.

IV. В соответствии с ч. 3 ст. 33 Конвенции «О защите гражданского населения во время войны»: репрессалии в отношении *покровительствуемых лиц и их имущества воспрещаются*<sup>486</sup>.

V. Ст. 13 Протокола II. Гражданское население как таковое, а также *отдельные гражданские лица не должны являться объектом нападения*. Запрещаются акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население<sup>487</sup>.

VI. Ст. 14 Протокола II. Запрещается использовать голод среди *гражданского населения* в качестве метода ведения военных действий. Поэтому запрещается в этих целях подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания *гражданского населения*, такие как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, а также ирригационные сооружения<sup>488</sup>.

Делая общий вывод по деятельности Комиссии, отметим, что силы оппозиции (как сторона в конфликте) могут защитить граждан, которые их поддерживают, путем подачи заявления в данную Комиссию, что вызовет общественный диссонанс и станет одним из первых шагов к восстановлению нарушенных прав «жертв конфликта».

### 2.2.1.3. Роль Международного Комитета Красного Креста (МККК) в механизме защиты жертв войны в конфликтах немеждународного характера

<sup>484</sup> ст. 3 Конвенции о защите гражданского населения во время войны [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154/page](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_154/page)

<sup>485</sup> ч. 2, ст. 27 Конвенции о защите гражданского населения во время войны [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154/page](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_154/page)

<sup>486</sup> ч. 2, ч. 3 ст. 33 Конвенции о защите гражданского населения во время войны [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154/page](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_154/page)

<sup>487</sup> ст. 13 Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_200/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_200/page)

<sup>488</sup> ст. 14 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II). [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_200/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_200/page)



Еще одним международным органом, который мы рассмотрим, является МККК, который, собственно, разработал Женевские конвенции и является их последовательным исполнителем.

Отметим, что юристы МККК вносят весомый вклад в развитие МГП, и их основное внимание, как и прежде, уделяется лицам, попадающим под категорию «жертв войны».

Незаменимая роль МККК в выполнении им и различными его подразделениями гуманитарной функции, как показывает практика, определяется тем, что Красный Крест как организация сохраняет свою независимость и автономность. Как отмечают исследователи и сами работники Красного Креста, такая деятельность нередко испытывает на себе влияние попыток прямого политического и финансового давления, которые, как отмечают специалисты, направлены на то, чтобы придать деятельности этой гуманитарной организации некий новый смысл, выходящий за рамки положений Женевских конвенций.

В то же время, было бы политически ошибочно (и это нанесло бы ущерб идее и практике гуманитарного действия), если бы деятельность Красного Креста строилась без учета тех изменений, которые характерны для переходного состояния всей системы международных отношений. Пример тому – события августа 2008 г., когда Грузия осуществила вооруженную интервенцию в Южной Осетии. При этом изначально международному сообществу навязывалась идея о том, что Грузия – не агрессор, а жертва. И, соответственно, гуманитарная помощь на первых порах шла только в адрес Грузии. Потребовалось время, чтобы более здравый взгляд на характер данного конфликта возобладал. Говоря о положении МККК, не следует забывать тот факт, что сама эта организация является частью международной системы, которая, как и идея гуманитарного действия<sup>489</sup>, находится в переходном состоянии.

Принципы, которыми руководствуется Красный Крест, ясны. Они не меняются во времени, т.к. коренятся в ценностях, которые никто не может оспорить. Однако только этих принципов недостаточно для легитимации гуманитарного действия в глазах тех, кому оно адресовано, в суждениях тех, кто поддерживает его морально или финансово, а также в глазах тех, кто через посредство СМИ выступает своеобразным арбитром деятельности гуманитарных организаций<sup>490</sup>.

---

<sup>489</sup> Малахов И.С. Международный комитет красного креста и гуманитарное действие // Вестник КемГУ. – 2011. – № 3 (47). – С. 128.

<sup>490</sup> Хенкерте, Ж.-М. Обычное международное гуманитарное право. Нормы / Ж.-М. Хенкерте, Л. Досвальд-Бек. URL: <http://www.icrc.org/-Web/rus/siterus0.nsf/iwplList99/03AA9233FD475EADC325722E002BDC35>

Гуманитарный характер использования права предполагает защиту позиций, политических решений организаций, что включает в себя и защиту права как такового.

В 2005 г. МККК провел исследование «Обычное международное гуманитарное право. Нормы»<sup>491</sup>, которое получило высокую оценку специалистов и на которое в своих решениях ссылаются международные судебные инстанции, например, Международный трибунал по бывшей Югославии.

Значение, которое МККК придает «законам человечности», натолкнулось на жесткую критику со стороны США. В 2007 г. американские юристы, дискутируя с МККК<sup>492</sup>, выразили озабоченность тем, что в обычном гуманитарном праве «законам человечности» придается большее значение, чем военной необходимости. Было также высказано мнение, что определение «международное гуманитарное право» ошибочно и следует вернуться к классическому термину «военное право».

Речь, как видим, идет о необходимости защиты гуманитарного права, что могут делать только независимые юристы. Значительную роль в утверждении принципов гуманитарного характера использования права играют, несомненно, юристы МККК. Вне МККК юристы, отстаивающие использование права на основе гуманитарных принципов, действуют в рамках обычного международного гуманитарного права.

Роль МККК в конфликтах немеждународного характера сложно переоценить. Его деятельность направлена на поддержание мира и защиты слабых слоев населения в конфликте, оказание и содействие в оказании гуманитарной помощи. Также МККК осуществляет толкование и использование норм МГП. Так как МККК является неполитической и нейтральной организацией, его деятельность вносит весомый вклад в стабилизацию ситуации в Донбассе.

#### *2.2.1.1.4. Европейский Суд по правам человека*

Следующая организация, которую мы рассмотрим, защищает права человека, то есть тех лиц, которые не защищены Женевскими конвенциями либо выбрали этот механизм защиты. Такой организацией является Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ)

---

<sup>491</sup> Hollis, D. The empirie strikes back – Debating of the customary laws of war. URL: <http://www.opiniojuris.org/posts/117865249.shtml>

<sup>492</sup> Международное гуманитарное право и новые вызовы мировому порядку: сб. обзоров и рефератов / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. отд. правоведения; отв. ред. Е. В. Алферова. – М., 2009. – 322 с.

Европейский Суд по правам человека (англ. European Court of Human Rights, фр. Cour européenne des droits de l'homme) – международный судебный орган, юрисдикция которого распространяется на все государства-члены Совета Европы, ратифицировавшие Конвенцию о защите прав человека и основных свобод; он включает все вопросы, касающиеся толкования и применения конвенции, в том числе межгосударственные дела и жалобы отдельных лиц.

ЕСПЧ<sup>493</sup> является международным органом, который при определенных условиях может рассматривать заявления, поданные лицами, которые жалуются на нарушение их прав, изложенных в Европейской Конвенции по правам человека. Конвенция является международным договором, на основании которого большинство европейских государств обязались придерживаться основных прав человека.<sup>494</sup>

Подача обращения в Суд исходит от конкретного человека, который считает, что он лично и непосредственно является жертвой одного из государств. При этом в обращениях должны быть указаны факты, за которые несет ответственность государственный орган власти (законодательной, исполнительной, судебной и др.) того государства, против которого подано обращение.

Вместе с тем, Суд может рассматривать только те заявления, в которых говорится о нарушении одного или нескольких прав, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней. Суд не является апелляционным органом по отношению к национальным судебным инстанциям и не уполномочен отменять либо изменять их решения. Суд не может от имени человека напрямую вмешиваться в деятельность органа власти, против которого он выступает, однако решения Суда влияют на пересмотр решений национальных судов.

Согласно статье 35 §1 Конвенции Суд принимает заявления к рассмотрению только после использования всех внутренних средств правовой защиты и не позднее шести месяцев с даты вынесения окончательного решения. Это означает, что сначала необходимо обратиться в национальные суды, которым подсудно данное дело, для защиты по существу своих прав, о нарушении которых заявитель сообщает Суду. Суд не сможет рассмотреть по существу заявление, не соответствующее этим условиям приемлемости.

В соответствии с регламентом Суда заявления оформляются на официальном языке Суда (английском или французском), но по желанию заявитель может обращаться в Секретариат Суда на официальном языке одного

---

<sup>493</sup> Для простоты в данном подразделе Европейский Суд по Правам Человека называем Судом.

<sup>494</sup> Международный уголовный суд: Вопросы и ответы / Сайт Организации объединенных наций URL: <http://www.un.org/ru/law/icc/qa.shtml>

из государств, ратифицировавших Конвенцию. При этом Суд не принимает заявления по телефону или электронной почте, если они не дублируются обычной почтой. Также нет необходимости лично присутствовать в Страсбурге для устного изложения обстоятельств дела, по которому подано заявление<sup>495</sup>.

Согласно положениям статьи 47 Регламента Суда необходимо, чтобы заявление содержало следующее:

- а) краткое изложение фактов, которые заявитель хочет обжаловать;
- б) права, гарантированные Конвенцией, которые были, по мнению заявителя, нарушены;
- в) сведения о средствах правовой защиты, которые заявитель использовал;
- г) перечень официальных решений по делу заявителя с указанием даты каждого решения и инстанций, его вынесших (суд или другой орган власти), а также краткую информацию о содержании этого решения. К письму прилагаются копии самих решений<sup>496</sup>.

Учитывая вышеизложенное, отметим, что в ЕСПЧ можно обратиться только после прохождения всех судебных инстанций в Украине (суда 1 инстанции, апелляционного производства, кассационного производства). Так как это не представляется возможным, данная организация как элемент защиты прав человека, в настоящее время не актуальна.

#### *2.2.1.1.5 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека*

Еще одной организацией, которая обладает такой же предметной юрисдикцией, как и ЕСПЧ, является Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека – агентство Организации Объединенных Наций, которое следит за соблюдением и защитой прав человека, гарантируемых Всеобщей декларацией прав человека<sup>497</sup>.

В настоящее время семь договорных органов по правам человека (указаны ниже) при определенных обстоятельствах могут получать и рассматривать индивидуальные жалобы или сообщения частных лиц.

**Комитет по правам человека (КПЧ)** может рассматривать индивидуальные сообщения о предполагаемых нарушениях прав, закрепленных Международным пактом о гражданских и политических правах в отношении

---

<sup>495</sup> Адрес: The registrar European Court of Human Rights, Council of Europe, F-67075, Strasbourg Cedex France

<sup>496</sup> Павлик П.М., Удовенко Ж.В., Киличава Т.М. Процессуальная документация: Уч. пособие. – К.: Центр учебной литературы, 2007 – 464 с.

<sup>497</sup> Верховного комиссара ООН по правам человека – агентство [Организации Объединенных Наций](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml) URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

государств-участников первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах.

**Комитет против пыток (КПП)** может рассматривать индивидуальные жалобы на предполагаемые нарушения прав, закрепленных Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в отношении государств-участников, сделавших необходимое заявление в соответствии со статьей 22 Конвенции.

**Комитет по насильственным исчезновениям (КНИ)** может рассматривать индивидуальные сообщения о предполагаемых нарушениях Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений государствами-участниками, сделавшими необходимое заявление в соответствии со статьей 31 Конвенции.

**Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП)** может рассматривать индивидуальные сообщения о предполагаемых нарушениях Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государствами-участниками Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

#### **Подача жалоб на нарушения прав человека**

Существуют три основные процедуры подачи жалоб на нарушения положений договоров по правам человека в договорные органы по правам человека:

- индивидуальные сообщения;
- жалобы государств на другие государства;
- расследования<sup>498</sup>.

Так как Украина ратифицировала все необходимые договоры, касающиеся прав человека, любой гражданин Украины может подать в отношении нее жалобу на нарушения прав, предусмотренных конвенциями: Международным пактом о гражданских и политических правах, Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Международной конвенцией для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

Имея в виду тот факт, что права, предусмотренные вышеперечисленными конвенциями, систематически нарушаются, и при наличии достаточного количества заявлений Комитет может по своей инициативе инициировать расследование, это станет еще одним шагом к

<sup>498</sup> Комитеты при Верховном комиссаре ООН по правам человека URL: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx>

признанию мировым сообществом нарушений, совершенных Украиной в отношении ее граждан, проживающих на территории ДНР.

Подать заявление в данные Комитеты можно также после того, как прошли все национальные судебные инстанции, но отличием данных Комитетов от ЕСПЧ является то, что при наличии достаточных оснований (невозможность обращения или неэффективность национальных инстанций) можно обратиться с заявлением в названные Комитеты без прохождения национальной судебной системы. Однако решения данных Комитетов носят для государств рекомендательный характер, что, в свою очередь, не сможет прямым образом защитить права лиц, в них обратившихся, а может констатировать нарушения государством своих обязательств по международным конвенциям на арене международных отношений.

#### *2.2.1.1.6. Совет Безопасности ООН*

Совет Безопасности ООН – постоянно действующий орган Организации Объединенных Наций, на который, в соответствии со статьей 24 Устава ООН, **возложена** главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

В соответствии с Уставом ООН в состав Совета входят 15 государств-членов: 5 постоянных (Великобритания, КНР, Россия, США, Франция) и 10 непостоянных, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на двухлетний срок по 5 каждый год. Соответствующие поправки в Устав ООН были внесены 17 декабря 1963 года резолюцией Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН 1995 (XVIII) (до этого в Совет входило лишь 6 непостоянных членов). Согласно указанной резолюции 10 непостоянных членов Совета Безопасности избираются по географическому принципу, а именно:

- пять – от государств Африки и Азии;
- один – от государств Восточной Европы;
- два – от государств Латинской Америки;
- два – от государств Западной Европы и других государств.

Совет Безопасности (СБ) уполномочен «расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности». Он «определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и дает рекомендации или решает, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности». Совет Безопасности имеет право использовать принудительные меры к государствам, нарушающим международный мир и безопасность, в том

числе связанные с применением вооруженной силы. Ст. 25 Устава ООН гласит: «Члены Организации соглашаются, в соответствии с настоящим Уставом, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их». Таким образом, решения СБ обязательны для всех государств, т. к. в настоящее время членами ООН являются практически все общепризнанные государства Земного шара.

На практике деятельность СБ по поддержанию мира и безопасности заключается в определении тех или иных санкций против государств-нарушителей (включая военные операции против них); введении миротворческих формирований в зоны конфликта; организации постконфликтного урегулирования, включая введение международной администрации в зоне конфликта.

Решения СБ (кроме процедурных) требуют 9 голосов из 15, включая совпадающие голоса всех постоянных членов. Это означает, что каждому из пяти постоянных членов принадлежит право вето в отношении решений СБ, при этом даже воздержание такого государства при голосовании должно рассматриваться как ветирование. Однако постоянный член СБ может поставить в известность, что его воздержание не должно рассматриваться как препятствие для принятия решения, и соответствующий документ должен считаться принятым СБ ООН, если он наберет достаточное количество голосов «за».

Членом СБ ООН вносится доклад о ситуации, который должен быть заслушан постоянными и непостоянными членами СБ ООН. Далее следует голосование по докладу и вынесение Резолюции Совета Безопасности ООН. Форма доклада выбирается каждым участником произвольно, главной задачей стоит публичное освещение той или иной ситуации на заседании СБ ООН. Для положительного результата по докладу должны проголосовать 9 участников СБ ООН, в том числе все постоянные члены (Великобритания, КНР, Франция, Россия, США).

#### *2.2.1.1.7. Детский фонд ООН (UNICEF – ЮНИСЕФ)*

Детский фонд ООН (United Nations International Children's Emergency Fund; аббр.: офиц. рус. ЮНИСЕФ; англ. UNICEF) – международная организация, действующая под эгидой Организации Объединенных Наций.

«Международный чрезвычайный детский фонд ООН (англ. United Nations International Children's Emergency Fund) был создан 11 декабря 1946 года по решению Генеральной Ассамблеи ООН в качестве чрезвычайной организации для оказания помощи детям, пострадавшим в ходе Второй мировой войны. Предполагалось, что фонд будет временным, однако в 1953 году ООН расширила круг деятельности организации и продлила срок ее полномочий на

неопределенное время. Фонд получил нынешнее наименование с сохранением первоначальной аббревиатуры UNICEF.

Задачами деятельности ЮНИСЕФ является решение проблем детей и противодействие изоляции, в которой находятся многие дети из уязвимых групп, проживая в интернатных учреждениях, не посещая школу, живя в опасных условиях. К этим уязвимым группам относятся дети с ограниченными возможностями, дети мигрантов, дети из национальных меньшинств, сельских районов и городских трущоб, дети, находящиеся в конфликте с законом, дети, живущие в интернатных учреждениях, в некоторых странах – девочки<sup>499</sup>.

Особо внимание ЮНИСЕФ уделяет оказанию поддержки и защите детей и молодежи в кризисных ситуациях.

Специальные практики и технологии, которые были разработаны для оказания помощи детям и молодежи, сложились под влиянием различных дисциплин и в ходе изучения гуманитарных кризисов и развития детей.

Эти технологии, направленные на удовлетворение потребностей детей и оказание им защиты и поддержки, помогают решить задачи в области питания; здравоохранения (включая ВИЧ и СПИД); перемещения; образования; социально-психологической помощи; помощи детям, участникам боевых действий; фиксации и документации случаев нарушений прав и свобод.

Оказание поддержки и защита детей и молодежи в условиях кризисных ситуаций осуществляется в Украине фондом ЮНИСЕФ вместе с организациями (одной из которых, например, является компания LEGO), изъявившими желание оказывать финансовую помощь на востоке Украины – на территориях Донецкой и Луганской областей. В данном случае стоит упомянуть, что помощь получает лишь часть региона, подконтрольная правительству Украины, что, в свою очередь, ограничивает и дискриминирует детей и молодежь, проживающих на территории Донецкой и Луганской Народных Республик.

Действия правительства Украины нарушают Закон Украины «Об охране детства»<sup>500</sup>, а также международные соглашения, ратифицированные Украиной, а именно Декларацию прав ребенка и Конвенцию о правах ребенка.

По поводу нарушений Украины возможно обращение в Региональное отделение ЮНИСЕФ для стран Центральной и Восточной Европы и СНГ несколькими путями. Во-первых, через представителя по правам ребенка. Во-вторых, прямым заявлением на горячую линию Детского Фонда ООН гражданами Украины, проживающими на территории ДНР и ЛНР, объединениями, организациями (как государственными, так и

<sup>499</sup> Задачи ЮНИСЕФ URL: [http://www.unicef.org/ceecis/ru/21561\\_24655.html](http://www.unicef.org/ceecis/ru/21561_24655.html)

<sup>500</sup> Закон Украины «Об охране детства» URL: <http://meget.kiev.ua/zakon/zakon-ob-ohrane-detstva/>



негосударственными) о невыполнение Украиной взятых на себя обязательств перед ЮНИСЕФ по обеспечению детей и молодежи, проживающей на территории Украины. При этом необходимо учитывать, что согласно «Комплексу мер по выполнению Минских соглашений» от 12 февраля 2015 года<sup>501</sup> и в соответствии с Законом Украины №256-VIII «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей»<sup>502</sup> территории Донецкой и Луганской областей, находящиеся под контролем ДНР и ЛНР, считаются территорией Украины.

#### 2.2.1.8. Венецианская комиссия

Венецианская комиссия (официально – Европейская комиссия за демократию через право) – консультативный орган по конституционному праву, созданный при Совете Европы (далее – СЕ) в 1990 году. С 2002 года участвовать в работе комиссии могут и страны, не входящие в СЕ. Сессии проходят в Венеции, откуда и неофициальное название комиссии<sup>503</sup>.

Каждая страна-участник назначает в комиссию одного эксперта (и может назначить лицо, при необходимости его заменяющее) сроком на четыре года; эксперты должны работать как независимые специалисты, а не представители государств. Комиссия, как правило, в полном составе собирается на четыре сессии в году.

Основная форма работы комиссии – анализ законов и законопроектов государств-участников, затрагивающих проблемы конституционного права, в том числе стандарты выборов, права меньшинств и т.д. Документ может быть представлен на заключение Комиссии самим заинтересованным государством, другим государством с согласия той страны, которая принимает документ, а также Парламентской ассамблеей СЕ. Заключение комиссии широко используются ПАСЕ как отражение «европейских стандартов» в области демократии. Помимо этого комиссия публикует тематические исследования по

<sup>501</sup> Второе минское соглашение» – комплекс мер по выполнению [Минских соглашений](#), согласованный на саммите в Минске 11-12 февраля 2015 года руководителями [Германии](#), [Франции](#), [Украины](#), [России](#) в формате «[нормандской четверки](#)» и подписанный контактной группой, состоящей из представителей Украины, России и непризнанных [Донецкой](#) и [Луганской](#) народных республик, с целью деэскалации [вооруженного конфликта на востоке Украины](#).

<sup>502</sup> Закон Украины №256-VIII «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей»

<sup>503</sup> Венецианская комиссия URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Венецианская\\_комиссия](https://ru.wikipedia.org/wiki/Венецианская_комиссия): «Комиссия может предоставлять в рамках своего мандата заключения по запросу, представленному Комитетом министров, Парламентской ассамблеей, Конгрессом местных и региональных властей Европы, Генеральным секретарем или государственной или международной организацией или органом, участвующим в работе комиссии. Если какое-либо государство запрашивает мнение по вопросу, касающемуся другого государства, Комиссия информирует соответствующее государство и, если оба государства не согласны, передает вопрос в Комитет министров». – перевод не официальный.

отдельным проблемам, ведет базы данных CODICES (решения конституционных судов) и VOTA (избирательное право). По проблематике выборов комиссия тесно сотрудничает с Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ. В своей работе Европейская комиссия за демократию через право руководствуется тремя базовыми принципами европейского конституционного наследия, лежащими в основе деятельности Совета Европы, а именно: демократией, защитой прав человека и верховенством закона.

Существуют два варианта обращения в Венецианскую Комиссию.

**Первый вариант.** Донецкая Народная Республика и Луганская Народная Республика имеют право подачи в Венецианскую Комиссию на основании:

1) ст. 3 п. 2. Устава Венецианской Комиссии» «The Commission may supply, within its mandate, opinions upon request submitted by the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly, the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, the Secretary General, or by a state or international organisation or body participating in the work of the Commission. Where an opinion is requested by a state on a matter regarding another state, the Commission shall inform the state concerned and, unless the two states are in agreement, submit the issue to the Committee of Ministers» (В рамках своих полномочий Комиссия может давать свои заключения по запросам Комитета Министров, Парламентской Ассамблеи, Конгресса местных и региональных властей Европы, Генерального Секретаря, а также по просьбе государств, международных организаций или структур, участвующих в работе Комиссии. Когда одно государство обращается с просьбой дать заключение по вопросу, касающемуся другого государства, Комиссия должна об этом проинформировать последнее и, если только оба имеющих к этому отношение государства не достигли договоренности, передать вопрос на рассмотрение Комитету Министров)<sup>504</sup>;

2) «Комплекса мер по выполнению Минских соглашений» от 12 февраля 2015 года»;

3) Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» (отдельные территории Донецкой и Луганской области, находящиеся под контролем ДНР и ЛНР фактически остаются территорией Украины);

4) Закона Украины «О местном самоуправлении» (на депутатов местных советов и должностных лиц местного самоуправления возложена

---

<sup>504</sup> ст. 3 п. 2 Устава Венецианской Комиссии URL: <http://constitutions.ru/?p=6014>

законодательная инициатива, действующая на определенной территории и не противоречащая Конституции и Законам Украины).

Исходя из этого законодательный орган ДНР, которым является Народный Совет ДНР, может обратиться в Венецианскую Комиссию для получения рекомендательного решения о соответствии законопроекта базовым принципам европейского конституционного наследия, лежащим в основе деятельности Совета Европы, а именно: демократии, защите прав человека и верховенства закона.

**Второй вариант** обращения ДНР и ЛНР на основании ст. 3 п. 3. Устава Венецианской Комиссии: «Any state which is not a member of the Enlarged Agreement may benefit from the activities of the Commission by making a request to the Committee of Ministers» (Любое государство, которое не является членом Расширенного соглашения, может воспользоваться деятельностью Комиссии, сделав запрос в Комитет министров)<sup>505</sup>.

По нашему мнению, обратиться в Венецианскую комиссию возможно, но результата не будет, т.к. Совет Европы по представлению Правительства Украины позиционирует ДНР и ЛНР как террористические организации и поэтому заявление будет рассмотрено неоднозначно.

### 2.3. Модели непризнанных государств

В ходе комплексного анализа непризнанных государств на постсоветском пространстве выделены две наиболее типичные модели: Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) и Нагорно-Карабахской Республики Арцах (НКРА). Краткая историческая справка по ним на основе открытых источников следующая:

ПМР: замороженное состояние Приднестровского конфликта можно объяснить несколькими причинами:

- внутренними молдавско-приднестровскими противоречиями;
- соперничеством внешних политических акторов за возможность определять внешне- и внутривластный курс Молдовы.

В 2003 г. Европейская комиссия выдвинула проект «Большая Европа», в котором ЕС предлагал себя в качестве ядра интеграции на европейском континенте. Как лидер этого проекта ЕС желал расширить свое участие в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве с применением всех имеющихся ресурсов миротворчества, в том числе военных. Особое место

---

<sup>505</sup> ст. 3 п. 3 Устава Венецианской Комиссии URL: <http://constitutions.ru/?p=6014>

в европейском дискурсе о Восточной Европе с 2003 г. стали играть «замороженные конфликты». Приднестровский конфликт представлялся Европе «окном» возможностей. В Брюсселе считали, что он не носил межэтнического характера, а основной проблемой виделось присутствие российских войск. Молдова считается «проевропейски» настроенным государством. Приднестровье в документе Еврокомиссии о Большой Европе позиционировалось как источник контрабанды оружия, людей, товаров, наркотиков. На территории ПМР с 2013 г. применяется Российское Федеральное законодательство. Аэропорт используется в военных целях российскими миротворцами.

Экономические проблемы региона связаны со статусом непризнанности, массовой эмиграцией молодежи и отрицательным сальдо внешнеторгового баланса. Но индекс экономического развития, материальной обеспеченности, а также коэффициент социальной защищенности населения ПМР, по данным Приднестровского республиканского банка и Верховного совета ПМР, выше, чем в Республике Молдова.

ПМР является членом Союза непризнанных государств и Содружества непризнанных государств.

Свыше 40% экспорта приходится на страны ЕС, 37% на Молдову, 14% – на страны Таможенного союза. Приднестровье экспортирует металл, текстиль, электроэнергию, пищевые продукты, обувь. У приднестровских предприятий есть льготы: при импорте они не платят таможенных платежей и экологических сборов, если ввозимый товар будет использоваться на территории региона.

В апреле 2017 года Республика Молдова прекратила закупки электроэнергии в ПМР и стала закупать ее на Украине.

Нагорно-Карабахская Республика Арцах: единственный конфликт на территории бывшего Советского Союза, в который непосредственно 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.

В НКРА с 2008 г. рост ВВП сохраняется на уровне 9-11%. Промышленная сфера представлена деревообрабатывающей отраслью, изготовлением ювелирной продукции, пищевой промышленностью, легкой промышленностью, экологическим туризмом, имеется добыча и переработка золота и меди.

В декабре 2015 г. произошло обострение конфликта, которое привело в апреле 2016 г. к боевому столкновению азербайджанских вооруженных сил с Армией обороны Нагорного Карабаха. Спектр внешнеэкономических связей ориентирован на Армению. Карабахские товары становятся армянскими и

могут без ограничений выходить на мировой рынок. Вывозится продукция пищевой промышленности, предметы искусства, медная руда Дрмбонского месторождения. Больше половины бюджета идет на обеспечение социальных выплат.

Более системно характеристики основных моделей непризнанных государств на постсоветском пространстве представлены в табл. 2.3.

Таблица 2.3

**Основные модели непризнанных государств  
на постсоветском пространстве**

<b>Показатель</b>	<b>Приднестровская Молдавская Республика</b>	<b>Нагорно-Карабахская Республика Арцах</b>
Наличие подписанных документов об урегулировании конфликта	да	нет
Реальное прекращение огня	да	нет
Возможность возобновления боевых действий на линии разграничения	низкая	высокая
Взаимная пропаганда ненависти и «демонизация» противостоящей стороны	отсутствует	интенсивная пропаганда с «демонизацией» и формированием «образа врага»
Память о временах совместного проживания	минимальна (события произошли 27 лет назад)	минимально-достаточна (события произошли 26 лет назад)
Соответствие критериям государственности (см. выше)	декларируются, имеются: Президент, Верховный совет, Конституционный суд, Верховный суд, Арбитражный суд, министерства и ведомства, политические партии, общественные организации, развита банковская система, СМИ	декларируются, имеются: избранный Президент, парламент, политические партии, СМИ, НКО
Зависимость экономики от государства, в границах которого признается международным сообществом	Молдова – выраженная	Азербайджан – минимальная (фактически отсутствует)
Зависимость экономики от государства-патрона	РФ – выраженная	Армения – высокая
Военная безопасность	сильно зависит от РФ	сильно зависит от Армении
Наличие периодических обстрелов с гибелью людей, разрушением инфраструктуры	нет	есть
Самостоятельное формирование бюджета	минимально, средства поступают из РФ	минимально, считается, что более половины предоставлено Арменией
«Военнизированность» органов государственной власти	информация отсутствует	высокая, большинство должностей занимают бывшие либо действующие военные, перечень силовых министерств и ведомств велик

Политика в отношении временно перемещенных лиц	информация отсутствует	Азербайджан – краткосрочные программы помощи при отсутствии стратегии работы с ними; Нагорный Карабах – долгосрочные программы расселения армян независимо от страны приезда
Интегрированность экономики	в Молдову – высокая, в РФ – минимальная	в Азербайджан – отсутствует, в Армению – высокая
Интегрированность промышленности	в Молдову – высокая (экспорт товаров только с клеймом Молдовы, большая часть предприятий Приднестровья имеет двойную регистрацию), в РФ – минимальная	в Азербайджан – отсутствует, в Армению – высокая, часть товаров для экспорта клеймится «сделано в Армении»
Экономика основана на	собственной многоотраслевой экономике, с ведущими отраслями: электроэнергетикой, черной металлургией, машиностроением (электротехническим, химическим), легкой и пищевой промышленностью, деревообрабатывающей и полиграфической промышленностью, промышленностью строительных материалов	сельском хозяйстве; его продукция составляет основу экспорта; также развит демонтаж и продажа объектов инфраструктуры; имеются разработки полезных ископаемых и промышленность строительных материалов
Социальная интеграция	в Молдову – высокая, в РФ – минимальная	в Азербайджан – отсутствует; в Армению – высокая
Правовое поле	ориентировано на РФ	в высокой степени дублирует Армению
Интегрированность вооруженных сил	06.09.1991 – создание вооруженных сил ПМР. В ПМР действует всеобщая воинская обязанность, срок срочной службы составляет 1,5 года. Часть военнослужащих служит по контракту	высокая с Арменией, наличие контрактников из Армении
Банковская структура и денежная единица	своя – приднестровский рубль, более устойчива, чем молдавский лей Банки: -Приднестровский Республиканский Банк -ЗАО «Агропромбанк» -ЗАО «Приднестровский Сберегательный банк» -ЗАО АКБ «Ипотечный» -ОАО «Эксимбанк» -ЗАО «Тираспромстройбанк» -ЗАО «Банк сельхозразвития»	банки Армении, центробанка нет, используются денежные единицы Армении
Наличие общей границы с государством, в границах которого признается	граничит с Молдовой, Украиной	окружено территорией Азербайджана, аэропорты не функционируют, а железная

международным сообществом		дорога на Баку разобрана
Наличие транспортной связи с государством-патроном	РФ – воздушный, наземный (автомобильный и железнодорожный) транспорт; основной путь – через Украину – в настоящее время затруднен	в основном – Лачинский коридор, где на средства армянской диаспоры была построена современная дорога
Население, гражданство	есть собственный паспорт, но за пределами ПМР он не признается. В основном молдавские паспорта, но престижным считается российский	практически моноэтническое армянское, собственных паспортов нет, выдаются армянские
Фактор наличия/отсутствия этноса-доминанты за пределами непризнанного государства	да: русские, украинцы, молдаване	да: армяне
Характер наличия «второй» государственности	не представляется возможным выделить государствообразующий этнос	государствообразующий этнос имеет государственность за пределами соответствующей республики
Доля государствообразующего этноса до/после конфликта	средняя доля «титულიного» этноса (от 50 до 60%)	высокая доля «титულიного» этноса (больше 65%)

Таким образом, в зависимости от основного вектора интеграции имеют место две модели: а) интегрированная (экономически, законодательно, социально и т. п.) в большей степени в государство, от которого первоначально произошло отделение; б) интегрированная (экономически, законодательно, социально и т. п.) в большей степени в государство, которое является патроном непризнанного государства. ПМР – пример первого типа, осуществляющая экономическую активность преимущественно через Молдову, имеющая собственную валюту и использующее законодательную базу России, НКРА – пример второго типа, осуществляющая экономическую активность через Армению, использующая армянскую валюту и законодательство.

Эта степень интегрированности одновременно коррелирует с такими социально-правовыми параметрами, как наличие банковской структуры и собственной денежной единицы (имеется в ПМРА и отсутствует в НКРА, где используется валюта и банковская система Армении – государства-патрона), взаимная ненависть и отторжение (минимальная в ПМР и максимальная в НКРА), реальность прекращения огня, вероятность возобновления боевых действий с гибелью гражданского населения (минимальная в ПМР и максимальная в НКРА), наличие подписанных документов об урегулировании конфликта с государством, от которого непризнанное государство сепарировалось (наличие в ПМР и отсутствие в НКРА).

Республики Приднестровская Молдавская, Нагорно-Карабахская и Донецкая Народная обладают всеми критериями государственности, имеют минимально-достаточную возможность формировать самостоятельно свой

бюджет. Органы государственной власти в большей степени являются военизированными. Большинство должностей занимают бывшие либо действующие военные, перечень министерств и ведомств высок. Зависимость экономики от государства-патрона также выражена в трех Республиках.

При этом схожесть между Донецкой Народной Республикой и НКРА выражена более ярко, чем принято считать. Имеется существенная, в первую очередь экономическая, связь с государством-патроном при минимальной с государством-донором сецессии, единство денежной единицы с государством-патроном. Отсутствует реально прекращение огня, высокая возможность возобновления боевых действий на линии разграничения. Ведется взаимная пропаганда ненависти и «демонизация», в отличие от ПМР, где социальная, экономическая, промышленная интеграция в Молдову очень высокая. Также в Приднестровье сильная зависимость экономики от государства, в границах которого признается международным сообществом, в ДНР и НКРА она минимальна.

#### **2.4. Концепция международного признания и практика его реализации**

Количество государств в мире никогда не остается неизменным, их увеличение – результат проявления объективного исторического процесса. Пиком появления непризнанных государств можно считать период распада СССР, который создал предпосылки для возникновения геополитической нестабильности, обострения старых территориальных споров и усиления этнических противоречий<sup>506</sup>.

Конфликт, который длится с 2014 г. (точкой отсчета можно считать ноябрь 2013 г.) на территории Донбасса, обусловлен обстоятельствами, связанными с неприятием его населением насильственно навязываемых западных «ценностей», незаконным свержением легитимной власти в Киеве в феврале 2014 г. Эти события привели к появлению предпосылок для формирования власти, отделения Донецкой и Луганской областей от Украины, проведения референдумов и провозглашения Донецкой и Луганской Народных Республик для защиты от вооруженной агрессии со стороны украинского государства. Вопрос признания новообразованных государств на сегодняшний день становится особенно актуальным в международных отношениях. Если рассматривать период от второй половины XX века и по настоящее время, то можно заметить, что возникли новые государства, которые находятся в статусе

<sup>506</sup> Осипова С.А., Непризнанные государства как политико –правовой феномен: теоретико-методологический аспект // Методология политической науки-Севастополь. – 2011 – С.212.



«самопровозглашенных», «непризнанных», «частично признанных», «государств с особым статусом», «квазигосударств» и т.д.

К числу непризнанных государств можно отнести Приднестровскую Молдавскую Республику (1990 г.), Нагорно-Карабахскую Республику Арцах (1991 г.), Сомалиленд (1991 г.), Донецкую и Луганскую Народные Республики (2014 г.) и т.д.

Частично признанными государствами считаются: Азад Джамму и Кашмир (1947 г.), которое признается Пакистаном; Турецкая Республика Северного Кипра (1983 г.), признанная Турцией; Республика Южная Осетия (1991 г.) признана 5 государствами-членами ООН; Республика Абхазия (1994 г.) также признана 5 государствами-членами ООН.

Институт признания в международном праве является одним из старейших и остается актуальным по сегодняшний день. Ряд вопросов, связанных с признанием государств, не имеет определенной правовой регламентации, а реализация существующих правовых норм приводит к неопределенностям и спорам. Ситуация также усугубляется тем, что отсутствует единое правовое определение понятия признания, что ставит под сомнение эффективность функционирования данного института в международной практике.<sup>507</sup> Проблема непризнанных государственных образований является одной из характерных черт современных международных отношений<sup>508</sup>. В юридической литературе исследованию института признания уделяется пристальное внимание. Американский юрист П. Маланчук указывает, что признание государств и правительств является сложным и спорным вопросом в современном международном праве<sup>509</sup>. Не стоит забывать, что институт признания тесно связан с политической сферой и с переменами, происходящими в международной системе, меняется и содержание института признания. Поэтому попытка Комиссии международного права ООН кодифицировать относящиеся к институту нормы ничем не завершилась. Поддержка тех или иных государств обусловлена прежде всего национальными интересами, что не регламентируется официально. Если государству не выгодна самостоятельность определенного субъекта, то до наступления лучшего времени оно будет голосовать против признания. В качестве примера можно привести высказывание Е. Чернышева о статусе Донецкой и Луганской Народных Республик: «Если Россия признает Донецкую и Луганскую Народные Республики, то для России это будет не лучший вариант, но точно

<sup>507</sup>Цивинская Н. Эволюция Института признания государства в международном праве//История и современность,2014 .№2 С.147-161

<sup>508</sup>Гасымов Ф.Р. Признание государств и правительств. Современная международно-правовая теория и практика:автореф. дис. М.,2005.С.8

<sup>509</sup>Malanczuk P. Akehurt's Modern Introduction to International Law.17<sup>th</sup> ed. L.,2002. P.89

таким же он будет и для Соединенных Штатов Америки, которым нужно продолжение войны любой ценой. Это Россия может ждать, а США ждать не могут. Признание Россией ДНР и ЛНР покончит с войной на Донбассе, и США придется поджигать уже всю остальную Украину. Но тогда возникает вопрос: кто с кем воюет? И США оказывается в «дурацком» положении»<sup>510</sup>.

По мнению Д.И. Фельдмана, институт признания государств непосредственно связан с изменениями в международном правопорядке и особенно с международной правосубъектностью<sup>511</sup>. В свою очередь содержание термина «международная правосубъектность» в нормах международного права не раскрывается, а существуют лишь теоретические конструкции, которые характеризуют юридическую природу, основания и пределы международной правосубъектности. В общем плане международную правосубъектность определяют как юридическую способность лица быть субъектом международного права<sup>512</sup>. Правосубъектность – это способность лица иметь или осуществлять, непосредственно или через посредников, субъективные права и юридические обязанности. Для государств правосубъектность является универсальной, они владеют ей в полном объеме с момента их создания. Нации и народы, которые борются за свое самоопределение, вправе претендовать на признание их субъектами международного права. В лице участников международного права люди, проживающие на территории Донецкой и Луганской Народных Республик, являются народом, который отстаивает свое право на самоопределение, т.е. с точки зрения правосубъективности имеют ограниченные международные права.<sup>513</sup>

Для того, чтобы из вторичного субъекта международного права стать первичным, необходимо обрести международно-правовое признание.

Согласно Уставу ООН прием в члены Организации открыт для всех миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в Уставе ООН обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять. Прием Государств в члены ООН производится решением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности<sup>514</sup>. Данная процедура включает ряд этапов:

---

<sup>510</sup>Чернышев Е. Признает ли Россия ДНР и ЛНР? URL: [www.Nakanune.ru](http://www.Nakanune.ru), 2015

<sup>511</sup> Курс международного права: в 7 т. Т.3: основные институты международного права. - М., 1990. - С.102

<sup>512</sup> Бирюков П.Н. Международное право. Учебное пособие. - М: Юрист. 1998. - 261с.

<sup>513</sup> Международное право: возможности и перспектива защиты граждан ДНР: методические рекомендации//Генеральная прокуратура Донецкой Народной республики, 2017. - С.36.

<sup>514</sup> Устав Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter>

1. Государство, которое хочет быть признанным, направляет Генеральному секретарю заявление и письмо, в котором официально принимает на себя обязательства, содержащиеся в Уставе.

2. Заявление рассматривает Совет Безопасности. Рекомендация о приеме будет считаться принятой только в том случае, если за нее проголосовали 9 из 15 членов Совета, и при этом никто из постоянных членов не проголосовал против. Если Совет выносит рекомендацию о приеме, она представляется на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Для приема нового государства необходимо большинство в 2/3 голосов членов Ассамблеи (129 голосов за прием нового государства).

3. Членство вступает в силу с даты резолюции о приеме.

Схематично процедура представлена на рис. 2.1.

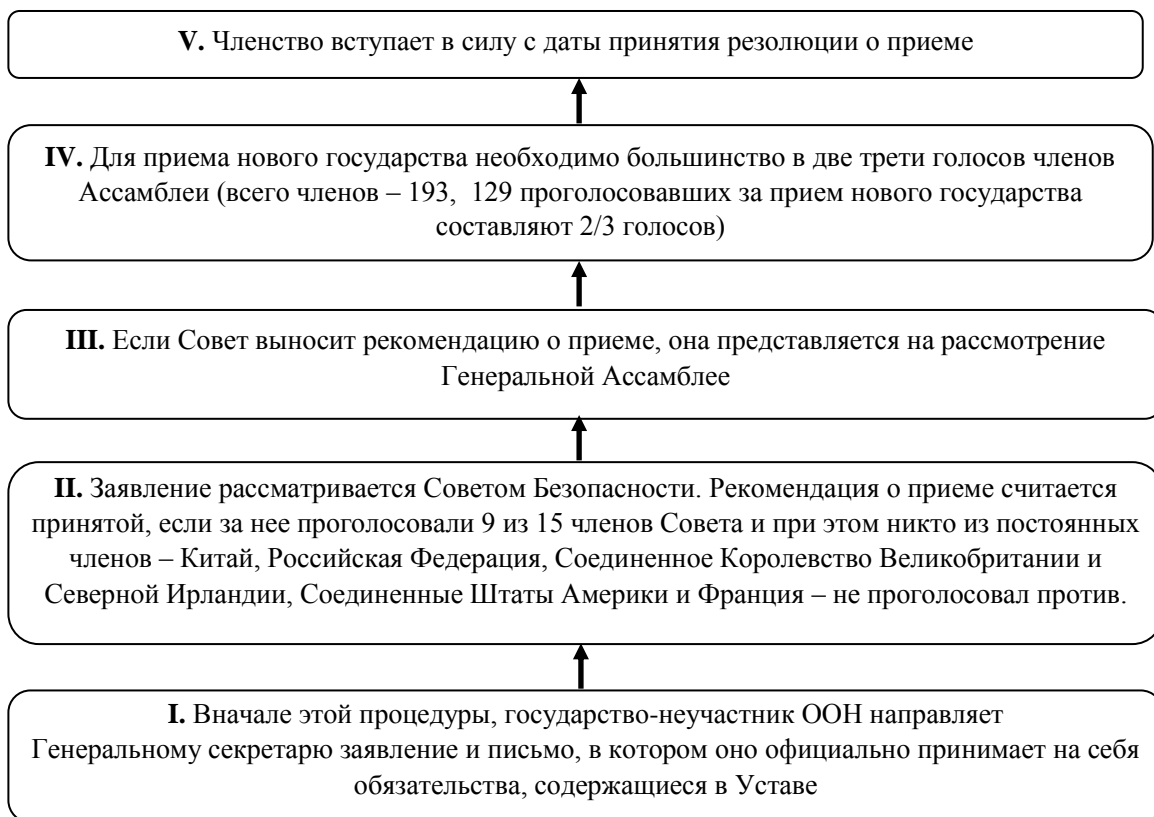


Рис. 2.1. Прием государств в члены ООН

Напомним, что сама по себе Организация Объединенных Наций, с юридической точки зрения, не обладает никакими полномочиями признавать то или иное государство или правительство, т.к. данные вопросы являются прерогативой суверенных государств и их правительств. К тому же, следует учитывать, что нахождение в составе ООН не имеет значения для того, чтобы считать государство признанным на уровне этой организации. Для получения такого признания и возможности участвовать в организациях под эгидой ООН достаточно обладать статусом государства-наблюдателя, который

присваивается путем голосования в Генеральной Ассамблее ООН: решение принимается простым большинством (как минимум 97 голосов «за» из 193 участников ООН). Такой статус есть у Ватикана, до 2000 г. был у Швейцарии, при этом эти государства всегда считались признанными. Такой же статус с декабря 2012 г. у частично признанного государства Палестина.

Таким образом, в настоящее время нахождение в составе ООН в качестве члена или наблюдателя может рассматриваться как признак того, что государство имеет в мире широкое дипломатическое признание, а признание нового государства или правительства – это акт, который могут совершить или отказаться совершить только государства и правительства.

Кризис, в котором находится институт признания, обусловлен тем, что главную роль при признании государств играют политические аспекты, а не юридические нормы. Значимость признания государств в международном праве стала неоспорима после Второй мировой войны. Начали появляться противоречия при обсуждении института признания. После того, как образовалась ООН, появилась надежда, что это будет международный орган, который займется вопросами признания, но признание так и осталось прерогативой отдельных государств. Тема «Признание государств и правительств» так и не была рассмотрена Комиссией международного права ООН<sup>515</sup>.

Классическим определением признания как международно-правовой категории считают дефиницию, которая отражена в ст.6 Конвенции Монтевидео «О правах и обязанностях государств 1933 года»: «Признание государства просто означает, что признающее государство принимает статус другого государства как субъекта, обладающего всеми правами и обязанностями, определенными международным правом. Признание является безусловным и безотзывным»<sup>516</sup>. Следует отметить, что в отношении определения «признания государства» нет единства мнений. Если рассматривать подходы ученых, то И.И. Лукашук под признанием подразумевает односторонний акт, которым государство признает факт образования нового государства и, тем самым, его международно-правовую субъектность<sup>517</sup>. Английский исследователь Грант подчеркивает, что признание – это процедура, при помощи которой правительства существующих

---

<sup>515</sup> Цивинская Н. Эволюция института признания государства в международном праве // История и современность. – 2014. – №2. – С.147-161.

<sup>516</sup> Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. 1933. December 26th // League of nations Treaty Series Treaties and international Engagements registered with the Secretariat of the League of Nations. Vol. CLXV. 1936. № 3801–3824, 3802, P. 19–44 // URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf>

<sup>517</sup> Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М.:Волтерс Клувер., 2005. – С.347-348.

государств реагируют на определенные изменения в мировом сообществе<sup>518</sup>. Помимо Конвенции Монтевидео, в международном праве существуют еще документы, которые в той или иной степени отражают вопрос о понятии и признаках государственности, например, проект Декларации прав и обязанностей государств, Консультативное заключение Международного суда ООН о возмещении ущерба, понесенного на службе ООН 1949 г., решение Арбитражной комиссии Европейской мирной конференции по Югославии 1992 г., Шестой доклад КМП ООН об односторонних актах государств.

Международное дипломатическое признание государства – это правовое или юридическое признание данного государственного образования мировыми державами. Например, К.А. Бекяшев под международным юридическим признанием подразумевает акт государства, посредством которого юридически признается возникновение нового субъекта международного права с целью установления с ним дипломатических либо иных отношений. Признание новых государств или правительств является исключительной прерогативой других суверенных государств.<sup>519</sup> Иными словами, признание нового государства – это безусловное согласие с суверенитетом этого государства. Отсутствие национального суверенитета, и как следствие – признания, т.к. признание начинается с наличия суверенитета – признак слабости государства и его неспособности отстаивать внутренние, внешние и национальные интересы. Международно-правовое признание включает в себя несколько факторов: объективный – реальное положение, которое нужно признать, и субъективный – воля признающего.

Согласно ст. 1 вышеупомянутой Конвенции Монтевидео предусматривается, что государство как субъект международного права должно обладать определенными признаками, а именно: постоянным населением, определенной территорией, правительством и способностью вступать в отношения с другими государствами. Под населением принято понимать «наличие стабильного сообщества», т.е. при отсутствии организованного общества затруднительно говорить о существовании государства. Также должно быть стабильное политическое сообщество, которое контролирует определенное пространство. Лучшим доказательством стабильного политического сообщества является наличие эффективного правительства с централизованной администрацией и законодательными органами, но в истории существуют примеры, когда государства образовывались еще до

---

<sup>518</sup> Grant T. The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution. Westport, CT: Praeger Publishers.

<sup>519</sup> Международное публичное право. Учебник / Л.П. Ануфриева, Д.К. Бекяшев, К.А. Бекяшев, В.В. Устинов [и др.]. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 784 с.

хорошо организованного правительства (например: Донецкая и Луганская Народные Республики)<sup>520</sup>.

При молчаливом признании нового субъекта международного права существенно упрощается именно юридическое оформление межгосударственных отношений, в которых правотворчество является весьма сложным<sup>521</sup>. Относительно юридического значения признания выделяют две теории: конститутивную и декларативную. Согласно декларативной теории правовые последствия признания имеют ограниченный характер, т.к. признание – это подтверждение существующего правового и фактического положения, поскольку правосубъектность возникла раньше в силу самого права. Декларативная теория подкрепляется достаточно широкой практикой государств<sup>522</sup>. Непризнанные государства часто становятся объектом международных претензий, обвинений в агрессии и других нарушений Устава ООН со стороны тех самых государств, которые отказывают им в признании, например, обвинения в адрес Израиля со стороны арабских государств, обвинения Северного Вьетнама со стороны США в 1964-1965гг., обвинения Донецкой и Луганской Народных Республик со стороны Украины.

В решении Немецко-Польского смешанного арбитражного трибунала подчеркивается, что признание государств не конститутивное, а практически декларативное<sup>523</sup>. Согласно конститутивной теории, которая была широко распространена до Второй мировой войны, политический акт признания – предварительное условие существования юридических прав, т.е. сама правосубъектность государства зависит от политического решения других государств. Конститутивная теория имеет много различных форм, и в отдельных случаях ее сторонники признают наличие некоторых прав до признания. Данная теория в основном держится на отсутствии централизованных институтов в системе международного права. Один из сторонников данной теории Г. Лаутерпахт говорил о том, что невозможно стать субъектом международного права автоматически, а в связи с отсутствием международного органа, принимающего решения по этому поводу, эту роль должны взять на себя существующие страны<sup>524</sup>.

В настоящее время декларативная теория является доминирующей в международном праве, но при этом имеет и недостатки. Так, на практике непризнанные территориальные образования не являются субъектами

---

<sup>520</sup>Guggenheim, op.cit., p.83; Higgins, op. cit., p.20-25.

<sup>521</sup>Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. Изд.3-е, перераб. И доп.-М.: Волтерс Клувер, 2008, С.346.

<sup>522</sup>Броунли Я. Международное право, Т.1. М., 1977г.с.154.

<sup>523</sup>Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State, 5 ANN. DIG. L.L.C.11,1929.

<sup>524</sup>Lauterpacht, H. 1947. Recognition in International Law. Cambridge University Press, 1947, p.55.

международного права, хотя и отвечают всем критериям государственности<sup>525</sup>. Государственность – это определение, содержание которого зависит в значительной степени от контекста и политических интересов государств. В доктрине международного права отсутствует единый подход к тому, что можно отнести к существенным признакам государственности. Профессора Г.И. Курдюков<sup>526</sup>, И.И. Лукашук<sup>527</sup>, П.Н. Бирюков, Г.И. Тункин<sup>528</sup> в качестве признаков государственности рассматривали суверенитет, территорию, население, власть. Профессор К.А. Бекашев также выделил в качестве признака независимость государства<sup>529</sup>.

В ООН отметили, что признание нового государства или правительства – это акт, который могут совершить или отказаться совершить только государства либо, соответственно, правительства. Зачастую это означает готовность стран установить дипломатические отношения<sup>530</sup>.

В практике международных отношений существует полное признание государства и частичное. Частично признанные государства – это государства, не признанные ООН, но признанные некоторыми государствами-членами ООН, и их деятельность является ограниченной правовым полем признающих их государств<sup>531</sup>. Также различают юридическое и фактическое признание. Юридическое признание носит необратимый характер, в отличие от фактического. Если государство признают суверенным, то никто не вправе отменить или изменить данное решение, хотя некоторые юристы считали, что есть возможность отобрания и признания де-юре. Признание «де-юре» влечет за собой последствие для признающих государств – обязанность уважать и применять законодательство признаваемого субъекта международного права.

Д.И. Фельдман указывал, что различают множество правительств, например, конституционное и наоборот, законное и незаконное, но нельзя говорить о государстве в контексте «законное – незаконное». Все государства законны, т. к. вышли на международную арену в результате осуществления

<sup>525</sup> Kreijen G. State Failure. Sovereignty and Effectiveness: Legal Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa. Leiden, Boston: MartinusNijhoff Publishers.2004, p.16.

<sup>526</sup> Курдюков Г.И. Государство в системе международно-правового регулирования. – Казань: Из-во Казанского университета, 1979. – С. 101.

<sup>527</sup> Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. – М.: Вольтерс Клувер, 2005. – С. 325.

<sup>528</sup> Международное право: учебник / под ред. Г.И. Тункина. – М.: Юридическая Литература, 1994. – С. 87.

<sup>529</sup> Бекашев, К. А. Международное право и государства // Евразийский юридический журнал. –2013. – № 6 (61). – С. 12-18.

<sup>530</sup> Каким образом новое государство или правительство добиваются признания со стороны ООН? Каким образом та или иная страна вступает в ООН в качестве государства-члена?-URL: [http://lawrussia.ru/texts/legal\\_524/doc524a657x473.htm](http://lawrussia.ru/texts/legal_524/doc524a657x473.htm)

<sup>531</sup> Маркедонов С. «Признание не догма. Пополнят ли ДНР и ЛНР ряды самопровозглашенных образований». URL: <http://globalaffairs.ru>

принципа самоопределения<sup>532</sup>. Фактическое признание – форма признания, при которой государства признают территориальное образование в качестве субъекта международного права, но при такой форме признания не могут быть установлены дипломатические отношения, хотя предполагается заключение двухсторонних договоров, например, торговых, финансовых, образовательных. Такое признание носит временный характер. У. Гоулд считал, что признание де-факто должно даваться, когда имеются сомнения в дальнейшем развитии возникшего независимого государства<sup>533</sup>.

Существует признание ad hoc (признание на данный, конкретный случай), когда при нежелании признавать государство даже де-факто другое государство вступает с ним в отношения. Такого рода признание не влечет за собой выходящих за рамки данного случая правовых последствий. Признание носит специализированный характер и прекращается сразу после окончания конкретного мероприятия<sup>534</sup>.

Признание реализуется в форме правового акта, который для признающего государства носит нормативный характер в соответствии с его национальным законодательством. Таким образом, признаваемое государство приобретает статус субъекта международных отношений и правосубъектность в международном праве. Конечно, в вопросе признания нельзя не учитывать и политические обстоятельства, т. к. чаще всего решение о признании нового государства принимается не только по правовым критериям, но и в зависимости от политических тенденций<sup>535</sup>. Признание не создает нового субъекта международного права, а просто нормализует международные отношения, способствует укреплению мира и безопасности и установлению добрососедских отношений. Государство, возникшее в ходе реализации права на самоопределение, будет существовать независимо от того, признано оно или нет<sup>536</sup>.

Единство в вопросе классификации непризнанных государств среди исследователей отсутствует. Например, основанием для классификации может послужить способ возникновения государства:

1. Революционный. Государства, возникшие после Октябрьской революции 1917 г. в России, Франция после Великой Французской Революции 1789 г. и т.д.

---

<sup>532</sup> Фельдман Д.И. О некоторых формах и способах международно-правового признания новых государств // Советский ежегодник международного права. – 1963. – С.130.

<sup>533</sup> Gould W. An Introduction to International Law. – L., 1956.

<sup>534</sup> Международное право: Учебник / Отв. Ред. Г.И. Тункин. - М.: «Ю/Л», 1974. – С.142.

<sup>535</sup> Тарасюк А.А. теоретические концепции международно-правового признания // Символ науки. – 2015. – №11. – С.238-241.

<sup>536</sup> Международное право: Учебник / Под ред. Н.Т. Блатовой, Л.А. Моджорян. – М.: Юрид.лит., 1979. – С.149.



2. Согласно реализации права нации на самоопределение. Такие государства могут образоваться и после революции или национально-освободительного движения, но вследствие реализации права на самоопределение. Сюда следует отнести самопровозглашенные государства, которые, как правило, не сразу получают международно-правовое признание.

3. В результате послевоенного разделения. Например, Германская Демократическая Республика и Федеративная Республика Германия, Корейская Народно-демократическая Республика и Республика Корея и т.д.

4. В результате политических «игр» сверхдержав. Сюда следует отнести т.н. буферные государства, государства-сателлиты.

Буферные государства – это страны, расположенные между противоборствующими государствами, которые таким образом обеспечивают себе отсутствие общих границ и контакта армий<sup>537</sup>. Сателлит – это государство, формально независимое, но находящееся как под политическим, так и под экономическим давлением другого государства.

На сегодняшний день выделяют полное и частичное признание. Если непризнанные государства рассматривать в разрезе контроля своих территорий, то выделяют такие типы: непризнанные государства с полным контролем своей территории; непризнанные государства, контролирующие частично свою территорию; образования под протекторатом международного сообщества; квазигосударства.

Существует множество критериев для международного признания самопровозглашенных государств, но они все определены условно. Предпринимались попытки сформулировать эти критерии для осуществления процедуры признания еще в 1991 г. при признании государств, которые возникли на территории бывшего СССР и бывшей Югославии. Европейское Сообщество подписало «Принципы признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе», где была выражена готовность признания независимости каждого отдельного случая в соответствии с международными принципами<sup>538</sup>. В соответствии с данным документом государства, которые претендуют на признание, должны предоставить гарантии соблюдения определенных условий:

- уважение Устава ООН и обязательств, принятых в соответствии с Хельсинским заключительным актом и Парижской хартией, особенно в части верховенства закона, демократии и соблюдения прав человека;

---

<sup>537</sup> Косов Ю.В., Торопыгин А.В. Содружество Независимых государств: Институты, интеграционные процессы, конфликты. – М.: Аспект-Пресс, 2009. – 224 с.

<sup>538</sup> Об экономической, социальной и культурных правах: международный пакт // Бюллетень Верховного суда РФ. – 1994. – № 12. – С.12.

- предоставление гарантий соблюдения прав этнических и национальных групп и меньшинств;
- уважение нерушимости всех границ, которые могут быть изменены только мирным путем и по соглашению сторон;
- принятие всех обязательств в области разоружения, нераспространения ядерного оружия, безопасности и региональной стабильности;
- решение всех вопросов, которые касаются правопреемства и региональных споров при помощи заключения соглашений<sup>539</sup>.

Признание является дискреционным актом, который другие государства могут осуществить в тот момент, который они выберут, в той форме, в которой они пожелают, и без каких-либо условий, если не считать одного – уважения к императивным нормам общего международного права<sup>540</sup>.

Первоочередной проблемой является отсутствие четко сформулированной процедуры признания. Юридическую основу в сфере признания составляют международные обычаи, принципы международного права и акты международных организаций, т.е. решающую роль в вопросах признания играет опыт и практика государств и международных сообществ. Будет неправильно исключить наличие противоречия, с которым сталкивается государство, реализуя политику отделения. Необходимо точно обозначить причину появления непризнанного государства, которая вызвана противоречием международного принципа права на самоопределение народов с одной стороны, а с другой – данный процесс приводит к нарушению принципа суверенитета, который заключается в территориальной целостности государства и нерушимости его границ.

Следом возникает проблема зависимости и несостоятельности. Состоятельность непризнанных государств практически в полной мере зависит от тех, кто поддержал инициативу создания нового государства и одним из способов, фактически или юридически, признал это государство полноправным субъектом международных отношений, т.е., если государство не является членом ООН и других международных организаций, то всегда находится под протекторатом признанной международным сообществом страны или даже группы стран. Данный факт можно объяснить тем, что самопровозглашенные государства – в основном небольшие образования с неустойчивой экономикой, особенно если контролируют не всю территорию и часть ключевых производств находится на неподконтрольной территории.

---

<sup>539</sup> Гасымов Ф.Р. Признание государств и правительств, современная международно-правовая теория и практика: автореф. дис., Казань, 2005.

<sup>540</sup> Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia//31 I.L.M.1488 (1992). P.1507.

Таким образом, государство располагает небольшим запасом ресурсов, что приводит к зависимости от поддержки извне. Далее возникает экономическая проблема, связанная с процессом восстановления разрушенной инфраструктуры, экономики и разработки мероприятий по поддержанию стабильности. Восстановление экономики в условиях изоляции от внешнего мира происходит медленными темпами. Например, высказывание С. Табаринцева-Романова: «Такие маленькие государства, как Абхазия, Южная Осетия, не могут позволить себе развитие военно-промышленного комплекса. У большинства крупных стран мира самые большие доходы приносит именно военная составляющая экономики, начиная от развития этих направлений, заканчивая прибылью, которую получает государство от налогов, от продаж вооружения»<sup>541</sup>. Также проявляется проблема гражданства, когда жители непризнанных государств попадают в ситуации, связанные с недействительностью их документов, т.е. речь идет об ограничении прав человека.

Появление непризнанных государств сопровождается большим количеством проблем. Международно-правовое противоречие между правом нации на самоопределение и принципом территориальной целостности является наиболее острым, т.к. делает возможным появление новых государственных образований. С. Маркедонов в 2006 г. утверждал, что России, прежде чем признать или не признать какое-либо государство, необходимо установить определенные критерии: «Было бы целесообразно установить критерии, которые позволили бы принимать решения о статусе государств, опираясь на документально закреплённые положения, а не на свои сугубо государственные интересы»<sup>542</sup>. Примечательно, что существуют непризнанные государства, которые превзошли те страны, от которых они отделились, поэтому нельзя говорить об утопичном состоянии самопровозглашенных государств.

Признание нового государства вносит изменение в «статус-кво» международных отношений и международного права, т.к. это означает возникновение нового субъекта международных отношений.

Судьба непризнанных государств всегда различна. А. Крылов предложил 4 возможных варианта развития непризнанных государств<sup>543</sup>.

---

<sup>541</sup> Табаринцев-Романов С. «Интервью с бывшим командующим разведкой Забайкальского военного округа, кандидат политических наук, генерал-майор С. Канчуков.» Москва, 27.11.2014г.

<sup>542</sup> Маркедонов С. «Признание не догма. Пополнят ли ДНР и ЛНР ряды самопровозглашенных образований». URL:<http://www.globalaffairs.ru>

<sup>543</sup> Крылов А.Б. Непризнанные государства: важна «внутренняя легитимность», 2012. URL: <http://theanalyticon.com/?p=1550&lang=ru>

Первый вариант предполагает силовое решение вопроса. Например, в 1976 г. на Шри-Ланке в северных и восточных областях было провозглашено государство Тамил-Илам, никем не признанное, но оказавшее сопротивление ланкийской армии и индийскому экспедиционному корпусу. Правительству Шри-Ланки лишь в 2009 г. удалось победить Тамил-Илам. В декабре 1991 г. провозглашена Сербская Краина, которая разгромлена в 1995 г. Хорватской армией.

Второй вариант предполагает частичное признание. К частично признанным государствам относятся Абхазия, Косово, Южная Осетия и т.д. Эти государства получили признание со стороны отдельных членов ООН.

Третий вариант предполагает международное признание после длительного периода. Такие государства, как Восточный Тимор, Южный Судан выстояли в длительных войнах за независимость и вынудили правительство Эфиопии, Судана признать их независимость. Главную роль в признании этих государств сыграл баланс сил противоборствующих сторон и благоприятная для непризнанных государств ситуация, которая сложилась на тот момент на международной арене.

Четвертый вариант – это «стопроцентно непризнанные», которые не получили официального признания ни одного государства. Такие государства продолжают существовать в Азии, Африке, но они не обладают никакими признаками, которые бы показывали, что их развитие окажет влияние на их юридическое признание.

С точки зрения международного признания непризнанных или же частично признанных государств определяющую роль все же играет военно-политический баланс противоборствующих сторон, а также ситуация, которая сложилась в мировом пространстве<sup>544</sup>.

Исходя из приведенного, можно утверждать, что значение признания государства трудно переоценить. Отметим, что ДНР является участником гуманитарного конфликта, одна из сторон которого (в данном случае Украина) не соблюдает нормы МГП. Основной проблемой защиты прав граждан, становится отсутствие признанного статуса Донецкой Народной Республики как государства, что приводит к существенному ограничению прав по обращению в международные органы, а именно Международный уголовный суд (МУС), Организацию Объединенных Наций и ее структурные подразделения (ООН), Венецианскую Комиссию Совета Европы, Международную гуманитарную комиссию (МГК).

---

<sup>544</sup> Там же.

Необходимо отметить, что вопрос правосубъектности ДНР стоит особо остро, т.к. имея одни лишь международные обязанности, но не имея соответствующих прав, прекращение военных действий затруднено. Возможные решения проблемы правосубъектности изложены в последующем.

## Выводы к главе 2

На основе исследования феномена непризнанных государств (преимущественно постсоветского пространства) установлено следующее:

1. Общепринятого определения понятия «государство» на сегодняшний день не существует, имеются отдельные устоявшиеся рабочие определения (дистинкции), некоторые из которых чаще употребляют юристы-международники, другие чаще используются в политологическом дискурсе.

2. Понятие «непризнанные государства» актуализирует не менее двух диалектических единых и противоречивых пар понятий: «глобализация – регионализация» 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 признания входит в субъективное противоречие с теориями суверенитета и признания (прежде всего формального).

3. Обретение суверенитета представляет собой определенную деятельность, которая может быть описана тремя регулятивами, внешними по отношению к непризнанному государству (по Н.А. Добронравину, 2011): временной, гуманитарной и международной приемлемости, и предлагаемыми нами четырьмя регулятивами, внутренними по отношению к непризнанному государству: защиты независимости, поддержания правопорядка, социального обеспечения и пропаганды.

4. В результате 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-донора сецессии, низкий 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;

4) Донецкая Народная Республика за счет относительно непродолжительного времени существования еще не оформила собственной модели, однако имеет отчетливую тенденцию к Карабахской модели.

5. Существует достаточно большое количество международных структур, которые могли бы способствовать защите граждан и жителей Донецкой и Луганской Народных Республик от агрессии украинского государства и отстаиванию жизненно важных интересов Республик Донбасса.

## ГЛАВА 3. ТРАНСФОРМАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НОВОГО ГОСУДАРСТВА: ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

### 3.1. Эволюция экономической политики государства с особым статусом

Экономические системы непризнанных государств проходят схожие этапы своего становления. Специфика заключается лишь в стартовых позициях, которые накладывают ограничения на скорость формирования внутренних экономических связей и отношений и глубину встраивания экономической системы нового государства в систему международных цепочек добавленной стоимости. Так, экономика, построенная на производстве агропродукции и рекреационных услуг, быстрее адаптируется к внешним условиям и внутренним требованиям, чем экономика, имеющая в своей структуре значительную долю перерабатывающей промышленности.

На постсоветском пространстве у непризнанных (частично признанных) государств аналогичного Донецкой Народной Республике (далее – ДНР, Республика) экономического, научного и демографического потенциала нет. Эта уникальность ДНР одновременно и обременительна для государства, т. к. требует значительных управленческих и ресурсных затрат, и перспективна, поскольку при правильной государственной экономической политике открывает масштабные возможности для ускоренного и наукоемкого экономического развития государства.

За период независимости экономика ДНР прошла два этапа становления, в каждом из которых четко выделяются отдельные фазы. Об этапе развития говорить пока рано, поскольку внятной государственной экономической политики нет и для этого есть ряд объективных причин, часть из которых будет раскрыта в процессе исследования. Но уже сейчас можно отметить практическую ценность для экономики ДНР знаменитого утверждения «кадры решают все». Именно этот фактор в кризисных условиях является определяющим при обеспечении стабилизации процессов (компенсации экстерналий и обеспечения баланса) в экономической системе и последующего ее развития. Кадровый дефицит в совокупности с несформированной государственной моделью экономического развития и неопределенным будущим не позволяют даже номинально пытаться моделировать состояние экономики государства на долгосрочную перспективу. Поэтому за пять лет существования в ДНР не было разработано ни одного стратегического документа (с временным периодом более 10 лет), который бы отражал видение государства на развитие своей экономики и ее структуру. В последнее время со стороны государственных органов власти в сфере экономики озвучиваются

намерения разработать пятилетний документ социально-экономического развития, однако это снова будет не стратегического, а тактического характера акт в виде целевой программы развития.

На первом этапе, этапе провозглашения независимости от некогда «материнского» государства, произошел резкий отток части населения, в том числе квалифицированных специалистов. Перерегистрация предприятий сопровождалась тотальным разрывом или же тотальным «уходом в тень» производственно-экономических связей, формировались новые, крайне упрощенные, фискальная (бюджетно-налоговая) и денежно-кредитная системы<sup>545</sup>. В этот период использовалась стратегия, выражаясь медицинской терминологией, «не навреди», когда во главу угла ставились выполнение субъектами экономики своих социальных обязательств перед работниками (в первую очередь заработная плата), а не их форма собственности или место юридической регистрации. Для поддержания хрупкого макроэкономического и социального равновесия использовались различные инструменты, в том числе и гуманитарная помощь других государств и частных лиц.

На рассматриваемом этапе государственная экономическая политика носила несистемный характер и ориентировалась исключительно на удержание хоть какого-то подобия стабильности экономической системы, «гашение» внутренних дисбалансов, в том числе через «заморозку» или полный отказ от слишком «ослабленных» экономических подсистем и субъектов, восстановление которых невозможно либо требует значительных ресурсов и времени.

Этот этап условно можно назвать инерционным, поскольку в этот период органы власти еще полностью не сформировались, вследствие чего отсутствует внятная инициатива с их стороны, и полный карт-бланш предоставлен процессам самоорганизации. Именно промышленная развитость, характеризующаяся тем, что все ее субъекты, отличаются дисциплинированностью, инициативностью, индустриальным мышлением, умением трудиться и быстро осваиваться в новых условиях, позволила в относительно короткие сроки пройти критические фазы первого этапа формирования экономической политики ДНР. Затянулся данный процесс хотя бы еще на полгода-год – и последствия могли бы быть необратимыми:

---

<sup>545</sup> Говоря о кредитной системе первого этапа формирования экономической системы, необходимо уточнить, что из учреждений кредитной инфраструктуры свое развитие получили исключительно ломбарды, которые до сих пор имеют наиболее развитую сеть в ДНР. Создание же более сложных кредитных организаций частной и государственной формы собственности, предоставляющих более широкий спектр кредитных услуг юридическим и физическим лицам, начинается только на втором этапе формирования экономической системы промышленно развитого государства с особым статусом.



медленная, но неуклонная эмиграция трудоспособного населения, социальная, экологическая и производственно-экономическая деградация территории.

Активное создание правового базиса экономической политики началось лишь после 02 ноября 2014 г., когда прошли выборы Главы ДНР. До этого времени, с момента объявления о независимости и до выборов Главы ДНР, был принят ряд нормативных правовых актов чрезвычайного характера, главной задачей которых было, пусть элементарное, но все же противодействие разрушению экономической системы и заложение отдельных направлений для дальнейшего формирования экономической политики.

Создание нормативной правовой базы экономической политики ДНР в первой фазе первого этапа, как и любого другого государства, началось с принятия Конституции ДНР (14 мая 2014 г.)<sup>546</sup>, которая закрепила ряд важных положений, определивших как дальнейшее развитие экономики, так и перечень макроинструментов, которые можно было бы использовать:

- наличие и государственную защиту частной собственности;
- свободу предпринимательской деятельности;
- запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;
- право человека на основной перечень государственных социальных гарантий: труд, жилище, материнство и детство, основные виды социального обеспечения, охрану здоровья и медицинское обслуживание, образование, безопасную окружающую среду и др.;
- право на компенсацию за преступления и злоупотребления властью.

Во время первой фазы, продлившейся до 02 ноября 2014 г., формирование юридического базиса социально-экономических отношений в ДНР осуществлялось Верховным Советом (позже данный орган власти будет наполнен новым содержанием и переименован в Народный Совет) и Советом Министров. Главным решением в то время было принятие постановления Совета Министров «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» (от 02.06.2014 № 9-1), которым, в связи с отсутствием достаточной законодательной базы в ДНР и необходимостью постоянного регулирования отношений между субъектами права, было установлено право использования законодательства Украины в частях, не противоречащих Декларации о суверенитете и Конституции Донецкой Народной Республики.

---

<sup>546</sup> Здесь и далее при анализе использовались нормативные правовые акты, размещенные на официальных сайтах, следующих органов власти:

а) Донецкой Народной Республики - <https://dnr-online.ru/>;

б) Народного Совета ДНР - <https://dnrsovet.su/ru/>;

в) Правительства (Совета Министров) ДНР - <http://smdnr.ru/>;

г) Министерства юстиции ДНР - <https://npa.minjust-dnr.ru/dokumenty/>.

В этот период все внимание было сосредоточено на законодательном урегулировании следующих направлений:

1. Мобилизация ресурсов и самоорганизация. Здесь стоит отметить такие правовые акты:

1.1. О комитете народного контроля (Закон ДНР от 25.05.2014 № I/13), согласно которому институтам гражданского общества через комитет народного контроля предоставлялось право защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, а также взаимодействовать с органами государственной власти и органами местного самоуправления при реализации полномочий.

1.2. О запрете взимания налогов (Распоряжение Совета Министров ДНР от 12.07.2014 № 28/1). В связи со сложившейся социально-экономической обстановкой до завершения военных действий все юридические и физические лица были освобождены от уплаты налогов.

1.3. О переходе в государственную собственность Донецкой Народной Республики собственности государства Украина (Постановление Совета Министров ДНР от 21.07.2014 № 18-5). С 21 июля 2014 г. имущественные права собственности всех предприятий, организаций, учреждений или доли в Уставном капитале таких предприятий, принадлежавшие ранее государственной собственности Украины и расположенные на территории Донецкой Народной Республики, переходят в государственную собственность Донецкой Народной Республики.

1.4. О финансово-промышленной группе «Приват» (Постановление Совета Министров ДНР от 26.09.2014 № 35-13). Данным документом было введено оперативное управление всеми активами группы «Приват». В дальнейшем помещения, принадлежавшие банку «Приватбанк», входившему в группу «Приват», стали инфраструктурной основой для размещения структурных подразделений Центрального республиканского банка ДНР.

1.5. Об утверждении Порядка государственной регистрации юридических и физических лиц-предпринимателей (Постановление Совета Министров ДНР от 29.09.2014 № 36-10).

2. Формирование системы органов государственной власти и совершенствование системы организации их деятельности. В анализируемый период был принят ряд правовых документов, в соответствии с которыми созданы новые (Министерство внутренних дел, Министерство государственной безопасности, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.) или развиты действующие (Министерство здравоохранения, Министерство образования и науки, Министерство финансов, Министерство угольной промышленности,

Министерство топливно-энергетического комплекса, Министерство труда и социальной политики, Министерство доходов и сборов и др.) органы государственной власти, усовершенствованы организационные основы деятельности отдельных органов (о Председателе Совета Министров ДНР, наделение Президиума Совета Министров Донецкой Народной Республики правом принятия Постановлений Совета Министров, о депутатах Народного Совета ДНР).

3. Социальная защита населения. В качестве основных нормативных документов стоит выделить следующие:

3.1. О неотложных мерах социальной защиты граждан, проживающих на территории Донецкой Народной Республики в условиях агрессии Вооруженных Сил и вооруженных формирований Украины (Закон ДНР от 02.06.2014 № 15-5). Данным законодательным актом устанавливались единовременные компенсации за вред жизни и здоровью, размеры государственных пенсий, размеры доплат к заработной плате и стипендиям, размеры социальных пособий.

3.2. О моратории на повышение тарифов жилищно-коммунальных услуг (Постановление Совета Министров ДНР 05.06.2014 № 10-5). С 01.06.2014 г. был установлен мораторий на изменение тарифов на водоснабжение и водоотведение, газоснабжение, электроснабжение, теплоснабжение, услуги по содержанию и обслуживанию многоквартирных домов, вывозу мусора, обслуживанию лифтового хозяйства. Действие моратория распространялось до вступления в силу нормативных актов Совета Министров Донецкой Народной Республики, регулирующих тарифообразование в жилищно-коммунальной сфере.

3.3. О мерах по обеспечению продовольственной безопасности, производства товаров народного потребления, лекарств и лекарственных препаратов (Постановление Совета Министров ДНР от 23.06.2014 № 11-1). С целью обеспечения бесперебойной работы предприятий непрерывного цикла, производящих продовольственные товары и сырье для их производства, товары народного потребления, лекарства и лекарственные препараты, сохранения рабочих мест, заработной платы и предотвращения социальной напряженности, обеспечения сохранности производственной, сырьевой базы и воспроизводства поголовья, обеспечения устойчивой работы торговых сетей было разрешено свободное перемещение продукции, сырья, материалов и других товаров народного потребления, необходимых для ведения хозяйственной деятельности как на территории ДНР, так и за ее пределами.

3.4. О запрете на отключение частных домохозяйств от инженерных сетей (Постановление Совета Министров ДНР от 23.06.2014 № 11-2).

3.5. О моратории на начисление штрафных санкций (Постановление Совета Министров ДНР от 23.06.2014 № 11-3). Всем ресурсоснабжающим организациям было запрещено производить отключение потребителей – частных лиц (частных домохозяйств) от инженерных сетей общего пользования, в том числе газовых, электрических, водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения.

3.6. О возвращении частным лицам незаконно изъятых помещений (Закон ДНР 24.09.2014 № ВС-36-1). Закон обеспечил восстановление прав граждан на принадлежащее им жилье, незаконно отчужденное третьими лицами.

4. Разработка и систематизация норм и правил, регулирующих отдельные экономико-производственные процессы. В этой категории стоит отметить такие правовые документы:

4.1. О запрете игорного бизнеса (Закон ДНР от 15.07.2014 21/5-ВС). Законом была запрещена любая деятельность по организации и проведению азартных игр.

4.2. О введении ставки акцизного сбора на ввозимые горюче-смазочные материалы (Постановление Совета Министров ДНР от 12.09.2014 № 33-1).

4.3. О порядке введения временных государственных администраций на предприятиях и в учреждениях (Постановление Совета Министров ДНР от 26.09.2014 № 35-8). Документ регламентировал процедуру введения временных государственных администраций на предприятиях и в учреждениях, которые по различным причинам прекратили хозяйственную деятельность, чем несли угрозу экономической и/или социальной безопасности.

4.4. Временное положение об отчислениях в угледобывающей промышленности (Постановление Верховного Совета ДНР от 28.10.2014 № ВС-40-1/5).

4.5. Временное положение о лицензировании деятельности по переработке нефти, газа и продуктов их переработки (Постановление Верховного Совета ДНР от 28.10.2014 № ВС-40-1/6) и Временное положение о лицензировании деятельности по реализации нефти, газа и продуктов их переработки (Постановление Верховного Совета ДНР от 28.10.2014 № ВС-40-1/7).

Вторая фаза первого этапа началась после выборов 02 ноября 2014 г. Главы ДНР. Выделение данного временного промежутка в самостоятельную часть обусловлено появлением «нового игрока» в системе государственной власти – Главы ДНР, который имеет право приостанавливать или отменять действие правовых актов Совета Министров ДНР, министерств и иных органов исполнительной власти ДНР. Именно в этот период была сформирована триада «Глава - Правительство (Совет Министров) - Народный Совет (Парламент)» и

государственная власть в ДНР получила, согласно ст. 6 Конституции (в редакции от 14.05.2014 г.), свой окончательно сформированный вид.

В этот период в ДНР также, как и в первой фазе, большое внимание уделялось решению социальных проблем с целью снижения социальной напряженности в обществе. В целом же все внимание было сосредоточено на трех направлениях:

1. Развитие системы органов государственной власти, выразившееся в стабилизации количества органов власти (министерств и ведомств)<sup>547</sup>; утверждении их полномочий, обязанностей, структур и штатной численности; принятии основных документов, регламентирующих внешние и внутренние взаимоотношения органов власти.

Также в данном направлении была проделана значительная работа по переходу юридических лиц из юрисдикции Украины в подчинение центральным и местным органам власти ДНР, в том числе на праве оперативного управления. Особенно показательным это было в бюджетной сфере, где процессы массовой перерегистрации организаций и учреждений прошли с декабря 2014 г. по май 2015 г. В последующие годы перерегистрация носила единичный (точечный) характер.

2. Формирование системы социальной защиты и социального обеспечения населения. В этот период (до конца 2015 г.) была выплачена задолженность по заработной плате, созданы и начали свою работу фонды социального страхования (пенсионный, по временной потере трудоспособности, от несчастных случаев на производстве и по безработице), определены перечень и размеры социальных выплат, создан институт обращения граждан.

3. Структуризация экономической системы, выразившаяся в институционализации экономических отношений, создании первого уровня финансово-банковской и налоговой систем, а также других государственных систем (таможенной, бюджетной, образовательной, научной и др.), первых производственно-экономических систем. Бюджетная система ДНР вышла на заключительный этап своего формирования – с мая 2015 г. начались официальные выплаты работникам государственных бюджетных организаций заработной платы. До этого (с октября 2014 г. по апрель 2015 г.) работникам выплачивалась государственная материальная помощь. В системе науки была создана Высшая аттестационная комиссия ДНР, Совет по науке Министерства образования и науки ДНР, специализированные ученые советы по защите

---

<sup>547</sup> В данном контексте необходимо отметить создание таких органов как Государственное архивное управление ДНР, Главное управление статистики ДНР, Центр по восстановлению угольных предприятий ДНР.

докторских и кандидатских работ по естественным, техническим и гуманитарным наукам.

В этот период с целью обеспечения реализации государственной политики в определенном секторе экономики развиваются государственные предприятия, которые либо создавались «с нуля», получая в свое ведение несколько юридических лиц, либо им передавался целостный имущественный комплекс бывшего украинского предприятия (учреждения, организации). В роли учредителя названных государственных предприятий выступало соответствующее министерство. Среди предприятий первой группы можно отметить Государственные предприятия «Рынки Донбасса», «Автовокзалы Донбасса» (учредителем выступило Министерство доходов и сборов ДНР), Государственное предприятие «Агро-Донбасс» (учредитель – Министерство агропромышленной политики и продовольствия ДНР), Государственное предприятие «Республиканский центр «Торговый дом «Лекарства Донбасса» (учредитель – Министерство здравоохранения ДНР), Государственное предприятие «Республиканский центр «Торговый дом «ВТОРМЕТ» (учредитель – Министерство экономического развития ДНР), Государственное предприятие «Республиканский центр «Торговый дом «Уголь Донбасса» (учредитель – Министерство угля и энергетики ДНР) и др. Среди предприятий второй группы можно выделить Государственное предприятие «Донснабкомплект», которому был передан целостный имущественный комплекс коммунального предприятия «Донснабкомплект».

Во второй половине 2015 г. в государственной экономической политике наряду с огосударствлением собственности стал активно внедряться механизм введения временной государственной администрации на предприятия, которые признавались такими, где администрация самоустранилась от исполнения своих обязанностей. Первыми предприятиями, где были введены временные государственные администрации, стали ООО «АТБ-Маркет» (сеть лоукост-супермаркетов; на территории ДНР расположено более 90 торговых точек), ПАО «ХайдельбергЦемент Украина» и ЧАО «Киевстар» (телекоммуникационная компания). На базе первого была создана торговая сеть ООО «Первый Республиканский Супермаркет», а на базе последнего – Государственное предприятие «Республиканский оператор связи» (мобильный оператор «Феникс»), которое предоставляет широкий спектр телекоммуникационных услуг населению ДНР.

Практика государственного регулирования экономики в ДНР показала, что задействование простых экономических инструментов оказывает наибольший эффект. В связи с оттоком (вывозом, намеренным уничтожением) денежной единицы Украины экономика ДНР стала испытывать дефицит

денежной массы. С целью стабилизации денежного предложения в апреле 2015 г. в ДНР была принята мультивалютная система расчетов, предполагавшая свободное использование нескольких валют, включая российский рубль и украинскую гривну.

Одной из главных задач введения мультивалютной системы расчетов была задача ускоренными темпами «накачать» экономику непризнанных республик Донбасса российской рублевой массой. И эта задача решалась через апеллирование к основам капиталистического общества – получение частной выгоды. Стимулирующим фактором для населения стала разница обменного курса украинской гривны на российский рубль: в ДНР был установлен фиксированный курс – 1 к 2, а в Украине курс определялся на межбанковских торгах и зачастую был не менее 1 к 2,5. Таким образом, в ДНР становилось выгодно получать украинскую гривну, а расплачиваться в российских рублях. К тому же такой обменный курс незначительно компенсировал огромный разрыв в ценах на одни и те же группы товаров в Украине и ДНР, который были не в пользу последней.

Реализованное экономическое решение позволило завести рублевую массу в большом количестве именно с территории Украины. В течении 6 месяцев существования мультивалютной системы (на практике использовалась бивалютная система) расчеты в российских рублях полностью вытеснили расчеты в украинской гривне, расплачиваться которой было просто не выгодно, и уже с сентября 2015 г. в ДНР российский рубль официально стал основной расчетной денежной единицей.

К достижениям второй фазы первого этапа формирования экономической политики ДНР необходимо отнести улучшение продуктовой безопасности. Разрыв экономических связей и усиление внешней экономической изоляции со стороны Украины негативно отразились на ассортименте и качестве продуктов. Попытки компенсировать дефицит поставками из Российской Федерации не только не улучшали ситуацию, но по некоторым товарным группам даже ухудшали. В Республику «хлынул» самый дешевый товар, производимый российскими предприятиями, отличающийся крайне низким качеством.

Начиная с конца 2015 г. ситуация стала улучшаться. Были налажены новые торгово-экономические связи, в том числе и через создание предприятий-поставщиков на территории Российской Федерации, и в Республику стала поступать более качественная продукция этого государства. Широкие торговые связи наладились и с Республикой Беларусь, товары предприятий которой в кратчайшие сроки заполнили продуктовый рынок Республики, по некоторым товарным группам даже потеснив российские. По данным Министерства экономического развития ДНР, к концу 2015 г.

продукция Российской Федерации, не только пищевая, заняла 50% рынка Республики. В стоимостном выражении, по данным министерства, география импортируемой продукции была следующей: продукция из Российской Федерации – 80,5%, ЛНР – 2,8%, Украины – 6,4%, Республика Беларусь – 2,5%<sup>548</sup>.

Особо стоит отметить ускоренные процессы институционализации экономических отношений в ДНР на первом этапе формирования экономической системы. Важность институтов для экономики подчеркивалась многими исследователями. Так, современный американский экономист и автор оригинальной социальной трактовки причин первой промышленной революции Генри Кларк утверждает, что институты, управляющие обществом, определяют судьбу экономики и уровень жизни населения<sup>549</sup>. Один из основателей теории институционализма Дуглас Норт в своих исследованиях доказывал, что институты задают структуру стимулов, действующих в обществе, поэтому политические и экономические институты определяют собой характер функционирования экономики. В частности он отмечал, что «различные институциональные правила создают различные стимулы для развития совокупности общественных знаний. Иными словами, конкретный институт не только определяет, какие виды экономической деятельности выгодны и жизнеспособны, но и формирует адаптивную эффективность внутренней структуры фирм и других организаций»<sup>550</sup>.

Институционализация экономических отношений в Республике проводилась в русле копирования соответствующих институтов Российской Федерации. Были отдельные исключения, например, Министерство доходов и сборов (Украина) или Министерство государственной безопасности (СССР). Тем не менее, данные исключения именно в экономической сфере особенно сильно себя проявили. В мире аналогов министерству доходов и сборов нет. Орган с таким названием был введен в структуру высшего органа исполнительной власти Президентом Украины Януковичем В.Ф. в декабре 2012 г. путем реорганизации Государственной налоговой и Государственной таможенной служб. В его обязанности входило формирование и реализация единой государственной налоговой, таможенной политики, а также по администрированию единого взноса на общеобязательное государственное

---

<sup>548</sup> Доклад Виктории Романюк об итогах работы Министерства экономического развития ДНР за 2015 год. URL: <http://dnrsovet.su/doklad-viktorii-romanyuk-ob-itogah-raboty-ministerstva-ekonomicheskogo-razvitiya-dnr-za-2015-god/>

<sup>549</sup> Кларк Генри Прощай, нищета! Краткая экономическая история мира / пер. с англ. Н. Эдельмана. – М.: Издательство Института Гайдара, 2012. – С. 296.

<sup>550</sup> Норт Дуглас Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1997. – С. 107.



социальное страхование. Эти же функции были вменены и органу, созданному в ДНР, к которым в конце 2015 г. добавились функции проведения государственной тарифно-ценовой политики, ранее находившиеся в обязанностях Министерства экономического развития ДНР. В результате данное министерство сосредоточило в своей структуре широкий спектр экономических функций, а руководитель министерства возглавил Департамент анализа и стратегического развития Совета Министров (Правительства) ДНР, который занимался вопросами не только налоговой, таможенной и тарифно-ценовой политики, но и вопросами экономического, промышленного и топливно-энергетического развития, агропромышленной политики и транспорта.

Копирование институтов соседних стран вызвано объективными причинами – у Республики не было времени и ресурсов формировать что-то свое, отличное от стран-соседей. Поэтому за основу были взяты апробированные в странах со схожей структурой экономики институты. Это позволило сократить сроки адаптации экономической системы и экономических отношений к новым условиям. Однако при всех положительных последствиях есть одна оговорка – копирование никогда не приводит к индивидуальности. Эндогенность институтов выражается в том, что они определяют набор правил о том кто, как и чем владеет и как реализуются экономические отношения. Поэтому, копируя институты, получаешь аналогичные институциональные условия со всеми достоинствами и недостатками. В таком случае построить что-то новое, не похожее на оригинал, не возможно. Генетика, наука о закономерностях наследственности и изменчивости, это подтверждает: нельзя из скрещивания однотипных генов создать совершенно новый образец.

Тем не менее, ДНР пока еще находится в форме экспериментальной площадки, на которой при изменении экономических стимулов могут измениться и институты. История убедительно доказывает, что институты, препятствующие реализации экономических интересов, со временем исчезают. Сила экономических интересов настолько велика, что в случае, если идеология института вступает в конфликт с экономическими интересами, то она приспособливается к ним, а не наоборот<sup>551</sup>. Диверсификация структуры экономики с целью расширения спектра экономических интересов приведет к институциональной перестройке всей системы государственного регулирования экономики. Поэтому одной из стратегических задач государственной экономической политики в ДНР должно стать содействие

---

<sup>551</sup> Кларк Генри Прошай, нищета! Краткая экономическая история мира / пер. с англ. Н. Эдельмана. – М.: Издательство Института Гайдара, 2012. – С. 303.

развитию как можно большего количества отраслей перерабатывающей промышленности, что приведет к появлению новых более сильных экономических интересов, способных модернизировать структуру экономики Республики в сторону производства продукции с высокой добавленной стоимостью.

Длительность первого этапа индивидуальна для каждого непризнанного (частично признанного) государства и зависит от внешних факторов: продолжения конфликта, помощи союзников, возвращения квалифицированных кадров или скорости их воспроизводства, запасов товарно-материальных ценностей и др. По состоянию на конец 2018 года с уверенностью можно утверждать, что ДНР прошла первый этап формирования собственной экономической системы. Остались отдельные сферы (сектора) экономики, которые, как уже говорилось ранее, были «заморожены» до «лучших времен». В первую очередь это относится к химической промышленности, главный столп которой, концерн «Стирол» (г. Горловка), до сих пор не осуществляет полноценную производственно-хозяйственную деятельность. И этому есть объективная причина: химический гигант находится недалеко от линии боевых действий, что максимизирует риск техногенной катастрофы. Тем не менее, в целом же экономическая система, пусть и на минимально необходимом для поддержания качества жизни населения, устояла. Серьезного социального взрыва удалось избежать, в том числе вследствие ментальных особенностей населения, «замораживания» жилищно-коммунальных тарифов и разделения социальной поддержки незащищенных слоев населения с Украиной<sup>552</sup>.

Наступление второго этапа формирования экономической политики ДНР накладывается на завершающую фазу первого этапа, когда процессы разрушения уже остановлены, а социально-экономическое положение стабилизировано и сопровождается частичным восстановлением старых и созданием широкого спектра новых производственно-экономических связей, более устойчивым и системным выходом на внешний рынок. Это период активного расширения и детализации нормативной правовой базы, регламентирующей экономические отношения как внутри государства с

---

<sup>552</sup> В первую очередь имеется в виду пенсионное обеспечение. Пенсионеры Республики имеют возможность оформлять пенсионные выплаты как в ДНР (этой возможностью активно пользуются также пенсионеры, выехавшие из ДНР), так и в Украине (так называемые «пенсионные туры» в Украину).

«Замораживание» жилищно-коммунальных тарифов позволило частично компенсировать потерю населением жилищно-коммунальных субсидий, действовавших в доконфликтное время. Также следует отметить разумные действия власти в этой сфере, которые выразились в отсутствии с их стороны каких-либо действий, направленных на обеспечение полноты уплаты жилищно-коммунальных услуг.

особым статусом, так во внешнем экономическом пространстве. Экономическая система приобретает свой неповторимый вид, в том числе вследствие создания новых экономических отношений с одновременным функционированием части реанимированных старых производственно-хозяйственных связей. Именно на этом этапе закладываются организационные системы и экономические отношения, которые либо обеспечат экономике поступательное развитие независимо от внешних угроз и рисков, либо «законсервируют» ее, лишив всяческих перспектив развития.

Началом второго этапа формирования экономической политики ДНР можно назвать период с января 2016 г. по август 2018 г. С сентября 2018 г. по настоящее время можно считать третьим этапом формирования экономической политики ДНР. Привязка этапов экономического строительства к периодам появления и смены Главы ДНР оправдана тем, что это всегда становится началом изменений устоявшейся системы координат в сфере государственной экономической политики. Приход нового лица на пост Главы запускает цепную реакцию смены руководителей по всей властной иерархии, что автоматически вносит соответствующие коррективы в политику управления и процедуры принятия решений. Полной преемственности в экономической политике быть не может, даже если внешне общие принципы управления не изменились.

Конец второй стадии характеризуется подготовкой условий для перехода в завершающую цикл становления экономики третью стадию. Как уже отмечалось, с достаточно высокой долей условности (и даже субъективизма) началом третьего этапа можно считать 01.09.2018 г., поскольку именно с этой даты были запущены процессы реформирования триады государственной власти: Глава-Правительство-Народный Совет.

Второй этап развития экономической политики Республики можно назвать реставрационным. Связано это с тем, что в этот период происходило системное восстановление и укрепление экономических структур и моделей управления экономикой, главенствующих в экономической системе Донбасса доконфликтного периода. Реставрации подверглись все работающие в доконфликтное время технологические цепочки.

Особо необходимо отметить реинкарнацию самой известной из них – техцепочки «уголь-кокс-металл», которая была своего рода «визитной карточкой» Донбасса. В 2017 г. под руководство межгосударственной вертикально интегрированной компании ЗАО «Внешторгсервис» была передана группа предприятий, технологически объединенных переработкой одного ресурса. Межгосударственный характер компании проявился в том, что в ее структуру вошли металлургические, коксохимические и угольные компании, расположенные как на территории ДНР, так и на территории ЛНР.

Среди предприятий компании можно выделить Донецкий металлургический завод (Филиал №1), Енакиевский и Макеевский металлургические заводы (Филиалы №2 и №3 соответственно), Енакиевский коксохимпром (Филиал № 4), Харцызский трубный завод (Филиал №5), Ясиновский коксохимический завод (Филиал № 6), СП «Краснодонуголь»<sup>553</sup> (Филиал №2, ЛНР), Алчевский металлургический комбинат (Филиал №12, ЛНР).

В современной экономике технологическая цепочка «уголь-кокс-металл» уже давно доказала свою неэффективность вследствие низкого уровня самоокупаемости (в период финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг. именно предприятия данной техцепочки показали наибольшее падение объемов производства, вследствие чего сильно зависели от государственной бюджетной поддержки) и экологической безопасности. Эта цепочка убывающей экономической отдачи в развитых странах не используются. Там ее трансформировали с учетом того, что старт цепочки (получение ресурса) и первые самые ресурсоемкие стадии проходят в странах третьего мира, а последние стадии переработки ресурса, наиболее наукоемкие, оказываются в развитых государствах. Именно поэтому такие страны как Великобритания и Германия в 2018 г. закрыли на своей территории последние угольные шахты, предпочитая закупать уголь в других странах, но параллельно реализуя государственные проекты, направленные на полный отказ от использования угля в ближайшие 20-30 лет.

Восстановление данной цепочки не внесет существенного вклада в экономическое развитие Республики, поскольку, как уже говорилось выше, она убыточна по своей экономической сути. В доконфликтный период техцепочка существовала благодаря возможности паразитировать на бюджетных дотациях и создании неконкурентной среды, в чем государство оказывало всяческую помощь. Современные ее экономические возможности заключаются в низкой оплате труда работников предприятий и неразвитости налоговой системы ДНР.

В рассматриваемый период была осуществлена попытка выявить пути повышения наукоемкости экономики ДНР. Создана организационная структура, позиционирующая себя как открытая научная платформа, на базе которой планировалось наладить эффективное взаимодействие научно-исследовательского потенциала Республики с реальным сектором экономики. Другими словами свести в одной точке возможности науки и потребности производства. Однако данное начинание не получило необходимой государственной поддержки, вследствие чего научная площадка была

---

<sup>553</sup> Структурное подразделение «Краснодонуголь» состоит из 4 шахтоуправлений с суммарной производственной мощностью около 3 млн. тонн в год коксующихся углей марок Ж и К, 2-х обогатительных фабрик и 7 вспомогательных предприятий.

перезформирована, но и новая организационная структура, созданная на замену ей, существенных результатов так и не принесла<sup>554</sup>.

Экономике непризнанных республик пришло время переходить на третий этап своего развития – этап перманентной поэтапной модернизаций структуры экономики. В идеале хотелось бы, чтобы модернизация экономической системы, экономических процессов и отношений проходила в современном ключе – на принципах новой индустриализации (неоиндустриализации), используемых в развитых странах и активно внедряющихся в развивающихся странах (странах «второго эшелона»).

При этом, внедрение принципов неоиндустриализации в среднесрочной перспективе не отвергает использование производственной цепочки «уголь-кокс-металл», а скорее наоборот – приветствует. Ее использование должно происходить одновременно с расширением в экономической политике Республики трех новых экономических инструментов: а) значительного роста промышленных инноваций и государственных гарантий их производства и внедрения; б) нового типа хозяйствования – хозяйственного расчета; в) развития кооперативного движения.

Использование первого инструмента окажет влияние на все отрасли экономики, в том числе на сельское хозяйство и технологическую цепочку «уголь-кокс-металл», в которых под воздействием научно-технического прогресса начнут расти техническая вооруженность, что, соответственно, повысит производительность труда, в результате чего вырастут реальные зарплаты. Рост технической вооруженности позволит внедрить в угольной промышленности технологии максимально возможной автоматизированной (роботизированной) выемки угля и его глубокой переработки. В итоге, в себестоимости добычи доля живого труда снизится, что положительно отразится на уровне безопасности производства, и из угля будут получать новые продукты, которые станут ресурсом для других отраслей экономики, а столетняя схема использования угля «добыть и сжечь» будет ликвидирована.

Хозяйственный расчет в организации производства, в отличие от коммерческого расчета, главная цель которого – получение прибыли, основывается на наиболее полном удовлетворении потребностей общества по ассортименту, качеству, объему выпускаемой продукции с наименьшими затратами живого труда. В этом контексте хозрасчет является одним из инструментов неоиндустриализации, поскольку их цели – уменьшение доли ручного труда и замена его машинным – совпадают. Внедрение хозрасчета будет стимулировать реальный сектор экономики к повышению эффективности

---

<sup>554</sup> Более детально данная проблема будет рассмотрена в параграфе 3.3 данной главы.

использования ресурса, максимизируя номенклатуру получаемого из него продукта и минимизируя непроизводительные потери.

Кооперация – это эффективный инструмент мобилизации сил и ресурсов, способных оживить экономические процессы и отношения, стимулировать самоорганизацию субъектов экономики. В формирующемся государстве, вынужденном надеяться на собственные силы, данная форма хозяйствования, ориентированная на взаимоподдерживающие механизмы, наиболее востребована. Кооперативные предприятия могут действовать во всех основных отраслях экономики (промышленность, строительство, энергообеспечение, сельское хозяйство, сфера услуг, кредитно-финансовая сфера и пр.). Добровольные кооперативные объединения, при минимуме вложений со стороны государства и максимальном задействовании потенциала самоорганизации, обеспечат расширение ассортимента товаров и услуг, повысят уровень занятости населения, активизируют предпринимательскую инициативность граждан.

Как уже говорилось, целесообразно было бы в основу новой государственной экономической политики положить принципы неоиндустриализации. Это не дань экономической моде, это объективная необходимость, которая позволит промышленному региону обновить индустриальный потенциал, усилив и расширив его возможности. Неоиндустриальная экономика – это экономика будущего, включающая в себя цифровизацию, роботизацию и автоматизацию производственных (индустриальных) процессов. Неоиндустриализация является новой стадией индустриального развития и ее основные отличия от предыдущих стадий выгодно подчеркивают ее преимущества и перспективы (табл. 3.1).

На первый взгляд, экономика ДНР имеет все необходимые предпосылки для осуществления неоиндустриальной модернизации своей экономической системы, имея в виду уровень образования и профессиональной подготовки трудовых ресурсов, социальную и инновационную активность населения, сохранившийся индустриальный сектор экономики и развитую сеть инженерных услуг, особенно, если под неоиндустриализацией понимать технологическую модернизацию действующих видов производства с целью перехода на технологии 5 и 6 укладов. Однако более детальный анализ промышленного базиса и тенденций его развития, которые изложены ниже, показывает наличие ряда организационных, мотивационных и кадровых препятствий в формировании качественно новой экономической политики государства.

Характеристика основных параметров стадий индустриального развития<sup>555</sup>

Параметр	Доиндустриальная	Индустриальная	Постиндустриальная	Неоиндустриальная
Основной производственный ресурс	первичные условия производства, сырье	энергия	информация	профессиональное знание
Тип производственной деятельности	добыча	изготовление	последовательная обработка	умная обработка
Характер базовых технологий	трудоемкие	капиталоемкие	наукоемкие	знаниемемкие <sup>556</sup>
Социальный результат	сохранение жизни	увеличение продолжительности жизни	получение прибыли	воспроизводство человека и качества жизни
Доминирующий класс	военный класс	класс пролетариата	средний класс	класс профессионалов
Роль рабочего места	рабочее место как источник минимального достатка	рабочее место как источник «среднего достатка»	рабочее место как определитель отношения к среднему классу	рабочее место, позволяющее иметь личный дифференцированный денежный доход
Масштаб производства	ручное индивидуальное производство	крупное машинное производство стандартизированной продукции	массовое производство стандартизированных услуг	машинное производство индивидуализированной продукции

Одним из знаковых событий в экономике ДНР второго этапа развития стала разработка каталога промышленных предприятий. Данный официальный документ под названием «Промышленный потенциал Донецкой Народной Республики» впервые был разработан Министерством промышленности и торговли ДНР (далее – Минпромторг ДНР) в 2016 г.<sup>557</sup> В то время это стало маленькой победой управленческой системы Минпромторга ДНР, который опередил Министерство экономического развития ДНР (МЭР ДНР) в данном вопросе.

<sup>555</sup> Котов Е.В. Реиндустриализация экономики в условиях формирующейся государственности // Журнал экономической теории. – 2017. - № 3. – С. 64-75.

<sup>556</sup> Неоиндустриальный тип развития предполагает, что знания вкладываются не только в технологии, но и в человека. При этом вложения, в отличие от постиндустриального типа, происходят более равномерно и справедливо. Постиндустриальный подход делит людей на две категории: тех, кто создает технологии, и тех, кто ими пользуется. Распространение информационных технологий породило ситуацию, при которой люди слепо верят результатам, выдаваемым цифровыми гаджетами или программным софтом, не задумываясь, что они (гаджеты, программы) могут выдавать неверный результат. В итоге, возникает «синдром неразумного доверия», когда человек, пользующийся при расчетах или прогнозах программным обеспечением, слепо верит полученным результатам, считая их безошибочными, и не обладает знаниями проверить полученные результаты самостоятельно.

<sup>557</sup> По состоянию на апрель 2019 г. таких каталогов было подготовлено два:

1. Промышленный потенциал Донецкой Народной Республики: официальный каталог. 2016. URL: Режим доступа: [http://mptdnr.ru/upload/doc/cat\\_2016.pdf](http://mptdnr.ru/upload/doc/cat_2016.pdf)
2. Промышленный потенциал Донецкой Народной Республики: официальный каталог. 2017. URL: Режим доступа: [http://mptdnr.ru/upload/doc/cat\\_20xx.pdf](http://mptdnr.ru/upload/doc/cat_20xx.pdf)

Информация, содержащаяся в названном каталоге, а также в ежегодных отчетах об итогах работы министерства, стала основой нижеприведенных анализа и отдельных выводов о состоянии и тенденциях (динамике) развития производственного сектора экономики<sup>558</sup>. Необходимо отметить высокий уровень информативности сайта Минпромторг ДНР о состоянии и тенденциях индустриального сектора ДНР, о планах и результатах государственной промышленной политики. Это позволило при проведении исследования использовать официальные данные и получить более качественные результаты, поскольку такие данные намного репрезентативнее, чем те, которые озвучены в интервью, выступлениях или иных публичных высказываниях государственных служащих вследствие высокого риска ошибок, оговорок и пиар-менеджмента последних.

В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для проведения сравнительных оценок неоиндустриального развития разных государств была разработана классификация видов деятельности по уровням технологичности. Чем выше уровень технологичности производства, тем ниже доля физического труда и выше качество продукции. В основу классификации был положен вид производства, а не отраслевая принадлежность, как это долгое время использовалось в постсоветских странах. На основании вышеназванного каталога промышленного потенциала ДНР была сделана группировка видов производственной деятельности, реализуемых предприятиями Республики (табл. 3.2).

Согласно приведенной в табл. 3.2 группировке, в Республике преобладают низкотехнологичные производства. Однако наблюдается динамика снижения количества предприятий, использующих в своей деятельности низкотехнологичные виды производства: если в 2016 г. доля таких предприятий составляла 50,5%, то уже в 2017 г. их было 45% – снижение составило более 5 процентных пунктов. В количественном выражении данная группа показала наибольший суммарный уровень снижения видов производств: за год было потеряно 13 видов производств.

Из группы высокотехнологичных видов производства в Республике присутствует только изготовление фармацевтических препаратов. К этой группе были причислены предприятия, изготавливающие лекарственные препараты, и не вошли предприятия, производящие фиточай, бутилированный этиловый спирт (96%) и перевязочные материалы, хотя в каталоге промышленного потенциала они внесены в раздел «Фармацевтическая

---

<sup>558</sup> По состоянию на январь 2019 г. таких отчетов о результатах работы за календарный год было подготовлено два – за 2016 и 2017 года. URL: <http://mptdnr.ru/documents/otchet>



промышленность»<sup>559</sup>. Доля высокотехнологичных производств крайне мала и демонстрирует тенденции к снижению – с 1,7% в 2016 г. до 1,2 в 2017 г.

Таблица 3.2

Группировка видов производственной деятельности предприятий ДНР в соответствии с международной классификацией технологичности производства<sup>560</sup>

Группа отраслей перерабатывающей промышленности	Вид производства	Предприятия, использующие вид производства				
		2016		2017		
		ед.	доля, %	ед.	доля, %	измен., +/-
Высокотехнологичные (производят продукцию высокой наукоемкости)	аэро- и космические летательные аппараты	-	-	-	-	-
	фармацевтические препараты	3	1,7	2	1,2	-1
	компьютеры и офисная техника	-	-	-	-	-
	оборудование для радио, телевидения и связи	-	-	-	-	-
	научные приборы и измерительное оборудование	-	-	-	-	-
Средние технологии высокого уровня (производство продукции средневысокой наукоемкости)	электрические машины и аппараты, которые не относятся к ранее названным категориям	7	4,0	12	7,1	+5
	автомобили, прицепы и полуприцепы	-	-	-	-	-
	химические вещества, за исключением лекарственных средств	17	9,7	15	8,9	-2
	прочие транспортные средства, машины и оборудование	22	12,5	17	10,0	-5
Средние технологии низкого уровня (производство продукции средненизкой наукоемкости)	производство кокса, продуктов переработки нефти и ядерного топлива	-	-	3	1,8	+3
	резиновые, пластмассовые изделия и прочие неметаллические минеральные продукты	15	8,5	17	10,0	+2
	строительство и ремонт судов	-	-	-	-	-
	металлургия и металлические изделия, кроме машин и оборудования	23	13,1	27	16,0	+4
Низкотехнологичные (производство продукции низкой наукоемкости)	целлюлозно-бумажная и полиграфическая промышленность	3	1,7	4	2,4	+1
	пищевая промышленность	43	24,4	37	21,9	-6
	легкая промышленность	17	9,7	16	9,5	-1
	прочие виды производства и переработки	26	14,8	19	11,2	-7
<i>Всего</i>		<i>176</i>	<i>100</i>	<i>169</i>	<i>100</i>	<i>-7</i>

<sup>559</sup> Далее при анализе показателей работы фармацевтической промышленности будут использоваться данные опубликованные Минпромторгом ДНР согласно их отраслевой группировки предприятий.

<sup>560</sup> Таблица подготовлена автором на основе каталогов «Промышленный потенциал Донецкой Народной Республики», разработанных Министерством промышленности и торговли ДНР в 2016 году (URL: [http://mptdnr.ru/upload/doc/cat\\_2016.pdf](http://mptdnr.ru/upload/doc/cat_2016.pdf)) и 2017 году (URL: [http://mptdnr.ru/upload/doc/cat\\_20xx.pdf](http://mptdnr.ru/upload/doc/cat_20xx.pdf)).

Аналогичная динамика прослеживается и по группе средних технологий высокого уровня. Падение за год составило 0,2 п.п. К этой группе была отнесена продукция горно-металлургического комплекса и бытового назначения.

Единственная группа, продемонстрировавшая рост – это предприятия, использующие средние технологии низкого уровня. За год рост составил 6,2 п.п. благодаря увеличению предприятий, изготавливающих резиновые, пластмассовые изделия и прочие неметаллические минеральные продукты. Также существенный вклад внесли предприятия по производству кокса и металлических изделий (метизов). С введением временной администрации на ряд предприятий, ранее принадлежавших украинским бизнесменам, в каталог промышленного потенциала Республики были внесены 3 коксохимзавода (Енакиевский и Ясиновский коксохимические заводы, Макеевкокс), 3 металлургических завода (Донецкий, Енакиевский и Макеевский) и Харцызский трубный завод. Все предприятия вошли в структуру ЗАО «Внешторгсервис».

Таким образом, промышленный потенциал неоиндустриальной модернизации заложен в группе средних технологий высокого уровня и производстве фармацевтических препаратов. В отраслевом разрезе это:

а) машиностроение для добычи полезных ископаемых, ведения сельскохозяйственных работ, энергетики, металлургии, строительства, транспорта;

б) химическая промышленность – производство минеральных удобрений, аммиака, полистирола, кислот, товаров бытовой химии, клея, пластмассы, фармацевтических препаратов и др.;

в) бытовая техника – производство холодильников, газовых плит, морозильных камер, стиральных машин, микроволновых печей и др.;

г) производство продукции военного назначения (например, военных комплексов радиоэлектронной борьбы).

Однако реальность показывает, что для расширения наукоемкого производства отсутствуют необходимые структурные изменения. Положительная динамика ввода новых или возобновивших свою производственную деятельность предприятий – только в легкой и пищевой промышленности, которые производят продукцию низкой технологичности (рис. 3.1). В тоже время, отрасли, выбранные выше как «драйвера роста», показывают существенное снижение: машиностроение – на 2 единицы, химическая – на 3 единицы.

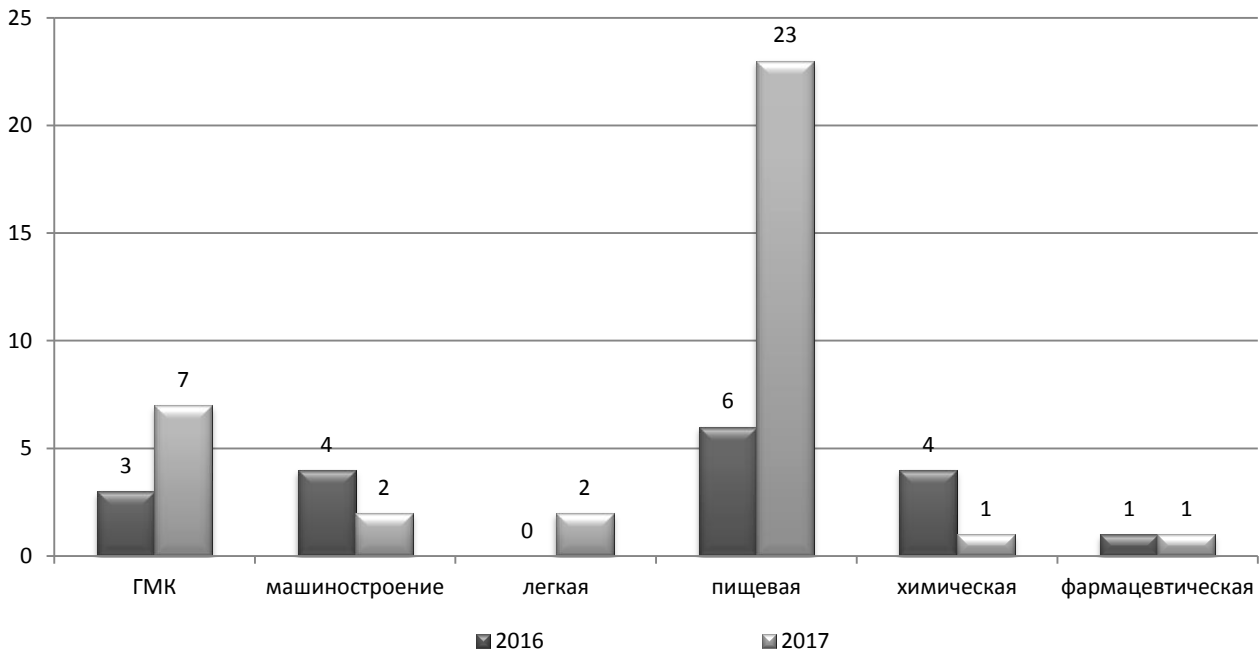


Рис. 3.1. Динамика создания новых или возобновивших производственную деятельность предприятий<sup>561</sup>, единиц

Анализ результатов работы промышленного комплекса Республики, на основе данных Минпромторга ДНР, также подтвердил ориентацию государственной экономической политики на развитие отраслей с низким уровнем технологичности производства и, как следствие, с низкой наукоемкостью продукции (табл. 3.3). Первые весомые результаты данной политики уже появились в 2018 г.: металлургический комплекс вдвое увеличил объемы реализованной продукции. Причины такого резкого роста точно не лежат в плоскости организационных инноваций. Ведь предыдущий год (2017 г.) показал, что введение временных администраций на три коксохимических и 4 металлургических завода позволили увеличить численность занятых (на 13%) в металлургическом комплексе Республики, но данное государственное решение не привело к удержанию объемов реализованной продукции, и они, по итогам работы в 2017 г., упали на 8%. Наиболее объективной причиной является изменение факторов внешней среды, смягчение которых и позволило обеспечить эффективность государственного регулирования данного сектора экономики.

<sup>561</sup> Здесь и далее при составлении таблиц или рисунков использовались статистические данные, приведенные в отчетах о результатах работы Минпромторга ДНР в соответствующем году:  
 2016 год – URL: <http://mptdnr.ru/documents/87-otchet-ob-itogah-raboty-v-2016-godu.html>  
 2017 год – URL: <http://mptdnr.ru/documents/127-otchet-ob-itogah-raboty-v-2017-godu.html>  
 2018 год – URL: <http://mptdnr.ru/news/1077-doklad-eduarda-armatova-ob-itogah-raboty-ministerstva-promyshlennosti-i-torgovli-za-2018-god-pr.html>

Такие отрасли промышленности, как пищевая и легкая, которые в прошлые века становились драйверами модернизации западных стран, два последних анализируемых года показали рост объемов реализованной продукции, а пищевая еще и численности занятых.

Таблица 3.3

**Динамика основных показателей работы отдельных промышленных комплексов и отраслей ДНР в 2016-2018 гг.**

Наименование отрасли	2016	2017	2017 к 2016, +/-	2018	2018 к 2017, +/-
<b>Металлургический комплекс (металлургическое производство, металлообработка, коксохимия)</b>					
Объем реализованной продукции, млрд. руб.	51,5	47,3	-4,2	102,2	+54,9
Производство отдельных видов продукции, млн. т:					
чугун	2,7	1,5	-1,2	х	х
сталь	2,1	1,1	-1,0	х	х
прокат готовый	1,2	0,87	-0,33	х	х
кокс	2,4	1,2	-1,2	х	х
Объем экспорта, млрд. руб.	х	18,5	б/о	х	х
Среднесписочная численность занятых, тыс. чел.	21,4	24,2	+2,8	27,0	+2,8
<b>Нерудные полезные ископаемые:</b>					
Объем реализованной продукции, млрд. руб.	х	0,27	б/о	х	х
Объем экспорта, млрд. руб.	х	0,19	б/о	х	х
Среднесписочная численность занятых, тыс. чел.	х	3,2	б/о	х	х
<b>Машиностроительный комплекс</b>					
Объем реализованной продукции, млрд. руб.	2,6	2,8	+0,2	3,6	+0,8
Производство отдельных видов продукции:					
автобусы, шт.	н	10	б/о	х	х
машины проходческие, шт.	16	4	-12	х	х
холодильники и морозильники бытовые, тыс. шт.	51,0*	69,1	б/о	х	х
лента конвейерная, тыс. м <sup>2</sup>	115,0	95,3	-19,7	х	х
Объем экспорта, млрд. руб.	1,0	1,9	+0,9	2,4	+0,5
Среднесписочная численность занятых, тыс. чел.	8,8	7,7	-1,1	12,6	+4,9
<b>Химическая промышленность</b>					
Объем реализованной продукции, млрд. руб.	1,3	1,1	-0,2	1,2	+0,1
Объем экспорта, млрд. руб.	х	0,3	б/о	0,4	+0,1
Среднесписочная численность занятых, тыс. чел.	1,35	1,84	+0,49	2,6	+0,76
<b>Фармацевтическая промышленность</b>					
Объем реализованной продукции, млрд. руб.	0,14	0,21	+0,07	0,28	+0,07
Производство отдельных видов продукции:					
фиточай, тыс. пачек	720	435,3	-284,7	х	х
изделия медицинского назначения (лейкопластыри, горчичники, перевязочный материал), млн. шт.	29,0	30,2	+1,2	х	х
Объем экспорта, млрд. руб.	х	0,09	б/о	х	х

Среднесписочная численность занятых, тыс. чел.	0,2	0,2	0,0	0,2	0,0
<b>Легкая промышленность</b>					
Объем реализованной продукции, млрд. руб.	0,09	0,2	+0,11	0,22	+0,02
Производство отдельных видов продукции:					
бельевой трикотаж, тыс. шт.	140,0	188,3	+48,3	x	x
пряжа акриловая, т	150,0	208,0	+58,0	x	x
Объем экспорта, млрд. руб.	x	0,06	б/о	0,04	-0,02
Среднесписочная численность занятых, тыс. чел.	0,3	0,4	+0,1	0,3	-0,1
<b>Пищевая промышленность</b>					
Объем реализованной продукции, млрд. руб.	6,6	9,7	+3,1	11,2	+1,5
Объем экспорта, млрд. руб.	x	2,9	б/о	3,4	+0,5
Среднесписочная численность занятых, тыс. чел.	5,6	9,5	+3,9	10,8	+1,3

*Примечание:*

*x – данные отсутствуют;*

*н – данный вид продукции не производился.*

*\* – данные представлены только по группе товаров «холодильник бытовой»;*

*б/о – оценка изменения показателя не производилась.*

Формирование нового технологического уклада на существующей промышленной базе Республики по состоянию на конец 2017 г. – это достаточно сложная задача, требующая не только твердого политического решения, но и конкретных действий по трансформации индустриальной структуры экономики. Для их определения существует ряд индексов, среди которых наиболее распространенными являются индекс Херфиндаля-Хиршмана, индекс энтропии, индекс относительной концентрации, показатель дисперсии рыночных долей, интегральный коэффициент структурных различий К. Гатева, индекс структурных сдвигов А. Салаи, индекс В.М. Рябцева<sup>562</sup>.

При исследовании структурных сдвигов были использованы коэффициент Гатева, индекс Салаи и индекс Рябцева как наиболее точно отражающие исследуемые процессы. Остальные показатели не использовались по следующим причинам<sup>563</sup>:

а) индекс Херфиндаля-Хиршмана традиционно используется для измерения концентрации производства и неприменим для структур с разным количеством элементов;

<sup>562</sup> Региональная статистика: учебник / под ред. В.М. Рябцева, Е.В.Захаровой, Г.И. Чудилина. – М.: Финансы и статистика, 2006. – 380 с.

<sup>563</sup> Карелина М.Г. Исследование структурных сдвигов российского рынка слияния и поглощения // Молодой ученый. – 2010. – №3. – С. 127-129;

Елхина И.А. Структурные сдвиги и структурные различия хозяйственных систем в России // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2014. – № 4(53). – С. 38-41.

б) индекс энтропии является обратным показателю концентрации и редко используется;

в) дисперсия рыночных долей представляет более грубый аналог вышеописанных индексов и нечасто используется для оценки диверсификации (применяется как вспомогательное средство);

г) индекс относительной концентрации не имеет четко определенных пределов для его интерпретации.

Надо отметить, что индекс А. Салаи также имеет недостаток: количество групп, на которое поделена исследуемая совокупность, влияет на итоговую оценку структурных изменений. Поэтому для оценки диверсификации системы будем его использовать в качестве дополнительного показателя к основным – индексам Гатева и Рябцева.

Рассчитанные на основании показателя «объем реализованной продукции» индексы структурных сдвигов и структурных различий показывают, что необходимых трансформационных процессов экономической системы (диверсификации ее структуры) ДНР за 3 исследуемых года не произошло (табл. 3.4).

Таблица 3.4

**Индексы структурных трансформаций  
индустриального сектора экономики ДНР**

Наименование промышленного сектора	Удельный вес реализованной продукции, %		
	2016	2017	2018
Металлургический комплекс	82,76	77,15	102,2
Машиностроительный комплекс	4,18	4,57	3,6
Химическая промышленность	2,09	1,79	1,2
Фармацевтическая промышленность	0,22	0,34	0,28
Легкая промышленность	0,14	0,33	0,22
Пищевая промышленность	10,61	15,82	11,2
<b>Коэффициенты структурных сдвигов</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов (Казинца)	-	1,97	2,98
Интегральный коэффициент структурных сдвигов К.Гатева	-	0,067	0,095
Интегральный коэффициент структурных различий Салаи	-	0,199	0,232
Интегральный коэффициент структурных различий Рябцева	-	0,047	0,067

Достоверность рассчитанных индексов подтверждается выполнением неравенства, обоснованного В.М. Рябцевым<sup>564</sup>:

$$\text{индекс Рябцева} < \text{индекс Гатева} < \text{индекс Салаи}$$

<sup>564</sup> Региональная статистика: учебник / под ред. В.М. Рябцева, Е.В.Захаровой, Г.И. Чудилина. – М.: Финансы и статистика, 2006. – С. 25.

Линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов показывает, на сколько процентных пунктов в среднем отклоняются друг от друга сравниваемые удельные веса. При отсутствии сдвигов в структуре совокупности показатель равен 0. Верхней границы изменения коэффициент не имеет: чем больше изменения структуры, тем выше значения коэффициентов. Расчет свидетельствует, что в 2017 г. среднее отклонение по показателю «объем реализованной продукции» составило около 2, а в 2018 г. – почти 3 процентных пункта. Таким образом, средняя скорость изменения удельных весов рассматриваемых отраслей промышленности ДНР за анализируемые 3 года (2016-2018 гг.) не превышает 2 процентных пунктов в год.

Для интерпритации результатов индексов Рябцева и Гатева используется шкала оценки меры существенности различий структур, предложенная В.М. Рябцевым (табл. 3.5). Чем ближе значения индекса к единице, тем большие структурные изменения в системе произошли.

Таблица 3.5

## Шкала оценки меры существенности различий структур по индексу Рябцева

Интервал значений	Характеристика меры структурных различий
0,000 – 0,030	Тождественность структур
0,031 – 0,070	Весьма низкий уровень различия структур
0,071 – 0,150	Низкий уровень различия структур
0,151 – 0,300	Существенный уровень различия структур
0,301 – 0,500	Значительный уровень различия структур
0,501 – 0,700	Весьма значительный уровень различий структур
0,701 – 0,900	Противоположный тип структур
0,901 и выше	Полная противоположность структур

Согласно индексам Рябцева и Гатева наблюдается весьма низкий уровень различия структур индустриального сектора экономики по показателю «объем реализованной продукции». Таким образом, несмотря на то, что в металлургическом комплексе показатель объема реализованной продукции многократно превышает аналогичные показатели других отраслей, структурные различия между ними весьма низкие. Другими словами, даже такие весомые изменения в 2018 г. в объемах реализации металлургической продукции крайне слабо повлияли на изменение структуры экономики ДНР. Это же подтверждает и индекс Салаи, согласно которому чем ближе показатель к 1, тем большие структурные изменения произошли, он констатирует низкий уровень диверсификации индустриального сектора.

Несмотря на рост в 2017 г. количества предприятий, которые впервые начали или возобновили свою хозяйственную деятельность на территории ДНР (рис. 3.1), объем реализованной продукции в стоимостном выражении на

одного работника в металлургическом комплексе (на 3 единицы) и пищевой отрасли (на 18 единиц) снизилась на 19 и 13% соответственно (рис. 3.2).

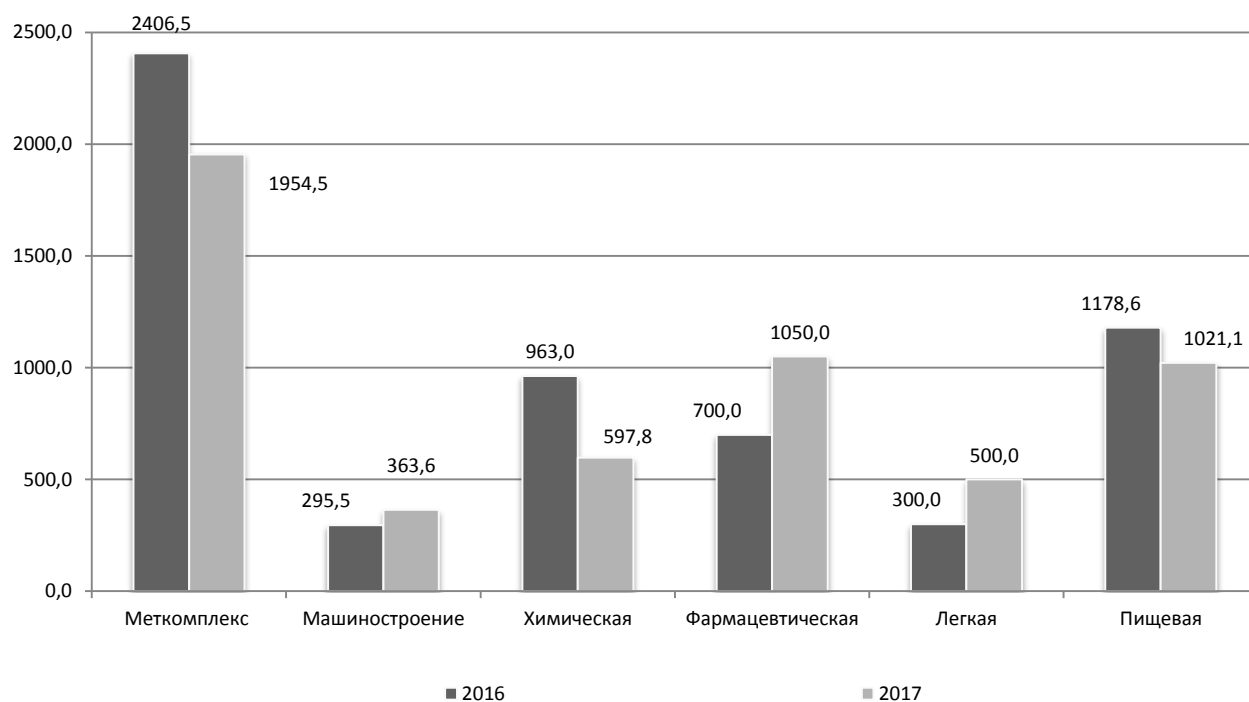


Рис. 3.2. Объем реализованной продукции в стоимостном выражении на одного работника, тыс. руб./чел.

Наибольшее падение объема реализованной продукции в стоимостном выражении на одного работника в 2017 г. произошло в химической промышленности – 38%. Это свидетельствует о том, что продукция металлургической, пищевой и химической промышленности Республики теряет потребителя как на внутреннем, так и внешнем рынках. Учитывая высокую важность именно химической отрасли для экономики в связи с тем, что ее технологии относятся к 4-му технологическому укладу, который крайне слабо развит в Республике, первоочередными задачами государственной экономической политики должны стать разработка системы мер и программ, направленных на повышение конкурентоспособности продукции республиканского химпрома.

Машиностроительный комплекс Республики демонстрирует не только увеличение абсолютных и относительных показателей реализованной продукции, но интенсивные темпы роста своей деятельности. В 2017 г. темп прироста (7,7%) был получен в том числе за счет снижения темпов прироста численности занятых (-12,5%), что частично свидетельствует о повышении квалификации работников данной отрасли и развитии автоматизации процессов производства (рис. 3.3). Аналогичный тренд, даже с лучшими показателями (прирост реализованной продукции – 50% при нулевом приросте численности



занятым), продемонстрировала и фармацевтическая промышленность. Для сохранения полученной положительной динамики и ее дальнейшего развития необходимо обеспечить государственную поддержку, в том числе через упрощение налогового администрирования и внедрения государственных программ развития данных отраслей.

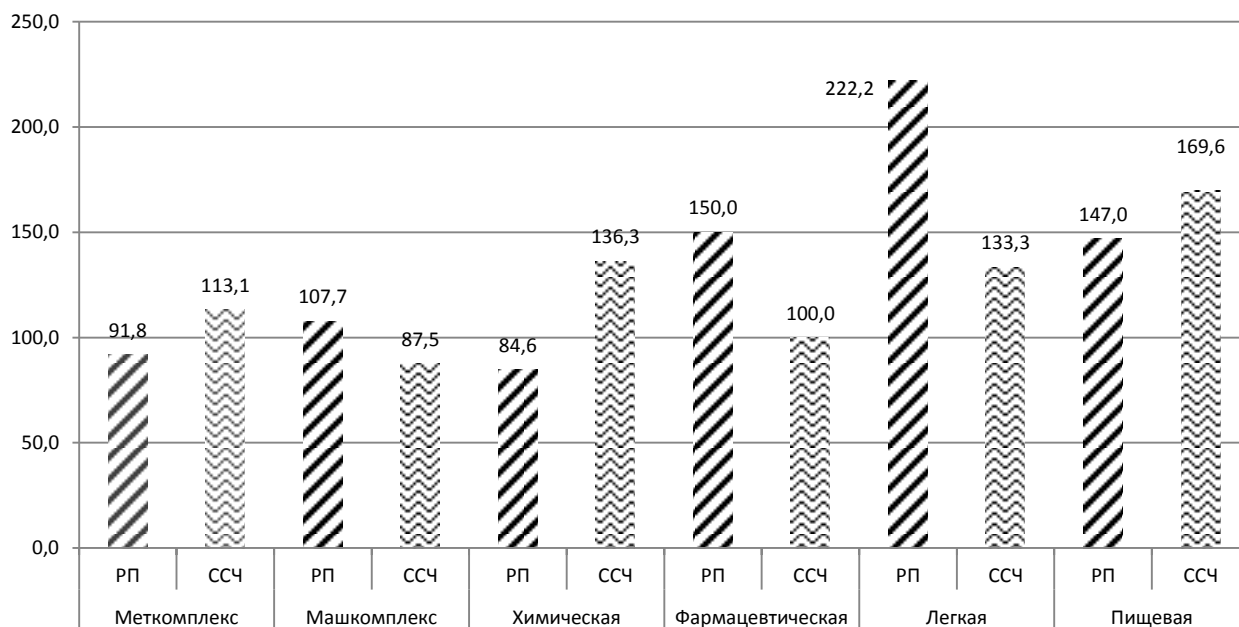


Рис. 3.3. Темпы роста объема реализованной продукции (РП) и среднесписочной численности работников (ССЧ) в отдельных отраслях экономики ДНР в 2017 г., %

Экстенсивное развитие за счет увеличения количества занятых показали металлургический комплекс и пищевая промышленность. Со стороны государства должны быть применены методы стимулирования автоматизации и роботизации процессов производства, улучшения организации труда на предприятиях этих отраслей, внедрение новых передовых технологий.

Таким образом, анализ статистической информации Минпромторга ДНР показал, что на третьем этапе развития экономической политики Республики наиболее перспективными ее направлениями с позиции построения интенсивной модели экономического роста являются машиностроение и фармацевтическая промышленность. Эти два сектора экономики должны стать основными при разработке государственных стратегий и программ экономического развития Республики. Тем более, что у этих отраслей есть значительный внутренний потенциал развития. Так, в 2017 г., по данным Минпромторга ДНР<sup>565</sup>, емкость республиканского рынка продукции

<sup>565</sup> Отчет о результатах работы Минпромторга ДНР в 2017 году. URL: <http://mptdnr.ru/documents/127-otchet-ob-itogah-raboty-v-2017-godu.html>

машиностроения составляла 4,5 млрд. руб. (при объеме реализованной в этом году собственной продукции на 2,8 млрд. руб.), а фармацевтической продукции – 4,4 млрд. руб. (при объеме реализованной в этом году собственной продукции на 0,21 млрд. руб.).

Машиностроение, фармацевтическая и химическая промышленности – авангард модернизации экономической системы Республики на третьем этапе ее развития. Наивысший уровень концентрации государственной поддержки, стимулирования разработки и внедрения передовых технологий производства, подготовки квалифицированных кадров должен быть сосредоточен в этих секторах экономики.

Отрасли «второго эшелона» – пищевая и легкая промышленность. Эти отрасли были основой модернизации экономических систем некоторых западных стран, поскольку при сравнительно минимальных вложениях, они имеют высокий уровень оборачиваемости капитала, что обеспечивает быструю окупаемость вложений и накопление необходимых средств для повышения технологического уровня производства.

Горно-металлургический комплекс, несмотря на его традиционность и прошлую базовость в экономической системе Донбасса, в механизме модернизации занимает подчиненную роль, являясь в первую очередь отраслью, обеспечивающей сырьем машиностроительный комплекс, и лишь во вторую – экспорт метизов. Такой приоритет необходим для создания пусть небольших локальных технологических цепочек «металлургия-машиностроение», но имеющих замкнутый цикл производства конечной продукции максимальной степени передела. В конечном итоге это позволит создать вертикально интегрированные компании, вершиной которых будут предприятия, выпускающие машиностроительную, а не металлургическую продукцию.

Реализация предлагаемого направления новой экономической политики невозможна без увеличения потребительского рынка продукции машиностроения. Первый шаг к его расширению – объединение экономик Донецкой и Луганской Народных Республик. Вторым шагом должно стать вхождение в общий рынок более высокого уровня. Если оглянуться в прошлое, то Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ) был для СССР таким общим рынком.

Появление потребительского рынка более высокого порядка возможно после сближения экономик непризнанных республик постсоветского пространства в рамках создания Экономического союза непризнанных государств (ЭСНГ). Одновременно необходимо активизировать работу как по встраиванию в производственные цепочки России и экспансии на рынки других

стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС), так и по расширению экспортного предложения для стран Персидского залива и Африки. Опыт налаживания торговых связей в названном направлении у отдельных предприятий Республики уже есть. Потенциальные объемы урбанизации и увеличивающаяся численность населения в развивающихся странах – отличная возможность увеличить свое присутствие там не только машиностроительным предприятиям, но предприятиям легкой, пищевой, химической промышленности и других отраслей.

### **3.2. Стратегическое планирование экономического развития в системе координат нового государства**

Стратегическое планирование направлено на определение и ранжирование целей, прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития государства, включая решение названных задач также на уровне административно-территориальных единиц, отраслей экономики и сфер государственного управления и местного самоуправления. Задача программирования решается через разработку и реализацию соответствующих программно-целевых инструментов, замыкающих цепочку государственного стратегического планирования. Несмотря на то, что в системе стратегического и программно-целевого планирования накоплен значительный опыт, развитие ее не останавливается. Перманентному совершенствованию подвергаются как общие принципы функционирования (законодательная база, система органов и ответственности), так и конкретные методы, инструменты и подходы. Государственные образования внедряли и в процессе применения совершенствовали данную систему, поскольку качественное планирование, «...с одной стороны, снижает неопределенность развития, создает устойчивые ожидания относительно будущего управляемой системы, а с другой – выполняет функции обучения, отбора эффективных решений, накопления полезного опыта»<sup>566</sup>.

Отсутствие у государства данной системы означает отсутствие ориентиров развития у всех субъектов, взаимодействующих в социально-экономической сфере, а, значит, и повышение зависимости от системных кризисов и ослабление государственной целостности. Таким странам постсоветского лагеря, как Республика Беларусь и Республика Казахстан, избравшим планирование как альтернативу хаотичности рыночной экономики,

---

<sup>566</sup> Сухарев О.С. Государственное стратегическое планирование и направления развития экономики России // Экономическое возрождение России. – 2014. – С. 26-36.

удалось не только обеспечить устойчивую динамику роста экономики, но и менее болезненно преодолевать кризисные явления, вызванные внешними или внутренними факторами, сохранить свою территориальную целостность<sup>567</sup>.

В Украине стратегическое и программно-целевое планирование социально-экономического развития регламентируется законами «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» (2000 г.) и «О государственных целевых программах» (2004 г.). Первый закон определяет правовые, экономические и организационные основы формирования целостной системы прогнозных и программных документов социально-экономического развития государства, отдельных отраслей и административно-территориальных единиц. Второй – основы разработки, утверждения и выполнения государственных целевых программ. Все государственные целевые программы, реализация которых предусматривает использование средств государственного бюджета, обязательно должны быть отражены в Государственной программе экономического и социального развития, которая разрабатывается высшим органом исполнительной власти на определенный год.

Высокий уровень унитарности украинского государства наложил отпечаток на эволюцию стратегического планирования, которую условно можно разделить на три этапа:

1. Первый этап: 1992-1999 гг. – подготовка условий и постепенное осознание необходимости создания цельной системы стратегического планирования.

2. Второй этап: 2000-2004 гг. – принятие основных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы стратегического планирования;

3. Третий этап: 2005 г. – до наших дней – этап совершенствования внедренной системы стратегического планирования без революционных новшеств.

В отличие от Украины, Российская Федерация, имея более сложную форму государственного устройства, прошла больше этапов в становлении и развитии системы стратегического планирования. В научной работе ученых Института экономики УрО РАН качественно структурированы данные этапы, систематизированы предпосылки их появления и особенности реализации государственной политики в анализируемой сфере<sup>568</sup>. По результатам

---

<sup>567</sup> Смирнова О.О. Государственное стратегическое планирование // Кондратьевские волны. – 2013. – С. 192-199.

<sup>568</sup> Шеломенцев А. Г., Дорошенко С. В., Трушкова Е. А., Шихвердиев А. П. Стратегии-2030: подходы к разработке в регионах России // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2017. – Том 9 – № 4. – С. 570–592.

исследования авторами было выделено пять этапов развития стратегического планирования:

1. Первый этап: 1993-2001 гг. – «восстановление» системы планирования. Характеризуется появлением многочисленных федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, которые по своей сути были не стратегическими, а антикризисными, больше напоминавшими политические декларации власти, поэтому слабо сбалансированными и практически не обеспеченными ресурсами. Надо сказать, что аналогичный подход использовался и в Украине<sup>569</sup>.

2. Второй этап: 2002-2004 гг. – переход на региональные стратегии развития. Характеризуется резким сокращением федерального планирования в пользу развития собственно регионального планирования, основанного не на федеральных программах, а на программах и стратегиях социально-экономического развития самих субъектов РФ. На этом этапе государство сделало попытку дать больше самостоятельности регионам в выборе приоритетов стратегического развития при общей унификации программных документов, для чего был разработан Типовой макет программы социально-экономического развития субъекта РФ<sup>570</sup>. Попытка провалилась, о чем свидетельствует столь короткий этап.

3. Третий этап: 2005-2009 гг. – унификация региональных стратегий. После осознания ошибочности действий в практику государственного управления был возвращен принцип принятия документов стратегического развития на уровне государства и обязательств регионов учитывать предлагаемые этими документами нормы и стандарты при разработке собственных документов<sup>571</sup>. При этом процессы самостоятельной разработки регионами стратегий не были свернуты.

4. Четвертый этап: 2010-2013 гг. – формирование институциональной и правовой базы новых инструментов стратегического планирования. Это период активного совершенствования законодательной базы и заимствования зарубежного опыта в области стратегического планирования. На этом этапе система стратегического планирования строилась на принципах концепции

---

<sup>569</sup> Котов Є.В. Програмно-цільове планування як інструмент забезпечення сталого розвитку промислового регіону // Економіка промисловості. – 2010. – № 1. – С. 40-47.

<sup>570</sup> Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации» от 17.06.2002 № 170 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.garant.ru/1590458/> (дата обращения: 23.01.2019).

<sup>571</sup> Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» от 27.02.2007 № 14 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.garant.ru/190830/> (дата обращения: 23.01.2019).

New Public Management<sup>572</sup>, предусматривающей информационную открытость, на базе чего расширились публичное представление и доступность принимаемых федеральными и региональными властями документов в сфере стратегического планирования.

5. Пятый этап: 2014 – (предположительно) 2018 гг. – оформление системы стратегического планирования в соответствии с новым Федеральным законом «О государственном стратегическом планировании» (вступил в силу в июле 2014 г.)<sup>573</sup>. На этом этапе, в соответствии с новым Законом, было выделено три уровня системы стратегического планирования (федеральный, региональный и муниципальный), а также установлена обязательная разработка государственных программ на региональном и муниципальном уровнях, что закрепило повсеместный переход на программное бюджетирование<sup>574</sup>.

В ДНР первые шаги по формированию государственной системы стратегического планирования были предприняты в марте 2015 г. На тот момент, в условиях высокой неопределенности будущего состояния, менее года назад провозглашенной Республики, кадрового дефицита и отсутствия республиканской нормативной правовой базы по вопросам государственного планирования (использовалась украинская), Министерством экономического развития ДНР (МЭР ДНР) принято решение о разработке программ восстановления и развития экономики и социальной сферы территорий на 2015 г. Это было исключительно смелое и своевременное решение, исполнение которого возложили на департамент социального развития, реализации государственных приоритетных и целевых программ МЭР ДНР. Начиная с 2015 г. разработка таких программ стала важным направлением государственного регулирования экономики, а процесс организации и структура программ постоянно совершенствовались.

Такие программы разрабатываются правительствами многих стран. Они преследуют несколько целей, наиболее важными из которых являются выполнение государством своих функций и повышение целевого расходования бюджетных средств. Обеспечение целевой ориентации бюджетных расходов происходит за счет более качественной структуризации их в виде целевых

---

<sup>572</sup> Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Стратегическое планирование и новые ориентиры политики регионального развития в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2015. – № 5. – С. 21-41.

<sup>573</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. – № 26 (часть I) – Ст. 3378.

<sup>574</sup> Кулаков Д.Н., Мусин Д.С. Подходы к оценке эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных программ // Финансы. – 2015. – № 10. – С. 14–20;  
Тютюнник И.Г. Совершенствование государственных программ как основного инструмента повышения эффективности бюджетных расходов // Экономические стратегии. – 2016. – № 5. – С. 154-159.

программ, в которых в наглядной форме взаимоувязаны приоритетные цели и объемы расходуемых средств, направленные на их достижение. Такая доступная для общества и власти визуализация комплекса действий государства по достижению приоритетных целей позволяет также обеспечить более качественный контроль целевого расходования бюджетных средств.

Организация разработки Республиканской программы восстановления и развития экономики и социальной сферы на 2015 г. была построена на технологии, наиболее приемлемой с позиции возможностей реализации в тех условиях. Каждая административно-территориальная единица Республики готовила программу своей территории, а на их основании разрабатывалась Республиканская программа. Принцип планирования социально-экономического развития «снизу вверх» был задействован не в дань демократическим подходам в управлении, хотя они не исключались, а был мерой вынужденной – на местах ситуацию знали лучше, чем в «центре». И выработанная стратегия себя полностью оправдала: Республиканская программа, пусть и с недостатками, к которым можно отнести минимальный набор, ориентированных на развитие, мероприятий, была сформирована и принята в апреле 2015 г. Это управленческое решение позволило оценить состояние и имеющийся в распоряжении экономический потенциал, выявить скрытые резервы и определить комплекс будущих действий.

Признавая важность и актуальность Республиканской программы, учитывая ее направленность на восстановление экономики в условиях неопределенности, все же следует отметить, что в контексте процедуры реализации государственного стратегического планирования это должен быть одним из последних шагов, но никак не первым. И МЭР ДНР это понимало очень хорошо. Именно поэтому специалистами данного министерства в срочном порядке были разработаны два законопроекта – «О системе государственного стратегического планирования» и «О республиканских программах». Беря во внимание реализованные на практике государственные решения, Народным Советом ДНР в конце 2015 г. принят второй законопроект<sup>575</sup>, а в 2017 г. внесены изменения в него. Первый неоднократно обсуждался, прошел первое чтение в Народном Совете ДНР и даже планировалось его принятие во втором чтении<sup>576</sup>, но до сих пор этого не

<sup>575</sup> Закон Донецкой Народной Республики «О республиканских программах» (Постановление от 02.10.2015 № I-369П-НС). URL: [http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/05/Zakon\\_DNR\\_O\\_respublikanski\\_programmah\\_369P\\_NS.pdf](http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/05/Zakon_DNR_O_respublikanski_programmah_369P_NS.pdf)

<sup>576</sup> Республиканские программы восстановления и развития экономики и социальной сферы, разработанные на местном уровне: трансляторы ситуации на местах. URL: [http://mer.govdnr.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3822:respublikanski-programmy-vosstanovleniya-i-razvitiya-ekonomiki-i-sotsialnoj-sfery-razrabotannye-na-mestnom-urovne-translyatory-situatsii-na-mestakh&catid=40&Itemid=665](http://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3822:respublikanski-programmy-vosstanovleniya-i-razvitiya-ekonomiki-i-sotsialnoj-sfery-razrabotannye-na-mestnom-urovne-translyatory-situatsii-na-mestakh&catid=40&Itemid=665)

произошло. Поэтому говорить о сформированной системе стратегического планирования в Республике или хотя бы имеющей правовой фундамент пока преждевременно.

Для того чтобы подчеркнуть всю сложность ситуации, в которой принимались решения о разработке программ и принятии соответствующих законопроектов, необходимо указать на несколько знаковых моментов. Закон ДНР «О республиканских программах» – это почти калька соответствующего Закона Украины «О государственных целевых программах». Республиканский закон повторяет все основные положения украинского. И это ни в коей мере не является недостатком республиканского документа. Скорее наоборот, украинский закон качественнее своего российского аналога по многим параметрам, начиная от заложенной в нем процедуры организации разработки программ до оценки результатов их реализации. К тому же не стоит забывать, что на сложность процедур большое влияние оказывает форма государственного устройства: федеративные государства, в отличие от унитарных, вынуждены усложнять процедуры разработки и оценки нормативного правового обеспечения.

Республиканский закон даже мог повторить название своего украинского аналога. Этого не произошло из-за непримиримой позиции Министерства финансов ДНР, представители которого доказывали, что наличие в названии закона термина «целевые» автоматически дает право программам на целевое, то есть обязательное, финансирование. Попытки изменить такую точку зрения пояснениями, что понятие «целевой» в данном контексте означает, что программа будет направлена на решение определенной стратегической цели в социальной, научной, экономической или иной сфере, не увенчались успехом.

Что касается законопроекта о государственном стратегическом планировании, то причины его отклонения не известны. На момент его первого внесения в профильный комитет Народного Совета ДНР причинами задержки его принятия было наличие двух законопроектов, подготовленных специалистами МЭР ДНР и депутатами Народного Совета ДНР. МЭР ДНР внесло на рассмотрение законопроект «О системе государственного стратегического планирования», выполненный на основе российского Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который вступил в силу в июле 2014 г., а депутатский законопроект – на основе Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который утратил свою силу в связи с принятием вышеназванного федерального закона – № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. Вызывала искреннее удивление настойчивость депутата



в продвижении законопроекта, созданного на основе закона другого государства, которое само от него отказалось в связи с исчерпанием его актуальности. Тем не менее, можно сколь угодно оправдывать непринятие исключительно важного системообразующего закона наличием внешних ограничений или внутренних препятствий, но государство, не имеющее правовых основ стратегического планирования действий на долгосрочную перспективу, не может обеспечить условия для своего устойчивого развития.

В анализируемых процессах построения системы государственного стратегического планирования есть одна общая особенность – максимальное использование в государственном управлении наработок прошлых лет. С позиции институционализма это естественный процесс. Специалисты в области стратегического планирования давно отмечают необходимость учета инерции в эволюции государственной системы. Это обусловлено тем, что «область стратегического планирования и поведения непосредственно связана с прошлым опытом – сохраненными в памяти системы управления схемами (моделями) поведения, принятия решений, включая планирование»<sup>577</sup>. Одним из первых на практику заимствования опыта прошлых организационных систем обратил внимание знаменитый американский экономист-институционалист Дуглас Норт, говоривший, что «...история имеет значение. Она имеет значение не просто потому, что мы можем извлечь уроки из прошлого, но и потому, что настоящее и будущее связаны с прошлым непрерывностью институтов общества. Выбор, который мы делаем сегодня или завтра, сформирован прошлым»<sup>578</sup>. Социальные институты – это связующее звено между прошлым, настоящим и будущим, оказывают свое всепроникающее влияние через опыт, знания и поведение.

Как уже отмечалось ранее, закон ДНР «О республиканских программах» принимался в условиях, не располагающих к долгому обсуждению его содержания. Главный положительным эффектом от принятия документа было само внедрение его в правовую систему государства, несмотря на то, что последующего развития как в правовой, так и в прикладной сфере, он не получил. К названным ранее причинам можно добавить и недостатки содержания самого закона, которые препятствуют его реализации.

Так, одним из элементов совокупности условий, определяющих разработку республиканской программы, является наличие реальной возможности ресурсного обеспечения реализации программы (ст. 3). Что

---

<sup>577</sup> Сухарев О.С. Государственное стратегическое планирование и направления развития экономики России // Экономическое возрождение России. 2014 . № 2( 40). – С. 26-36.

<sup>578</sup> Норт Дуглас Институты, институциональные изменения и функционирование экономики\ Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги “Начала”, 1997. – С. 12.

понимается под «ресурсным обеспечением» не уточнено, а, учитывая хронический дефицит бюджетов государства и предприятий (организаций) в ситуации агрессивности внешней среды, данное условие может быть не выполнено никогда. Таким образом, можно констатировать, что данным положением закреплён принцип верховенства бюджета, в первую очередь республиканского, над программированием развития государства. А такой подход к государственному планированию – это парадигма выживания («день простоять да ночь продержаться»), а не формирования будущего государства.

Утвержденные законом стадии разработки и реализации республиканской программы предполагают на первом этапе инициирование подготовки республиканской программы, разработку концепции республиканской программы и проведение ее общественного обсуждения (пункт 1 части 1 статьи 5). Процедура логичная, стандартная и апробированная на практике: орган власти обосновывает необходимость принятия республиканской программы для решения существующей проблемы, разрабатывает концепцию этой программы и выносит ее на общественное обсуждение. Согласно ч. 2 ст. 1 республиканские программы могут быть различной направленности – социально-экономического развития, отраслевые программы, экономические, научные, научно-технические, социальные, культурные, экологические, оборонные, правоохранные и другие.

В 2017 г. вносятся изменения, которые перестраивают цепочку принятия решения. Согласно новой редакции предполагается инициирование подготовки республиканской программы, разработку концепции республиканской программы *социально-экономического развития* (внесенные изменения выделены автором) и проведение ее общественного обсуждения. Внесенные изменения полностью разрушают логику, ранее вложенную в унифицированную процедуру разработки республиканских программ независимо от их вида до внесения данных корректировок. В существующей редакции подготовка концепции программы и ее общественное обсуждение обязательны исключительно для программ социально-экономического развития, а при разработке остальных республиканских программ данные процедуры можно не выполнять.

Пункт 2 части 1 статьи 5 закрепляет вышесказанное, определяя, что вторым этапом подготовки является «утверждение концепции республиканской программы социально-экономического развития, разрабатываемой на государственном уровне, и принятие решения о подготовке проекта такой программы, определение государственного заказчика и сроков ее разработки». Внесенные изменения в данный пункт статьи полностью исключили возможность утверждения концепции и принятия решения о подготовке

проекта какой-либо иной республиканской программы (научной, экономической, экологической и др.), кроме программы социально-экономического развития, к тому же разрабатываемой исключительно на государственном уровне. Для иных республиканских программ предусмотрена лишь разработка проекта и его общественное обсуждение (пункт 3 части 1 статьи 5).

Таким образом, процедура принятия, например научной республиканской программы предусматривает следующие последовательные действия: 1) инициирование разработки республиканской программы; 2) разработка проекта, определение мероприятий и задач, предлагаемых для включения в нее, объемов и источников финансирования; 3) общественное обсуждение проекта программы. Этап подготовки концепции программы и ее общественного обсуждения исключен. Это также противоречит части 1 статьи 6, в которой сказано, что Глава Донецкой Народной Республики, Совет Министров Донецкой Народной Республики, республиканские органы исполнительной власти, ведомства, органы местного самоуправления могут инициировать разработку любой республиканской программы, разрабатывать и проводить общественное обсуждение концепции любой инициированной ими программы, а не только социально-экономического развития. Параллельно подтверждением того, что все республиканские программы, кроме программы социально-экономического развития, не разрабатывают концепцию, служит положение части 2 статьи 6, согласно которой концепция разрабатывается только для республиканской программы социально-экономического развития на уровне государства.

Исключение из процедуры разработки республиканских программ, кроме социально-экономического развития, подготовка концепции программы влечет за собой серьезные методологические и организационные последствия. Концепция программы – это совокупность взглядов на ее актуальность и краткое описание результатов, которых планируется достичь в ходе выполнения программы. В концепции описываются не только выгоды (результаты) от ее реализации, но и образ системы государственного регулирования, который она примет после реализации программы. Таким образом, концепция – это и ведущий замысел ее разработки и система путей («дорожная карта») решения проблемы. Поэтому роль концепции и ее общественного обсуждения состоит в том, что на первых этапах решения проблемы достигается консенсус во взглядах на нее и направлениях ее решения между государством (органом власти) и обществом. Согласованная концепция становится основой при разработке проекта программы. На основании утвержденных в ней цели, задач и принципов в проект программы вносятся

мероприятия, соответствующие всем утвержденным в концепции критериям. Иная процедура разработки и утверждения программы понижает ее государственный статус до уровня производственного плана предприятия, а общественное обсуждение ее проекта – рецензию профсоюза.

Необходимо отметить, что анализ состояния нормативного поля, регламентирующего вопросы разработки и реализации республиканских программ показал, что этим вопросом перестали системно заниматься с момента внесения изменений в одноименный закон в марте 2017 г., что вызвало противоречия в других нормативных правовых актов, принятых ранее в развитие положений рассматриваемого закона. Как выше было показано, внесенные изменения разделили некогда единую унифицированную процедуру разработки республиканских программ на две: усложненную – для республиканских программ социально-экономического развития и упрощенную – для всех остальных. Но после внесения названных изменений в законодательный акт соответствующие поправки в документы, развивающие его положения, внесены не были. Так, в Постановлении Совета Министров Донецкой Народной Республики «Об утверждении Порядка разработки и реализации республиканских программ Донецкой Народной Республики» от 17.12.2016 г № 13-2 использовался механизм подготовки республиканских программ независимо от их вида, который был сформирован в законе о республиканских программах в первой редакции.

Закон о государственном стратегическом планировании – это своего рода конституция в данной сфере государственного регулирования экономики. Его принятие не решит всех проблем в несформированной системе государственного прогнозирования и планирования. Для этого потребуются комплекс мер, связанных с уточнением и распределением полномочий между органами власти, повышением квалификации государственных служащих, вовлечением научного потенциала, расширением участия общества в системе планирования государства, структурной перестройкой экономики с целью повышения наполняемости бюджетов всех уровней государственного управления и многое другое. Но, являясь базисом для совокупности нормативных правовых документов, связанных в вертикальные и горизонтальные сети взаимоотношений, данный закон создает правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Горизонты планирования давно уже вышли за пределы бюджетного года. Отдельные страны, такие как Китай, США, не удовлетворяются 25-летними

планами, масштабируя свое будущее на 50 и даже 100 лет. Наличие в арсенале государства долгосрочных стратегий развития позволяет:

- расширить период государственного планирования, выйдя за рамки бюджетного года, что обеспечит реализацию долгосрочных решений;
- утвердить последовательность разработки долгосрочных и среднесрочных документов государственного стратегического планирования;
- увязать долгосрочные и среднесрочные документы государственного стратегического планирования по целям, задачам, приоритетам и периодичности их подготовки и корректировки, а также с мерами бюджетной политики, ограниченными календарным годом;
- обозначать долгосрочные ориентиры для предпринимательской среды в сфере социально-экономического развития, что позволит более качественно прогнозировать и планировать действия при принятии долгосрочных решений;
- ориентировать всех субъектов экономики на деятельность, отвечающую интересам государства в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития.

Для государства с особым статусом создание системы стратегического планирования своего развития – это вопрос существования. Необходим комплекс вертикально и горизонтально интегрированных нормативных правовых документов в системе стратегического планирования:

а) вертикально интегрированных – начиная от принятия соответствующего закона о государственном стратегическом планировании до разработки программ развития на низших уровнях административно-территориального деления государства (подготовка и реализация по нисходящей схеме: концепция-стратегия-программы);

б) горизонтально интегрированных – комплекс инструктивных материалов и положений, регламентирующих процедуры разработки, принятия, мониторинга и контроля выполнения стратегических и программно-целевых документов на каждом уровне системы государственного управления.

Как уже отмечалось, закон о государственном стратегическом планировании – это квинтэссенция (основная сущность) системы государственного планирования и прогнозирования, логичным продолжением которого является долгосрочная стратегия социально-экономического развития государства. Данный документ воплощает в себе видение будущего состояния экономической модели и путей его достижения, которые поступательно и системно реализуются через соответствующие программно-целевые инструменты.

Вероятность разработки долгосрочной стратегии социально-экономического развития Республики в ближайшей перспективе, наверное,

даже ниже, чем принятие закона о государственном стратегическом планировании. Проблема в том, что для социально-экономического развития важнее не факт разработки документа, а его содержание и полнота реализации. Исследователи отмечают, что страны, сумевшие за последние 60 лет войти в пул передовых экономик, в большинстве своем использовали один и тот же набор институтов догоняющего развития. К ним относятся корпоративистская система управления; индикативное планирование; генеральное агентство развития с широкими полномочиями; национальная инновационная система, нацеленная на заимствование технологий; механизмы тесного взаимодействия государства и бизнеса, бизнеса и банков и ряд других<sup>579</sup>. В Республике только начали появляться зачатки этих институтов, но для качественной реализации стратегии развития этого не достаточно.

Что касается наполнения содержанием, то концепция стратегического документа должна одновременно учитывать условия, в которых она существует, и необходимость внедрения передовых технологий производства продукции и организации труда. В условиях ограниченных возможностей резко возрастает роль правильного определения перспективных направлений развития, так называемых «зон роста», что, в свою очередь, требует проведения качественной оценки имеющегося потенциала и факторов, препятствующих решению проблем. Выбранные приоритетные направления развития на первых этапах должны приносить максимальный эффект при минимальных вложениях. Это возможно исключительно в случае выполнения двух требований:

1. «Зоны роста» должны обладать высоким стартовым потенциалом, включая квалификацию кадров, накопленные резервы и способность генерировать знания и создавать результаты не ниже, а в отдельных случаях и выше, зарубежных аналогов. Критерием оценки результата является себестоимость производства и качество полученного продукта. Обладание продуктом, который имеет меньшую цену и/или более высокое качество в сравнении с другими аналогами, позволит безболезненно прорывать любые политические барьеры непризнания.

2. При выборе «зон роста» следует отдавать приоритет не типам предприятий, а видам деятельности. Так, государственную поддержку оказывать не металлургическим предприятиям, а развитию современных технологий производства стали и/или организации процесса производства, которые обеспечивают решение двух важнейших задач: снижение себестоимости производства и повышение качества продукции.

---

<sup>579</sup> Полтерович В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016 – № 5 (47). – С. 34–56.

При разработке долгосрочной стратегии социально-экономического развития Республики необходимо избегать пафоса и прожектерства. Показательно в данном контексте высказался Премьер-министр России Дмитрий Медведев, когда призывал руководство «Роскосмоса» меньше говорить и больше делать для увеличения доли России на международном рынке космических услуг: «Надо заканчивать с прожектерством. Хватит болтать о том, куда мы полетим в 30-м году, надо работать, меньше говорить и больше делать, активно заниматься коммерциализацией нашей космической отрасли и увеличением доли России на международном рынке»<sup>580</sup>.

Республике, экономико-социальные возможности которой ограничены, также не стоит «распыляться» на сверхмодные проекты, которые с трудом реализуют в развитых странах, имеющих, порою, безграничный ресурсный потенциал, в первую очередь финансовый и кадровый. Сейчас модным научным направлением в Украине и России стали исследования проблем цифровизации экономики, которые уже несколько десятков лет популярны в странах западной цивилизации. Не подвергая сомнению актуальность данного направления исследований для западных стран, внедряющих у себя технологии не только шестого, а уже и седьмого технологического уклада, все же необходимо отметить, что для Республики, обладающей в основном технологиями третьего и немного четвертого технологического уклада, это в большей мере прожектерство и нецелевое расходование средств. Цифровизация направлена на совершенствование орудий, но не предметов труда. Последние в развитых на порядок выше, чем в постсоветских странах. Поэтому возможности совершенствования орудий труда через их цифровизацию не наталкиваются на ограничения со стороны предмета труда, как это обязательно произойдет в Республике.

Учитывая имеющийся потенциал, новую экономическую политику Республики целесообразно строить на двух уровнях: внешний контур (взаимодействие с внешними акторами), связанный с решением двух задач – интеграции и кооперации; внутренний контур (внутренняя политика) – на основе трехсекторной стратегии развития. В качестве выбранных секторов должны выступить наука и образование, инфраструктура, наукоемкая промышленность и услуги. Все сектора одновременно функционируют самостоятельно и взаимозависимо друг от друга. Первый сектор производит знания и кадры, второй – создает условия для их производства, а третий – практическую апробацию и запрос на новые знания и навыки.

---

<sup>580</sup> Медведев обвинил «Роскосмос» в болтовне и прожектерстве. URL: <http://www.forbes.ru/obshchestvo/371569-medvedev-obvinil-roskosmos-v-boltovne-i-prozhekerstve>

1. Сектор «Наука и образование». Сектор представлен научно-исследовательскими институтами и учреждениями высшего профессионального образования, которых более 40 в ДНР.

Стратегическое видение: Республика – центр высшего образования и науки, воспитывающий таланты, производящий знания и навыки.

Цель – обеспечить высокое качество процесса и результатов научных исследований и массового высшего образования.

Приоритетные направления:

- развивать партнерство с научными и образовательными организациями ДНР и за ее пределами;

- развивать кооперационные связи с инновационными секторами экономики ДНР, в том числе через создание малых инновационных предприятий;

- внедрить систему коммерциализации идей и разработок;

2. Сектор «Инфраструктура».

Стратегическое видение: Республика – территория, комфортная для жизни и производства.

Развитию подлежат производственная и социальная инфраструктура. Первая формирует пространство для жизни, вторая – для производства.

3. Сектор «Наукоемкая промышленность и услуги».

Стратегическое видение: Республика – территория «умной экономики».

Приоритетные направления:

- разработка новой промышленной политики;

- содействие трансферу технологий и стимулирование применения передовых технологий;

- создание инновационных площадок (технопарки, технополисы и др.);

- государственная поддержка реализации инновационных проектов субъектов инновационной деятельности.

Трехсекторная стратегия должна строиться на принципах «3К»: концентрация, кооперация и комбинирование. Концентрация – сосредоточение потенциала (кадров, технологий, оборудования, ресурсов и др.) на отдельной территории (создание центров производства знаний и продукции). Кооперация – создание длительных научно-образовательно-производственных связей по совместному достижению результата. Комбинирование – создание единых комплексов совместно размещенных производств. Данные принципы применимы как к построению стратегии социально-экономического развития государства, так и при отборе реальных проектов, которые войдут в программы по реализации положений данной стратегии.



Таким образом, логика стратегического целеполагания и построения системы стратегического планирования будет строиться по модели «Республика 2-3-3». Предложенная модель совмещает два уровня рассмотрения: внешний, ориентированный на интеграцию подсистем Республики во внешнее пространство, и внутреннюю, базирующуюся на трех основных экономических секторах. Соответственно, первоочередной задачей реализации новой экономической политики государства является разработка трех республиканских программ, направленных на решение проблем трех выбранных экономических секторов – науки и образования, развития инфраструктуры и наукоемкого производства.

### **3.3. Трансформация системы науки в государстве с особым статусом в контексте перспектив инновационного развития экономики**

Наука является важнейшим ресурсом социально-экономического развития государства. Во многом благодаря активности и результативности системы науки, СССР, переживший две революции (февраль и октябрь 1917 г.), пятилетние гражданскую и отечественную войны, масштабные потери квалифицированных кадров из-за голода и эмиграции, достаточно враждебную внешнюю среду, с 1920 по 1960 гг. показал такие социально-экономические результаты, которые смело можно назвать фантастическими. Ставка на науку и интеллектуальный потенциал человека позволяет государству не только не остаться «за бортом» мировой социально-экономической системы, а и быть лидером, диктовать свои условия и определять «научную моду». Понимание важности науки как ресурса развития стало основой революционных разработок, без которых немислимо нынешнее состояние мира и его прогресс, которые стали неотъемлемой частью человечества и навсегда связаны с историей Советского Союза.

Однако стоит отметить, что по влиянию на развитие науки на одну ступень с активной государственной научной политикой необходимо поставить такой фактор, как признанность государства другими странами. Именно фактор признанности, пусть даже неформальной или «теневой», но реальной на практике, дает возможность беспрепятственно перетекать научному знанию, обогащая систему науки в целом и усиливая ее инновационный потенциал.

Современные территориальные конфликты на постсоветском пространстве с позиции развития науки как системы знаний и навыков несут

серьезные риски<sup>581</sup>. Новые государственные образования располагаются в исключительно малых территориальных границах, вследствие чего имеют небольшую численность населения, не обладают значительными запасами полезных ископаемых, существуют в условиях разрыва официальных социально-экономических связей с «материнским» государством и полулегальных связей с государствами полностью или частично их признавших, число которых крайне ограничено, и в большинстве случаев это страны с аналогичной историей создания.

Несмотря на то, что на постсоветском пространстве возникло достаточно много новых территориальных образований, обладающих многими признаками государственности, проблемы сохранения и развития науки как целостного комплекса в их социально-экономических системах рассматриваются либо крайне слабо, либо не рассматриваются совсем<sup>582</sup>. Основное внимание уделяется экономическим проблемам, в том числе и развитию интеллектуальной собственности, которая хоть и касается науки, но не отражает всего спектра проблем, испытываемых наукой в условиях непризнанности. В Российской Федерации, Украине, Республике Казахстан, Республике Беларусь и других постсоветских государствах, признанных мировым сообществом, комплексные научные исследования или нормативные правовые акты, которые направлены исключительно на оценку состояния и поиск путей развития науки как целостной открытой системы, в новых государствах отсутствуют<sup>583</sup>. В данном разделе, с позиций системного подхода

<sup>581</sup> Котов Е.В. Система науки молодого государства: состояние и перспективы развития // Менеджер. – 2018. – № 3. – С. 69-79; Котов Е.В. Наука молодого государства сквозь призму статистики // Журнал исторических, политологических и международных исследований. – 2018. – № 1 (64). – С. 28-37.

<sup>582</sup> Алборова Д. Социально-экономическое и политическое развитие Южной Осетии // Информационное агентство «Regnum». 2013. URL: <https://regnum.ru/news/1615055.html>  
Программа Президента Республики Арцах на 2017-2020 годы // Официальный сайт Президента Нагорно-Карабахской Республики. 2015. URL:

<http://www.president.nkr.am/media/documents/constitution/PresidProgramm2017-2020Rus.pdf>  
Проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О стратегии социально-экономического развития Приднестровской Молдавской Республики до 2025 года» // Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики. 2012. URL:

<http://www.vspmr.org/legislation/bills/5convocation/438.html>  
Стратегия социально-экономического развития республики Абхазия до 2025 г. // Центр стратегических исследований при Президенте Республика Абхазия. 2015. URL:

<http://ru.abkhaziastategic.org/wp-content/uploads/2015/12/Strategia-Abkhazia-2025.pdf>  
<sup>583</sup> Концепция научной и научно-технической политики Республики Казахстан // Правительства Республики Казахстан. 2000. URL: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1018961#pos=0;0](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1018961#pos=0;0) (дата обращения: 07.10.2018).

Концепция развития науки в Республике Беларусь на период до 2015 года // Центр системного анализа и стратегических исследований Национальной академии наук Беларуси. 2005. URL:

<http://center.basnet.by/books/03-Kontseptsiya-razvitiya-nauki.pdf>  
Концепция развития Российской академии наук до 2025 года. – М.: РАН, 2013. – 100 с.

и логического анализа, предпринята попытка заполнить существующий пробел, концептуально представив наиболее вероятные модели и прогнозы развития системы науки, функционирующей в условиях непризнанности государства, на примере системы науки Донецкой Народной Республики (ДНР).

Наука представляет собой единое пространство, развивающееся на принципах свободного обмена информацией во благо человека. У нового государственного образования, возникшего в результате военно-политического конфликта, зачастую отсутствует возможность иметь неограниченный, свободный и постоянный доступ к научным системам других государств, обеспечить полноценные, взаимовыгодные двусторонние партнерские отношения с их субъектами науки. Существование в таких ограниченных в возможностях условиях накладывает отпечаток на общее развитие науки как системы.

Военно-политический конфликт в Донбассе повлек за собой значительные трансформации в системе науки, которой пришлось приспособливаться к ранее не известным условиям. События 2014 г. нарушили внешние и внутренние связи, привычное течение научного процесса и потребовали от научных организаций новых решений, способных сохранить научный коллектив и материально-техническую базу.

В первую очередь значительным изменениям подвергается корпоративная наука. С приобретением новым территориальным образованием особого политико-экономического статуса корпоративная наука, в основе которой лежит частный капитал, практически полностью его покидает. Причина эмиграции – жесткая привязка корпоративной науки к источнику финансирования. Крупный корпоративный капитал не может существовать в политико-правовой изоляции и поэтому покидает непризнанные территории: за ним, как слуга за хозяином, следует и корпоративная наука.

Если говорить о корпоративной науке постсоветских стран, то ее потеря для нового государства не существенна и даже безболезненна. Дело в том, что корпоративная наука, в том виде, в каком она представлена в западных странах, никогда не существовала в постсоветских. Номинально считалось, что корпоративная наука постсоветского капитализма самостоятельна. Однако в реальности без подпитки со стороны государства она не могла существовать.

---

Мясникович М.В. О современном состоянии и перспективах развития науки в Республике Беларусь // *Личность. Культура. Общество.* – 2002. – № 1-2. – С. 124-156.

Одинаев С. Независимость Республики Таджикистан и развитие фундаментальных наук // *Известия Академии наук Республики Таджикистан. Отделение физико-математических, химических, геологических и технических наук.* – 2011. - № 2. – С. 10-40.

Тимуш А. Социально-экономические аспекты реформирования науки в Республике Молдова // *Общество и экономика.* – 2007. – № 9-10. – С. 139-147.

Исключение можно сделать лишь для стран, богатых природными ресурсами, эксплуатируя которые корпорации могут обеспечить автономное развитие своей научной инфраструктуры. В остальных постсоветских странах корпоративная наука активно использует потенциал академической и отраслевой науки, входящих в сферу государственного управления.

Основной ущерб вследствие непризнанности испытывает академическая наука, которая в значительной, если не в определяющей, степени зависит от государственной поддержки и внешнего признания. В ноябре 2014 г. вышли два нормативных документа, согласно которым все бюджетные учреждения Украины должны были прекратить свое существование на территории, не подконтрольной Украине<sup>584</sup>. Ответными действиями научных организаций на принятые Украиной решения стало деление их на две части: одна переместилась в Украину и обустроивалась на новом месте, другая – встраивалась в новые условия в Донецкой Народной Республике. Научным организациям гуманитарного профиля, в отличие от своих соратников из естественных или технических наук, имеющих солидный багаж техники и приборов, необходимой для проведения исследований, было легче переместиться, чем они незамедлительно и воспользовались. Например, Институт экономико-правовых исследований НАН Украины поменял свой юридический адрес в полном составе и на территории ДНР не регистрировался. Другие институты поступали так же, хотя и с некоторыми особенностями. Одни провели регистрацию в Украине, но продолжали работать на территории ДНР, другие – разделились и не «пересекались» ни в исследованиях, ни в кадровом обеспечении.

С существенными сложностями столкнулись академические институты и при определении своего места в организационной структуре государственного управления. В отличие от высших учебных заведений, процесс переподчинения которых был закончен осенью 2014 г., или отраслевых институтов преимущественно угольной специализации, которые были переподчинены соответствующему министерству, академические научно-исследовательские институты столкнулись с рядом проблем. Национальная академия наук Украины, которой институты подчинялись в доконфликтное время, была

---

<sup>584</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>

Указ Президента України від 4 листопада 2014 року № 875/2014 «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/875/2014>

самоуправляющим органом, в работу которого никто не вмешивался и принципы функционирования которого мало кто понимал.

Именно поэтому в Республике была предпринята попытка встроить академические институты в государственную систему ДНР на основе понятных и устоявшихся для научного сообщества форм и принципов – путем создания республиканской академии наук. В начале осени 2014 г. был разработан проект закона «Об Академии наук Донецкой Народной Республики», который в октябре 2014 г. даже прошел первое чтение в Народном Совете ДНР. Однако дальнейшего развития идея создания республиканской академии наук не получила.

Не ускорил процесс встраивания научно-исследовательских институтов в новую реальность и выход вышеназванных решений украинской власти, в соответствии с которыми они должны были переместиться на подконтрольную Украине территорию. Вопрос определения места научных институтов «завис» на долгий срок, и лишь в июле 2015 г. вышел документ<sup>585</sup>, согласно которому 8 академических институтов были переданы под ведомственный контроль Министерства образования и науки ДНР (далее – Минобрнауки ДНР). Последующими управленческими решениями были переподчинены остальные или созданы новые научные организации.

Несмотря на все препятствия, в течение года на территории Республики было зарегистрировано почти два десятка учреждений (предприятий), имеющих сильный научно-исследовательский потенциал, ранее представлявших академическую (входили в Национальную академию наук Украины) или отраслевую науку и перешедших в подчинение Минобрнауки ДНР (табл. 3.6).

Таблица 3.6

**Исследовательский потенциал научных организаций Республики  
(по состоянию на 01.01.2017 г.)**

Научная организация	Основные направления исследований и разработок	Отрасль (сектор) экономики, где возможно внедрение научных результатов
1. Научно-исследовательский институт «Реактивэлектрон»	Тугоплавкие соединения и композиционные материалы. Радиопоглощающие и магнитные материалы. Конденсаторные, диэлектрические и пьезоматериалы. Химические реактивы, материалы, микроудобрения.	Химическая промышленность, машиностроение, авиастроение, горная промышленность, черная металлургия, радиоэлектронная промышленность, железнодорожный и городской транспорт, оборонная промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение.
2. «Донгипрошахт»	Проектирование строительства,	Добывающая промышленность,

<sup>585</sup> Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «О переподчинении академических научно-исследовательских институтов Министерству образования и науки» от 24.07.2015 г № 14-5. Регистрация организаций в правовом поле Республики произошла 28.05.2015 г., т.е. почти за два месяца до принятия решения о организационной подчиненности.

	реконструкции и ликвидации подземных сооружений гражданского и специального назначения. Проектирование объектов гражданской обороны, соцкультбыта, средств противопожарной защиты строящихся и эксплуатируемых зданий и сооружений. Инженерно-геологические изыскания (разведка). Выполнение топографо-геодезических, картографических работ и кадастровых съемок.	строительство.
3. Донецкий ботанический сад	Охрана и развитие генофонда природной флоры; промышленная и гражданская ботаника.	Все отрасли экономики
4. Донецкий государственный научно-исследовательский, проектно-конструкторский и экспериментальный институт комплексной механизации шахт» («Донуглемаш»)	Разработка, изготовление, эксплуатация и ремонт средств комплексной механизации добычных и подготовительных работ, средств автоматизации и электроприводных горных машин.	Угольная промышленность, машиностроение.
5. Донецкий научно-исследовательский угольный институт	Технологии разработки угольных месторождений.	Угольная промышленность.
6. Донецкий физико-технический институт им. А.А. Галкина	Физические свойства материалов в экстремальных условиях и основы технологий перспективных конструкционных и функциональных материалов. Физика наноструктурных материалов и наноразмерных систем.	Металлургия, машиностроение, авиастроение, энергетика, добыча полезных ископаемых, химическая промышленность, здравоохранение.
7. Институт прикладной математики и механики	Математические методы, механика горных пород; моделирование, идентификация и распознавание управляющих систем.	Угольная промышленность, медицина, космическая отрасль, информационные технологии, энергетика, металлургия.
8. Институт проблем искусственного интеллекта	Распознавание речевых и цифровых сигналов, зрительных образов и изображений; разработка интеллектуальных робототехнических систем и агентов; экспертные системы; интеллектуальные диагностические системы, в т.ч. психофизиологические.	Все отрасли экономики
9. Институт физики горных процессов	Физика горных процессов на больших глубинах, активное управление состоянием горного массива, прогнозирование состояния угольных шахт.	Добывающая промышленность, металлургия, нефтегазовая промышленность.
10. Институт физико-органической химии и углекислоты им. Л.М. Литвиненко	Исследование механизмов реакций органических соединений. Изучение химических и физико-химических свойств угля и его компонентов. Синтез и изучение структуры и свойств гетероциклических соединений.	Строительство, химическая промышленность, агропромышленный комплекс, угольная промышленность, машиностроение, фармацевтическая промышленность.
11. Макеевский научно-исследовательский институт по безопасности работ в горной промышленности	Обеспечение охраны труда работников и безопасности производственного процесса.	Горнодобывающая промышленность.

12. Научно-исследовательский и проектно-конструкторский институт по автоматизации горных машин «Автоматгормаш» им. В.А. Антипова	Создание систем и средств управления добычной и проходческой техникой, технологической связи, контроля и диагностики горношахтного оборудования, систем диспетчерского управления работой угольной шахты, а также комплексных систем автоматизации всех технологических цепей горного производства.	Горнорудное машиностроение.
13. Научно-исследовательский, проектно-конструкторский и технологический институт взрывозащищенного и рудничного электрооборудования	Создание новых видов взрывозащищенного и рудничного электрооборудования для угольной и других отраслей промышленности, имеющих взрывоопасное производство.	Угольная, нефтехимическая промышленность.
14. Проектно-конструкторский технологический институт	Разработка проектов технического переоснащения предприятия, его участков и цехов; разработка и совершенствование энергосберегающих, ресурсосберегающих машин, оборудования, технологических процессов обеспечивающих экологическую защиту окружающей среды.	Машиностроение, горно-металлургический комплекс, жилищно-коммунальное хозяйство, сельское хозяйство.
15. Республиканский академический научно-исследовательский и проектно-конструкторский институт горной геологии, геомеханики, геофизики и маркшейдерского дела	Мониторинг процессов, разработка прогнозов и программ в сфере добычи полезных ископаемых, защиты зданий и сооружений от влияния горных работ; маркшейдерские исследования.	Горнорудная, нефтяная, газовая промышленность, промышленное и гражданское строительство.

Лишение официальной поддержки со стороны «материнского» государства (неофициальная или «серая» поддержка научных организаций, перемещенных на подконтрольную «материнскому» государству территорию, остается, но исключительно на уровне «не потерять связь» и/или межличностных отношений), в частности со стороны академии наук, происходит не только в плане организационного и материально-финансового обеспечения. Куда более существенно исключение из научного сообщества не только «материнского» государства, но и других стран. Потеря признанности научных структур как юридических лиц в мировом научном пространстве в одностороннем порядке ограничивает обмен знаниями и информацией, что, в первую очередь, отражается на обновлении интеллектуального потенциала, расширении методов и способов научного познания.

Благодаря развитию современных средств коммуникации и информационного обеспечения бывшие академические исследовательские организации не испытывают значительных преград по получению информации извне, однако серьезно ограничены в возможностях принимать участие в

международных научных процессах и отношениях<sup>586</sup>. Складывается ситуация, когда система науки непризнанного государства получает приток информации и знаний, а возможность делиться своими и участвовать в зарубежных или межгосударственных исследованиях отсутствует.

Такой дисбаланс между входящими и исходящими потоками отражается на кадровом обеспечении системы науки нового государства. Квалифицированные кадры, исследования которых актуальны и востребованы в мировом научном сообществе, переезжают в другие страны, поскольку полностью прекратить проведение перспективного исследования крайне сложно. При отсутствии возможностей проводить его в одном месте, оно обязательно переедет в другое, где эти условия существуют. Те же, кто не покинул новое государство, свои перспективные исследования, зависимые от внешних факторов, либо «замораживают» до «лучших времен», либо поддерживают их в режиме «холостых оборотов». Это влечет за собой более серьезные последствия: приостанавливается качественное воспроизводство новых научных знаний.

Механизм воспроизводства высококвалифицированных кадров в системе бывшей академической науки ускоренными темпами теряет свою эффективность. В первую очередь это проявляется в резком снижении количества диссертационных советов, что связано с внутренним дефицитом докторов наук по многим специальностям и низкими организационно-экономическими возможностями привлечения докторов наук из других государств. Уменьшение количества актуальных фундаментальных и прикладных исследований, имеющих качественное и устойчивое финансирование, также становится дополнительным фактором, сдерживающим воспроизводство кадров в системе науки.

Сокращение исследований происходит как вследствие снижения заинтересованности нового государства, так и по причине ограничения возможностей участия в научно-исследовательских проектах за его пределами. Шлагбаум отсутствия внешнеполитического признания ставит серьезные заслоны перед юридическими лицами из сферы науки. Различные попытки войти в зарубежные научно-исследовательские проекты, в том числе через созданные в других странах организации-клоны, не приносят необходимых результатов. Аналогичные последствия для воспроизводства квалифицированных кадров влечет за собой и участие ученых нового

---

<sup>586</sup> В данном контексте речь не идет о таких научно-организационных мероприятиях как конференции, круглые столы, форумы и т.п. Имеются ввиду научно-исследовательские проекты, которые не только актуальны, но и имеют финансовую поддержку. Например, гранты российских фондов (РФФИ, РНФ) научные организации из ДНР или ЛНР получить не могут, как и принять участие в их выполнении с другими российскими учреждениями в качестве юридического лица.



государства в научно-исследовательских проектах за рубежом как физических лиц, несмотря на то, что с позиции личной выгоды они эффективны.

Тенденции снижения отдельных показателей научно-инновационного потенциала в системе науки Республики уже прослеживаются (табл. 3.7). Их сравнение с показателями других стран особенно подчеркивает расширение кризисных явлений в системе науки ДНР.

Таблица 3.7

Сравнение отдельных показателей научно-инновационного потенциала  
Донецкой Народной Республики<sup>587</sup>, %

Наименование показателя	Российская Федерация (2015)	Республика Беларусь (2014)	Донецкая Народная Республика		
			2015	2016	2017*
Научно-исследовательские, проектные и проектно-изыскательские организации	62,5	х	х	х	52,8
Высшие учебные заведения	37,5	х	х	х	47,2
Доля докторов наук среди исследователей	7,4	2,5	10,4	9,2	10,8
Доля кандидатов наук среди исследователей	22,0	10,6	32,1	29,4	35,8
Численность исследователей до 35 лет	33,0	23,3**	12,2	10,4	8,0
Доля докторантов среди исследователей	0,5	1,6	1,4	1,3	1,0
Доля аспирантов среди исследователей	29,0	26,8	11,0	11,5	8,9
Удельный вес стоимости машин и оборудования в стоимости основных средств	45,1	х	3,9	4,0	4,1

*Примечание:*

\* – данные приведены за первое полугодие (январь-июнь) 2017 года.

\*\* – доля исследователей в возрасте до 30 лет.

х – данные отсутствуют.

В Республике доля докторов и кандидатов наук среди исследователей значительно превышает аналогичные показатели в Российской Федерации и Республике Беларусь. Но это иллюзорное превосходство, которое в среднесрочной перспективе будет нивелировано. Превосходство в удельном

<sup>587</sup> Данные по Российской Федерации и Республике Беларусь были взяты из следующих источников:

1. Организации и персонал, выполняющие научные исследования и разработки. Инф.-стат. мат. – М.: ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, 2016. – 129 с.

2. О состоянии и перспективах развития науки в Республике Беларусь по итогам 2014 года: Аналитический доклад / Под ред. И.В. Войтова, М.В. Мясниковича. – Минск: ГУ «БелИСА», 2010 г. – 156 с.

Информация по Донецкой Народной Республике была собрана и проанализирована Государственным учреждением «Донецкий научный центр» в рамках выполнения государственной прикладной научно-исследовательской работы «Разработка концептуальных основ государственной политики в сфере научной и научно-технической деятельности» и пункта 1.1. Приказа Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики от 10.08.2017 г № 822 «Об утверждении Плана мероприятий осуществления научной и научно-организационной деятельности Государственного учреждения «Донецкий научный центр». Анализу подверглись статистические данные за 2015-2017 гг.

весе докторантов среди исследователей уже имеет регрессионную динамику и, сохранив существующие темпы снижения, через несколько лет потеряет свое преимущество. Республика критически отстает по таким стратегически важным индикаторам, как численность исследователей до 35 лет (молодые ученые), доли аспирантов среди исследователей и удельного веса машин и оборудования в стоимости основных фондов научных организаций.

В отличие от академической науки, которой отсутствие политического признания не позволяет быть равноправным партнером на внешненаучной арене, отраслевая наука менее зависима от разрыва внешних научных связей. Ориентация на решение узкоотраслевых проблем позволяет отраслевым научным организациям получить доступ к внутренним государственным заказам на технические и опытно-конструкторские разработки. В связи с тем, что по ряду организационных причин поставлять услуги за границу непризнанного государства легче, чем товары, то отраслевые институты имеют возможность предоставлять инженерные услуги на внешний рынок. Это не гарантирует отраслевой науке полноценного развития, но, тем не менее, способствует более медленному «вымыванию» квалифицированных кадров и дает минимальные возможности для обновления научно-исследовательской и экспериментальной базы.

В результате территориальных трансформаций только вузовская наука смогла сохранить значительную часть своего научного потенциала, которого, при определенных условиях и преобразованиях, достаточно, чтобы преодолеть препятствия и ограничения, сдерживавшие развитие системы науки Республики. Университеты стараются симметрично объединить одновременное осуществление образовательной и научной деятельности на основе принципов интеграции науки и образования, решая двуединую задачу – генерацию нового знания через проведение фундаментальных и прикладных исследований и донесение знаний до студентов. Активно развиваются аспирантские и магистерские программы, в ходе которых студенты вовлечены в исследовательские процессы, профессорско-преподавательский состав участвует в образовательных и исследовательских программах.

Именно благодаря сохраненному научному потенциалу и высокой научной мобильности университеты могут заполнить научные ниши, потерянные отраслевыми и академическими институтами, а также корпоративной наукой и стать драйвером развития науки нового государства, но уже с новыми целями и задачами, скорректированными внешними и внутренними условиями и установками. История свидетельствует, что такое

уже было в разных странах, где университеты становились основой для создания академических институтов и крупнейших научных центров<sup>588</sup>.

Непризнанность нового государства внешними акторами со временем может приводить к структурным последствиям в сфере науки. Оказавшись в односторонней научной изоляции, ряд бывших академических институтов будет вынужден входить в процесс укрупнения, вплоть до вливания в университеты, а отдельные институты, не выдержав новых требований, – менять ведомственную принадлежность, становясь фактически в один ряд с отраслевыми. Это позволяет сразу же уменьшить к ним требования в части получения нового знания, переориентировав их исследования на решение задач информационно-консультационного обеспечения управленческих решений<sup>589</sup>.

Определенные внутренние процессы только усиливают разрушительное влияние внешней непризнанности на систему науки нового государства. Переход части территории к стадии формирования государственности сопровождается острым дефицитом квалифицированных кадров не только научно-исследовательского сектора, а и научно-административного. Смена административно-управленческого состава научных организаций несет в себе меньшие риски, чем создание органов власти, призванных управлять научными организациями. Дело в том, что внутриорганизационные изменения происходят из кадровых резервов самих научных организаций. Органы же государственного управления в сфере науки формируются несколько по иной процедуре, которая не всегда способствует попаданию туда, в том числе и по объективным причинам, специалистов, понимающих специфику и сложность управления наукой как целостной системой. Это влечет за собой неэффективные управленческие решения в сфере кадрового обеспечения,

---

<sup>588</sup> Гнусова И.Ф. Будущее – за исследовательскими университетами // Аккредитация в образовании. – 2008. – № 27. – С. 36-37; Stokes D.E. Pasteur's Quadrant: Basic Science and Technological Innovation. Washington: Brookings Institution, 1997. – 189 p.

<sup>589</sup> Например, Институт экономических исследований (зарегистрирован в мае 2015 г.), созданный на базе Института экономики промышленности, который, в свою очередь, был организован собранием трудового коллектива (декабрь 2014 г.), оставшегося в здании, перемещенного в г. Киев Института экономики промышленности НАН Украины, и переданный летом 2015 г. в подчинение Министерству образования и науки ДНР. Институт можно причислить к когорте бывших академических организаций только на основании того, что в его создании принимали участие бывшие работники академического института. В сентябре 2017 г. институт Указом Главы ДНР был переподчинен Совету Министров ДНР. С изменением ведомственной подчиненности изменились цели и задачи института, в работе которого основное место заняли консультационные и текущие информационно-мониторинговые задачи, входящие в сферу деятельности вышестоящего органа управления. Последствиями этих изменений стало снижение требований к научной новизне и практической ценности результатов исследований, что повлекло за собой ухудшение качества подготовки научных кадров (кадров высшей квалификации) даже при наличии в структуре института соответствующего подразделения, а также отсутствие индивидуальных и коллективных монографий по актуальным направлениям исследований, диссертационного совета и представительных (по составу участников и рассматриваемым проблемам) научно-организационных мероприятий.

структуризации научных организаций и их организационно-управленческой поддержки.

Существуют риски, что новый управленческий состав, стремясь укрепить свой статус и расширить полномочия, будет копировать опыт более успешных стран, вводя новые структурные единицы, переформатировать системы организации и контроля научных исследований и разработок, внедрять механизмы объединения научных организаций. Такие действия чреваты снижением эффективности как отдельных научных организаций, так и целых научных направлений, вплоть до их полного исчезновения с научной карты нового государства.

Практика государственного управления в сфере науки подтвердила некоторые опасения, высказанные выше. В связи с тем, что организация научного процесса требует значительных затрат времени и ресурсов вследствие невозможности стандартизировать и унифицировать элементы научного процесса, органу исполнительной власти, на который возложены функции по организации и контролю в сфере науки, приходится искать новые более понятные и простые формы организации научного процесса и контроля его результатов.

В Министерстве образования и науки (МОН) ДНР были созданы структурные подразделения, на которые возложили функции по организации, нормированию и контролю процессов и отношений в сфере научной деятельности. Датой официального появления данных структурных подразделений можно считать принятие в сентябре 2014 г. Положения о Министерстве образования и науки ДНР<sup>590</sup>, в котором было выделено две структурные единицы:

- а) отдел науки и технологий, лицензирования и аккредитации;
- б) отдел аттестации научных и научно-педагогических работников.

Функции управления в научной сфере были возложены на отдел науки и технологий, лицензирования и аккредитации, который с таким названием не просуществовал и года, и в июле 2015 г.<sup>591</sup> функции по лицензированию и аттестации были выведены. Тем не менее, кадровый дефицит оказывал сильное сдерживающее влияние на эффективность работы данного структурного подразделения. В Республике научными исследованиями в сфере естественных, технических и гуманитарных наук занимались 18 научно-исследовательских институтов (отраслевые и бывшие академические) и 18 высших учебных

---

<sup>590</sup> Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «Об утверждении Положения и структуры Министерства образования и науки» от 26.09.2014 г. № 35-11.

<sup>591</sup> Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «Об утверждении Положения и структуры Министерства образования и науки» от 22.07.2015 г. № 13-43.

заведений, а штат отдела науки и технологий составлял 3 человека. Тем не менее, этап становления научной системы под управлением отдела науки и технологий прошел без существенных организационно-управленческих сбоев и потерь<sup>592</sup>. Конечно, весомый вклад был внесен самими организациями (учреждениями), функционирующими в системе науки, за счет высокого уровня самоорганизованности и конкурентоспособности. Но не стоит преуменьшать вклад отдела науки и технологий в целом.

С целью повышения эффективности и результативности государственного управления в сфере науки было принято решение распределить часть государственных функций. Контрольные, регулирующие и стимулирующие функции были закреплены за Министерством образования и науки ДНР, а функции координации и планирования были переданы вновь созданной (апрель 2017 г.) организации – Государственному учреждению «Донецкий научный центр» (далее – Центр)<sup>593</sup>.

В своей работе Центр столкнулся с несколькими существенными проблемами. Первая состояла в неподготовленности нормативной правовой базы, необходимой для функционирования Центра в режиме максимальной нагрузки. Вторая проблема – это критический кадровый дефицит. С этой проблемой столкнулся и пришедший на смену Центру Государственный комитет по науке и технологиям, который также не смог ее решить.

На момент создания Центра система науки уже сформировалась: были созданы все необходимые организации (учреждения), свободные квалифицированные кадры имели рабочие места, которые они не хотели терять по принципу «лучше синица в руках». В связи с этим Центр разработал кадровую стратегию, в которой ставка была сделана на молодежь – выпускников-магистров. В составе Центра уже имел ряд ведущих специалистов, к которым были прикреплены молодые специалисты. Главный недостаток выбранной стратегии состоял в том, что получить весомые качественные результаты работы можно было только по истечении достаточно большого периода в виду неопытности молодых специалистов.

Третья проблема состояла в том, что так и не был четко определен статус Центра. В процессе выполнения своих функций ему постоянно приходилось обращаться к организациям, проводящим научные исследования, через

---

<sup>592</sup> В 2017 г. Государственным учреждением «Донецкий научный центр» было выполнено исследование, в рамках которого была проведена количественная оценка состояния и динамики развития научной сферы в Республике. Результаты показали, что система науки в Республике была сохранена и даже демонстрирует тенденции к развитию.

<sup>593</sup> Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «О создании научно-исследовательских институтов и передаче их в управление Министерству образования и науки Донецкой Народной Республики» от 12.02.2016 г. № 1-20

Министерство образования и науки ДНР, в частности через отдел науки и технологий, в связи с чем возникали процедурно обусловленные задержки и потери времени при выполнении заданий министерства.

В полной мере Центр так и не успел заработать. Уже в ноябре 2017 г. был издан Указ Главы ДНР о ликвидации Центра и создании Государственного комитета по науке и технологиям (ГКНТ)<sup>594</sup>. Согласно Указу при Главе Донецкой Народной Республики создавался орган специальной компетенции Государственный Совет по науке и технологиям (далее – Совет), который был подотчетен, подконтролен и ответственен перед Главой ДНР. ГКНТ также был подотчетен, подконтролен и ответственен перед Главой ДНР, но управлялся и координировался Советом. Это была достаточно оригинальная и нестандартная организационная инновация, оценить эффективность которой невозможно в виду того, что ГКНТ проработал очень мало, прежде чем его также коснулись организационные и кадровые трансформации.

Таким образом, был создан новый, функционирующий параллельно отделу науки и технологий МОН ДНР, орган государственной власти, получивший максимально возможные признаки самостоятельного центра компетенций и принятия решений. ГКНТ, в сравнении с Центром, получил два важных преимущества: он был определен органом исполнительной власти (более высокий статус в системе науки), что давало ему возможность действовать с максимальной самостоятельностью, и наделен правом распорядителя бюджетных средств, что автоматически усиливало его и без того сильные контрольно-регулирующие функции.

В марте 2018 г., в результате реформирования структуры Министерства образования и науки ДНР, был ликвидирован отдел науки и технологий. В связи с этим все полномочия по управлению научной сферой были переданы ГКНТ. Однако в ноябре 2018 г. вышел документ, который упразднил вышеотмеченные преимущества ГКНТ, переведя его в полное подчинение МОН ДНР<sup>595</sup>. Теперь все действия и решения ГКНТ должен согласовывать с указанным министерством. Таким образом, менее чем за год ГКНТ по своему статусу опустился на уровень ранее ликвидированного Центра. Необходимо все же отметить, что набор функций у него остался намного шире, чем был у Центра, но права самостоятельного принятия решений были упразднены.

---

<sup>594</sup> Указ Главы Донецкой Народной Республики «О стимулировании инновационного, научно-технического развития Донецкой Народной Республики и урегулировании деятельности некоторых государственных учреждений и предприятий Донецкой Народной Республики» от 30.11.2017 г. № 328.

<sup>595</sup> Указ временно исполняющего обязанности Главы Донецкой Народной Республики «Об урегулировании вопросов деятельности Государственного комитета по науке и технологиям Донецкой Народной Республики» от 14.11.2018 г. № 80.

Просматривается тенденция к дальнейшему снижению роли и статуса ГКНТ, и, как подсказывает логика, процесс поглощения данной ведомственной структуры структурой министерской только ускорится и его ждет полное встраивание в Министерство образования и науки ДНР в качестве одного из структурных подразделений. Обобщая вышеприведенную информацию, можно констатировать завершение цикла трансформации механизма государственного управления наукой в Республике, запущенного введением в данную систему управления ГУ «Донецкий научный центр», с перспективой возврата к первоначальному организационному механизму.

В процессе организационных трансформаций, которые не только ни принесли ощутимых результатов, но и помешали решению исключительно важных проблем, препятствующих развитию науки в Республике как самостоятельного сектора экономики. Прежде всего это относится к отсутствию республиканского закона о науке. Первая редакция закона ДНР «О науке и научно-технической политике» была подана в Народный Совет ДНР летом 2015 г. После этого законопроект претерпел более трех кардинальных редакций, но так и не был принят. Поэтому до сих пор научные организации в системе бюджетной классификации идут в группе «Другие образовательные организации».

Нормативное правовое обеспечение функционирования системы науки пока основывается на документах Украины. Эта проблема общеизвестна, о ней много говорят, но за весь период существования Республики не проведено ни одного парламентского слушания, на котором всеми заинтересованными сторонами были бы рассмотрены проблемы науки как системы. Лишь в ноябре 2017 г. Государственным учреждением «Донецкий научный центр» при непосредственном руководстве Министерства образования и науки ДНР был проведен круглый стол на тему «Проблемы и перспективы развития науки в Донецкой Народной Республике».

Ощутимым антирезультатом проведенных трансформаций стало разрушение механизма коллегиального рассмотрения научных результатов и научно-исследовательских работ. В конце 2015 г. при МОН ДНР по аналогии с Российской Федерацией был создан постоянный консультативно-совещательный орган управления научной и научно-технической деятельностью Донецкой Народной Республики – Совет по науке<sup>596</sup> (далее – Совет), в который входили представители академических и отраслевых

---

<sup>596</sup> Приказ Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики «Об утверждении Положения о Совете по науке Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики» от 11.09.2015 г. № 496. URL: <http://mondnr.ru/dokumenty/prikazy-mon/send/4-prikazy/565-prikaz-496-ot-11-09-2015-g>

научных учреждений, образовательных организаций высшего профессионального образования и других учреждений научной, инновационной сфер деятельности и интеллектуальной собственности. Целью создания Совета было повышение эффективности научной, научно-технической и инновационной деятельности в Донецкой Народной Республике, в том числе обсуждение государственных программ в сфере науки, тематики научных исследований и экспертизы нормативно-правовых актов в сфере науки, инновационной деятельности, интеллектуальной собственности.

Заседания Совета проводились регулярно согласно утвержденному плану. За период функционирования Совета была отлажена процедура рассмотрения и принятия научно-исследовательских работ. С момента принятия 30 ноября 2017 г. Указа Главы ДНР о реформировании системы управления научной и научно-технической деятельностью в Республике заседания Совета прекратились. Система науки лишилась не только дискуссионной площадки, что очень важно для развития науки, но и легитимного и действенного механизма утверждения научно-исследовательских работ. Полномочия по утверждению научно-исследовательских работ переданы ГКНТ, который ни по кадровому составу, ни по юридическим основаниям или опыту развитых стран, где такой орган существует, не имеет возможности осуществлять возложенные на него функции.

Планирование научно-исследовательской работы осуществляется на краткосрочную перспективу без определения стратегических направлений научных исследований и без увязки с соответствующей стратегией социального-экономического развития государства на долгосрочную перспективу. Конечно, необходимо отметить, что долгосрочная стратегия социального-экономического развития ДНР отсутствует. Но ведь также отсутствует и нормативное обеспечение долгосрочного развития науки Республики. В частности, не разработаны приоритетные направления развития науки и техники, основные векторы фундаментальных и прикладных исследований. Значительные организационные недостатки существуют при определении актуальности фундаментальных исследований, открытия междисциплинарных и межорганизационных научных работ.

Существенным положительным результатом этого трансформационного цикла может стать, если конечно реализуется, преодоление угрозы глубокой коммерциализации науки<sup>597</sup>. В условиях ограниченных возможностей, в первую

---

<sup>597</sup> Необходимо обратить внимание, что декоммерциализация науки может реализоваться и на основе существенного разрушения всей системы науки вследствие потери управляемости по организационным, квалификационным или иным причинам. В таком случае о каком-либо положительном эффекте трансформации системы управления наукой говорить не приходится.



очередь финансовых и кадровых, молодые государства начинают выдвигать одинаковое требование ко всем своим подсистемам – максимальный результат при минимальных затратах. В связи с этим науку начинают рассматривать как «экономическую категорию», которая должна приносить результат, выраженный в конкретных материальных единицах. В достаточно короткий период планирование научных исследований и разработок в организациях, занимающихся исключительно научными исследованиями, начинает строиться на принципах корпоративной науки:

а) производить то, что приносит прибыль;

б) исследователи – объект инвестиций, обязанный приносить соответствующую отдачу.

С одной стороны, рыночный подход к науке повышает уровень практической ценности научных разработок, а с другой, нивелирует все возможности развивать фундаментальную науку как «неформатную» в рыночных отношениях, т. к. экономическая отдача от нее либо мала, либо сильно растянута во времени. Поскольку принцип «теория без практики мертва» действует и в обратном направлении, то сокращение фундаментальных исследований, в итоге, бумерангом отражается на количестве и качестве прикладных разработок.

Отраслевые институты, в отличие от бывших академических институтов, безболезненно могут встроиться в новую концепцию, которая, к тому же, им более близка, чем погружение в состояние бесконечного и бескорыстного поиска нового знания. Научным институтам, ранее входившим в элитную научную группу, перестроить свою исследовательскую систему с учетом требований рыночной привлекательности очень сложно, и, с высокой долей вероятности, данная трансформация может даже стать губительной для них. Не возникнет серьезных проблем и у университетов. В сравнении с академическими институтами университеты находятся в более привилегированном положении, поскольку, как уже отмечалось, могут успешно сочетать в себе науку ради науки и науку ради прибыли. А ограниченные

---

Отдельные подтверждения высказанного опасения уже проявляются. Так, в процессе инертного копирования российского опыта, где аспирантура является новой ступенью образования, а не механизмом подготовки научных кадров высшей квалификации, в Республике аспирантура была определена как дополнительное профессиональное образование. В Российской Федерации уже признали ошибочность такого управленческого решения и пытаются вернуться к старой модели. Так, на встрече с Президентом РАН Александром Сергеевым Президент России Владимир Путин однозначно высказался по этой проблеме: «Аспирантура не должна быть просто продолжением высшего образования. Это не еще одна ступень высшего образования, а это подготовка молодого ученого» (URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59648>). В Республике идет не только запаздывание с принятием аналогичного решения, а и делаются попытки ускорить разрушительные процессы через определение докторантуры как дополнительного профессионального образования, а не инструмента подготовки научных кадров высшей квалификации.

ресурсы, которые молодое государство способно выделить на науку, и новые требования, которые ее исполнительная власть начинает выдвигать к видам, объемам и срокам получения научных результатов, только актуализируют роль университетов в сохранении и развитии системы науки.

Университеты, наряду со способностями быстро и без существенных потерь приспосабливаться к изменяющимся условиям, обладают важнейшим преимуществом: в их стенах возможно достичь стратегической цели функционирования науки как системы, которую «затерли» в попытках подстроиться под рыночную целесообразность. Современное, уже устоявшееся, понимание цели, – это получение научного результата, выраженного в новом знании или научной разработке. «Ложность» данного толкования в том, что это только часть целого и при этом не самая важная. С пониманием цели науки произошло то же, что и со многими пословицами, когда, отпавшая часть превратила ее в поговорку, но о смысле всей пословицы продолжают судить по оставшемуся фрагменту. Стратегическая цель науки не только в получении научного результата в виде знания или разработки, но и в подготовке специалистов, способных производить и в дальнейшем применять на практике эти результаты. Другими словами, важно как получение нового знания или продукта, так и создание квалифицированного специалиста, способного это знание (продукт) получить и использовать.

В условиях дефицита ресурсов и признания нового государства развивать науку в соответствии с современными требованиями возможно на университетской площадке. Современная наука строится на двух фундаментальных факторах: междисциплинарности в исследованиях и обеспеченности квалифицированными кадрами. Обязательность междисциплинарности в исследованиях связана с тем, что подавляющее количество открытий стало происходить на стыке научных областей. Специализация в исследованиях, которая активно развивалась ранее, уступила место «интеграции специализаций». Объединение потенциалов различных областей науки на ограниченной территории стало определяющим условием для получения качественно новых результатов в ходе проведения научных исследований и разработок, которые, чаще всего, имеют более высокий уровень практической значимости, чем научные результаты, полученные монопрофильными научными организациями. Именно такой территорией у нового государства являются университеты.

Любое научное исследование, и особенно междисциплинарное, зависит от качества кадрового ресурса, задействованного в нем. Университеты обладают расширенными возможностями привлечения квалифицированных кадров со стороны, а также обеспечения систематического обновления

кадрового потенциала научной сферы в «режиме реального времени» за счет более активного и целенаправленного привлечения своих воспитанников.

«Генетическое» объединение образования и науки на платформе университета становится единственной возможностью нового государства обеспечить сохранение и создать условия для последующего развития системы науки. Превращение науки в важнейший фактор образования обусловлено как сильными сторонами университетов, так и слабыми сторонами «чистых» научных организаций. В сложившихся условиях университеты, как уже отмечалось, обладают необходимыми характеристиками, которыми либо не обладают научно-исследовательские институты, либо они у них слабо развиты:

1. Междисциплинарность. На территории университета располагаются и взаимодействуют множество отраслей науки. Научные институты нового государства на постсоветском пространстве – монопрофильные учреждения, которые, как показывает практика, в научном плане с трудом взаимодействуют даже друг с другом. Это их главный недостаток, который делает их неконкурентоспособными перед исследовательским университетом.

2. Квалифицированные кадры. Преимуществом университетов, которым не обладают и в аналогичной университетам степени не будут обладать автономные научные институты, – возможность на одной площадке обеспечить непрерывный процесс воспроизводства квалифицированных кадров и создать условия для удержания уже сформировавшихся специалистов. Гарантирование со стороны нового государства академической свободы, оптимизация рабочего процесса и обеспечение научным работникам на базе университетов достойного уровня оплаты труда только ускорит процессы перетекания высококвалифицированных специалистов из научных институтов в университеты нового типа.

3. Научные связи. Университеты обладают развитыми и более продуктивными, в сравнении с научными институтами, внутренними и внешними научными связями. Отсутствие политического признания оказывает негативное влияние на эффективность внешненаучной деятельности университета значительно меньше, чем на автономный научный институт. В связи с этим у университетов значительно шире география научных связей, что позволяет диверсифицировать систему финансирования научных исследований, повысить их информационное обеспечение, в том числе благодаря созданию совместных с зарубежными партнерами научных журналов.

Обладание такими преимуществами ставит университеты вне конкуренции. Вначале западные страны, а затем и Россия, поняли, что будущее науки в университетах особого типа, где наука и образование – единое целое. В попытке создать образовательные учреждения, отличающиеся от классических

преподавательских университетов, активное развитие получили различные формы университетов нового поколения: исследовательские, инновационные и др. Пока исследовательские университеты как новая наиболее популярная институциональная форма организации совместной научной и образовательной деятельности способны отвечать современным вызовам и решать первичные задачи «скрещивания» науки и образования в единый процесс. Однако уже сегодня видно, что исследовательские университеты отходят от своей изначальной цели создания и дрейфуют в сторону классических университетов, где научный процесс является подчиненным, а не равным образовательному.

Данная трансформация прекрасно прослеживается в научных публикациях, посвященных проблемам организации и функционирования исследовательских университетов. Научные работы различных специалистов, начиная с идеализированных теоретиков и заканчивая прагматичными практиками, непосредственно решающими задачи развития университетов такого типа, объединяет одно – разделительный подход к науке и образованию на площадке исследовательского университета<sup>598</sup>. Наука ими выделяется как самостоятельная автономно функционирующая система, лишь частично взаимодействующая с системой образования. Предпринимаются даже попытки количественно определить и юридически закрепить объемы рабочего времени, затрачиваемого профессорско-преподавательским составом на занятие наукой и преподаванием. В данном контексте активно продвигается идея, что научным исследованиям должно быть отведено не менее четверти рабочего времени.

Это искусственное разделение, старательно возводящееся в ранг догмы, не позволяет запустить необходимые для развития науки механизмы. В современной действительности наука уже не является самостоятельной и самодостаточной сферой. В системе образования она часть образовательного процесса как, например, самостоятельная работа студента или обязательное периодическое повышение квалификации профессорско-преподавательским составом, которое, в таком случае, возможно проводить по основному месту работы. В аграрном и промышленном секторах экономики наука – составная и крайне важная часть, обеспечивающая повышение эффективности такого фактора производства, как труд. Другими словами не образование для науки, а наука для образования, ведь аналогичный подход к роли науки в экономике действует безотказно и ни у кого не вызывает сомнения.

---

<sup>598</sup> Александров А.А. От ремесленных мастерских – к национальному исследовательскому университету техники и технологий // Высшее образование в России. – 2015. – № 4. – С. 72-78; Стариков В.С. Качественный сравнительный анализ трансформаций вузов: от советского классического к постсоветскому исследовательскому университету // Социология науки и технологий. – 2016. – № 2. – С. 134-143; Фияксель Э.А. Пути развития национального исследовательского университета // Инновации. – 2011. – № 4 (150). – С. 109-112.

Первое появление университетов нового поколения, которые можно отнести к разряду исследовательских, произошло в 1809 г. в Германии<sup>599</sup>. Этот университет принципиально отличался от классического: был ориентирован на обучение незначительного количества студентов и являлся, прежде всего, местом чистой науки. Девиз университета – «Приверженность науке», а основными принципами были академическая свобода (свобода учиться и свобода учить), приоритет проведению научных исследований и подготовки элитных научных кадров. Таким образом, история подтверждает, что в университете нового типа наука выступала не автономной системой, а подсистемой общей системы подготовки квалифицированных кадров, пусть и ограниченного количества, была не субъектом, а средством образовательного процесса.

Следовательно, создание университетов нового поколения – это актуальная необходимость для любого нового государства и обязательное условие сохранения науки на ее территории. В организационном плане создание такого университета не потребует значительных финансовых затрат и структурных преобразований, несмотря на то, что университету нового типа обязательно должен быть присвоен государственный статус, позволяющий получать целевое финансирование, к тому же большее, чем предусмотрено классическим университетам. Разница в финансировании обусловлена необходимостью создавать научно-исследовательскую инфраструктуру, привлекать лучшие профессорско-преподавательские кадры и лучших студентов. Обеспечение исследовательского процесса современными приборами и техникой, гарантирование профессорско-преподавательскому составу достойного уровня оплаты и условий труда, а одаренным студентам повышенных стипендий позволит не только получать качественные научные результаты, но и даст моральное право государству требовать таких результатов.

Во-первых, несмотря на параллельно функционирующие высшие учебные заведения, университетов нового типа невозможно создать много. Они могут существовать в единичных экземплярах в виду того, что, обладая лучшими кадровым составом и исследовательско-образовательной базой, они находятся на вершине образовательной иерархии. В связи с этим, и форма собственности у них исключительно государственная, что также дает им право на получение особой государственной поддержки для выполнения своей миссии. В дальнейшем исследовательский университет имеет возможность увеличить финансовые поступления за счет студентов без риска потери в

---

<sup>599</sup> Roger G. Noll Challenges to Research Universities. Brookings Institution Press, 1998. – 217 p

объемах набора абитуриентов. Мировая практика свидетельствует, что студенты стремятся учиться в таких университетах, несмотря на более высокую плату за обучение и наличие иных расходов на образование, ради престижа получаемого диплома об образовании, существующих там учебных программ и качественного профессорско-преподавательского состава.

Во-вторых, требуемые структурные трансформации должны быть произведены не на основе создания новых структур, что потребовало бы дополнительных финансово-материальных затрат, а на основе партнерского объединения ресурсов и потенциалов отдельных университетов и научных организаций. Это позволит как минимизировать затраты на производство новых знаний от улучшения взаимодействия, так и более эффективно наладить межорганизационные связи, в том числе через проведение межорганизационных исследований, выгодных каждой из сторон научного партнерства.

В-третьих, на базе университета нового типа одновременно функционируют две системы: непрерывной многоуровневой подготовки (вуз – аспирантура – докторантура – повышение квалификации и профессиональная переподготовка) и элитной подготовки специалистов для предприятий и организаций. Это позволяет университету привлечь дополнительное финансирование, в том числе со стороны реального сектора экономики, что существенно повысит уровень самофинансирования университетом своей научной и образовательной деятельности.

Конкуренции со стороны бывших академических и отраслевых институтов университет нового типа не испытает по причинам, как описанным ранее, так и вследствие того, что к работе будут привлечены кадры и ресурсы данных институтов с превращением их из соперников в партнеры. При проведении правильной организационной и финансово-экономической политики, опираясь на поддержку совершенствуемого в нужном направлении нормативного правового поля, университеты нового поколения станут старшими партнерами во взаимоотношениях с научными институтами. Благодаря партнерству ведущие ученые научных институтов получают возможность реализовать свои творческие планы и получать достойное вознаграждение за научную работу, одновременно обогащая своим опытом систему науки и передавая знания молодым ученым.

Общественно-экономическая формация молодых государств в большинстве случаев препятствует риску возникновения конфликта между академической свободой университета нового типа и привлечением средств для его функционирования. Отсутствие необходимости ориентироваться на рыночные принципы хозяйствования позволит данному университету

сосредоточиться на общественно полезной деятельности, связанной с проведением фундаментальных научных исследований, и обеспечить высокое качество как исследовательских процессов, так и полученных научных результатов.

Несмотря на высокую практическую целесообразность создания университетов нового типа в непризнанных государствах, что позволит придать новый импульс развитию науки и задействовать скрытые резервы (например, без последствий пренебречь международным правом интеллектуальной собственности при внедрении передовых технологий), необходимо серьезное внимание уделить развитию всей вузовской науки. Однако ключевая роль университетов нового типа может быть нивелирована на фоне слабых классических университетов, которые однозначно должны быть сильными конкурентами, имеющими реальную перспективу стать университетом нового типа. Поэтому со стороны государства необходим ряд организационно-экономических и правовых решений, направленных на развитие науки также в классических университетах, первоочередными из которых должны стать:

- развитие научно-исследовательских подразделений (НИП), являющихся центром организации, координации, стимулирования и контроля научных исследований и разработок в высшем учебном заведении;

- разработка многокомпонентной системы стимулирования исследователей с особым акцентированием внимания на молодых ученых, с широким использованием материальных и моральных инструментов;

- повышение уровня материально-технического обеспечения научных исследований;

- приоритетная государственная поддержка междисциплинарных исследований и развития научных школ;

- внедрение механизмов программно-целевого и конкурсного финансирования научных исследований;

- разработка правового обеспечения создания малых инновационных предприятий, технопарков, бизнес-инкубаторов и центров трансфера технологий;

- развитие информационного обеспечения научной деятельности, включая создание и развитие необходимых информационных систем и баз данных, а также обеспечения доступа к зарубежным, в том числе и платным, базам данных;

- создание системы государственной поддержки внедрения научных результатов в реальном секторе экономики.

Следует отметить, что перед началом формирования университетов нового типа на территории молодого государства, пусть даже на базе хорошо

функционирующего университета, необходимо начинать с разработки общей концепции развития системы науки в государстве, в которой нашли бы отражение цель, задачи, принципы работы, приоритетные направления развития и формы государственной поддержки университета такого типа. Конечно, для ускорения процесса создания, снижения материальных и организационных издержек можно воспользоваться зарубежным опытом в данном вопросе, имплементируя его в реальность. Многие страны так и сделали при создании исследовательских университетов, получив в итоге некую американскую модель с национальными особенностями научных и образовательных реалий. Территориям, находящимся в процессе обретения своей государственности, в силу особенностей их существования и обеспечения необходим собственнй механизм создания университетов нового типа, который, конечно же, должен учитывать положительные наработки других стран в этом вопросе, но существенно отличаться сбалансированностью, устойчивостью и не зависеть от рыночных принципов хозяйствования.

### **Выводы к главе 3**

Экономическая система ДНР прошла первые ступени формирования. С позиции организационной науки жизненный цикл экономической системы Республики еще не закончил свою первую стадию – становление. На этой стадии экономическая система прошла почти все этапы, необходимые для перехода на новый уровень жизненного цикла – стадию роста или развития. Именно сейчас проходят последние фазы последнего этапа стадии становления, от которых будет зависеть траектория и динамика последующего развития экономической системы Республики. И именно сейчас как никогда велика роль государства, от экономической политики которого зависит экономическое будущее ДНР.

Экономическая политика ДНР все еще находится в процессе поиска «точек опоры» и определения приоритетных направлений экономического развития. Это объясняет и попытки восстановить устаревшие технологические цепочки, не смотря на то, что они и в более благоприятных условиях демонстрировали девальвацию своего экономического потенциала, и продолжающуюся неопределенность с выбором экономической модели развития, когда старые механизмы уже не работают, а новые еще не разработаны.

Тем не менее, первые результаты получены и первые выводы об их качестве уже можно сделать, конечно же, не забывая при этом о роли в



полученных результатах внешних факторов. Первые фазы переформатирования под новые условия функционирования экономическая система прошла, не заходя в зоны критического риска. Балансировала на грани, но за границы, когда происходят необратимые разрушительные последствия, не выходила, что стало возможным в том числе и вследствие снижения социального давления на экономическую систему.

Достаточно быстро был пройден инерционный этап, характеризующийся высоким уровнем самоорганизации субъектов экономики и малым участием государства в регулировании экономических процессов. Несмотря на серьезный отток человеческих ресурсов и разрыв экономических связей, избежать необратимых разрушительных процессов удалось во многом благодаря индустриальному характеру, основанному на умении и желании трудиться, привычке быть дисциплинированным и ответственным за результаты своего труда, и введению прямого государственного управления. Последнее стало терять свой потенциал, что требует соответствующей реакции со стороны органов государственной власти.

Снижение роли государственных инструментов регулирования экономических процессов и отношений, в первую очередь, связаны с отсутствием системы стратегического планирования социально-экономического развития. Отдельные элементы классической системы стратегического планирования были внедрены достаточно быстро, но дальнейшего развития не получили. Но деструктивным является даже не то, что система стратегического планирования стала внедряться, минуя важнейшие обязательные стадии, а то, что эти стадии так до сих пор и не внедрены.

Одной из причин функционирования неполноценной системы стратегического планирования стало низкое качество государственной научной и научно-технической политики. На территории ДНР осталось значительное количество организаций, проводящих научные исследования в сфере естественных, гуманитарных и технических наук. Эта характеристика, наряду с индустриальным потенциалом, выгодно отличает ДНР от других непризнанных республик не только на постсоветском пространстве, но, наверное, и во всем мире.

Однако комплексной и системной государственной политики в развитии науки Республики так и не сформировано. И выражается это не только в отсутствии фундаментальных государственных нормативных правовых актов, регламентирующих функционирование системы науки (соответствующий закон о научной и научно-технической деятельности до сих пор не принят) и определяющих приоритетные направления исследований, но в отсутствии четкой системы органов управления наукой Республики. Попытки внедрения

новых органов власти в систему управления научной сферой не оправдались. В результате искусственно созданного организационного хаоса было потеряно время – наиважнейший ресурс, который есть у государства.

Вместе с тем, несмотря ни на что, научный потенциал сохранен. Его развитие зависит от разработки качественной государственной политики, включающей соответствующую государственную поддержку научных исследований и разработок, модернизацию структуры системы научных организаций, механизмы стимулирования научной деятельности и защиту интересов науки Республики во внешнем научном пространстве.

## ГЛАВА 4. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ПРОЦЕССЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

### 4.1. Социально-правовая характеристика Донецкой Народной Республики

Для представления состояния законности и правопорядка, выявления возможных тенденций и закономерностей развития и наступления криминологически значимых событий, разработки направлений влияния на криминогенные процессы, изучения эффективности правоохранительной и правоприменительной деятельности, выявления просчетов и проблем, а также для наработки положительного опыта формируется базовый документ учета – криминологический паспорт Донецкой Народной Республики.

В качестве источников информации были использованы статистические данные профильных министерств и ведомств (Генеральной прокуратуры, Верховного Суда, Министерства внутренних дел, Главного управления статистики ДНР и т. д.) по состоянию на конец 2014 г. и за 2015-2018 гг.

#### 4.1.1. Условия географического положения

Донецкая Народная Республика расположена на юге Восточно-Европейской равнины, в третьем часовом поясе. Республика занимает западную часть Донецкого кряжа. Поверхность представляет собой холмистую равнину, расчлененную речными долинами. Средняя высота над уровнем моря – 140 м. Полезные ископаемые: уголь, известняки, гипс, глины, стекольный песок, гравий. Климат умеренно континентальный. Зима относительно мягкая, короткая; лето жаркое, продолжительное. Средняя температура января  $-4^{\circ}\text{C}$ , июля  $+21^{\circ}\text{C}$ . Абсолютные показатели температуры: минимум  $-36^{\circ}\text{C}$ , максимум  $+42^{\circ}\text{C}$ . Среднее годовое количество осадков колеблется в пределах 380-550 мм.

Территория Донецкой Народной Республики (в границах Донецкой области) составляет 26,517 тыс. кв. км. На юго-западе она граничит с Днепропетровской и Запорожской областями Украины, на северо-западе – с Харьковской, на северо-востоке – с Луганской Народной Республикой, на востоке – с Ростовской областью Российской Федерации, а с юга – омывается Азовским морем. Территория Республики (в границах Донецкой области) протянулась с севера на юг на 240 км и с востока на запад – на 170 км. Протяженность с севера на юг – 255 км, с запада на восток – 180 км. Самое высокое место над уровнем моря – безымянная высота 336 м, расположенная вблизи железнодорожных остановочных пунктов Платформа № 3 и Метеорологический в Дебальцево; самое низкое место ( $-0,2$  м) – уровень воды

в Азовском море. Крайние точки (в границах Донецкой области): северная – высота 195 м в Краснолиманском районе; южная – село Белосарайская Коса Першотравневого района; западная – вблизи села Камышеваха Великоновоселковского района; восточная – вблизи села Верхний Кут Шахтерского района. Географический центр (в границах Донецкой области) находится в селе Пески Ясиноватского района. Общая длина границ Донецкой области составляет 1.526 км, из них: сухопутные – 1.376 км, морские – 140 км. В настоящее время протяженность границ отчетливо определена только с РФ: сухопутный участок – 208 км и морской участок – 34 км. Граница с Украиной определяется линией соприкосновения войск. На границе с РФ действует три пропускных пункта, с Украиной – четыре, которые периодически закрываются по инициативе обеих сторон.

Площадь территорий подчиненных ДНР городов и районов по состоянию на 01.03.2015 г. оценивается в 8.538,9 кв. км, что составляет 32,3% от всей площади Донецкой области. Это 4 района: Амвросиевский, Новоазовский, Старобешевский, Тельмановский и 15 городов республиканского подчинения: Донецк, Дебальцево, Докучаевск, Горловка, Енакиево, Ждановка, Иловайск, Кировское, Макеевка, Снежное, Торез, Харцызск, Шахтерск, Ясиноватая, Зугрэс. Сельскохозяйственные угодья составляют 593,9 тыс. га, из них – 79% пашни (44 тыс. га которой заминировано). На территории Республики по состоянию на конец 2015 г. находилось<sup>600</sup> 74 химически опасных объекта, где хранилось 422,5 тонны хлора, 188 тонн аммиака (22818 тонн при работающем ПАТ «Концерн «Стирол») и 4,271 тонна других аварийно химически опасных веществ (бензол, нитрил акриловой кислоты, серная и соляная кислоты). На конец 2015 г. подготовлено к укрытию 4041 защитное сооружение гражданской обороны (296 убежищ, 107 противорадиационных укрытий, 3638 простейших укрытий).

Сопредельные государства:

1. Украина. Имеет протяженную сухопутную и морскую границу с ДНР. Оборудование границ начато около года назад и ведется достаточно интенсивно. Контрольно-пропускные и таможенные пункты с обеих сторон оборудованы недостаточно. Ввиду агрессивно-негативной политики Украины по отношению к ДНР перемещение грузов через границу существенно затруднено, чему, однако, противостоят (дополнительно к указанному незавершенному оборудованию границы): а) коррупция на КПП, б) достаточно развитая сеть объездных путей. В ближней перспективе актуальность этого пути перемещения грузов в ДНР увеличивается за счет перспектив

---

<sup>600</sup> Отчет Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий ДНР за 2015 г.

перемещения через ДНР в РФ и другие страны товаров из Украины ввиду ограничений торговли и транзитных перевозок для Украины со стороны РФ.

2. ЛНР. Имеет относительно небольшую сухопутную границу с ДНР, на которой расположены таможенные пункты, порядок перемещения через которые упрощен. Представляет собой такое же непризнанное государство, декларирующее дружеские намерения по отношению к ДНР.

3. Российская Федерация. Имеет протяженную сухопутную и морскую границы с ДНР. Граница оборудована. Есть пункты пограничного и таможенного контроля. Представляет собой дружественное ДНР государство, оказывающее всемерную поддержку и помощь. Следует отметить, что так называемая «приграничная контрабанда» на границе с РФ – это давно актуальный фактор, имеющий тенденцию к усилению, вследствие реализации указанных выше условий на границе с Украиной.

Ландшафтно-географическое положение ДНР способствует нелегальному перемещению товаров как в ДНР, так и из нее, а так же транзитом через нее. Этому способствует нахождение между двух государств (РФ и Украиной), пребывающих в состоянии конфронтации, отражающейся на торгово-экономической и транспортно-транзитной ситуации. Существенным фактором является осуществляемая украинским государством экономическая, товарная, финансовая и т.п. блокада Донецкой Народной Республики. Дополнительными факторами является недостаточная: а) оборудованность границ и пропускных пунктов (несмотря на улучшение обеспечения последних в 2016 г.) между Донецкой Народной Республикой и Украиной, б) законодательная база, регулирующая пересечение людьми, товарами и грузами линии соприкосновения Донецкая Народная Республика – Украина.

#### **4.1.2. Демографические и социальные показатели**

Расчет численности наличного и постоянного населения производится Главным управлением статистики ДНР на основании полученных административных данных от Миграционной службы МВД ДНР и Министерства юстиции ДНР. Информация в дальнейшем может быть уточнена. Численность наличного/постоянного населения на дату определяется на основании численности населения, которое на момент переписи населения находилось/постоянно проживало на данной территории, с учетом естественного и миграционного приростов и изменений численности населения вследствие административно-территориальных изменений в текущем периоде.

Плотность населения Республики на конец 2015 г. составляла 273,74 чел./кв. км., на конец 2016 г. – 271,1 чел./кв. км. (уменьшение в сравнении с 2015 г.), на 2017 г. – 271,14 чел./кв. км (практически без изменений

к 2016 г.). Донецкая Народная Республика представляет собой местность с высокой плотностью населения (для сравнения: в распределении стран по уменьшению плотности 29 место занимает Сальвадор с показателем 288, а 30-е – Вьетнам с показателем 272, т.е. ДНР может претендовать на 30 место в мире. Плотность населения Земли без Антарктиды и Гренландии – 53,4 человека на 1 км кв.).

Таблица 4.1

Численность населения Донецкой Народной Республики на 01 января 2019 г.  
(динамика в сравнении с показателями 2015-2017 гг.)

	наличное население		постоянное население	
	01.01.2019	Динамика 2017/ 2016/ 2015 (за 3 года: -47 997)	01.01.2019	Динамика 2017/ 2016/ 2015 (за 3 года: -47 997)
Донецкая Народная Республика	2 285 586	-15 174 -12 832/ -19 991 (за 3 года: -47 997)	2 276 573	-15 174 -12 832 -19 991 (за 3 года: -47 997)
Городская местность	2 176 920	-14 341 -12 047/ -20 189 (за 3 года: - 46 577)	2 166 504	-14 341 -12 047/ -20 189 (за 3 года: - 46 577)
Сельская местность	108 666	+833 -785/ +198 (за 3 года: +246)	110 069	+833 -785/ +198 (за 3 года: +246)

В Республике наблюдается убыль населения, что отражает не только текущую ситуацию военного положения, но и общую тенденцию Донецкой области в составе Украины за все годы украинской независимости.

На территории Республики<sup>601</sup> на конец 2015 г. находилось 3 487 детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, на конец 2016 г. – 3 674 ребенка-сироты и ребенка, лишенного родительского попечения (на 187 детей больше, чем в 2015 г.).

В целом население ДНР – это преимущественно белая европеоидная раса (южные славяне с примесью северных славян) и азиатская (монголоидная) раса, достаточно образованные и обученные с общей тенденцией к инвалидизации (в

<sup>601</sup> Отчет об итогах работы Министерства труда и социальной политики ДНР за 2015 год.

силу значительного количества опасных и вредных производств) и старению (в 2012 г. соотношение лиц второго десятка жизни и шестого, т.е. начинающих и заканчивающих трудовой путь составляло 1 к 2) населения, отрицательным приростом и отрицательной миграцией, стабильно (исследования с 2001 г.) низким индексом качества жизни. Преобладает городское население.

По демографическим и социальным показателям ДНР относится к странам так называемого «второго демографического перехода» с характерными для него широким распространением юридически неоформленных видов совместной жизни и альтернативных форм семьи; переходу от детоцентристской модели семьи к индивидуалистически ориентированной паре партнеров с одним (редко – двумя) ребенком; планированию рождения ребенка взамен превентивной контрацепции; откладыванию рождения первенца и рост вклада в рождаемость старших возрастных групп матерей; плюралистическим моделям семьи. В связи с этим рождаемость не обеспечивает даже уровня поддержания возмещаемости поколений. В условиях недостаточности мер по восстановлению населения, стимулированию рождаемости это приводит либо к уменьшению населения региона, либо к третьему демографическому переходу – восполнению убыли населения за счет миграции. Последний вариант содержит криминологический риск.

Сохраняется тенденция «старения нации» (коэффициент сокращения населения в 2016 г. – 9,0 на 1.000 человек, в 2018 г. – 10,0). Преобладает городское население. Наблюдается убыль населения, преимущественно за счет естественных процессов «старения населения»: преобладание смертности над рождаемостью, частичное восполнение происходит за счет миграционных процессов. Однако дестабилизация обстановки (как острый процесс) либо нарастающая социально-экономическая деградация региона (как перманентный процесс) изменят вектор миграции и убыль населения станет более заметной. Этот фактор значим для дефицита квалифицированных кадров на предприятиях и в учреждениях Республики. Подготовка и переподготовка профессиональных кадров не полностью обеспечена законодательно, что усугубляет проблему.

На конец 2018 г. демографическая ситуация на территории Республики остается сложной. Так, по данным Главного управления статистики, уровень рождаемости снизился в сравнении с 2017 г. с 5,1 до 4,6 на 1000 населения. Уровень смертности остался на уровне 2017 года и составил 14,6 на 1000 населения.

Демографическая и социальная структура Донецкой Народной Республики дает большую нагрузку на социальные статьи расходов. Так, в 2017 г. увеличилось количество получателей социальных пособий на 125%,

соответственно, вырос объем социальных выплат – почти на  $\frac{1}{4}$  к 2016 г. При практически том же количестве пенсионеров, почти на 15% увеличился объем выплат пенсий, на 36,4% увеличился объем выплат фондом социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и почти на 20% – на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Также увеличилось в 11 раз количество получателей материальной помощи, в 11,5 раз больше в материальном выражении, чем в 2016 г. Вырос на 5,2% объем компенсационных выплат на твердое бытовое топливо. Расходы на социальную сферу бюджета Донецкой Народной Республики растут и, с учетом демографической ситуации, эта тенденция будет продолжена с нарастанием. При этом уровень медицинского обеспечения, несмотря на меры по восстановлению инфраструктуры, материального обеспечения и оборудования, кадрового потенциала, деградирует: отмечается рост заболеваемости, инвалидизации и смертности, в т.ч. и детского населения. Этот процесс существенен для различного рода мошенничеств, а также злоупотреблений. Острой остается проблема «двойных страховых выплат». Закрыт доступ к реестру получателей страховых выплат на территории, подконтрольной Украине. Получатели страховых выплат обращаются в отделения Фонда Республики с заявлениями о продолжении выплат в Республике без предоставления документов, подтверждающих прекращение выплат в Украине.

Плотность населения, показатели демографической динамики граничащих с ДНР государств:

1. Украина. На начало 2014 г. самая высокая смертность в Европе (15,7 умерших на 1000 человек) и 1-е место в мире по естественной убыли населения в мире – 6,3 убывших на 1000 населения. Городское население составляет 69%. Плотность населения в целом – 70,43 человек на 1 кв. км. При этом следует отметить, что прилегающие к ДНР области Украины являются наиболее плотно заселенными и имеющими высокие показатели убыли и старения населения.

2. Российская Федерация. Плотность населения прилегающей к ДНР Ростовской области на 2015 г. составляла 41,95 человек на 1 кв. км. Доля городского населения – 67%.

Существующие демографическая и социальная структуры ДНР оказывает существенную нагрузку на социальные статьи расходов республиканского бюджета и формируют достаточно большую группу потенциальных жертв, прежде всего корыстных и корыстно-насильственных преступлений. Факторы значительной урбанизированности и высокой плотности населения сами по себе являются условием роста всех видов преступности. Фактор убыли



населения представляет собой отсроченный криминологический риск за счет увеличения иммиграции по окончании военного положения. Кроме того, последовательное усложнение государством Украина процедуры получения социальных и иных выплат для жителей Донецкой Народной Республики формирует основу для совершения мошенничества (количество этих преступлений в 2017 г. удалось относительно стабилизировать с небольшим снижением к 2016 г., однако в сравнении с 2015 г. наблюдается превышение почти в два раза).

#### **4.1.3. Транспортная и связанная инфраструктура**

Донецкий регион представляет собой часть транзитного пути из ЕС в РФ, страны Ближнего и Дальнего Востока и обратно. Состояние транспортной и связанной инфраструктуры в силу боевых действий существенно ухудшено и требует ряда специальных мероприятий (разминирование, восстановление). Ограничивающими пропускную способность транспортной инфраструктуры факторами являются: 1) неудовлетворительное состояние транспортной системы и средств перевозки, 2) восстановление разрушенной (под влиянием природных факторов и, в большей степени, в силу боевых действий) инфраструктуры без должного конструкторско-технологического обеспечения (проведения технических расчетов, обследования, экспертиз, обеспечивающих безопасность как работающих на этих объектах лиц, так и лиц, которые будут эксплуатировать эти объекты). Влияние данных факторов обуславливает удорожания транспортировки товаров, ограничивает альтернативные варианты транспортировки, что приводит к определенной степени монополизации перевозок и, как следствие, к росту цен и криминализации самой транспортной инфраструктуры и услуг, ею предоставляемых. Вследствие этого наиболее распространенным криминогенным проявлением были преступления корыстной направленности (присвоение либо растрата).

#### **4.1.4. Характеристика административно-управленческой системы и законодательной базы**

Этап первичного становления Республики, на котором в свободном порядке формировались государственные структуры базового уровня, строилась государственность и появлялась централизованность управления, в 2015 г. был в целом завершен. Развитие ДНР перешло к этапу, на котором произошло качественное становление всех государственных систем, разрешение проблем, связанных с компетенцией и местонахождением в системе права государственных органов власти. Законодательная база ДНР в 2015 г. находилась на стадии формирования, которое проходило не вполне

системно. Отмечалась практика принятия «обслуживающих» нормативных правовых актов в отсутствие «базовых». Полномочия и компетенции структур законодательной и исполнительной ветвей власти в 2015 г. были сформулированы недостаточно отчетливо, что создавало предпосылки для дублирования и возникновения конфликта интересов. В 2016 г. формирование административно-управленческой системы по-прежнему не завершено, в силу этого возникали элементы структурной нестабильности и организационной неустойчивости. Данный фактор был наиболее значим для коррупционных преступлений и преступлений против собственности. В 2017 г. была поведена существенная работа по корректировке ранее принятого законодательства, что указывает на усиливающиеся процессы разделения компетенций законодательной и исполнительной ветвей власти как внутри, так и между собой. Этот процесс продолжается до сих пор, поэтому дублирование полномочий и возникновение конфликта интересов не исключены. Одновременно интенсивное законотворчество формирует основу для укрупнения бюрократического аппарата министерств и ведомств. Оба описанных фактора детерминируют злоупотребления властью и коррупционные преступления.

Согласно криминологической закономерности, существенную антикриминальную роль играют жесткость и тотальность правового контроля за поведением людей, сплоченность нации вокруг общей цели.

#### **4.1.5. Показатели здравоохранения**

В Республике с мая 2014 г. по сентябрь 2015 г. пострадало 106 лечебных учреждений, причем некоторые по два-три раза. В результате боевых действий разрушения получили 73 учреждения здравоохранения из 200. Повреждено либо утрачено 268 единиц компьютерной техники, 270 автомобилей, 1260 единиц медицинского оборудования. На конец 2015 г. были завершены ремонтно-восстановительные работы по 23 объектам Министерства здравоохранения ДНР на всей территории Республики. В стадии подписания актов приема-передач в тот период находилось еще 25 объектов. Также, восстановлен и запущен с 01 июня 2015 г. Дом ребенка для ВИЧ-инфицированных детей в Макеевке, с 01 сентября возобновило работу отделение медико-социальной реабилитации городского Дома ребенка в Киевском районе Донецка на 30 койко-мест, с 15 октября – дополнительно еще на 40 койко-мест. Относительно стабильно на конец 2015 г. функционировало 200 учреждений здравоохранения, из них на первичном уровне – 36 Центров первичной медико-санитарной помощи, в состав которых входят 211 амбулаторий, 136 ФАПов и ФП. Вторичный уровень оказания медицинской

помощи был представлен 116 учреждениями (ЦГБ, ЦРБ, ГБ, самостоятельные амбулаторно-поликлинические учреждения и специализированные ЛПУ городов и районов). Третичный уровень (высокоспециализированная медицинская помощь) был сформирован из 21 учреждения: ДОКТМО, ИНВХ им. В.К. Гусака, Республиканская детская клиническая больница и республиканские специализированные центры и больницы. Функционирует Республиканский центр экстренной медицинской помощи и медицины катастроф, оказывающий экстренную и высококвалифицированную консультативную медицинскую помощь. Кроме того, на конец 2015 г. работало 26 прочих учреждений здравоохранения, в том числе 3 республиканских центра санэпидслужбы, служба по контролю за лекарственными средствами, информационно-аналитические центры, центры здоровья, 4 санатория, 3 дома ребенка.

Был создан Торговый дом «Лекарства Донбасса», на конец 2015 г. открыто 21 социально-ориентированное аптечное учреждение (аптеки и аптечные пункты) этого предприятия с ценами ниже рыночных. Поставки медикаментов и товаров медицинского назначения идут исключительно из Российской Федерации, и к концу 2015 г. наполняемость медикаментами достигла 70%.

Санэпидслужбой с 2015 г. регулярно проводятся мероприятия по обеззараживанию питьевой воды и дезинфекционной обработке потенциально небезопасных объектов и помещений, в том числе подвалов и бомбоубежищ во время интенсивных обстрелов, когда там находились скопления людей.

Однако на конец 2016 г. повреждениям подверглось 115 учреждений здравоохранения. Было составлено и зарегистрировано в Центе управления восстановлением 360 актов обследования повреждений и 29 актов о повреждении находились в стадии оформления. Некоторые учреждения подверглись обстрелам повторно после их восстановления. Повреждено учреждений: в Донецке – 54, Горловке – 18, Кировском – 1, Снежном – 2, Харцызске – 1, Тельманове – 3, Макеевке – 4, Енакиеве – 3, Ждановке – 2, Ясиноватой – 5, Докучаевске – 2, Дебальцеве – 4, Старобешеве – 4, Шахтерске и Шахтерском районе – 4, Новоазовске – 3, Иловайске – 2, Амвросиевке – 3. По состоянию на начало 2017 г. было восстановлено собственными силами и при участии Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства 54 учреждения.

На конец 2016 г. и без изменений в 2017 г. функционировали 43 городские больницы, 21 диспансер, 15 специализированных учреждений, 2 перинатальных центра, 8 самостоятельных поликлиник, 35 центров первичной медико-санитарной помощи, 24 стоматологических поликлиники.

Использование коечного фонда в сравнении с 2015 г. улучшилось: количество пролеченных больных возросло на 20%. В составе гуманитарных конвоев были получены лекарственные препараты для лечения туберкулеза, противоопухолевые, кардиологические, противоэпилептические лекарственные препараты, антидепрессанты и нейролептики; лекарственные препараты, применяемые в пульмонологии, неонатологии и онкогематологии; лекарственные препараты для профилактики и борьбы со СПИДом; иммунобиологические препараты; рентгеновские пленки, химические реактивы для туберкулезной службы, тест-системы для неонатального скрининга; тест-системы для определения ВИЧ-инфекции; расходные материалы для проведения высокотехнологичных оперативных вмешательств в области травматологии, кардиохирургии, офтальмологии; аппараты для проведения программного гемодиализа «Искусственная почка».

Из РФ получено и передано в Республиканский специализированный центр медицинской генетики и перинатальной диагностики специализированное детское питание для лечения детей, страдающих «фенилкетонурией». Международный Комитет Красного Креста предоставил гуманитарные грузы препаратов инсулина и изделий медицинского назначения для проведения программного гемодиализа.

Наличный кадровый ресурс отражает произошедшее «вымывание» квалифицированных кадров в результате военных действий. Также пострадала инфраструктура здравоохранения и уровень обеспеченности лекарственными препаратами и расходными материалами всех видов. Это существенным образом сказалось как на заболеваемости, прежде всего «социальными» болезнями (туберкулез, заболевания, передающиеся половым путем, заболевания, связанные с неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой), так и их выявлении (неэффективный механизм выявления инфекционных заболеваний существенно повлиял на снижение количества выявленных случаев). В 2016 г. и 2017 г. уровень обеспеченности лекарственными препаратами и расходными материалами всех видов недостаточный, в том числе и с учетом поставок по гуманитарной линии. Уровень заболеваемости неинфекционными и инфекционными, в том числе и социально-значимыми болезнями, возрастал. Этот фактор служит условием, снижающим качество жизни населения, тем самым ухудшая демографическую и социальную ситуацию.

Основными показателями, характеризующими состояние здоровья населения, являются показатели общей заболеваемости, рост которых в 2018 г. составил 2,1% при наметившейся тенденции к снижению первичной заболеваемости (на 0,5%). Увеличилось количество людей, страдающих

заболеваниями системы кровообращения: среди всего населения – на 4,5%, среди взрослого населения – на 3,4%. Первичная заболеваемость возросла на 11,4% и 5,8% соответственно.

Среди социально значимых заболеваний отмечено снижение первичной заболеваемости ВИЧ-инфекцией на 17,4% и СПИДом – на 15,6%. Смертность от ВИЧ/СПИДа снизилась на 11,3%. Общая и первичная заболеваемость туберкулезом в 2018 г. снизилась на 6,0%, смертность – на 10,6%. Заболеваемость злокачественными новообразованиями в 2018 г. снизилась на 3,1%, в то время как уровень смертности вырос на 11,6%. Возросла первичная заболеваемость алкоголизмом на 15,8%, и снизился уровень первичной заболеваемости наркоманией на 11,0%.

В 2018 г. отмечается улучшение показателей профилактической работы учреждений здравоохранения, профилактической работы среди детского населения. Уровень младенческой смертности снизился на 19,1%.

В 2018 г. зарегистрировано 105 случаев смерти детей первого года жизни. В сравнении с 2017 г. уменьшилось количество родов в акушерских стационарах Республики на 10,8%. Это стало весомым фактором снижения уровня мертворождаемости на 15,2% и уровня перинатальной смертности на 10%.

В Республике сохраняется дефицит врачебных кадров, который составляет 5 946 чел., что влияет на качество жизни населения, ухудшая демографическую и социальную ситуацию.

#### **4.1.6. Религиозно-конфессиональная характеристика**

По состоянию на 1 января 2014 г. в Донецкой области с правом юридического лица действовала 1 781 религиозная организация. Из них 762 – общины УПЦ (Московского патриархата), 366 – церкви евангельских христиан (пятидесятники, харизматы и др.), 186 – церкви христиан-баптистов, 86 – приходы Киевского патриархата, 83 – общины Свидетелей Иеговы, 49 – церкви христиан-адвентистов, 38 – мусульманские общины, 36 – греко-католические приходы, 19 – иудейские общины, 14 – католические приходы, 14 – буддистские общины, 8 – кришнаитские общества и другие. Данных о численности прихожан нет.

В ДНР достаточно широко представлены как традиционные религии: иудаизм, христианство и мусульманство – так и различного рода неканонические и протестантские. Имеются православные и греко-католические храмы (Спасо-Преображенский храм, Храм Покрова Пресвятой Богородицы, Часовня Святой Вервицы), протестантские молитвенные дома (см. ниже) и католические костелы (Римско-католический костел парафии

Святого Иосифа), мечеть (Мусульманская религиозная община г. Донецка «Аль-Ихляс» при Духовном управлении мусульман Украины (ДУМУ), мусульманская религиозная община «Дуслык», филиал Исламского университета Духовного управления мусульман Украины и соборная мечеть «Ахатъ-Джами») и синагоги (синагога в память любавического ребе Бейт Менахема Мендла, Независимая религиозная община сыновей Ноя «Хатиква» (Бней Ноах)). Наиболее широко представлены сооружения православной церкви (преимущественно Московского патриархата, но были и две Киевского патриархата: Спасо-Преображенский кафедральный собор и Свято-Петро-Павловский кафедральный собор). Протестантизм в Донецке представляют Адвентисты Седьмого Дня, Баптисты, Пятидесятники, Церковь Полного Евангелия, Протестантская Церковь Украины. Также в Донецке действуют несколько приходов Церкви Иисуса Христа святых последних дней. Язычество представлено Славянской общиной Донецка «Дикое Поле».

При всем многообразии отмечается религиозно-конфессиональная однородность, сфокусированная в базовых религиях: христианство, преимущественно православие, окормляемое в основном УПЦ Московского патриархата; ислам суннитского толка с достаточно сильной либеральной направленностью по типу «просвещенного ислама» в РФ (отделение ритуальной составляющей веры (совершение намаза, ношение хиджаба и т.п.) от морально-мистической и нивелирование значения первой); иудаизм прогрессивного толка (создание крепкой связи иудаизма с современным обществом и его принципами, исходя из тезиса, что еврейское воспитание и его традиционность в современном обществе не утратили своей актуальности, нужно только адаптировать их для восприятия современных людей).

Население преимущественно религиозно-конфессионально однородно, доминирует православие (Московский патриархат), существенно представлен исламский и иудейский элементы. Ведущие религиозные общины принадлежат к умеренным религиозным течениям. Представлены различного рода протестантские общины (свидетели Иеговы, баптисты и т.п.). Выраженных религиозно-конфессиональных противоречий нет. Отмечается религиозно-конфессиональная однородность в базовых религиях: христианство, преимущественно православие, окормляемое в основном УПЦ Московского патриархата; ислам суннитского толка; иудаизм прогрессивного толка.

#### **4.1.7. Этническая характеристика**

По данным переписи населения Украины 2001 г., 74,9% населения Донецкой области назвали родным русский язык. По сравнению с предыдущей переписью населения 1989 г. этот показатель вырос на 7,2%, несмотря на

сокращение доли лиц, считающих себя этническими русскими. В свою очередь, украинский язык посчитали родным 24,1% жителей Донецкой области, что на 6,5% меньше, чем по данным предыдущей переписи населения, т.е. Донецкая область характеризуется повышенной концентрацией русскоязычного населения, которое в целом преобладает на ее территории (74,9% против 29,6% по Украине в целом по переписи 2001 г.). По доле лиц, считающих русский язык родным, область до 2014 г. занимала второе место на Украине после АР Крым (77,0%) и опережала Луганскую область (68,8%). Особенностью этноязыковой динамики Донецкой области (как и соседней Луганской) является несовпадение этнических и языковых тенденций после распада СССР: несмотря на сокращение доли жителей области, считающих себя этническими русскими, происходил рост доли считающих русский язык родным при сокращении доли русскоязычных по Украине в целом. При этом следует упомянуть, что Госкомстат Украины в ходе переписей населения не оперировал такими понятиями, как «язык домашнего обихода», «рабочий язык», не учитывал два или более этнических происхождения переписываемых, два или более родных языка, два или более языка домашнего обихода и т.д. Удельный вес других языков, указанных как родные, за период между переписями уменьшился с 1,7% до 1,0%. После принятия Украиной Закона о региональных языках в 2012 г. русский язык получил в Донецкой области статус регионального.

В годы президентства В. Ющенко министр И. Вакарчук запустил процесс ускоренной украинизации школ в русскоязычных регионах Украины<sup>602</sup>. Если в 2004 г. в Донецкой области только 26,6% школьников училось в школах с преподаванием на украинском языке, то в 2012 г. таковых стало уже 48,4%, почти в два раза больше. За десять лет, с 2001 по 2011 гг., в Донецкой области количество русских школ сократилось с 518 до 176, этот процесс ускорился именно после 2004 г. В Донецке, где в начале 90-х годов все ученики средних школ обучались только на русском языке, к 2012 г. украинских школ стало уже 18, еще 63 школы перешли на обучение на двух языках, 70 остались на русском. В 2013 г. треть школьников г. Донецка, разговаривающего исключительно на русском языке, обучается на украинском. В примыкающей к г. Донецку Макеевке сразу после распада СССР не было ни одной украинской школы. К 2013 г. из всех 72 школ г. Макеевки стали украинскими 68. Аналогичные процессы прошли и в сфере высшего образования. Еще в 2000 г. в Донецкой области 75,7% студентов вузов обучались на русском языке. А по статистике 2013 г. их осталось только 37%.

---

<sup>602</sup> URL: <http://rusplt.ru/world/ukrainskiy-yazik-9782.html>

О диспропорциональном давлении на региональные языки Украины указывалось в докладах<sup>603</sup> исследовательских компаний (например, профильные исследования Research & Branding Group, Центра Разумкова за 2010 и 2011 гг.), общественных организаций (например, Общественного движения «Пространство свободы») и системы образования Украины последних лет<sup>604</sup>. Диспропорции в системе технического и высшего образования области были также очевидны. В 2010/2011 учебном году на русском языке в Донецкой области обучалось лишь 50,8% студентов техникумов и колледжей; среди студентов институтов, академий и университетов области на русском образовании получали лишь 38,2% от их общего числа, хотя еще в 2000 г. таковых было 75,7%. В 2013 г. эта доля снизилась до 37%.

Этнический состав населения не вполне однороден. По инициативе правительства унитарной Украины, образование в Донецкой области после получения Украиной независимости подвергалось быстрой, насильственной и диспропорциональной украинизации. Это существенный сепарирующий фактор, который неоднократно был использован ранее, однако сохранил свою актуальность и может рассматриваться как одно из условий формирования насильственной преступности.

<sup>603</sup> URL: <http://kpravda.com/gde-ogranichivaetsya-ukrainskij-yazyk/3748>; <http://rusplt.ru/world/ukrainskiy-yazyk-9782.html>; <http://demoscope.ru/weekly/2011/0491/panorm01.php#26>

<sup>604</sup> <http://demoscope.ru/weekly/2011/0491/panorm01.php#26>:

На Украине активно закрываются школы с обучением на языках меньшинств. "Школы с преподаванием на региональных языках или языках меньшинств на Украине закрываются в 8 раз чаще и интенсивнее, чем украиноязычные. Более того, лишь 14,1% детей воспитываются в дошкольных учебных заведениях на родных языках", - заявил народный депутат, член парламентской фракции Партии регионов Вадим Колесниченко, сообщает корреспондент ИА REGNUM. "За последние 10 лет государство не построило ни одной новой школы с обучением на региональных языках или языках меньшинств. Из 812 закрытых в период с 2003 по 2010 годы в стране школ 463 были школами с преподаванием на региональных языках или языках меньшинств", - проинформировал политик, отметив, что по заключению ученых, если ребенок воспитывается не на родном языке и подвергается насильственному перемещению в другую языковую группу, его интеллектуальный потенциал снижается на 20-60%. Далее Колесниченко подчеркнул, что если в 1989-1990 учебном году на Украине насчитывалось 4812 школ, где региональные языки или языки меньшинств были языками обучения (в 4633 преподавание велось на русском), то к началу 2010-2011 года их осталось 1323. "На Украине есть значительный общественный спрос на обучение на региональных языках или языках меньшинств. Учебные заведения с преподаванием на региональных языках или языках меньшинств переполнены. Так, школы с русским и молдавским языками обучения в среднем почти на 300% более наполнены, чем украиноязычные, а с крымско-татарским - на 150%", - сказал народный депутат. Представитель Партии регионов напомнил, что в 2003 году Украина ратифицировала Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств и приняла закон Украины "О ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств", вступивший в силу с 01 января 2006 года.



## **4.2. Социальные гарантии нового государства: проблемы определения и реализации**

Государственная социальная политика Донецкой Народной Республики, которая является демократическим правовым социальным государством (часть 1 статьи 1 Конституции Донецкой Народной Республики), формируется, реализуется и направлена на создание достойных уровня жизни и условий жизнедеятельности населения, что обеспечивается сохранением действующих до принятия Конституции Донецкой Народной Республики систем социального страхования (предоставляются социальные гарантии и осуществляются страховые выплаты Пенсионным фондом Донецкой Народной Республики, Фондом социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний Донецкой Народной Республики, Фондом социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством Донецкой Народной Республики, Республиканским центром занятости Министерства труда и социальной политики Донецкой Народной Республики), социальной защиты и государственных социальных гарантий. Однако отдельные государственные гарантии и социальные выплаты претерпели изменения.

До вступления в силу Конституции Донецкой Народной Республики основой формирования государственных социальных гарантий и стандартов являлся прожиточный минимум, который определялся как базовый государственный социальный стандарт (ст. 6 Закона Украины «О государственных социальных стандартах и государственных социальных гарантиях»). Под прожиточным минимумом понималась стоимостная величина достаточного для обеспечения нормального функционирования организма человека, сохранения его здоровья набора продуктов питания, а также минимального набора непродовольственных товаров и минимального набора услуг, необходимых для удовлетворения основных социальных и культурных потребностей личности, то есть стоимостная величина потребительской корзины.

Исходя из прожиточного минимума, устанавливались государственные социальные гарантии и стандарты в сферах доходов населения, жилищно-коммунального, бытового, социально-культурного обслуживания, охраны здравоохранения и образования, в том числе минимальная заработная плата, минимальная пенсия по возрасту и др.

В настоящее время законодательными и нормативными правовыми актами Донецкой Народной Республики понятие прожиточного минимума не определяется. Принятые в Республике Закон Донецкой Народной Республики

«Об оплате труда» и Указ Главы Донецкой Народной Республики «Об организации назначения и выплаты социальных пособий на территории Донецкой Народной Республики» значительно преобразовали систему социальных выплат, формирующих доходы населения. Сегодня регулирование доходов населения и оплаты труда осуществляется следующим образом (рис. 4.1):

- государственное и договорное регулирование оплаты труда осуществляется в соответствии с Законом Донецкой Народной Республики «Об оплате труда», однако не действует утвержденный в нем механизм установления минимальной заработной платы (главные причины: не определяется стоимостная величина черты малообеспеченности в расчете на трудоспособное лицо; отсутствует базовый государственный стандарт, определяющий стоимостную величину потребительской корзины; не работает порядок установления и пересмотра минимальной заработной платы, предусмотренный законодательством);

- все виды государственной помощи и государственной социальной помощи, за исключением государственной социальной помощи малообеспеченным семьям, устанавливаются Указами Главы Донецкой Народной Республики в фиксированных размерах, без учета физиологических потребностей человека. Назначение социальных пособий осуществляется «твердыми» суммами и от величины прожиточного минимума не зависят. Следует отметить, что такой же подход применяется в Луганской Народной Республике.

Указом Главы Донецкой Народной Республики от 29 апреля 2015 г. № 162 «Об организации назначения и выплаты социальных пособий на территории Донецкой Народной Республики» (с изменениями и дополнениями) определены следующие виды помощи в размерах:

1) государственная помощь в связи с беременностью и родами – 3 700,0 рублей;

2) единовременная помощь при рождении ребенка – 20 640,0 рублей (на каждого ребенка);

3) государственная помощь на ребенка до достижения им трехлетнего возраста – 1 720,0 рублей (на каждого ребенка);

4) государственная помощь на детей одиноким матерям – 1 000,0 рублей (на каждого ребенка);

5) государственная помощь на детей, над которыми установлена опека или попечительство, в том числе:

на ребенка возрастом до 6 лет – 5 968,0 рублей (на каждого ребенка);

# Регулирование оплаты труда и доходов граждан Донецкой Народной Республики



**Оплата труда**

Предприятия, учреждения, организации, финансируемые из бюджета  
  
 Единая тарифная сетка разрядов и размеров должностных окладов (25 разрядов):  
 1 р-д – 3566 руб.;  
 25 р-д – 12345 руб.

Не финансируемые из бюджета предприятия, учреждения, организации, физические лица-предприниматели, использующие наемный труд  
  
 Гарантируется минимальная заработная плата 2514 руб. (принимается постановлениями Совета Министров/Правительства ДНР)

282

\* - не определено понятие

Рис. 4.1. Государственное регулирование оплаты труда и доходов населения в Донецкой Народной Республике

на ребенка возрастом от 6 до 18 лет – 7 440,0 рублей (на каждого ребенка);

б) государственная помощь на детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, которые воспитываются в детских домах семейного типа и приемных семьях, и денежное вознаграждение родителям-воспитателям и приемным родителям в детских домах семейного типа и приемных семьях, в том числе:

на ребенка возрастом до 6 лет – 5 968,0 рублей (на каждого ребенка);

на ребенка возрастом от 6 до 18 лет – 7 440,0 рублей (на каждого ребенка);

для лиц из числа детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, обучающихся на дневной форме обучения возрастом от 18 до 23 лет – 7 048,0 рублей (на каждого ребенка);

денежное вознаграждение родителям-воспитателям и приемным родителям в детских домах семейного типа и приемных семьях – 1 500,00 рублей (на каждого ребенка);

7) временная государственная помощь детям, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, не имеют возможности содержать ребенка или место жительства их неизвестно – 1 000,00 рублей (на каждого ребенка);

8) государственная помощь семьям, имеющим трех и более детей – 1 000,0 рублей (на каждого ребенка);

9) государственная социальная помощь детям-инвалидам, в том числе:

государственная социальная помощь детям-инвалидам подгруппы А с надбавкой на уход возрастом до 6 лет – 4 906,0 рублей;

государственная социальная помощь детям-инвалидам подгруппы А с надбавкой на уход возрастом от 6 до 18 лет – 5 642,0 рубля;

государственная социальная помощь детям-инвалидам с надбавкой на уход – 3 000,0 рублей;

государственная социальная помощь детям-инвалидам – 2 400,0 рублей;

10) государственная социальная помощь инвалидам с детства, в том числе:

государственная социальная помощь инвалидам с детства 1 группы подгруппы А с надбавкой на уход – 5 642,0 рубля;

государственная социальная помощь инвалидам с детства 1 группы подгруппы Б – 4 119,0 рублей;

государственная социальная помощь инвалидам с детства 2 группы – 3 240,0 рублей;

государственная социальная помощь инвалидам с детства 3 группы – 2 100,0 рублей;

11) государственная социальная помощь лицам, не имеющим права на пенсию, и инвалидам, в том числе:

государственная социальная помощь инвалидам 1 группы подгруппы А – 3 200,0 рублей;

государственная социальная помощь инвалидам 1 группы (кроме инвалидов 1 группы подгруппы А) – 3 000,00 рублей;

государственная социальная помощь инвалидам 2 группы – 2 500,0 рублей;

государственная социальная помощь инвалидам 3 группы – 2 100,0 рублей;

государственная социальная помощь лицам, не имеющим права на пенсию – 2 100,0 рублей;

12) государственная социальная помощь малообеспеченным семьям – 2 800,0 рублей (на семью);

13) пособие по уходу за инвалидом 1 и 2 группы вследствие психического расстройства – 2 436,0 рублей;

14) компенсация по уходу за инвалидом 1 группы и престарелым, достигшим 80-летнего возраста – 30,0 рублей;

15) пособие на погребение ребенка-инвалида, инвалида с детства, лица, не имеющего права на пенсию, и инвалида, участника боевых действий – 5 000,0 рублей.

Государственная социальная помощь малообеспеченным семьям в Донецкой Народной Республике назначается в соответствии с Порядком назначения и выплаты социальных пособий, утвержденным приказом Министерства труда и социальной политики Донецкой Народной Республики от 28.08.2015 г. №62/2 (с изменениями и дополнениями), если среднемесячный совокупный доход семьи не превышает порог малообеспеченности семьи (гарантированный прожиточный минимум для семьи). Такой порог установлен в фиксированных размерах для отдельных категорий населения, которые могут входить в состав семьи, и определяется согласно нормам, действующим на день принятия Конституции Донецкой Народной Республики (14.05.2014 г.).

Порог малообеспеченности (гарантированный прожиточный минимум для основных социальных и демографических групп) на 07.04.2014 г. составлял:

1) для трудоспособных лиц – 21% от прожиточного минимума для трудоспособных лиц;

2) для нетрудоспособных лиц – 100% от прожиточного минимума для нетрудоспособных лиц;

3) для детей от 6 до 18 лет – 85% от прожиточного минимума для детей от 6 – 18 лет;

4) для детей до 6 лет – 85% от прожиточного минимума для детей до 6 лет.

Согласно Закону Украины «О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям» для детей гарантированный прожиточный минимум увеличивается на 10%; для детей-инвалидов, детей одинокой матери, за родителей-инвалидов – на 20%.

Как было сказано выше, в принятых законодательных и нормативных правовых актах Республики понятие прожиточного минимума не применяется, однако на практике в соответствии с Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 № 9-1 «О применении Законов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период», с изменениями и дополнениями, сегодня в Республике применяется прожиточный минимум в размерах, установленных на дату принятия Конституции Донецкой Народной Республики (14.05.2014 г.), а именно установленных Законом Украины «О Государственном бюджете Украины на 2014 год» на одно лицо в расчете на месяц и для основных социальных демографических групп.

На момент принятия Конституции Донецкой Народной Республики минимальная заработная плата составляла 1218 грн. (2436 руб.), что соответствовало прожиточному минимуму для трудоспособных лиц, установленному Государственным бюджетом Украины на 2014 год.

В сфере доходов населения сегодня понятие прожиточного минимума используется в пенсионном обеспечении (определяет размер минимальной пенсии) и при определении размеров уплаты алиментов, т. к. регулирование их осуществляется на основе действующих в Республике нормативных правовых документов Украины.

Такая государственная гарантия, как размер минимальной пенсии по возрасту, в Республике соответствует размеру прожиточного минимума для нетрудоспособных лиц, установленному Государственным бюджетом Украины на 2014 год (949 грн. или 1898 руб.).

Потребность введения в Донецкой Народной Республике прожиточного минимума обусловлена необходимостью установления базового государственного социального стандарта, который обеспечивал бы социальную защиту населения, чтобы каждый гражданин Республики чувствовал себя защищенным. В качестве такого государственного социального стандарта рассматривается прожиточный минимум.

Мировая практика показывает, что использование в качестве такого стандарта прожиточного минимума характерно для большинства стран. Например, во Франции – это минимальный гарантированный доход, в США – вэлфэр (государственное пособие, обеспечивающее минимальный прожиточный уровень), в России, Беларуси, Украине – прожиточный минимум.

Существуют разные подходы к определению понятия и установления размера прожиточного минимума. Так, Международная организация труда при определении прожиточного минимума путем официальных обследований жизненных условий принимает во внимание такие основные потребности семей работников, как продукты питания и их калорийность, жилье, одежду, медицинское обслуживание и образование. (Конвенция 117 «Об основных целях и нормах социальной политики»). Следует отметить, что данная Конвенция была ратифицирована Украиной уже после принятия Конституции Донецкой Народной Республики (16 сентября 2015 г.).

Страны Европейского Союза определяют прожиточный минимум как уровень заработной платы, достаточный для удовлетворения основных жизненных потребностей семьи среднего размера в конкретной экономике.

Сфера применения прожиточного минимума широка. Он применяется при:

- утверждению минимальной заработной платы;
- определении размера социальных доплат и пенсий;
- оказании государственной социальной помощи малоимущим гражданам;
- предоставлении различных пособий;
- определении размера субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- предоставлении бесплатного социального обеспечения в государственной системе социальных служб гражданам, не способным к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход;
- выдаче различных разрешительных документов и в других случаях.

В соответствии с рекомендациями Международной организации труда минимальный размер оплаты труда не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека.

Для того, чтобы прожиточный минимум применялся для установления перечисленных государственных гарантий и обеспечивал гражданам социальную защищенность и всестороннее развитие, устанавливать его размер необходимо с учетом социально-экономического развития государства. Для

этого должны быть созданы соответствующие условия, основными из которых являются:

- низкий уровень «теневых» отношений в сфере экономики и занятости;
- рост объемов производства и повышение производительности труда в экономике;
- доля оплаты труда в валовом внутреннем продукте на уровне не ниже 50%;
- опережающий рост номинальной заработной платы в сравнении с повышением потребительских цен;
- функционирование системы социального страхования;
- государственное регулирование цен на основные или социально значимые потребительские товары и услуги;
- предупреждение массовой безработицы (уровень безработицы не должен превышать 10% трудоспособного населения);
- сохранение эффективно функционирующих и создание новых рабочих мест в отраслях экономики;
- уровень предпринимательской активности не ниже 10% от трудоспособного населения и др.

В соответствии с рекомендациями Международной организации труда (МОТ) минимальный размер оплаты труда не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека.

Широкая сфера применения прожиточного минимума связана с тем, что он является объективным показателем, который с научной точки зрения обосновывает размеры устанавливаемых гарантий. Поэтому сегодня руководством Донецкой Народной Республики рассматривается вопрос его введения с целью обоснования социальных гарантий самым уязвимым слоям населения, тем, кто нуждается в поддержке государства, в том числе в сфере государственного регулирования доходов населения и оплаты труда.

Практика (в том числе и в Советском Союзе, и в России, и в Украине) применения механизма (методик) установления прожиточного минимума показывает, что его размер определяется и устанавливается, как правило, на основании потребительской корзины и зависит от конкретного ее наполнения, которое на разных этапах развития общества и экономики государства зависит именно от состояния экономики и финансовых возможностей обеспечить этот размер.

Так, в Советской России 1918 г. в условиях всеобщей разрухи основным (а то и единственным) продовольственным ресурсом было зерно. Поэтому главным продуктом в так называемом «пищевом пайке» (продовольственной потребительской корзине) времен гражданской войны был хлеб,



обеспечивавший 71% калорийности «пайка». Впоследствии, с оживлением товарно-денежных отношений (1922 г.), потребительская корзина была дополнена потребительскими непродовольственными товарами – был разработан бюджетный набор из 24 наименований товаров: 15 видов продуктов питания и 9 товаров первой необходимости (сапоги, мыло, спички, дрова и т.п.), а в 1924 г. бюджетный набор дополнили квартирной платой, коммунальными услугами, культурно-просветительскими расходами<sup>605</sup>.

В годы Великой Отечественной войны и сразу после нее действовала жесткая карточная система, главным принципом при предоставлении которой исходили не из необходимости обеспечения физиологических норм потребления, а из реальных возможностей государства. В случае невозможности обеспечения ранее установленной нормы отпуска, в частности продуктов, она просто «урезалась» (уменьшалась).

В послевоенные годы, с переходом на рамки планового ведения народного хозяйства, потребительские бюджеты формировались по результатам достигнутого уровня («от достигнутого») и прожиточный минимум устанавливался от достигнутого уровня. Экономическое развитие страны в конце 50-х годов позволило ввести новое понятие – рациональный потребительский бюджет, в расчет которого в 70-е годы включались уже более 1174 товарных позиций, а именно практически все виды изделий, выпускаемых отечественной промышленностью, вплоть до курительных приборов и украшений.

Такой подход (определение размера прожиточного минимума с учетом финансовых возможностей Республики, обеспечивая достойный уровень жизни, принимая решение о его повышении при стабилизации экономики) оправдан и может быть принят за основу стратегии Донецкой Народной Республики при определении потребительских корзин и установлении размеров прожиточного минимума.

Несмотря на продолжающуюся вооруженную агрессию Украины, сегодня в Донецкой Народной Республике решают задачу возможности достойно жить даже при минимальном уровне доходов. А это, с одной стороны, предполагает установление оптимального размера прожиточного минимума (то есть такого, который будет учитывать финансовые возможности Республики и при этом обеспечивать социальную защиту граждан), а с другой – возможность поэтапного повышения размера прожиточного минимума, но при условии достижения устойчивого экономического развития.

---

<sup>605</sup> Литвинов В.А. Правда о вкусной и здоровой пище. Показатели потребления в России за 100 лет // Человек. – 2006, – №2. – С. 46-57.

Проводится активная работа по созданию соответствующих условий для введения прожиточного минимума: рост объемов производства; повышение производительности труда; функционирование системы социального страхования; государственное регулирование цен на социально значимые товары и услуги; определенный уровень предпринимательской активности. Часть из этих вопросов уже решены, некоторые решены частично или находятся в стадии решения, а некоторые предстоит решить в перспективе.

Рассматриваются научные подходы к определению размеров прожиточного минимума для основных социальных и демографических групп населения (дети до 6, от 6 до 18 лет, трудоспособные лица и лица, утратившие трудоспособность) с учетом финансовых возможностей Республики. Прорабатываются различные подходы к его установлению как в условиях сегодняшнего военного положения (вооруженной агрессии Украины), так и на перспективу.

Акцентируется внимание на решении важнейшей задачи – обеспечении доходов (пенсий) нетрудоспособных граждан. Среди социальных выплат в первую очередь в зависимости от размера прожиточного минимума должны быть рассчитаны:

- минимальные размеры пенсии: по возрасту, по инвалидности военнослужащим, по случаю потери кормильца, не работающим шахтерам, семьям погибших шахтеров;

- доплаты за сверхнормативный стаж, надбавки к пенсиям ветеранам войны, «детям войны», размеры дополнительной пенсии лицам, пострадавшим вследствие аварии на ЧАЭС и др.

Перед Республикой стоит задача построить эффективную систему социальной защиты, в которой на основе размера прожиточного минимума будут определяться социальные гарантии с учетом реального финансово-экономического состояния Республики, при этом размеры прожиточного минимума в Донецкой Народной Республике будут либо максимально приближены к размерам прожиточного минимума, установленного в Украине, либо превышать такие размеры (табл. 4.1).

Возможность установления более высокого размера прожиточного минимума для всех групп населения в Украине по сравнению с Донецкой Народной Республикой вызвана объективными причинами – военно-политическим конфликтом и экономической блокадой.

Основой установления прожиточного минимума является потребительская корзина. Так, в Украине основные положения, определяющие порядок формирования потребительской корзины и использования

прожиточного минимума, установлены Законом Украины от 15.07.1999 № 966-ХІV «О прожиточном минимуме».

Таблица 4.1

Размеры прожиточных минимумов  
в Донецкой Народной Республике и Украине, руб.

Группы населения	ДНР	Украина				
		с 01.01. 2018	с 01.07. 2018	с 01.12. 2018	с 01.01. 2019	с 01.07. 2019
Общий показатель	-	3400	3554	3706	3872	4054
Дети в возрасте до 6 лет	2064	2984	3118	3252	3252	3398
Дети в возрасте от 6 до 18 лет	2572	3720	3888	4054	4054	4236
Трудоспособные лица	2436	3524	3682	3842	3842	4014
Лица, утратившие трудоспособность	1898	2746	2870	2994	2994	3128

В Донецкой Народной Республике, как сказано выше, прожиточный минимум не установлен, но при этом Постановлением Совета Министров ДНР от 03 июня 2015 года № 10-40 «Об утверждении состава потребительской корзины на территории Донецкой Народной Республики» (Постановление) утвержден качественный и количественный состав потребительской корзины.

Сравнительный анализ составов потребительских корзин в Донецкой Народной Республике и Украине показывает, что они имеют незначительные различия, что связано с попыткой сохранить в Республике уровень социальных гарантий, применяемых до принятия Конституции Донецкой Народной Республики. Кроме того, значительно (например, по состоянию на январь 2018 г. в 1,7-1,8 раза) отличается их стоимостная величина: стоимость потребительских корзин трудоспособного и нетрудоспособного населения в Украине в 1,7-1,8 раза выше, чем в Донецкой Народной Республике.

Несмотря на более низкую по сравнению с Украиной стоимость, применение утвержденной корзины в Донецкой Народной Республике в сегодняшних условиях является проблематичным, т.к. ее состав утвержден для условий стабильно действующей экономики, поэтому прорабатываются новые механизмы и методики ее установления.

Использование в Донецкой Народной Республике методики по установлению прожиточного минимума, утвержденной в Российской Федерации, не представляется возможным. Многолетняя практика автоматического перенесения международного опыта в любую страну показывает несостоятельность принятия таких решений. Не является исключением и вопрос установления потребительской корзины, прожиточного

минимума. Любой международный опыт должен быть адаптирован к условиям страны, он должен учитывать специфику развития отдельных процессов, национальные традиции и т.п. Так, явно отличаются природно-климатические условия Российской Федерации и Донецкой Народной Республики (а это требует и разных подходов к установлению группы непродовольственных товаров в структуре потребительской корзины), отличается структура потребления продовольственных товаров (что связано с национальными особенностями, сложившимися приоритетами в их потреблении, привычками и т.п.). Тарифы на жилищно-коммунальные услуги также значительно отличаются ввиду различной структуры используемых первичных энергоресурсов (в Донецкой Народной Республике, например, нет собственной добычи газа, более высокая цена угля ввиду подземного способа добычи и др.). Кроме того, значительные отличия будут и в структуре потребления отдельных услуг, т.к. различаются технологические уклады, характеризующие уровень экономического развития двух государств (если в Российской Федерации 5-ый и частично 6-ой технологический уклад, то в Донецкой Народной Республике только 3-ий ввиду длительной вооруженной агрессии и экономической блокады Украины). Поэтому удельный вес стоимости непродовольственных товаров и услуг в структуре потребительской корзины в Российской Федерации и Донецкой Народной Республике будут отличаться, а, следовательно, и различными являются подходы к обоснованию размеров их процентного соотношения.

Потребительская корзина для основных социальных и демографических групп населения должна определяться с учетом:

а) научных рекомендаций по минимальным (физиологическим) объемам потребления продуктов питания, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Данное требование предполагает проведение научных исследований по вопросам гигиены питания, определения минимальных физиологических норм потребления продуктов питания для различных социальных демографических групп населения, причем для современных условий развития Республики (а именно, для условий вооруженной агрессии Украины), что является проблематичным из-за отсутствия не только научно-исследовательских институтов такого профиля, но и соответствующих профессиональных кадров;

б) фактического объема потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг в малообеспеченных семьях; данное требование предполагает обследование домохозяйств, что также является проблематичным в сегодняшних условиях;

в) социально-экономических и демографических факторов, характеризующих уровень доходов населения, состав и половозрастную структуру населения, размер и структуру семей, а также возможностей соответствующих бюджетов по обеспечению установленных государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и социальной защиты населения; соблюдение данных требований ограничено не только отсутствием статистических данных (невозможно организовать перепись населения, отдельные статистические исследования), но и ограниченностью размера валового внутреннего продукта Республики.

В связи с вышеизложенным, автором предлагается несколько вариантов установления прожиточного минимума, основанных на новых подходах к определению его размера.

### **1. Установление прожиточного минимума в размере стоимости потребительской корзины для условий военного времени.**

Данный авторский подход был рассмотрен в Республике как приоритетный, что предопределило возможность публично говорить об установлении прожиточного минимума. Он предполагает актуальность внесения изменений в Постановление Совета Министров ДНР от 03 июня 2015 года № 10-40 «Об утверждении состава потребительской корзины на территории Донецкой Народной Республики», которые касаются следующего: утвержденный ранее состав потребительской корзины применяется после отмены военного положения; утверждается новый состав потребительской корзины на период вооруженной агрессии Украины.

### **2. Прожиточный минимум устанавливается на уровне 50% размера средней заработной платы в Республике. На период военно-политического конфликта принимается государственный гарантированный уровень его обеспечения (государственный гарантированный уровень обеспечения прожиточного минимума) в размере 65-75% прожиточного минимума.**

Следует отметить, что практика установления государственного гарантированного уровня обеспечения социальных стандартов применялась и в Российской Федерации, и в Украине.

При данном варианте установления прожиточного минимума возможны следующие вариации.

#### ***2.1. Прожиточный минимум устанавливается на текущий год в размере 50% от среднегодового (за январь-декабрь предыдущего года) размера заработной платы в Республике.***

Государственный гарантированный уровень обеспечения прожиточного минимума на следующий год устанавливается в размере 65% или 70% от прожиточного минимума. Установленный таким образом государственный

гарантированный уровень обеспечения прожиточного минимума – это установленный государственный гарантированный уровень обеспечения прожиточного минимума для трудоспособных лиц. Для остальных основных социальных и демографических групп государственный гарантированный уровень обеспечения прожиточного минимума принимается в процентах к государственному гарантированному уровню обеспечения прожиточного минимума для трудоспособных лиц:

- дети в возрасте до 6 лет;
- дети в возрасте от 6 до 18 лет;
- лица, утратившие трудоспособность.

***2.2. Прожиточный минимум устанавливается на текущий год в размере 50% от медианного значения средней заработной платы штатных работников (за январь-декабрь предыдущего года) по видам экономической деятельности.***

Медианное значение средней заработной платы штатных работников по видам экономической деятельности определяется по данным статистической отчетности Главного статистического управления Донецкой Народной Республики.

**3. Прожиточный минимум устанавливается для основных социальных и демографических групп населения на основе потребительской корзины. На период военно-политического конфликта принимается государственный гарантированный уровень его обеспечения в размере 40-45% прожиточного минимума (предельный уровень, обеспечивающий минимальные физиологические потребности, несоблюдение которого может привести к социальной напряженности вследствие обнищания населения).**

При этом прожиточный минимум на текущий год определяется для каждой из основных социальных и демографических групп населения (дети в возрасте до 6 лет; дети в возрасте от 6 до 18 лет; трудоспособные лица; лица, утратившие трудоспособность) как стоимостная величина потребительской корзины для соответствующей основной социальной демографической группы населения (рассчитываются, исходя из состава потребительских корзин, утвержденных Постановлением Совета Министров ДНР от 03 июня 2015 года № 10-40 «Об утверждении состава потребительской корзины на территории Донецкой Народной Республики») за предыдущий год:

***3.1. Как медианное значение ряда ежемесячных стоимостных величин потребительской корзины за январь-декабрь предыдущего года.***

***3.2. Как среднеарифметическое значений ряда ежемесячных стоимостных величин потребительской корзины за январь-декабрь***

*предыдущего года.*

**3.3. Принимается в размере стоимостной величины потребительской корзины по состоянию на начало текущего года (за декабрь предыдущего года).**

Для всех трех случаев используются оперативные данные Главного управления статистики Донецкой Народной Республики по исчислению стоимостной величины потребительских корзин для основных социальных и демографических групп населения.

В качестве примера механизма расчета прожиточного минимума для трудоспособных лиц может быть принята и методика Российской Федерации исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения<sup>606</sup>.

**4. Прожиточный минимум устанавливается для основных социальных и демографических групп населения на основе потребительской корзины. На период военно-политического конфликта принимается государственный гарантированный уровень его обеспечения в размере 60-75% прожиточного минимума (уровень, обеспечивающий физиологические и некоторые социальные потребности). При этом предлагается пересмотреть качественный и количественный состав потребительской корзины, утвержденной Постановлением Совета Министров ДНР от 03 июня 2015 года № 10-40 «Об утверждении состава потребительской корзины на территории Донецкой Народной Республики». Возможно также изменить качественный состав продуктовой корзины путем замены низкокалорийных продуктов с более высокой ценой на высококалорийные с более низкой ценой, сохранив при этом калорийность.**

Методика исчисления при этом варианте аналогична методике, изложенной в п. 3.

Целесообразность применения такого подхода объясняется необходимостью установления более высокого размера государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума для предупреждения социальной напряженности в обществе.

**5. Прожиточный минимум устанавливается, исходя из размера прожиточного минимума, установленного по состоянию на дату принятия Конституции Донецкой Народной Республики, скорректированного на индекс потребительских цен, рассчитанных нарастающим итогом с момента принятия Конституции Донецкой Народной Республики до**

---

<sup>606</sup> Постановление правительства РФ от 29 января 2013 г. N 56 «Об утверждении правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации».

**момента его установления. На период военно-политического конфликта принимается государственный гарантированный уровень его обеспечения в размере 75% прожиточного минимума.**

При этом до февраля 2015 г., когда индексы потребительских цен в Республике не определялись, их условно можно принимать равными средним размерам индекса потребительских цен в Украине и части Донецкой области, временно неподконтрольной Донецкой Народной Республике.

По мере стабилизации экономики и роста макроэкономических показателей будет осуществляться повышение размера государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума, для чего предлагается утвердить Концепцию поэтапного повышения государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума и поэтапного его доведения до уровня прожиточного минимума.

Возможно предусмотреть, что размер государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума устанавливается в зависимости от стадии (этапа) политико-экономического развития Республики, каждая из которых имеет специфические политические, экономические и социальные условия.

1. Первый этап – период военно-политического конфликта/вооруженной агрессии Украины. Длительность определить невозможно. Прогнозируется, что этот этап продлится до 2020 г. (с начала конфликта/агрессии пройдет не менее 6 лет). Для этого этапа государственный гарантированный уровень обеспечения прожиточного минимума устанавливается на уровне не ниже 40% от рассчитанного прожиточного минимума, что даст возможность: качественно планировать на бюджетный период и на краткосрочную перспективу расходы социальной сферы, позиционировать Донецкую Народную Республику как правовое социальное государство и медийно говорить о создании качественной правовой базы в социальной и трудовой сферах.

Все минимальные социальные гарантии в этот период целесообразно «заморозить» на уровне установленного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума.

Далее, по мере выхода из военного конфликта, возможно поэтапное увеличение размера государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума

2. На втором, восстановительном этапе (ориентировочно составит 5-8 лет) прожиточный минимум устанавливается на уровне до 60-70% стоимостной величины потребительской корзины (прожиточного минимума) в расчете на трудоспособное лицо.



3. Этап политико-экономического развития (не менее 15 лет) прожиточный минимум устанавливается на уровне от 70% до 80-90% стоимостной величины потребительской корзины (прожиточного минимума) в расчете на трудоспособное лицо.

4. Последний этап – этап устойчивого развития. На этом этапе государственный гарантированный уровень прожиточного минимума принимается за 100% стоимостной величины потребительской корзины (прожиточного минимума) в расчете на трудоспособное лицо или может превышать ее.

Что касается вопросов государственного регулирования оплаты труда, то на момент образования Донецкой Народной Республики и принятия Конституции Республики минимальная заработная плата, установленная Государственным бюджетом Украины с учетом индексации<sup>607</sup>, в том числе на территории, подконтрольной Донецкой Народной Республике, составляла 2509,08 руб. (1254,54 грн.).

В Донецкой Народной Республике размер минимальной заработной платы принимается при планировании бюджетного периода, который в 2015 г. составлял месяц, с 2016 г. – квартал, с 2019 г. – год. При этом размер минимальной заработной платы в Республике ни разу не пересматривался и составляет по сегодняшний день 2514,0 руб., по состоянию на 01.01.2019 г. является самым низким уровнем государственной гарантии в сравнении с Луганской Народной Республикой (3565,0 руб.)<sup>608</sup> и Украиной (4173,0 грн. или 8346,0 руб.)<sup>609</sup> (рис. 4.2.).

Несмотря на общие позиции и одинаковые подходы двух народных республик к регулированию социальных вопросов и построению системы социальной защиты, уровень устанавливаемой основной минимальной гарантии в сфере оплаты труда в Донецкой Народной Республике ниже алогичного показателя Луганской Народной Республики. Так, если в 2015 г. отставание минимальной заработной платы в Донецкой Народной Республике от минимальной оплаты труда в Луганской Народной Республике составляло 9,6%, то в 2016 г. разрыв увеличился до 15,4%, а в 2019 г. – до 41,8%.

---

<sup>607</sup> Законом Украины от 27 марта 2014 г. № 1165-VII было отменено установленное Государственным бюджетом Украины поэтапное повышение в 2015 году размера минимальной заработной платы и принято решение о ее индексации.

<sup>608</sup> Указом Главы Луганской Народной Республики от 28.09.2018 № УГ-52/18 дсп с 01 ноября 2018 года минимальная заработная плата установлена в размере 3565,0 руб.

<sup>609</sup> Минимальная зарплата в Украине в 2019 году установлена в размере 4173 грн. Законом «О государственном бюджете на 2019 год», принятым Верховной Радой Украины 23.11.2018.

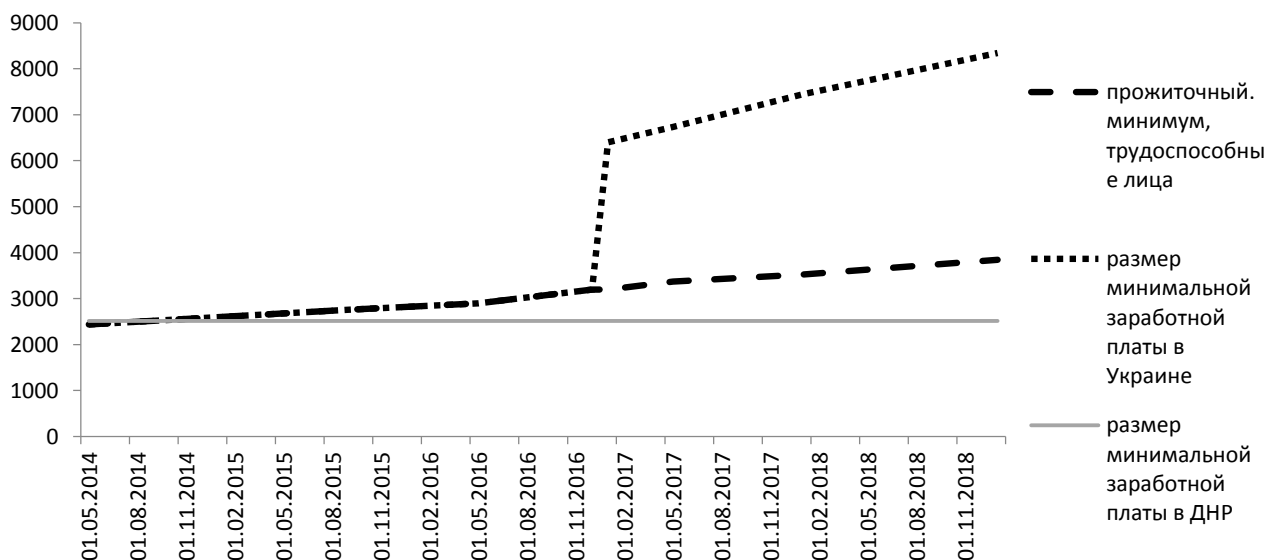


Рис. 4.2. Динамика минимальной заработной платы в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике и Украине, руб.

Следует отметить, что в Украине, установив в 2016 году государственную гарантию – минимальную заработную плату в 3200,0 грн. (6400,0 руб.), ввели новое понятие – «минимальный должностной оклад (тарифная ставка)», который не может быть меньше прожиточного минимума для трудоспособных лиц по состоянию на 1 января календарного года. Должностные оклады (тарифные ставки, ставки заработной платы) с 1 января 2017 в Украине рассчитываются, исходя из размера должностного оклада (тарифной ставки) работника 1 тарифного разряда, установленного в размере прожиточного минимума для трудоспособных лиц на 01 января календарного года (с 01.01.2019 г. установлен в размере 1921,0 грн. или 3200 руб.). Должностной оклад (тарифная ставка) работника 1 тарифного разряда Единой тарифной сетки (бюджетной сферы) в 2017 г. также составляет 1600 грн. или 3200 руб. Таким образом, в Украине отмечаются единые подходы к регулированию оплаты труда работников организаций, финансируемых и не финансируемых из государственного бюджета.

В Донецкой Народной Республике с 01.11.2018 г. должностной оклад (тарифная ставка) работника 1 тарифного разряда Единой тарифной сетки установлен в размере 3565,0 руб.<sup>610</sup> В то же время минимальная заработная

<sup>610</sup> Согласно Постановлению Президиума Совета Министров Донецкой Народной Республики от 18 апреля 2015 г. № 6-4 «Об оплате труда работникам на основе Единой тарифной сетки разрядов и размеров должностных окладов (тарифных ставок) по оплате труда работников учреждений, предприятий, заведений и организаций отдельных отраслей бюджетной сферы», с изменениями и дополнениями согласно Постановлению Совета Министров Донецкой Народной Республики от 25 июня 2016 № 8-11, с учетом Указа Главы Донецкой Народной Республики от 21 сентября 2016 №

плата, которую работодатели организаций, не финансируемых из бюджета, и физические лица-предприниматели, использующие наемный труд, вправе устанавливать своим работникам, составляет 2514,0 руб., т. к. Указом Главы Донецкой Народной Республики от 12 января 2015 года № 4 установлено, что временно, до принятия «Бюджетного кодекса Донецкой Народной Республики», плановые показатели бюджета Донецкой Народной Республики утверждает Совет Министров Донецкой Народной Республики (в настоящее время – Правительство Донецкой Народной Республики). Размер минимальной заработной платы, устанавливаемый на все бюджетные периоды при утверждении плановых показателей бюджета Донецкой Народной Республики, в том числе и на 2019 г., принимался в размере 2514,0 руб.

Таким образом, учитывая, что законодательно минимальная заработная плата определяется как установленный размер заработной платы за простой, неквалифицированный труд, ниже которого не может осуществляться оплата за выполненную работником месячную, почасовую норму работ (объем работ), работодатели организаций, не финансируемых за счет бюджетных ассигнований Республиканского бюджета Донецкой Народной Республики, и физические лица-предприниматели, использующие наемный труд, могут работникам 1 тарифного разряда устанавливать должностной оклад (тарифную ставку) в размере 2514,0 руб. Таким образом, актуализируется потребность в установлении размера минимальной заработной платы, который бы стимулировал работников к оформлению трудовых отношений, к производительному труду, обеспечивал достойную оплату затраченного труда.

Такая потребность обусловлена необходимостью:

построения правового государства с ориентацией на международные правовые нормы, в том числе на международные трудовые нормы, и установления в связи с этим государственного социального стандарта доходов трудоспособного населения;

приведения норм законодательства об оплате труда и понятий, установленных в Законе Донецкой Народной Республики «Об оплате труда» в соответствие с реальными условиями и состоянием экономики;

единых подходов с Луганской Народной Республикой к регулированию трудовых отношений и формированию системы социальных гарантий и стандартов.

---

315 «О повышении должностных окладов государственным гражданским служащим, оплата труда которых осуществляется на основании Указа Главы Донецкой Народной Республики от 07 мая 2015 г. № 186 и Постановления Президиума Совета Министров Донецкой Народной Республики от 18 апреля 2015 г. № 6-4».

На сегодняшний день основным документом, определяющим принципы оплаты труда и сферы ее государственного и договорного регулирования, является Закон Донецкой Народной Республике «Об оплате труда» (далее – Закон). Так, статьей 10 Закона предусмотрено, что размер минимальной заработной платы устанавливается Народным Советом Донецкой Народной Республики в Законе о государственном бюджете Донецкой Народной Республики.

В соответствии со ст. 9 Закона минимальная заработная плата устанавливается не ниже стоимостной величины черты малообеспеченности в расчете на трудоспособное лицо. Законом предусматриваются условия определения размера минимальной заработной платы (общий уровень средней заработной платы; производительность труда, уровень занятости и др.), в том числе с учетом минимального потребительского бюджета. Но ни нормативными правовыми актами, действовавшими на территории Донецкой Народной Республики до вступления в силу Конституции Донецкой Народной Республики, ни действующим законодательством Донецкой Народной Республики сущность таких понятий как минимальный потребительский бюджет, стоимостная величина черты малообеспеченности в расчете на трудоспособное лицо, не определены (как было сказано выше, до принятия Закона, законодательством устанавливалась правовая основа определения и использования прожиточного минимума).

Стоимостная величина черты малообеспеченности определяется границей бедности или стоимостной величиной прожиточного минимума малообеспеченных. В основном данное понятие используется для назначения государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам и малообеспеченным семьям.

Кроме того, следует отметить, что в настоящее время невозможно оценить производительность труда, уровень занятости в виду объективных причин (не исчисляется валовый внутренний продукт, не присваивается статус безработного, нет условий для проведения переписи населения и др.). Таким образом, ст. 9 Закона «Об оплате труда» «не работает», и актуализируется вопрос научного обоснования установления размера минимальной заработной платы.

Проблемы, которые могут быть решены при установлении и повышении размера минимальной заработной платы:

- обеспечение доходов трудоспособных граждан на уровне, не ниже черты бедности (которая принимается в размере 40% от стоимости потребительской корзины);

- повышение оплаты труда работников предприятий, не финансируемых из бюджета, и занятых у физических лиц-предпринимателей, использующих наемный труд, за счет увеличения тарифных ставок;
- стимулирование указанных работников к производительному труду, что способствует стабилизации и развитию экономики Донецкой Народной Республики;
- пополнение доходной части бюджета за счет повышения налоговых поступлений;
- повышение оплаты труда квалифицированным работникам, занятым на временных работах (за счет средств Республиканского центра занятости Министерства труда и социальной политики Донецкой Народной Республики);
- обеспечение минимальных страховых выплат по видам общеобязательного социального страхования.

Размер минимальной заработной платы, предлагаемый для формирования бюджета на год, может быть рассчитан по четырем сценариям изменения цен на рынке потребительских товаров и услуг, приведенным ниже:

*нормативный (реальный)* – величина минимальной заработной платы устанавливается, исходя из прожиточного минимума трудоспособного населения;

*пессимистичный* (при условии развития инфляционных процессов);

*оптимистичный* (при условии стабилизации инфляционно-дефляционных процессов и достижения определенного устойчивого состояния на рынке потребительских товаров и услуг);

*сдержанный* (при условии сохранения индекса цен на уровне предыдущего периода).

**1. Нормативный (реальный) сценарий** предполагает, что минимальная заработная плата устанавливается в размере прожиточного минимума для трудоспособных лиц (для достижения цели обеспечения дохода на уровне физиологических норм потребления).

В условиях отсутствия законодательно установленного размера прожиточного минимума для расчетов принимаются оперативные данные стоимостной величины потребительской корзины в расчете на трудоспособное лицо – медианное значение<sup>611</sup> ряда ежемесячных стоимостных величин потребительской корзины (исчисляемых с момента вступления в силу Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 03.06.2015 г. № 10-40 до месяца установления), корректируемое на прогнозное

<sup>611</sup> Медианное значение совпало со значением показателя октября 2016 г. (7287,65 руб.).

значение индекса изменения прожиточного минимума на дату установления. Однако исчисленные таким образом размеры минимальной заработной платы не обеспечиваются финансовыми возможностями Республики вследствие длительного военно-политического конфликта и не могут быть «заложены» в бюджет.

При обосновании размера минимальной заработной платы по трем остальным сценариям исходят из статистических показателей индекса потребительских цен, учитывающих инфляционные и дефляционные процессы в Республике. По двум сценариям – начиная с мая 2015 г., с момента выплаты заработной платы на территории Республики (до мая 2015 г. выплачивалась материальная помощь за счет бюджетных средств с целью материальной поддержки работников бюджетной сферы, находящихся на территории Донецкой Народной Республики). Обоснованием целесообразности принятия мая 2015 г. в качестве базового периода, кроме того, является:

- закрепление в правовом поле регулирования оплаты труда работников учреждений, заведений и организаций отдельных отраслей бюджетной сферы на основании Единой тарифной сетки разрядов и коэффициентов по оплате труда работников учреждений, заведений и организаций отдельных отраслей бюджетной сферы (в соответствии с Постановлением Президиума Совета Министров Донецкой Народной Республики от 18.04.2015 № 6-4 «Об оплате труда работников на основе Единой тарифной сетки разрядов и коэффициентов по оплате труда работников учреждений, заведений и организаций отдельных отраслей бюджетной сферы»);

- установление минимальной заработной платы в размере 2514 руб. при утверждении плановых показателей бюджета Донецкой Народной Республики.

## ***2. Пессимистичный сценарий***

При данном сценарии учитываются происходящие на потребительском рынке процессы, начиная с момента публикации данных об индексах потребительских цен, то есть с февраля 2015 г. При этом следует отметить, что с февраля по июнь 2015 г. наблюдалась нестабильная ситуация, проявлявшаяся в скачкообразном изменении цен на потребительском рынке, причем в условиях инфляционных процессов.

Размер предлагаемой минимальной заработной платы на планируемый период рассчитывается как произведение размера минимальной заработной платы, установленной при утверждении плановых показателей бюджета Донецкой Народной Республики (2514 руб.) на средний/среднемесячный размер индекса инфляции (среднемесячное изменение размера индекса потребительских цен за рассматриваемый период принятого сценария).

Среднемесячное изменение индекса потребительских цен за исследуемый период рассчитывается как среднегеометрическая величина за рассматриваемый период принятого сценария.

Индексы инфляции потребительских цен определяются на основе данных Главного управления статистики Донецкой Народной Республики.

### ***3. Оптимистичный сценарий***

При этом сценарии развития прогноз изменения цен учитывает все процессы, происходящие на потребительском рынке (инфляционные и дефляционные), начиная с января 2016 г., т. к. в 2016 г. ситуацию на рынке потребительских цен можно считать устойчивой: не было скачкообразных взрывов и падений уровня цен.

### ***4. Сдержанный сценарий***

При этом сценарии развития прогноз изменения цен учитывает все процессы, происходящие на потребительском рынке (инфляционные и дефляционные), начиная с мая 2015 года по дату опубликованных индексов потребительских цен (ИПЦ), а для дальнейшего периода (на планируемый период) ИПЦ принимается в размере 1,000 – с учетом «сдержанности» цен на потребительском рынке (то есть на весь планируемый период цены остаются на том же уровне – 100% – не растут и не снижаются).

Для определения размера минимальной заработной платы на сегодняшний день предлагается взять за основу статистические показатели индекса потребительских цен (далее – ИПЦ), учитывающие инфляционные и дефляционные процессы в Донецкой Народной Республике. При этом:

- общий ИПЦ определяется, начиная с февраля 2015 г. (когда органами государственной статистики ежемесячно стал рассчитываться ИПЦ по Республике в целом) (табл. 4.2), до месяца, на который планируется установление минимальной заработной платы; ИПЦ (в процентах) ежемесячно публикуется на сайте Главного управления статистики Донецкой Народной Республики;

- прогнозный ИПЦ на последующие периоды (за которые ИПЦ еще не определен) принимается на уровне среднего (среднемесячного, то есть среднегеометрического) ИПЦ за весь период (за который ИПЦ определены);

- размер минимальной заработной платы на планируемый период определяется как произведение размера минимальной заработной платы, принятой при утверждении плановых показателей бюджета Донецкой Народной Республики на май 2015 г., на произведение ежемесячных ИПЦ с мая 2015 г. по планируемый период;

- обоснованием целесообразности определения мая 2015 г. в качестве базового периода для расчета минимальной заработной платы является, как

указывалось выше, закрепление в правовом поле выплаты заработной платы на территории Республики, начиная с мая 2015 г.

Таблица 4.2

Индексы потребительских цен в ДНР с февраля 2015 г. по декабрь 2018 г.<sup>612</sup>

Месяц	2015	2016	2017	2018
Январь		1,018	1,007	0,101
Февраль	1,056	1,004	0,996	1,004
Март	1,131	0,995	0,998	1,008
Апрель	1,023	0,991	1,003	1,005
Май	1,016	0,997	1,008	0,997
Июнь	1,030	1,024	1,002	1,004
Июль	1,006	0,990	0,997	0,998
Август	1,002	0,993	0,989	1,000
Сентябрь	1,038	1,001	1,001	1,015
Октябрь	1,018	1,017	1,000	1,012
Ноябрь	1,003	0,997	0,999	1,01
Декабрь	1,005	1,007	1,005	1,016

Так, например, общий ИПЦ (индекс инфляции) за период с февраля 2015 г. по декабрь 2018 г.:

$$I_{\text{инф 47 мес.}} = 1,262567$$

Таким образом, возможный размер минимальной заработной платы, учитывающий инфляционные процессы, на 01.01.2019 г. составит:

$$МЗП_{01.01.2019} = МЗП_{\text{действ.}} \cdot I_{\text{инф 47 мес.}},$$

где  $МЗП_{\text{действ.}}$  – размер минимальной заработной платы, установленный при утверждении плановых показателей бюджета.

$$МЗП_{01.01.2019} = 2514 \cdot 1,262567 = 3174,1 \text{ руб.}$$

Следует отметить, что рассчитанный таким способом размер минимальной заработной платы может быть установлен в Республике. Таким образом, будет выполнено законодательное требование об установлении размера должностного оклада 1 тарифного разряда не ниже размера минимальной заработной платы (по состоянию на 01.01.2019 г. размер должностного оклада 1 тарифного разряда Единой тарифной сетки разрядов и размеров должностных окладов (тарифных ставок) по оплате труда работников

<sup>612</sup> По данным Главного управления статистики Донецкой Народной Республики.



учреждений, заведений и организаций отдельных отраслей бюджетной сферы составляет 3566, 0 руб.).

Проблемы, которые могут быть решены при установлении и повышении размера минимальной заработной платы:

- повышение оплаты труда работников предприятий, не финансируемых из бюджета, и занятых у физических лиц-предпринимателей, использующих наемный труд, за счет увеличения тарифных ставок;

- стимулирование указанных работников к производительному труду, что способствует стабилизации и развитию экономики Республики;

- пополнение доходной части бюджета за счет повышения налоговых поступлений;

- обеспечение минимальных страховых выплат по видам общеобязательного социального страхования.

Потребность закрепления в правовом поле минимальной заработной платы обусловлена необходимостью построения правового государства с ориентацией на международные правовые нормы, в том числе на международные трудовые нормы, и установления в связи с этим государственного социального стандарта доходов трудоспособного населения.

В сфере регулирования доходов населения действующим законодательством Донецкой Народной Республики предусмотрена индексация индивидуальной заработной платы. Так, согласно статье 33 Закона Донецкой Народной Республики «Об оплате труда» с целью поддержки покупательской способности работников предусмотрена индексация индивидуальной заработной платы в условиях роста цен. Такая индексация должна проводиться в перерывах между пересмотром минимальной заработной платы.

В настоящее время на территории Донецкой Народной Республики собственный законодательный акт, регулирующий вопросы защиты денежных доходов населения от инфляции, не принят. Согласно Постановлению Совета Министров Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 № 9-1 «О применении Законов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период», с изменениями и дополнениями, правовые, экономические и организационные основы поддержания покупательской способности населения Республики в условиях роста цен с целью соблюдения установленных Конституцией Донецкой Народной Республики гарантий по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь, должны регулироваться Законом Украины «Об индексации денежных доходов населения».

Нормой вышеуказанного Закона, действующего на момент принятия Конституции Донецкой Народной Республики, предусмотрено, что:

- индексация денежных доходов населения проводится в случае, когда величина индекса потребительских цен превысила порог индексации, установленный в размере 101 процента, и суммы индексации заработной платы рассчитываются в пределах прожиточного минимума и величины индекса потребительских цен;

- поддержка покупательской способности населения, имеющего право на социальные выплаты, которые определяются в зависимости от прожиточного минимума, осуществляется путем пересмотра размера соответствующих социальных выплат в связи с ростом прожиточного минимума в соответствии с законодательством.

Однако следует отметить, что в условиях Донецкой Народной Республики нормы указанного Закона не действуют и индексация не может проводиться, поскольку вышеназванный законодательный акт устанавливает, что индексации подлежат доходы, полученные в гривнях на территории Украины. А на сегодняшний день все социальные выплаты, в том числе и заработная плата, на территории Донецкой Народной Республики осуществляются в российских рублях. Кроме того, размер прожиточного минимума не устанавливается, и в сметах бюджетных организациях не предусмотрено финансирование данной статьи затрат (то есть отсутствуют финансовые возможности обеспечения индексации).

В целом, проведенные исследования в области формирования государственной политики Донецкой Народной Республики в сфере доходов населения и оплаты труда показали следующее:

требует усовершенствования законодательство об оплате труда и понятийный аппарат, с ориентацией на международные нормы и опыт;

актуальным является принятие базового государственного стандарта, который станет основой для установления минимальной заработной платы. За базовый стандарт возможно принятие прожиточного минимума.

С целью обеспечения поддержки доходов населения, в том числе трудоспособных лиц, на уровне не ниже черты бедности и создания действенного механизма социальной защиты необходимо (рис. 4.3):

принять Закон Донецкой Народной Республики «О прожиточном минимуме», в котором ввести понятие государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума как базового государственного стандарта и его размера как государственной гарантии;

разработать и утвердить методику расчета прожиточного минимума и государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума для социальных и демографических групп;

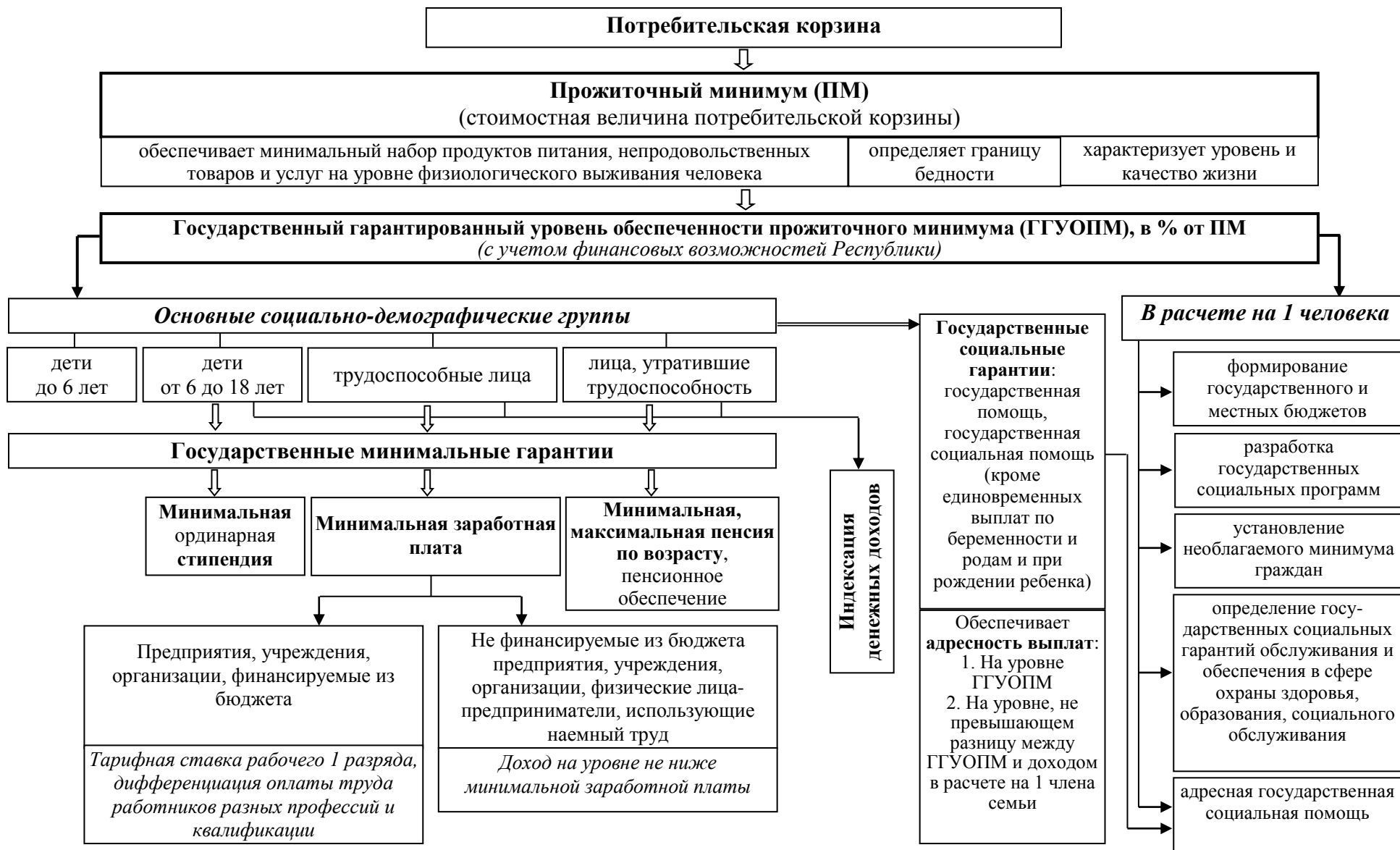


Рис. 4.3. Предложения по совершенствованию государственного регулирования оплаты труда и доходов в Донецкой Народной Республике путем введения базового государственного социального стандарта

законодательно определить установление минимальной заработной платы не ниже государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума на трудоспособное лицо;

определить объекты индексации денежных доходов населения Донецкой Народной Республики (виды доходов, подлежащих индексации); закрепить в соответствующем нормативном правовом акте, что до прекращения вооруженной агрессии Украины и установления финансовой стабильности в Республике объектом индексации являются только денежные доходы работающих граждан, постоянно проживающих на территории Республики, полученные ими в российских рублях на территории Донецкой Народной Республики и не имеющие разового характера, а именно доходы в виде заработной платы (денежного обеспечения);

определить реальную стоимостную величину прожиточного минимума для основных социальных и демографических групп населения;

принять Концепцию поэтапного доведения (повышения) государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума до установленной (реальной) величины.

При этом важное значение отводится информированию населения Республики (в СМИ) о социальной значимости введения базового государственного стандарта, о размерах минимальной заработной платы, социальных выплатах в условиях военного положения/вооруженной агрессии Украины и о том, что после отмены военного положения и по мере стабилизации экономики и роста макроэкономических показателей будет осуществляться повышение размера государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума.

Сегодня размер государственного гарантированного уровня обеспечения прожиточного минимума для трудоспособных лиц может быть установлен на уровне 40% от рассчитанной стоимостной величины потребительской корзины.

Потребность в совершенствовании социального и трудового законодательства, в том числе в сфере государственного регулирования вопросов предоставления социальных гарантий и оплаты труда, обусловлена необходимостью формирования имиджа Донецкой Народной Республики как правового государства, построения в Республике качественной правовой системы соблюдения социально-трудового законодательства, снижения социальной напряженности в обществе.

### 4.3. Аксиология качества высшего образования непризнанного государства

Сфера образования является частью хозяйственной системы страны, оказывающей активное воздействие на все аспекты жизнедеятельности общества. За последние 25 лет произошли существенные качественные изменения в системе образования, обусловленные переходом к рыночной экономике и созданием новой институциональной среды, которая является не только не совершенной, но и характеризуется недостаточностью аксиологической составляющей, определяющей качество образования в целом. После распада СССР реформирование системы высшего образования сопровождалось созданием новой институциональной среды, повлекшей снижение качества подготовки специалистов. Потеря идеологии, недостаточность общественных ценностей, политический хаос привели к возникновению непризнанной юрисдикции, положение которой усугубилось еще и вследствие отсутствия легитимных механизмов развития общественных отношений. Сложившаяся ситуация актуализировала необходимость поиска новых подходов к подготовке востребованных специалистов, формированию новой аксиологической составляющей качества высшего образования, под которой понимается профессионально-педагогическая культура, базирующаяся на определенных идеологических ценностях.

Высшее образование в постсоветских государствах можно охарактеризовать как находящееся в условиях социально-экономической стагнации. Ученые отмечают, что Россия входит в число лидеров по доле специалистов, имеющих высшее образование, однако по величине ВВП на душу населения она примерно вдвое отстает от того значения, который соответствует такому уровню квалификации работников в мире<sup>613</sup>. Одной из причин такого разрыва является возможность влияния низкого качества образования на генерацию ВВП. Среди других версий – наличие барьеров на пути к получению знаний и технологий из развитых стран, а также небольшое по мировым меркам количество людей, работающих в одной языковой нише (малый эффект масштаба).

Так, С.И. Назарова указывает на то, что реформирование образования в Российской Федерации осуществлялось без глубокого философского, социально-экономического и психолого-педагогического анализа и это не позволило сформировать научную основу рассматриваемого процесса.

---

<sup>613</sup> Орехов В.Д. Прогнозирование развития человечества с учетом фактора знания: Моногр. – Жуковский: МИМ ЛИНК, 2015. – 210 с. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://world-evolution.ru/monografiya/>

Изменения в существующей системе образования проводились без учета предыдущего опыта ее функционирования. Практически отказались от воспитательной работы в учебных заведениях, нарушив главный принцип образования – осуществление обучения в неразрывном единстве с воспитанием<sup>614</sup>.

М.Ф. Маршалкин полагает, что бесплановая подготовка специалистов высшей квалификации приводит к их девальвации и не востребоваемости с последующей дисквалификацией. Среди причин для объяснения сложившейся ситуации в сфере образования он называет следующие: «супердемократия» в составлении рабочих учебных планов; увлечение опытом зарубежных университетов и игнорирование собственного надежного, проверенного временем опыта подготовки высококлассных специалистов; отсутствие полноценных баз практики и др.<sup>615</sup>.

Сложившаяся ситуация, характерная и для Донецкой Народной Республики, обуславливает необходимость глубокого изучения и анализа качества именно экономического образования и поиска новой аксиологической составляющей, которая зародила бы наиболее эффективную стратегию общественного развития и способствовала бы поиску новых мотивированных подходов. Тема исследования является особо актуальной и потому, что отсутствие идеологии в государстве, недостаточность общественных ценностей, хаос привели к возникновению непризнанных юрисдикций, которые характеризуются не только еще большим несовершенством институциональной среды, но и отсутствием легитимных механизмов развития общества. Однако, парадоксальным является возрождение в непризнанной юрисдикции старой идеологии и ценностей, отсутствие осознания необходимости переосмысления парадигм общественного развития.

В процессе обучения происходит овладение определенными идеями, концепциями, совокупностью знаний и умений. Под аксиологической составляющей качества системы образования понимается профессионально-педагогическая культура, которая включает совокупность идеологических ценностей, распространяющихся на современном этапе развития экономики и образования.

Для развивающегося общества характерен переход от одной системы ценностей к другой. Это влечет за собой утрату актуальности одних знаний и

---

<sup>614</sup> Назарова С.И. Тенденции развития европейского образования: структура, стандарты, оценка качества // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 9. Ч. 2. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2014/09/38434> (дата обращения: 07.02.2019).

<sup>615</sup> Маршалкин М.Ф. Современный уровень качества образования в России и тенденции подготовки специалистов высшего и среднего звена // Фундаментальные исследования. – 2008. – № 5. – С. 92-93. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view>

появление необходимости получения других знаний, а вместе с ними идей и концепций. Далеко не все преподаватели высшей школы в совершенстве владеют английским и готовятся к лекциям, изучая зарубежную литературу на иностранных языках. На постсоветском пространстве характерным является применение гибридных подходов к преподаванию экономики. Иногда преподаватели сами не понимают грань между плановой и рыночной экономикой. Особенно это проявляется в преподавании таких дисциплин, как «Экономика предприятия», «Бухгалтерский учет», «Управленческий учет», «Экономический анализ». Неправильно трактуются понятия: «капитал», «фонды», «прибыль».

При социализме экономическая категория прибыли рассматривалась как приумножение общественного благосостояния. Это определялось марксистско-ленинской философией, которая являлась фундаментом идеологии общества. Написание любых научных работ начиналось со ссылок на эту идеологию и на увязку научных изысканий с ней. В настоящее время экономические исследования могут быть ориентированы на рост прибыли хозяйствующего субъекта, но насколько это связано с ростом благосостояния общества в целом – это вопрос. Погоня за прибылью в современной модели хозяйствования привела к обнищанию населения. Научные работы по экономике пишут не во благо общества, а для получения личного статуса. Все это привело к утрате педагогических ценностей в преподавании экономических дисциплин<sup>616</sup>.

Считается, что педагогические ценности объективны, т.к. формируются исторически, в ходе развития общества, образования, и фиксируются в педагогической науке как форма общественного сознания в виде специфических образов и представлений.

Многие преподаватели понимают и реально оценивают сложившуюся ситуацию. Сейчас в образовании отчетливо прослеживается эволюция теории обучения от схоластической к объяснительно-иллюстративной, а от нее – к проблемно-развивающей.

Н.Г. Чернышевский писал: «У кого не уяснены принципы во всей логической полноте и последовательности, у того не только в голове сумбур, но и в делах чепуха»<sup>617</sup>. В постсоветское время на законодательном уровне в экономике было введено множество новых механизмов и понятий, каких не было ранее (к примеру, франчайзинг, лизинг, аутсорсинг, фьючерсы, гудвилл и

---

<sup>616</sup> Леонова Л.А. Проблемы и перспективы развития экономического образования в Донецкой народной республике. С.326-331. Проблемы и пути совершенствования учебной, учебно-методической и воспитательной работы: материалы 6й научно-практ. конф. г. Донецк, 04 февраля 2016 г. – Донецк: ДонНТУ, 2016. – 679 с.

<sup>617</sup> Чернышевский Н.Г. Полн. собр. соч., т.9. - М.: Гос. изд. худ. литературы, 1944. – 355 с.

др.). Преподаватели и студенты обычно охотно пишут статьи и рефераты, используя и уточняя новые категории. И тут основная проблема заключается в том, что на практике большинство из этих экономических механизмов либо не работает, либо работает в развивающихся странах иначе, чем на Западе. Не все то, что удачно для северо-американской системы, полезно для нас. Иногда в преподавании экономических дисциплин создается большой отрыв от реальной действительности. К примеру, хеджирование, которое на основе финансовых инструментов успешно используется за рубежом, только развивается в Российской Федерации и совсем не применяется в ДНР. При этом в вузовских программах эта тема обязательно присутствует. Студенты изучают финансовые инструменты как проблемно-развивающуюся категорию. Преподаватель объясняет материал с учетом своего понимания, мировоззрения, опыта.

В последние годы предприятиями Донбасса активно внедрялись международные стандарты финансовой отчетности (МСФО), к которым, кстати, западные партнеры также приложили руку. На сегодняшний день, можно сказать однозначно, что методологическая основа, предлагаемая МСФО не подходит для развивающихся стран, а тем более для непризнанного государства. Во-первых МСФО изначально ориентирован на акционерную форму собственности и листинговые компании. Однако, после распада СССР предприятия, лишь называясь акционерными, по сути стали частными и принадлежали тому или иному олигарху. Недоступность выхода на IPO, отсутствие листинга, институтов совместного инвестирования, андеррайтинговых компаний являются причинами того, что акционерная форма собственности в развивающихся странах применяется иначе, чем на Западе.

Неразвитость институциональной среды функционирования рыночных инструментов приводит к отсутствию полноценной практики (в то время как пятая часть от всего времени обучения в вузе отводится прохождению производственной практики, где студенты адаптируются к условиям конкретного производства и приобретают соответствующие навыки).

Так, прослеживаются определенные проблемы при прохождении студентами производственной практики. Это связано с нежеланием предприятий предоставлять студентам экономическую информацию, объясняя присутствием коммерческой тайны. Если ранее в СССР такой проблемы не существовало, то при разгосударствлении собственности возникла коммерческая тайна, причины возникновения которой лежат далеко не в защите от конкуренции, а в сокрытии данных об использовании манипуляций и теневых схем. От работодателей можно было услышать, что им нужна просто талантливая молодежь с дипломом о высшем образовании и что они сами чему надо научат. Выпускник идет на предприятие, подписывает бумагу о



неразглашении коммерческой тайны и, по сути, становится заложником. В крупных корпорациях работа построена таким образом, что порой люди, сидя в одном кабинете или в соседних не знают, чем занимаются их коллеги. У каждого есть свой объем работы и своя информация, подлежащая обработке, а консолидировать эту информацию может только руководящее звено. Поэтому часто молодых людей не устраивает однообразная работа и они начинают переходить из одного предприятия на другое, так и не находя удовлетворения.

Для непризнанного государства необходимо решение множества проблем как в области экономики и финансов, так и в области образования, которое обеспечивает подготовку необходимых специалистов. Такое решение, на наш взгляд, сводится к оптимальному регулированию степени вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, по сути к усилению государственного контроля. Под государственным контролем понимается контроль со стороны государства, объектом которой являются хозяйственные процессы и денежные отношения сферы материального производства и непромышленной сферы. Государственный контроль должен обеспечить развитие новой экономики смешанного типа, то есть экономики, которая будет сочетать элементы рыночной экономики и командно-административной системы. Смешанная экономика в непризнанном государстве позволит снизить социальное расслоение в обществе, обеспечит повышение уровня социальных гарантий, снизит безработицу.

Для внедрения подобных рекомендаций и строительства новой жизни нужны новые люди с новыми знаниями, навыками, умениями. Научно-технической и трудной является задача сохранения и развития того положительного, что было в прошлом, что получило признание и приносило пользу человеку, обществу и государству.

Степень присвоения личностью педагогических ценностей зависит от состояния педагогического сознания, т.к. факт установки ценностей, той или иной педагогической идеи, педагогического явления происходит в процессе оценки ее личностью.

Профессионально-педагогическое сознание выполняет сложную регулятивную функцию: оно структурирует вокруг личности все многообразие способов учебной, методической, воспитательной, научной, общественно-педагогической деятельности. Иерархия видов деятельности педагога стимулирует развитие индивидуальности. Каждый преподаватель актуализирует часть профессиональной деятельности и те педагогические ценности, которые являются для него жизненно и профессионально необходимыми.

Многообразие педагогических ценностей обуславливает необходимость их классификации. Единой типологии нет, т. к. педагогические ценности, являясь условием и результатом соответствующей деятельности, имеют разные уровни существования. В связи с этим выделяют общественно-педагогические, профессионально-групповые и индивидуально-личностные ценности.

Общественно-педагогические ценности отражают характер и содержание ценностей, функционирующих в различных социальных системах, проявляясь в общественном сознании в форме морали, религии, философии. Это идеи, представления, нормы и правила, регламентирующие воспитательную деятельность и общение в рамках всего социума. К примеру, одним из призывов к обществу в Донецкой Народной Республике стало сочетание понятий справедливости, совести, свободы и равенства (СССР). Идеологи ДНР тем самым пытаются указать социуму на новую систему ценностей, которая не должна быть утрачена, а требует преобразования в нечто новое, но базирующееся на принципах социальной справедливости.

Профессионально-групповые ценности представляют собой совокупность идей, концепций, норм, регулирующих профессионально-педагогическую деятельность установившихся групп специалистов в рамках определенных образовательных институтов. Эти ценности выступают ориентирами педагогической деятельности. Они представляют собой познавательно-деятельностную систему, обладающую относительной стабильностью и повторяемостью. Ярким примером, демонстрирующим наличие профессионально-групповых ценностей, является кодекс этики бухгалтеров, принятый на международном уровне.

Личностно-педагогические ценности – это система ценностных ориентаций личности, сложное социально-психологическое образование, отражающее ее целевую и мотивационную направленность. Данный компонент представляет собой мировоззренческую характеристику личности. К примеру, в рыночной экономике бухгалтер-экономист должен быть сертифицированным специалистом. Преподаватель, имея такой сертификат CPA, ACCA или MBA, мотивирует студента и развивает в нем желание достичь такого же результата.

Каждый педагог, ассимилируя общественно-педагогические и профессионально-групповые ценности, строит свою личностную систему ценностей, элементы которой принимают вид аксиологических функций. К числу такого рода функций могут быть отнесены концепция формирования личности специалиста, концепция деятельности, представления о технологии построения образовательного процесса в вузе, о специфике взаимодействия со студентами, о себе как профессионале и др.

На сегодняшний день в мире сформировались различные системы образования (западная, восточная и др.), различные школы (на основе группового и индивидуального подходов), различные методы и методики обучения. Однако, на наш взгляд, говоря о падении качества образования на постсоветском пространстве, мы должны сегодня, в первую очередь, говорить о создании новой идеологии в государстве, способствующей новому восприятию молодежью необходимости образования.

Американский ученый Гарольд Стивенсон в течение десяти лет проводил исследования в области образования в СССР и признал его наиболее эффективным<sup>618</sup>. Стивенсон и его коллеги проводили изыскания не из праздного любопытства. В 70-80-е годы система образования США находилась в кризисе. Несмотря на существенные финансовые вливания, процент функционально неграмотных учеников не уменьшался. США долго жили не только за счет привозного сырья, а и результатов труда граждан других стран.

Изучая азиатские школы, Стивенсон выяснил, что в детском саду маленькие китайцы, японцы и американцы практически не отличаются друг от друга. Их интеллектуальный уровень примерно одинаков. А среди первоклашек вперед резко выдвинулись китайские ребята: они оказались более развитыми, подготовленными, самостоятельными и, что немаловажно, более сплоченными. К пятому классу разница между американскими и азиатскими детьми оказалась огромной. По данным тестирования, в области математики китайцы и японцы вырвались вперед настолько мощно, что даже самые слабые из них находились на уровне наиболее сильных американцев. Первый вывод был таким: все дело не во врожденных способностях некоторых наций к наукам (перед школой все дети были на одном уровне), а в том, как организован процесс обучения. Обнаружились следующие факты: ни оборудование школ, ни особая организация питания и развлечения детей после уроков, ни разнообразие предметов уровня знаний у школьников не повышают. Напротив, чем более насыщены школьная программа и жизнь учеников, тем хуже они успевают в учебе. Ряд базовых, академических предметов с хорошо разработанной системой преподавания гораздо полезнее множества экзотических дисциплин, заведомо бесполезных для жизни и образования учеников.

Вторым важным выводом стало то, что главным камнем преткновения для американской системы образования было отсутствие уважительного отношения в обществе и государстве к школьным успехам детей. К примеру, в

---

<sup>618</sup> Волков С. Российская школа для Америки? Стивенсон доказал, что наша система образования лучше. // Социалистическая Россия. - 2001. - №12. - С.4.

СССР идеология воспитания молодежи выражалась так: «Для нас учеба в школе – главный труд. Знак качества – отличные отметки. От нас высоких, прочных знаний ждут свершения десятой пятилетки!» И сегодня ученые подтверждают, что это была не просто идеология, в этих строках заложен глубокий смысл: вся страна следит за твоими успехами и каждая хорошая отметка идет на ее благо. Ребенок не столько сознательно, сколько подсознательно ощущал некую ответственность, сопричастность, чувствовал себя частицей всего народа.

Сегодня в системы образования развивающихся государств активно внедряется европейский опыт на основе Болонского процесса.

Цель Болонского процесса – создание единого европейского пространства высшего образования, основанного на общности фундаментальных принципов функционирования: постоянное улучшение качества высшего образования, повышение конкурентоспособности выпускников на рынке труда, рациональное сочетание академического качества и прикладного характера образовательных услуг.

Внедрение новых стандартов и реформирование образования активно критикуется отечественными специалистами. На наш взгляд, качество системы нового образования важно оценивать с точки зрения аксиологической составляющей – на сколько это реформирование способствует повышению педагогических ценностей в образовании.

Исследователи данной проблематики отмечают недостаточную организацию переподготовки педагогических кадров для работы по принципиально новым программам и курсам в условиях вариативных образовательных программ и учебников, профильного обучения. Слабо разработаны научно-методические основы диагностики качества педагогического образования. В практике подготовки учителей недостаточно учитываются региональные особенности. И что недопустимо совсем – слабая социальная защищенность педагога, пониженный социальный статус и низкий престиж профессии учителя в обществе и, как следствие, сокращение доли выпускников вузов, выбирающих профессию учителя и остающихся в школе после окончания вуза. Наиболее квалифицированные педагогические кадры уходят в высокооплачиваемые отрасли экономики, тогда как в странах ЕС, например, Финляндии, педагог имеет и высокий социальный статус, и достойную оплату труда<sup>619</sup>.

---

<sup>619</sup> Назарова С.И. Современный подход к оценке социального заказа на образование // Инновационные образовательные технологии в социо-гуманитарной сфере: история и современность: сб. материалов Междунар. науч.-практич. конф. / под науч. ред. Т.И. Сидненко. СПб.: ФГБОУ ВПО ГУСЭ, 2012. С. 126-130.

В Болонской декларации указаны шесть основных задач, решение которых, как предполагается, будет способствовать единению Европы в области образования:

- введение двухциклового обучения;
- введение кредитной системы;
- контроль качества образования;
- расширение мобильности;
- обеспечение трудоустройства выпускников;
- обеспечение привлекательности европейской системы образования<sup>620</sup>.

Кредитная система – это способ описания образовательных программ путем присвоения определенного количества кредитных единиц их компонентам и структурным элементам. ECTS – European Credit Transfer System – Европейская система взаимозачета кредитов, разработанная в рамках проекта Совета Европы. В основу ECTS положены три элемента: информация о программах обучения и результатах работы студента, соглашение между вузами-партнерами и студентом, обозначение объема работы студента.

«Академический кредит» в рамках ECTS – это универсальная единица измерения трудоемкости изучения дисциплины; мера вложенного учащимся труда в освоение знаний, за которые он отчитался. После закрепления в документах Болонского процесса общей рамки квалификаций для общеевропейского пространства высшего образования, состоящей из трех уровней (бакалавр-магистр-доктор), закономерно встал вопрос об объеме получаемого студентом образования на каждом из уровней.

Инициаторами Болонского процесса было решено определять в каждом случае «трудоемкость учебной работы». Однако не было единого подхода к определению содержания единицы трудоемкости. Часы аудиторных занятий не могли выступать в качестве универсальной единицы измерения. Это связано с тем, что отношение к аудиторным занятиям в европейских университетах весьма различное: немало вузов считают, что основное образование студент получает не в аудитории, не на лекциях и семинарах, а в ходе самостоятельной работы, при изучении рекомендованной литературы и написании эссе (рефератов, курсовых работ), во время индивидуальных собеседований по проработанному материалу с академическими тьюторами<sup>621</sup>.

---

<sup>620</sup> Стандарты и директивы для агентств гарантии качества в высшем образовании на территории Европы [Электронный ресурс]. URL: [http://orensau.ru/ru/prochiedokumenty/doc\\_view/549](http://orensau.ru/ru/prochiedokumenty/doc_view/549)

<sup>621</sup> Панасюк В.П. Многоуровневая междисциплинарная методология и концепция стандартизации в сфере образования // Ведущие идеи, подходы и механизмы разработки профессиональных стандартов педагогических работников: сб. науч. ст. / под науч. ред. В.А. Мелехина, С.И. Назаровой. СПб.: ФГНУ ИПООВ РАО, 2014. – С. 7-16.

В качестве решения проблемы было предложено учитывать общую учебную нагрузку студента, суммарное время, которое он потратил в аудитории и вне ее на овладение программой. Общая нагрузка, помимо аудиторной, включает, по европейским меркам, такие виды самостоятельной учебной работы студента, как написание эссе, рефератов, курсовых работ, лабораторные работы, практики и стажировки, подготовку к зачетам. По существующей в европейском высшем образовании традиции единицу измерения трудоемкости учебной нагрузки студента называли «академическим кредитом».

Академические кредиты нужны как для определения работодателем весомости полученных студентом знаний и навыков по каждой дисциплине, так и равным образом для того, чтобы поддерживать систему академической мобильности студентов. Благодаря академическим кредитам студент сможет в течение достаточно длительных периодов учиться в других вузах, в основном зарубежных, привозя оттуда академические кредиты, которые базовый вуз должен зачесть в счет основного образования и использовать при принятии решения о выдаче своего диплома.

Европейская система взаимозачета кредитов (ECTS) рекомендует оценивать суммарную трудоемкость дисциплин одного учебного года ровно в 60 кредитов. Исходя из этого, в семестр студент должен заработать 30 кредитов. Опираясь на график учебного процесса (17+16 недель обучения) с учетом времени, отведенного на сдачу зачетов и экзаменов (8 недель), общий баланс времени в учебном году составляет 2214 академических часов. Таким образом, 1 кредит ECTS равен примерно 37 академическим часам.

Система учета трудоемкости в академических часах, принятая в российской системе высшего профессионального образования, также является кредитной, т. к. учитывает различные виды работ студента. В отличие от российской, в западных кредитных системах в трудоемкости учитывается время, затраченное учащимся на подготовку к экзаменам и зачетам и сдачу их.

В Российской Федерации зачетной единицей, определяющей объем работы студента и преподавателя, является академический час, длительность которого определена «Типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05 апреля 2001 г. № 264, и составляет 45-50 минут. С включением Российской Федерации в Болонский процесс был предпринят ряд мер, в том числе направленных «на введение кредитной системы, сходной с ECTS».

С целью обеспечения перехода расчета учебных планов и нагрузки с аудиторных часов на зачетные единицы, совместимые с ECTS, Министерство

образования России приняло методику расчета трудоемкости основных образовательных программ высшего профессионального образования в зачетных единицах. Для обозначения универсальной единицы трудоемкости введен термин «зачетная единица» вместо европейского «академического кредита». Одна зачетная единица равна 36 академическим часам общей трудоемкости продолжительностью по 45 минут. Максимальный объем учебной нагрузки студента в неделю составляет 54 академических часа, то есть 1,5 зачетные единицы.

Подобная методика действует и в ДНР, где также ощущают влияние Болонского процесса и преодолевают такие же проблемы, которые возникают и в системе высшего экономического образования Российской Федерации. С одной стороны, «академические кредиты» способствуют интеграции системы образования с европейской, но, с другой стороны, очевидно несовершенство этой системы. Доказательством этому служит тот факт, что наполнение образовательных программ дисциплинами по одним и тем же направлениям существенно варьируется в разных вузах. Составители учебных планов закладывают в них те дисциплины, которые считают необходимыми, но их суждения порой субъективны и зависят от компетенции самих преподавателей и составителей. На наш взгляд, перечень дисциплин по каждому направлению и профилю должен регулироваться министерством образования и это является чрезвычайно важным.

Проблемы проявились и в самой Европе, когда в 2008 г., в условиях разразившегося мирового экономического кризиса и, соответственно, кризиса образования, страны зоны ЕС обратили внимание на содержание подготовки рабочих специальностей и улучшение подготовки специалистов новых рабочих специальностей. Для решения проблем обучения новым рабочим профессиям Европейская Комиссия инициировала в 2010 г. проект «Новые навыки для новых рабочих мест». Кроме того, был составлен «План по обучению новым навыкам и созданию рабочих мест в 2010 году» и начата разработка «Европейского классификатора навыков, компетенций и профессий (ESCO)»<sup>622</sup>.

Подготовка специалистов рабочих специальностей, на которую обратили внимание в ЕС, успешно реализовалась в СССР. В этой связи можно рекомендовать обратиться к опыту прошлых лет, возродить профессионально-технические училища (колледжи), а также большее внимание уделять

---

<sup>622</sup> Панасюк В.П. Многоуровневая междисциплинарная методология и концепция стандартизации в сфере образования // Ведущие идеи, подходы и механизмы разработки профессиональных стандартов педагогических работников : сб. науч. ст. / под науч. ред. В.А. Мелехина, С.И. Назаровой. СПб.: ФГНУ ИПООВ РАО, 2014. – С. 7-16.

подготовке инженерно-технических специальностей, т. к. именно они востребованы в сфере реального производства, а не виртуальных финансов.

Для создания подготовленного резерва рабочей силы, которая могла бы относительно легко войти в экономику развитых стран ЕС в период преодоления последствий мирового экономического кризиса, разработчики модернизируемой системы образования большое внимание уделяли вопросам изучения иностранных языков на всех ступенях обучения, начиная с раннего возраста. Всем государствам, и не только входящим в Европейский Союз, предписывалось и рекомендовалось вводить в учебные программы обязательное изучение двух языков с самых ранних этапов обучения.

Вопросы повышения качества образования и контроля качества в Европе также являются актуальными. За идеологию, политику образования ЕС, структуру системы оценки качества образования отвечает Европейская комиссия и Совет по критериям и показателям. Активное участие в разработке идеологии, стандартов, программ, требований к качеству образования, критериям и показателям принимают представители Европейской профсоюзной конфедерации работников образования – European Trade Union confederation of education.

Особое внимание ЕС уделяет подготовке специалистов высшего образования и рабочих профессий по программам Европейского Союза в бывших республиках СССР на основе специально разработанного проекта (документа) «Восточное измерение: повышение активности молодежи и ее мобильности». Для подготовки молодых специалистов с высшим образованием в странах третьего мира (имеется в виду страны Восточной Европы, Россия, бывшие союзные республики – Украина, Белоруссия, Литва, Молдова, Грузия, Армения), направленных на удовлетворение потребностей экономики развитых стран ЕС в будущем и разрушения систем образования в вышеназванных государствах, в 2011 г. наблюдательной группой по Болонскому процессу (BFUG) был разработан план «Европейская интеграция граждан третьих стран». Основные рекомендации для государств «третьих стран» были следующими: вооружить учителей и руководителей школ методами работы в многонациональных коллективах, повысить посещаемость школ детьми мигрантов, привлекать в школы, желательно, преподавателей из числа мигрантов и др.<sup>623</sup>.

---

<sup>623</sup> Панасюк В.П. Многоуровневая междисциплинарная методология и концепция стандартизации в сфере образования // Ведущие идеи, подходы и механизмы разработки профессиональных стандартов педагогических работников: сб. науч. ст. / под науч. ред. В.А. Мелехина, С.И. Назаровой. СПб.: ФГНУ ИПООВ РАО, 2014. - С. 7-16.



Времена меняются, и сегодня такая политика Европы по отношению к отечественному образованию рассматривается как вызов.

В качестве недостатков действующей системы образования указывают увлечение опытом зарубежных университетов и игнорирование собственного надежного, проверенного временем опыта подготовки высококлассных специалистов разного уровня (присоединение России к Болонскому процессу, с одной стороны, открывает еще не совсем ясные перспективы, а с другой – несет вполне реальные угрозы ввиду неравноценности условий российских и западных университетов, а также необоснованного перехода от отработанной системы, признанной в свое время лучшей, к проблематичной)<sup>624</sup>.

Сегодня аксиология качества образования содержит противоречие между колоссальными возможностями по воздействию на социальную организацию и сознание человека, предоставляемыми новыми информационными технологиями, с одной стороны, и угрозами их использования в деструктивных по отношению к индивидууму, социальной группе, нации, всему человечеству целях – с другой.

Информационная опасность имеет множество форм своего проявления, которые подменяют реальность и ценности, манипулируют сознанием и поведением людей. Компьютеризация породила и качественно новые явления, например, интеллектуальную эрозию, дебилизацию, вызываемую компьютерными играми, потерю грамотности, псевдообразование, не требующее работы мысли учащегося.

В социальном аспекте такая угроза чревата, в первую очередь, возможностью утраты личностью, группой, обществом своих субъектных качеств и сознания позитивной (по отношению к данной стране, обществу, политической системе) идентичности.

Важной особенностью современности является предоставляемая новейшими информационно-телекоммуникационными технологиями возможность практически неконтролируемого национальными правительствами трансграничного перемещения информации. Трансграничное информационное воздействие разрушает традиционно складывающиеся общественные связи и делает саму общественную систему неустойчивой и внутренне разбалансированной. Это усиление воздействия информации связано с тем, что «знания и информация становятся стратегическими ресурсами и

---

<sup>624</sup> Орехов В.Д. Прогнозирование развития человечества с учетом фактора знания: Моногр. – Жуковский: МИМ ЛИНК, 2015. – 210 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://world-evolution.ru/monografiya/>

агентом трансформации постиндустриального общества»<sup>625</sup>. В результате набирают обороты процессы информационной интервенции – захвата культурного, экономического, образовательного и других пространств одного общества другими, внешними потоками информации, что трактуется как информационная война. «Вместе со становлением информационных сообществ, – пишет по этому поводу А.И. Субетто, – появился феномен информационных войн, направленных на разрушение социогенетических механизмов развития отдельных обществ и цивилизаций, в том числе национально-этических архетипов, сложившихся систем ценностей и нравственности...»<sup>626</sup> Вместе с этим появилось информационное оружие, используемое не только против структур управления государством, экономикой и вооруженными силами, но и против общества, группы, отдельной личности.

В этой связи аксиологическая составляющая качества образования включает не только педагогические ценности, зависящие от опыта профессорско-преподавательского состава, но и переплетается с технологическим, эвристическим и другими компонентами. Сегодня процесс образования непосредственно зависит от регламента обучения, навязываемого международными интеграционными процессами в образовании (Болонский процесс), а также от информационного обеспечения, которое требует особой цензуры в развивающихся странах, поскольку существует угроза подмены ценностей.

Сложившаяся ситуация требует поиска решений и разработки направлений повышения качества высшего образования. Одним из таких направлений может стать внедрение в ДНР новых образовательных программ совместно с вузами Российской Федерации. Реализации таких программ будет способствовать подготовке конкурентоспособных и практико-ориентированных выпускников, готовых к инновационной профессиональной деятельности. В рамках программ необходимо предоставить обучающимся возможность выбора различных профилей подготовки и специализаций на стыке перспективных направлений, углубленного изучения учебных курсов, расширить доступ обучающихся к современным образовательным технологиям и средствам обучения, разработать учебно-методические материалы, ориентированные на подготовку и оценку необходимых компетенций.

В сложившихся условиях ДНР сможет стать экспериментальной площадкой для апробации технологии образования, восстановленной по

---

<sup>625</sup> Белл, Д. Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе / Д. Белл. – М.: Прогресс, 1986. – С.110- 123.

<sup>626</sup> Субетто А.И. Основные тенденции развития образования в XX веке / А.И. Субетто // Образование и социальное развитие региона. – Барнаул. – 2003. – № 1–2. – С.21-27, С. 14.

старым советским лекалам с элементами внедрения современных методов обучения, электронных образовательных порталов, платформ и др. Особое внимание в системе образования ДНР необходимо уделить усилению связей между теорией и практикой. Потребность в высококвалифицированных кадрах должна удовлетворяться образовательными учреждениями, находящимися в тесном контакте с предприятиями и государственными органами, обеспечивающими заказ на их подготовку.

Повышение качества высшего образования напрямую зависит от идеологии государства. Советский Союз разрушен и назад дороги нет, страна пережила варварскую приватизацию. К сожалению, в России национализация крупных предприятий приведет сегодня к еще большему ухудшению экономической ситуации и снижению уровня жизни. Однако иные возможности имеются у непризнанного государства. В сложившихся условиях, на наш взгляд, существуют предпосылки для создания новой общественно-политической системы, идеология которой должна быть направлена на такие первоочередные задачи:

- сохранить имеющийся промышленный и научный потенциал;
- повысить качество высшего образования;
- создать социально-ориентированную экономику.

Для решения задач национальной безопасности в области воспитания и образования необходимо повышение роли образовательных организаций в воспитании молодежи как ответственных граждан на основе традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, привитие подрастающему поколению любви к Отчизне, гордости за свою Родину, формирование желаний и готовности защищать страну в случае необходимости, стремления способствовать процветанию Отечества. С одной стороны, Болонский процесс способствовал европейской интеграции, но с другой стороны привел к возникновению недостатков в системе образования. Так, составители учебных планов закладывают в них те дисциплины, которые считают необходимыми, но выбор этот также зависит от их компетенции и знаний. Это привело к тому, что по одним и тем же направлениям в вузах преподаются разные дисциплины и возникают отличия в качестве образования. В связи с этим предлагается уменьшить разновариантность профилей и перечень дисциплин по каждому из них согласовывать на уровне министерства образования. ДНР сможет стать экспериментальной площадкой для апробации технологии образования, восстановленной по старым советским лекалам с элементами внедрения современных методов обучения, электронных образовательных порталов, платформ и др.

## Выводы к главе 4

Первым общим итогом рассмотрения состояния социально-правовой обстановки в Донецкой Народной Республике является вывод о том, что начавшаяся в результате распада СССР промышленно-экономическая и социальная деградация Донбасса, в силу:

а) отсутствия на государственном уровне потребности в предлагаемом объеме добычи и переработки полезных ископаемых, продукции металлургической, химической, машиностроительной, строительной и др. видов промышленности;

б) отсутствия перспективных планов развития регионально-значимых производств продовольствия, товаров и услуг;

в) заинтересованности отдельных лиц и групп в истощающей эксплуатации всех (включая людские) ресурсов региона;

г) отсутствия государственной программы переподготовки и трудоустройства кадров,

привела к:

а) снижению загруженности, вплоть до закрытия градообразующих предприятий;

б) уменьшению населения региона с накоплением значительной массы людей, зависящих от социального обеспечения;

в) общему росту социального напряжения.

Предваряющим события 2013 – 2014 гг. явилось:

а) сокращение возможностей региона по обеспечению требований к нему со стороны различных финансовых промышленных групп, что обострило борьбу между ними;

б) усиление поляризации населения по уровню доходов и возможностей заработка;

в) рост всех видов преступности, среди которых опережающими темпами росла корыстная и коррупционная преступность.

В этом свете события 2014 г. в Донбассе следует рассматривать скорее как антиолигархические и античиновничьи (антикоррупционные), при этом политическая окраска (украинского национализма, насильственной украинизации) олигархов и чиновников была значима, однако факультативна. Существенным же фактором являлось наличие альтернативы сложившемуся порядку вещей: противодействие деградации региона через интеграцию в РФ.

Именно поэтому принятие/непринятие Республики, в том числе и в виде отъезда, определялось в первую очередь материальными факторами и уровнем

интегрированности в государственные и негосударственные украинские структуры. Идеальный же фактор в принятии решения оказался значим у намного меньшего количества лиц, решения которых не определялись такими факторами, как материальное обеспечение и интегрированность в украинские структуры. Для лиц, материальное и социальное положение которых не позволяло им (вне идейного фактора) более-менее комфортно переехать в другое место, оставался небольшой набор возможностей: по возможности интегрироваться в новую формацию либо программы беженцев (переселенцев) на Украину, в РФ, Беларусь etc. Конечным результатом явилось увеличение доли маргинального слоя в общем населении ДНР. Соответственно, этот фактор повлиял на изменение как структуры преступности (сдвиг в сторону насильственной, насильственно-корыстной), так и объекта посягательств (увеличение доли виктимных по социальному статусу жертв; примитивизация материальных объектов до уровня составляющих, пригодных для быстрого оборота и разрушающие методы их изъятия).

Вторым релевантным выводом следует считать тезис о том, что экономическое состояние Донбасса, характерное для старопромышленных регионов<sup>627</sup>, находящихся в периоде депрессивного развития<sup>628</sup>, привело к консервации не только экономических и социальных отношений, но и формированию специфического консервативного утилитарно-технократического склада мышления. Этот фактор влияет на структуру преступности, в которой насилие чаще носит прагматично-прикладной характер по отношению к экономической составляющей. Влияние на объект посягательства аналогично вышеописанному: сведение материальных объектов до уровня пригодных для быстрого оборота составляющих с разрушающими

---

<sup>627</sup> **Для справки:** старопромышленные регионы характеризуются наличием добывающих, перерабатывающих отраслей и отраслей тяжелой промышленности. Они имеют развитую транспортную инфраструктуру, высокую селитебную нагрузку (часть территории населенного пункта, предназначенная для размещения жилой, общественной, деловой и рекреационной зон, а также отдельных частей инженерной и транспортной инфраструктур, других объектов, размещение и деятельность которых не оказывает воздействия, требующего специальных санитарно-защитных зон) и нарушенные в результате горной добычи ландшафты. В развитии старопромышленных регионов можно выделить 3 основных этапа: 1) возникновение и регионализация; 2) расцвет; 3) депрессивное состояние. Депрессивное положение старопромышленных регионов является отражением постепенной утраты полученных в результате быстрого развития на первых двух этапах технологических преимуществ, изменения локализационных предпочтений индустриальных производств последующих технологических волн и устарения накопленного производственного потенциала.

<sup>628</sup> **Для справки:** депрессивное состояние старопромышленных регионов характеризуется: а) спадом и утратой лидирующего положения как хозяйственных, финансовых и технологических центров, развивающимся на фоне инерции и консервации традиционных социально-экономических структур; б) тем, что «лидирующие» отрасли индустриальных комплексов становятся основным фактором инерции, сдерживающим структурную перестройку, и становятся «полюсами упадка», распространяющими негативный эффект на весь социально-экономический комплекс.

методами их получения. Данный фактор существенных качественных изменений в связи с событиями 2013-2015 гг. на Донбассе не претерпел. В количественном отношении его влияния на уровень преступности можно констатировать определенное увеличение, оценить которое в цифровом исчислении не представляется возможным.

В 2016 г. была отмечена общая позитивная тенденция в экономической и, в большей степени, социальной сферах. Однако общий деструктивный тренд, заданный длящимися событиями, генетически связанными с: а) отсутствием капиталовложений в развитие промышленности региона с момента распада СССР; б) начавшимися беспорядками в г. Киеве в ноябре 2013 г.; в) боевыми действиями на территории бывшей Донецкой области с украинской оккупацией более 2/3 ее территории и перманентным разрушением инфраструктуры Донецкой Народной Республики – до сих пор не преодолен. В первую очередь это сказалось на экономике и управлении (включая кадровое обеспечение) региона, также на изменении структуры населения и снижении его общего жизненного уровня. Этот фактор является одним из фундаментальных для понимания причин и условий преступности в Донецкой Народной Республике:

- первоначальная возможность применения насилия, в том числе с использованием легкодоступного оружия, которая в настоящее время не преодолена, хотя и регистрируется устойчивое снижение опасной и особо опасной преступности;

- упрощенные, в том числе и разрушающие, способы совершения корыстных преступлений;

- постепенное развитие и укрепление структурно-логистических связей для формирования экономических и коррупционных преступлений;

- высокая доля латентности, неочевидности преступлений, снижение уровня оперативно-разыскной деятельности и качества следственной работы, в том числе обусловленных дефицитом квалифицированных кадров;

- частично неупорядоченный и асистемный характер законотворчества, также отражающий компетенционный, профессиональный уровень законодателя.

В 2016 г. в Донецкой Народной Республике зафиксировано более интенсивное развитие социальной сферы, чем промышленной, что в совокупности с уже имеющейся значительной социальной нагрузкой, формирует дефицитный бюджет и «разрывы» в доходах населения. Это компенсируется повышением налогового бремени и жесткостью действий фискальной службы и приводит к росту цен, в том числе и на товары первой необходимости. В соответствии с фундаментальной криминологической закономерностью это приводит к повышению корыстной преступности.

В этом также отражаются фундаментальные криминологические закономерности прямой связи между повышением уровня преступности и увеличением плотности населения (271,1 чел. на 1 км. кв.), уровнем промышленного развития, миграцией населения и доступностью оружия.

При этом в 2018 г. базовые виды безопасности государства претерпевают изменения:

- продовольственная и товарами первой необходимости - постепенно улучшается, однако не достигнута (нет полного самообеспечения);

- экологическая – ухудшена в сравнении с 2015 г.;

- санитарно-эпидемиологическая – в 2016 г. ухудшена (рост инфекционных заболеваний социально-значимыми болезнями (туберкулез, ВИЧ-СПИД и т.п.) и неинфекционными – кардиологическими и онкологическими) в сравнении с 2015 г., и к концу 2018 г. негативная тенденция скорее остановлена, чем изменена;

- инфраструктурная – частично имеется, требует (прежде всего в силу боевых действий) постоянных восстановительных работ, а в перспективе – значительных капиталовложений;

- информационная – улучшилась (в связи с активной деятельностью министерств связи и информации).

Третьим, значимым для понимания социально-правовой ситуации в ДНР является вывод о комплексе особенностей региона:

Условия географического положения: ландшафтно-географическое положение ДНР способствует нелегальному перемещению товаров как по территории ДНР, так и транзитом через нее. Этому благоприятствует нахождение между двух государств (РФ и Украиной), находящихся в состоянии конфронтации в сфере торгово-экономических и транспортно-транзитных отношений. Существенным, но ограниченным во времени фактором, является недостаточная оборудованность границ между ДНР и Украиной.

Демографические показатели: преимущественно белая европеоидная раса, южные славяне с примесью северных и азиатской крови, достаточно образованные и обученные с общей тенденцией к инвалидизации (в силу значительного количества опасных и вредных производств) и старению (в 2012 г. доля соотношение лиц второго десятка жизни и шестого, т.е. начинающих и заканчивающих трудовой путь составляло 1 к 2) населения, отрицательным приростом и отрицательной миграцией, стабильно низким индексом качества жизни. Преобладает городское население. Такая демографическая структура оказывает большую нагрузку на социальные статьи расходов республиканского бюджета и формирует значительную группу потенциальных жертв прежде всего корыстных и корыстно-

насильственных преступлений. Фактор существенной урбанизированности региона сам по себе является условием роста всех видов преступности.

Экономическая характеристика: фактическое экономическое состояние в результате имевших место (и не завершенных) событий малоудовлетворительное: значительная часть технологических цепочек разорвана, имеется отток квалифицированных кадров, что приводит к спаду производства и вызывает рост безработицы. Эти факторы связаны между собой и оба являются самостоятельными причинами роста всех видов преступности, прежде всего корыстных.

Транспортная и связанная инфраструктура: Донецкий регион представляет собой часть транзитного пути из ЕС в РФ, страны Ближнего и Дальнего Востока и обратно: колесного, железнодорожного и трубопроводного. Состояние транспортной и связанной инфраструктуры в силу боевых действий существенно ухудшено и требует ряда специальных мероприятий (разминирование, восстановление). Этот фактор ухудшает криминальную обстановку за счет удорожания товаров трудностями их доставки, уменьшением количества альтернатив транспортировки, т.е. в определенной мере монополизацией перевозок. Это приводит к ухудшению социальной ситуации за счет роста цен и к криминализации отношений в системе транспортной инфраструктуры.

Характеристика административно-управленческой системы: формирование данной системы не окончено, т.е. целостности и завершенности нет, отсюда элементы структурной нестабильности и организационной неустойчивости, что приводит к определенной рассогласованности в формировании целей и задач как государственного строительства в целом, так и борьбы с преступностью в частности. Данный фактор наиболее значим для коррупционных преступлений. В целом система выглядит избыточной и перегруженной, зарегулированной, что в целом приводит к деформации управленческих вертикалей и горизонталей.

Нормативная правовая база: находится в стадии формирования, которое происходит не вполне системно. Часть принимаемых нормативных правовых актов (НПА) отражает интересы отдельных групп. Имеется практика принятия «обслуживающих» НПА в отсутствие «базовых». Полномочия и компетенция структур законодательной и исполнительной ветвей власти прописаны недостаточно отчетливо, формируя предпосылки для дублирования и возникновения конфликта интересов. Данный фактор наиболее значим для коррупционных преступлений и преступлений против собственности.



Социальные показатели: основные социальные показатели (структура занятости, уровень безработицы, благосостояние населения) свидетельствуют о снижении уровня и качества жизни населения ДНР по сравнению с довоенным периодом. Учитывая индекс потребительских цен в динамике, социально-гуманитарное состояние региона можно классифицировать как удовлетворительное. Этот фактор влияет на все виды преступности.

Здравоохранение: существующий кадровый ресурс ослаблен «вымыванием» квалифицированных кадров в результате происходящих военных действий. Также пострадала и инфраструктура здравоохранения и уровень обеспеченности как лекарственными препаратами, так и расходными материалами всех видов. Это существенным образом сказалось на заболеваемости прежде всего «социальными» болезнями: туберкулезом, заболеваниями, передающимися половым путем и др.

Религиозно-конфессиональная характеристика: население преимущественно религиозно-конфессионально однородно, доминирует православие (Московский патриархат), существенно представлен мусульманский элемент. Имеются различного рода протестантские общины (свидетели Иеговы, баптисты и т.п.). Выраженных религиозно-конфессиональных противоречий нет.

Этническая характеристика: этнический состав населения не вполне однороден: по данным переписи населения Украины 2001 г. более 74% населения Донецкой области назвали родным русский язык. По инициативе правительства унитарной Украины, образование в Донецкой области после получения независимости Украиной, подвергалось быстрой, насильственной и диспропорциональной украинизации. Этот существенный сепарирующий фактор, который неоднократно был использован ранее, до сих пор сохранил свою актуальность.

Государство считается состоявшимся только в том случае, когда общество устраивает созданная им система социальной защиты, основой которой являются государственные социальные стандарты. Она определяется и корректируется в результате реализации государственной социальной политики. Формирование последней в период военно-политического конфликта становится одной из ключевых государственных задач, направленной на установление социальных параметров качества жизни населения нового государства.

Как показало исследование пятилетнего опыта разработки и реализации собственной государственной социальной политики, в ДНР не удалось в полной мере создать комплексную, устойчивую и достойную систему

социальной защиты населения. Это обусловлено различными причинами, главными из которых можно назвать политико-экономическую неопределенность будущего государства с особым статусом, низкий уровень бюджетно-налоговой (фискальной) самообеспеченности, неукомплектованность и недостаточный квалификационный уровень государственных служащих, отвечающих за формирование и реализацию государственной социальной политики.

Пройденный этап обретения государственности отметился установлением системы социальной защиты населения, построенной на основе социальной помощи с минимальным учетом параметров социального обеспечения и страхования, что делает данную систему крайне неустойчивой. В этой нише государственной ответственности предстоит сделать еще очень много, уделив особое внимание разработке основных государственных социальных стандартов, обеспечивающих достойный уровень жизни, совершенствованию нормативной правовой базы социальной политики и обновлению институционального подхода к управлению социальной защитой населения.

Особое внимание необходимо уделить системе образования ДНР, в которой, в первую очередь, требуется усиление связей между теорией и практикой. Потребность в высококвалифицированных кадрах должна удовлетворяться образовательными учреждениями, находящимися в тесном контакте с предприятиями и государственными органами, обеспечивающими заказ на их подготовку.

В сложившихся условиях имеются предпосылки для создания новой общественно-политической системы, идеология которой должна быть направлена на такие первоочередные задачи: сохранение промышленного и научного потенциала; повышение качества высшего образования; создание социально-ориентированной экономики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

*Начиная с определенной точки, возврат уже невозможен. Этой точки надо достичь.  
Франц Кафка*

Рассматривая общество как систему и как большую социальную группу, состоящую из некоторого количества крупных и небольших социальных групп, зададимся вопросом: как и когда поведение массы изменяет свой общий тренд, приводя через ряд этапов к формированию нового общественного договора. При этом возникают вопросы о критической массе и ее необходимости, об изменении регуляторов поведения и реакции власти на них и многие другие. Ни положительного, ни отрицательного ответа на главный вопрос дать все еще нельзя. Трансформация продолжается и новый общественный договор частично уже заключен, частично проходит апробацию, частично – еще формируется. Во многом этот процесс обусловлен тем, что:

- пройдены основные, значимые этапы становления государственности, главные внутренние и внешние свойства государства сформированы, их признаки явны, не вызывают сомнений и далее речь идет только об их упрочении и развитии;

- первичная деструктивная дестабилизация регуляторов поведения, закрепленных в том числе и в прежнем общественном договоре, по большей части преодолена, а наиболее значимым наследием являются бюрократия и коррупция; однако они вызывают не только реакцию органов власти и правоохранительных органов, но и широкий общественный резонанс, что говорит в пользу дрящегося процесса формирования нового общественного договора;

- общая социально-экономическая стагнация с уменьшением занятости, ростом оборота оружия и наркотиков завершена; общие характеристики преступности активно дрейфуют к криминологическим закономерностям стабильного общества.

Как показал опыт формирования и существования нового государственного образования, для смены общественного договора значимы:

- ситуативная актуальность как принятия, так и внесения изменений в нормативную правовую базу формирующегося государства; действительно, часть правовых актов принималась как основа государственности (Конституция), а часть – как реакция на текущие процессы и стремление их не только упорядочить, но и направить в единственно необходимое русло – на пользу становлению независимости и суверенитета;

- скорость принятия нормативных правовых актов обусловлена остротой

конфликта между старым и новым общественными договорами; это требование порождает определенную несовершенство и незавершенность законотворчества, компенсируемую удовлетворением актуального общественного запроса;

- решительность действий, которая может выражаться в виде строгих мер и жестких действий, предупреждает деструктивные возможности, обусловленные потерей темпа перемен и частой сменой лидеров.

Пять лет для формирования полноценного государства недостаточно. Это период, когда ошибок больше, чем достижений. Но это вынужденные ошибки, спровоцированные отсутствием опыта и квалификации, кадровым и ресурсным дефицитом. Это ошибки субъекта, который впервые берется за решение задачи, о которой у него минимум информации, компетенций и средств, при этом все его действия и решения осуществляются в условиях неустойчивой внешней и внутренней среды. Конечно же в таких условиях ошибки неизбежны, но ключевым в данной ситуации является не их наличие, а действия власти по их пониманию, признанию и устранению. Поэтому ни оправдывать ошибки, ни «закрывать глаза» на них однозначно нельзя, а даже наоборот, следует говорить о них открыто и не переставать искать возможности для их устранения, профилактики и недопущения проявления в будущем.

Осознать то, что не получилось, разработать эффективные механизмы устранения допущенных ошибок и создания условий для последующего У2-развития экономики – вот целевые задачи следующей пятилетки. Период «сохранить и не растерять» закончился, и начался период, когда необходимо действовать. Запрос общества на качественное государственное управление давно сформирован, а требования проведения социально ориентированной экономической политики, направленной на широкомасштабное и диверсифицированное экономическое развитие уже выдвинуты. Поэтому в следующие пять лет основное внимание должно быть уделено демаргинализации экономической политики в системе управления государством, выводу ее совместно с социальной политикой в приоритетную зону общегосударственной политики, в том числе через внедрение стратегического планирования социально-экономического развития государства.

Особое внимание должно быть уделено созданию благоприятных условий для развития системы науки Республики. От этого зависит не только инновационный потенциал экономики, но качество принятия управленческих решений во всех сферах государственного управления. Последнее относится как к повышению уровня квалификации органов государственной власти, так и подготовке специалистов для всех секторов экономики Республики.

Социальная защита населения всегда была и остается приоритетом любой государственной политики. Государственная политика в любой другой сфере – экономической, экологической, правовой, научно-технической, демографической и т.д. – преследует одну цель – обеспечить максимально возможный уровень социальной защищенности населения, ключевым индикатором которой является прожиточный минимум, формируемый на основе потребительской корзины.

Оценка достигнутых за первую пятилетку самостоятельности результатов показывает, что государству не удалось в полной мере решить проблему правильного расчета и полного обеспечения прожиточного минимума, способного гарантировать человеку комплекс товаров и услуг, необходимый для его физического и социального развития. Пока государственная социальная политика ограничилась установлением социальных пособий различным группам населения, размер которых не зависит от реального прожиточного минимума в Республике.

Споры о целесообразности внедрения и использования Болонской системы организации образования не утихают уже несколько десятков лет. С одной стороны, Болонский процесс способствовал европейской интеграции постсоветского образовательного пространства, но с другой стороны, привел к возникновению недостатков в системе образования. Так, составители учебных планов закладывают в них те дисциплины, которые считают необходимыми, но выбор этот также зависит от их компетенции и знаний. Это привело к тому, что по одним и тем же направлениям в вузах преподаются разные дисциплины и возникают различия в качестве образования. В связи с этим предлагается уменьшить разноразнообразие профилей и перечень дисциплин по каждому из них согласовывать на уровне министерства образования. ДНР сможет стать экспериментальной площадкой для апробации технологии образования, восстановленной по старым советским лекалам с элементами внедрения современных методов обучения, электронных образовательных порталов, платформ и др. Особое внимание в системе образования ДНР необходимо уделить усилению связей между теорией и практикой. Потребность в высококвалифицированных кадрах должна удовлетворяться образовательными учреждениями, находящимися в тесном контакте с предприятиями и государственными органами, обеспечивающими заказ на их подготовку.

В сложившихся условиях имеются предпосылки для создания новой общественно-политической системы, в основе которой лежат идеи новой индустриализации, социальной экономики, интеллектуального, культурного и физического развития человека.

Научное издание

На пути к новой государственности: экономические и социально-правовые  
трансформации

Коллективная монография

Коллектив авторов:

В.В. Седнев, Е.В. Котов, А.В. Войтов,  
Н.И. Котова, Л.А. Леонова, И.В. Грабовская

под общ. ред. Л.Б. Костровец, Л.Г. Бордюгова.

Оригинал-макет: ООО "НПП "Фолиант"

Подписано в печать 06.09.19 г. Формат 60x84 1/16  
Бумага офсетная. Гарнитура Times. Печать лазерная.

Усл. печ. листов 19,35 Уч.-изд. л. 20,81

Заказ № 18/19 Тираж 300 экз.

ISBN 978-5-6043145-8-6

Цена – свободная

Издательство ООО "НПП "Фолиант"

346332, Россия, г. Донецк, ул. Шевченко, 12

Контактный телефон: +79515029229

E-mail: ooo.foliant@bk.ru

ООО "НПП "Фолиант", 2019.

Свидетельство о государственной регистрации

61№008044237 от 30.09.2016 г.

Отпечатано в "Цифровая типография"

(ФЛП Артамонов Д.А.)

г. Донецк, ул. Артема, 138 а,

Тел.: 0714078530

Свидетельство о регистрации ДНР

серия АА02 № 51150 от 9 февраля 2015 г.

ISBN 978-5-6043145-8-6



9 785604 314586