

УДК 342.1

## ПАТРОНАЖНЫЕ ТЕРРИТОРИИ РОССИИ: СУВЕРЕННЫЙ СЕГМЕНТ

© 2020 г. А.Н. Нифанов

Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University  
Belgorod State University  
85, Pobedy str.,  
Belgorod, 308015

*В статье предложен к введению в научный оборот термин «патронажная территория». В этой связи рассмотрены взаимоотношения Российской Федерации с Абхазией, Южной Осетией, Донецкой Народной Республикой и Луганской Народной Республикой. Рассмотрены институты территории, суверенитета, правопреемства, гражданства. Сделан вывод, что патронажными являются территории, артикулировавшие претензию на свое политико-территориальное самоопределение, и в отношении граждан которых Россия проявляет гуманитарное покровительство и осуществляет защиту.*

**Ключевые слова:** территория, патронажная территория, суверенитет, межгосударственный договор, конституция, гражданство, правопреемство, соотечественники.

*The article proposes to introduce the term «patronage territory» into scientific use. In this regard, the relations of the Russian Federation with Abkhazia, South Ossetia, the Donetsk people's Republic and the Luhansk people's Republic are considered. The institutions of territory, sovereignty, succession, and citizenship are considered. It is concluded that patronage territories are territories that have articulated a claim to their political and territorial self-determination, and in respect of whose citizens Russia shows humanitarian protection and protection.*

**Keywords:** territory, patronage territory, sovereignty, interstate agreement, constitution, citizenship, succession, compatriots.

Разработка универсальной конституционно-правовой теории территории, способной к рецепции широкой специфики публично-территориальной организации государств мира, связана, помимо прочего, с обоснованием новых методологических подходов к познанию конституционно-правового феномена территории и закономерностей его развития, выработкой соответствующего научного инструментария, его терминологической и понятийной, видовой и режимно-обусловленной подпиткой.

Проблемы территории в ее правовом измерении освещены в работах таких ученых как С.Н. Бабурин [1], Ю.Г. Барсегов [2], И.Н. Барциц [3], Л.И. Волова [4], Б.М. Клименко [5], В.А. Ржевский [6], А.С. Саломаткин [7] А.Н. Чертков [8] и мн. др. Сохраняя исследовательскую преемственность, каждый из авторов привнес в понимание территории собственную научную огранку. При этом в виду своей правовой полиаспектности феномен территории с изыскательских позиций остался столь же привлекательным и благодатным.

В этой связи считаем важным обратить внимание на образование на постсоветском пространстве патронажных по отношению к Российской Федерации территорий. К таковым предлагаем относить территории, которые в конституционно-правовом порядке определяют собственный статус, взаимоотношения с государством частью которого де-юре являлись или являются, а также выстраивают государственные связи с Российской Федерацией. В этой связи целесообразно рассмотреть Абхазию, Южную Осетию, а также Донецкую Народную Республику и Луганскую Народную Республику.

Особое отношения Российской Федерации к первым двум из указанных республик, выразилось в официальном документе законодательного органа власти. 21 марта 2008 г. было представлено Заявление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О политике Российской Федерации в отношении Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья». В нем отмечено, что после одностороннего провозглашения независимости Косово для Российской Федерации возникла необходимость скорректировать свою политику в отношении Абхазии и Южной Осетии исходя из волеизъявления проживающего там населения.

Государственная Дума уважает суверенитет и территориальную целостность Грузии в рамках ее международно признанных границ. Вместе с тем депутаты Государственной Думы считают, что начавшийся процесс признания Косово идет вразрез с нормами международного права. Абхазия и Южная Осетия, построившие за годы своей фактической независимости демократические государства со всеми атрибутами власти, имеют гораздо больше оснований претендовать на международное признание, чем Косово.

Государственная Дума убеждена, что Российская Федерация должна решительно противодействовать любым попыткам внешнего политического, экономического и военного давления на Абхазию и Южную Осетию.

Депутаты Государственной Думы обратились к федеральным органам исполнительной власти с призывом усилить поддержку граждан Российской Федерации, проживающих в Абхазии и Южной Осетии, рассмотреть вопрос об открытии российских миссий на территориях Абхазии и Южной Осетии, изучить возможность введения на границе между Российской Федерацией и Абхазией, Российской Федерацией и Южной Осетией максимально упрощенного порядка пересечения границы. Одновременно с этим депутаты Государственной Думы выступили за активизацию всестороннего социально-экономического и гуманитарного сотрудничества субъектов Российской Федерации с Абхазией и Южной Осетией.

Государственная Дума заявила о необходимости сохранения существующего формата присутствия миротворческих сил в зонах грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов до их урегулирования на основе взаимоприемлемых договоренностей.

Депутаты Государственной Думы обратились к Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о целесообразности признания независимости Абхазии и Южной Осетии.

Отметим, что данное заявление было сделано до конфликтной ситуации августа 2008 г., а 26 августа 2008 г. последовали указы Президента РФ о признании Республики Абхазия и Республики Южная Осетия.

Дальнейшее развитие отношений Российской Федерации с республиками Абхазия и Южная Осетия можно проследить по заключаемым межгосударственным соглашениям, а также принимаемым в этой связи в России нормативным правовым актам. К примеру, в структуре органов государственной власти России созданы специальные структуры, ответственные за реализацию установленных договоренностей. Это Управление Президента Российской Федерации по социально-экономическому сотрудничеству с государствами-участниками Содружества Независимых Государств, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия, уполномоченные органы, ответственные за реализацию Договора между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве от 24 ноября 2014 г., а также федеральные органы исполнительной власти, ответственные за исполнение положений Договора между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 г.

Полагаем, доводами в пользу патронажных отношений Российской Федерации с республиками Абхазия и Южная Осетия являются следующие аспекты, указывающие на заинтересованную помощь со стороны России:

- взаимные безвизовые поездки граждан;
- создание и функционирование на территории республик Абхазия и Южная Осетия объединенных российских военных баз;
- совместные усилия в охране государственной границы;
- создание и функционирование на территории Абхазии специализированного таможенного органа;
- учреждение посольств Российской Федерации в Республике Абхазия и Республике Южная Осетия;
- участие России в социально-экономическом секторе республик (пенсионные отношения и торговля).

В остальном отметим, что иные отношения России с заявленными республиками складываются на основе стандартных отношений в различных отраслях.

Далее рассмотрим аналогичный статус территорий Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) и Луганской Народной Республики (далее – ЛНР). Они юридически реализуют свое право на самостоятельное развитие в результате Минских договоренностей между представителями Украины, ДНР, ЛНР, Россией и ОБСЕ от 5 сентября 2014 г., когда было подписано Соглашение о мирном урегулировании военного конфликта на Украине и обеспечении Украиной на законодательном уровне «особого статуса» ДНР и ЛНР.

Верховные Советы ДНР и ЛНР провозгласили свою независимость от Украины в 2014 г. На подконтрольной им территории были проведены референдумы о самоопределении Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, которые не были признаны ни одним государством.

Верховными Советами обеих республик в мае 2014 г. были приняты новые конституции, по которым обе республики объявлялись суверенными государствами [9, с. 17-27].

Отметим, что в отличие от иных патронажных территорий в ДНР и ЛНР отсутствует военный российский контингент, а в пользу нашего тезиса о том, что это также патронажные для России территории, на наш взгляд, свидетельствуют следующие факты.

Во-первых, это создание на основании распоряжения Правительства России от 15 декабря 2014 г. № 2537-р Межведомственной комиссии по оказанию гуманитарной поддержки пострадавшим территориям юго-восточных районов Донецкой и Луганской областей Украины с учетом обстоятельств крайней необходимости, обусловленных сложившейся критической гуманитарной ситуацией в юго-восточных районах Донецкой и Луганской областей Украины, а также принимая во внимание массовые обращения граждан и организаций об оказании гуманитарной помощи пострадавшим территориям.

Во-вторых, российская финансовая помощь гражданам Украины, прибывшим из Донецкой и Луганской областей Украины в Россию. В 2015 г. на основании распоряжения Правительства РФ из федерального бюджета бюджету Сахалинской области был предоставлен межбюджетный трансферт для оказания адресной финансовой помощи указанным гражданам.

В-третьих, признание на территории России отдельных документов. Так, в 2017 г. Указом Президента РФ от 18 февраля 2017 г. № 74 «О признании в Российской Федерации документов и регистрационных знаков транспортных средств, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины» было установлено, что временно, на период до политического урегулирования ситуации в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины на основании Минских соглашений:

а) в Российской Федерации признаются действительными документы, удостоверяющие личность, документы об образовании и (или) о квалификации, свидетельства о рождении, заключении (расторжении) брака, перемене имени, о смерти, свидетельства о регистрации транспортных средств, регистрационные знаки транспортных средств, выданные соответствующими органами (организациями), фактически действующими на территориях указанных районов, гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживающим на этих территориях;

б) граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины, могут осуществлять въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации без оформления виз на основании документов, удостоверяющих личность (несовершеннолетние дети в возрасте до 16 лет – на основании свидетельства о рождении), выданных соответствующими органами, фактически действующими на территориях указанных районов.

Несмотря на то, что перечень взаимоотношений России и непризнанных республик не столь широк, однако позволяет проследить именно патронажное участие нашего государства в судьбе населения, проживающего на территории ДНР и ЛНР.

Безусловно, с точки зрения и международного, и национального права статус непризнанных государств опосредует их неопределенность. Вместе с тем, полагаем, для юридической науки предложенный нами термин патронажной территории имеет важное утилитарное значение. Он не разрешает статусный конфликт, а способствует упорядочению внутри- и межгосударственных отношений, минимально обеспечивающих права населения данных территорий.

Патронажными территориями являются территории государств, в конституционно-правовом порядке определившие собственный статус, взаимоотношения с государством частью которого де-юре являлись или являются, а также выстраивают государственные связи с Российской Федерацией. В настоящее время мы выделяем две группы государственных образований с патронажными для России территориями: признанные Россией (Абхазия, Южная Осетия) и не получившие признания от России (Донецкая Народная Республика и Луганская Народная Республика). Патронажные отношения России с первой группой государств более разнообразны, чем со второй.

Доводами в пользу патронажных отношений Российской Федерации с республиками Абхазия и Южная Осетия являются следующие аспекты, указывающие на заинтересованную помощь со стороны России:

- взаимные безвизовые поездки граждан;
- создание и функционирование на территории республик Абхазия и Южная Осетия объединенных российских военных баз;
- совместные усилия в охране государственной границы;
- создание и функционирование на территории Абхазии специализированного таможенного органа;
- учреждение посольств Российской Федерации в Республике Абхазия и Республике Южная Осетия;
- участие России в социально-экономическом секторе республик (пенсионные отношения и торговля);
- создание в структуре органов государственной власти России специальных структур, ответственных за реализацию установленных договоренностей (Управление Президента Российской Федерации по социально-экономическому сотрудничеству с государствами-участниками Содружества Незави-

симых Государств, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия, уполномоченные органы, ответственные за реализацию Договора между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнерстве от 24 ноября 2014 г., а также федеральные органы исполнительной власти, ответственные за исполнение положений Договора между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 г.).

Аргументы в пользу патронажных отношений Российской Федерации Донецкой Народной Республикой и Луганской Народной Республикой сведены к:

- созданию Межведомственной комиссии по оказанию гуманитарной поддержки пострадавшим территориям юго-восточных районов Донецкой и Луганской областей Украины;
- оказанию российской финансовой помощи гражданам Украины, прибывшим из Донецкой и Луганской областей Украины в Россию;
- признанию на территории России отдельных документов в соответствии с указом Президента РФ от 18 февраля 2017 г. № 74.

Учитывая все вышеизложенное, руководствуясь ч. 2 ст. 61 Конституции Российской Федерации о гарантиях покровительства и защиты российских граждан за границей, и с учетом действующих в этой связи межгосударственных договоров предложено понимать под патронажными территориями, артикулировавшие претензию на свое политико-территориальное самоопределение, и в отношении граждан которых Россия проявляет гуманитарное покровительство и осуществляет защиту.

#### **Литература**

1. Бабурин С.Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997.
2. Барсегов Ю.Г. Территория в международном праве. М., 1958.
3. Барциц И.Н. Конституционно-правовое пространство России: формирование и динамика. М.: Изд-во РАГС, 2001.
4. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. М., 1981.
5. Клименко Б.М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974.
6. Ржевский В.А. Территориальная организация советского государства. Саратов, 1966.
7. Саломаткин А.С. Территориальная организация Российского государства. Челябинск, 1996.
8. Чертков А.Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы» М., 2009.
9. Ступаков Н.В. Применение современных доктрин признания международной правосубъектности государств в согласительных (мирных) процедурах урегулирования конфликта Украины с ДНР и ЛНР // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2015. № 3.