

УДК 342.1  
DOI 10.52452/19931778\_2021\_6\_114

## ПРАВОВАЯ СИСТЕМА НЕПРИЗНАННОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ ГАРМОНИЗАЦИИ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПРИДНЕСТРОВЬЯ)

© 2021 г.

*И.Ф. Ляпин*

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

lyapin.nn@yandex.ru

*Поступила в редакцию 01.11.2021*

Представлен анализ некоторых аспектов развития правовой системы Приднестровской Молдавской Республики в контексте процесса гармонизации законодательства непризнанного государства с законодательством Российской Федерации: раскрываются его политико-правовые предпосылки, цели, задачи и основные направления.

*Ключевые слова:* правовая система, гармонизация законодательства, непризнанное государство, Приднестровская Молдавская Республика (Приднестровье, ПМР).

В 1990-х годах мир сталкивается с новой политической реальностью: на пространстве СССР, кроме новых независимых государств, ставших правопреемниками советских союзных республик, возникают еще четыре государственных образования, не получивших международно-правового признания, но обладающих реальным суверенитетом на своей территории и всеми атрибутами государственности, что позволяет им на протяжении более трех десятков лет успешно функционировать, демонстрируя поступательное развитие и доказывая свою состоятельность.

В таком контексте представляется интересным проанализировать опыт развития государственности на этих территориях в условиях отсутствия международно-правового признания, оставив в стороне вопрос о правовой, политической, исторической, культурно-цивилизационной и идеологической обоснованности самого существования такого рода государственных образований.

Образование и функционирование государств, осуществивших свое право на самоопределение, но не признаваемых мировым сообществом, является относительно новым правовым явлением современности. Феномен непризнанных государств, предпосылки и последствия их образования, а также проблема их функционирования в современном юридическом дискурсе занимают одну из наиболее обсуждаемых позиций. Вместе с тем наблюдается теоретико-методологическое многообразие в подходах к осмыслению и в правовых оценках этого явления, при этом точки зрения представителей различных юридических школ и направлений весьма противоречивы.

Приднестровская Молдавская Республика (Приднестровье) располагается в юго-восточной части Европы на левобережье реки Днестр между восточной и юго-западной границами Молдовы и Украины. Территория Приднестровской Молдавской Республики составляет 4163 км<sup>2</sup>. Общая протяженность границы – 816 км: из них 411 км – с территорией Республики Молдовы, 405 км – Украины [1, с. 31]. Существование на политической карте приднестровского государства является геополитической реальностью современного мира.

Первая Конституция Приднестровской Молдавской Республики, утвержденная 2 сентября 1991 г. IV съездом народных депутатов всех уровней (ровно через год после провозглашения независимости) [1, с. 43], заложила основу конституционно-правового статуса Приднестровья, сыграв ключевую роль в формировании приднестровской государственности. В то время ПМР определялась в качестве суверенного и независимого государства в составе СССР, что обусловило характер и направленность конституционного регулирования на ее территории.

Развитие в Приднестровье конституционного права является одним из наиболее распространенных подходов к периодизации государственного строительства в непризнанной республике в целом. Первый этап (1990–1995 гг.) – время, связанное с процессами самоопределения приднестровского народа и, как следствие, возникновения и развития самостоятельной приднестровской государственности. В этот период формируются государственная инфраструктура и республиканские органы власти. Сложность обозначенного этапа заключалась, во-первых, в отсутствии у приднестровцев опы-

та построения государства и, во-вторых, в необходимости отстаивать свое право на самоопределение с оружием в руках в 1992 г. Несмотря на трудности, принятие Конституции Приднестровской Молдавской Республики 1991 г. закладывает основы государственности в Приднестровье и делает существование приднестровского государства политической реальностью.

Второй этап (1995–2000 гг.) – время созидания и политического творчества. Именно на этом этапе формируются политические традиции нового приднестровского государства и совершенствуется система взаимодействия между формирующимися органами государственной власти и институтами гражданского общества. Цель государственного строительства в обозначенный период – поиск оптимальных моделей государственного устройства и государственного управления. Всенародным референдумом 24 декабря 1995 г. принимается новая Конституция Приднестровской Молдавской Республики, закрепившая политико-правовые основы существования независимого Приднестровья. По данным Центральной избирательной комиссии ПМР, в референдуме приняли участие 256 497 граждан из 440 665 включенных в избирательные списки (58.2%), «за» новую Конституцию Приднестровской Молдавской Республики проголосовали 209 794 избирателя (81.8%) [1, с. 41].

Вторая Конституция ПМР стала фундаментом всей системы отношений в приднестровском обществе, закрепив важнейшие правовые и демократические ориентиры государственного строительства в республике, провозгласив ее суверенным, независимым, демократическим и правовым государством. На основе конституционных норм были сформированы органы государственной власти и местного самоуправления, созданы условия для функционирования судебной системы и общественного сектора.

Третий этап (2000–2011 гг.) связан с новой редакцией приднестровской конституции, принятой в 2000 г. Главный итог этого периода государственного строительства – окончательное оформление самостоятельной жизнеспособной приднестровской государственности с относительно эффективным механизмом «политического сотрудничества» органов государственной власти, политических институтов и гражданского общества. В результате изменений, внесенных конституционным законом от 30 июня 2000 г., в Приднестровской Молдавской Республике сложилась структура органов государственной власти, соответствующая реальному положению дел. Двухпалатный Верховный Совет ПМР заменен на однопалатный с

одновременным сокращением числа депутатов и изменением формата работы высшего законодательного органа республики. Система исполнительной власти изменена на соответствующую президентской республике: исполнительный орган власти в форме правительства был упразднен, ему на смену был создан Кабинет Министров при Президенте Приднестровской Молдавской Республики. В систему судебных органов власти был введен Конституционный суд Приднестровской Молдавской Республики.

Следует отметить, что при большом числе поправок значительная их часть отличается от прежних только редакцией, а не содержанием и тем более сутью. Сделано это было для того, чтобы выдержать единый стиль раздела III «Основы государственного управления». При этом принципы, составляющие основы конституционного строя Приднестровской Молдавской Республики, содержащиеся в тексте конституции, принятом на референдуме, остались неизменными.

Начало четвертого этапа обозначено конституционной реформой 2011 г., а также сменой политической элиты: в декабре 2011 г. в результате президентских выборов в Приднестровье произошла демократическая смена власти и характерной чертой современного периода развития Приднестровья становится принятие государственно важных решений политической элитой новой генерации.

Исторически и приднестровская государственность в целом, и правовая система Приднестровской Молдавской Республики в своем развитии были ориентированы на политико-правовое поле Российской Федерации.

В Приднестровье 17 сентября 2006 г. проходит знаковый для дальнейшего закрепления приднестровской государственности и ее легитимации на международной арене второй референдум о независимости. В опросные листы были внесены два вопроса: «1) Поддерживаете ли Вы курс на независимость Приднестровской Молдавской Республики и последующее свободное присоединение Приднестровья к Российской Федерации? 2) Считаете ли Вы возможным отказ от независимости Приднестровской Молдавской Республики с последующим вхождением в состав Республики Молдова?» [2, с. 209]. В результате этого без преувеличения судьбоносного референдума выяснилось, что 97.1% приднестровцев поддерживают курс на независимость республики и последующее свободное присоединение Приднестровья к Российской Федерации. При этом «отказ от независимости республики с последующим вхождением Приднестровья в состав Республики Молдова посчитали возможным всего 3.3% населения ПМР» [2, с. 210].

Чуть раньше, летом 2006 г. в соответствии с Протоколом о прямом взаимодействии органов государственной власти и хозяйствующих субъектов Российской Федерации и Приднестровья во всех сферах, представляющих взаимный интерес [3], начинается процесс гармонизации приднестровского законодательства с российским. В августе 2006 г. создается Межведомственная рабочая группа [4], а в июне 2007 г. утверждаются Концепция и Единый план по гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации [5].

Осенью 2012 г. создается новый механизм развития межпарламентского взаимодействия России и Приднестровья – межфракционная группа по Приднестровью во главе с Председателем Комитета Государственной Думы по вопросам собственности Сергеем Гавриловым.

В феврале 2013 г. Приднестровье становится площадкой для проведения международной конференции «Гармонизация законодательства с российским – магистральный путь развития приднестровской государственности», в рамках которой обозначенный процесс получил экспертную оценку со стороны научного сообщества, авторитетных юристов и политиков-практиков. В российскую делегацию, представленную на форуме, вошли С.А. Гаврилов (в 2013 г. координатор группы Государственной Думы РФ по взаимодействию с Верховным Советом ПМР) и Е.А. Лукьянова (в 2013 г. член Общественной палаты РФ).

Выступая на конференции, С.А. Гаврилов, в частности, заявил, что с учетом того, что приднестровским обществом «принято решение о развитии Приднестровья как высокоэффективного государства, государства социальной защиты населения, государства, развивающегося в рамках международных проектов, прежде всего Евразийского сообщества, России необходимо сделать все, чтобы помочь Приднестровью модернизировать законодательство с целью повышения конкурентоспособности приднестровской экономики в XXI в.» [6].

Однако, по мнению Е.А. Лукьяновой, гармонизацию законодательства не следует понимать как унификацию. «Приднестровье – самостоятельное государство, и приднестровская конституция во многом является образцовой. Гармонизация – процесс обоюдный, и вполне возможно, что российская сторона будет использовать те эффективные нормы, которые есть в приднестровском законодательстве» [7], – заявила она.

Правда, нельзя отрицать, что в течение первых десяти лет избранного вектора развития правовой системы ПМР конкретные механизмы

сближения с Российской Федерацией выражения в государственно-управленческих решениях не нашли, и процесс гармонизации приднестровского законодательства с законодательством Российской Федерации носил фрагментарный, бессистемный характер. Однако, несмотря на это, под влиянием общности интересов двух государств, а также экономических, военно-стратегических, политических, исторических и гуманитарных факторов в правовую базу Приднестровья было имплементировано более 70 юридических актов [7].

Актуализация процесса гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации берет начало в 2016 г. и продолжается по настоящее время. Имплементации охватывают, без преувеличения, все области права – конституционное, избирательное, налоговое, таможенное, инвестиционное, уголовное, а также законодательство в области правоохранительной деятельности, развития малого и среднего бизнеса, в сфере развития органов местного самоуправления.

Гармонизация законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации представляет собой комплексную систему деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и иных организаций, включающую определение содержания правовой базы РФ и ПМР, проведение компаративного анализа правовых норм, выявление не только различий, но и противоречий и пробелов, а также оценку актуальности и преимуществ, прогнозирование результатов реализации тех или иных форм и путей адаптации приднестровского законодательства с законодательством Российской Федерации [5]. Практическое воплощение идеи гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации осуществляется посредством организации работы по реализации включения в правовое пространство ПМР тех или иных объектов российского законодательства, включая модернизацию общественных отношений, регулируемых ими.

В рамках решения задачи по приведению правовой системы приднестровского государства в соответствие с федеральным законодательством Российской Федерации в структуре юридического факультета Приднестровского государственного университета им. Т.Г. Шевченко создана научно-исследовательская лаборатория по исследованию проблем законодательного обеспечения и реализации конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина, сотрудники которой осуществляют

мониторинг эффективности правовой регламентации в законодательных и подзаконных актах положений, закрепленных в Конституции ПМР, и юридическую экспертизу принимаемых законов в целях повышения их качества, совершенствования правоприменительной практики и системы принятия государственно-управленческих решений.

Цель запущенного в Приднестровье процесса гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации – создание правовых основ для последующей интеграции Приднестровья в российское правовое пространство [5] путем внедрения в приднестровскую правовую систему эффективных и проверенных на практике правовых институтов.

Следует отметить, что в приднестровском государстве, развивающемся в условиях международной непризнанности и, как следствие, постоянного внешнего давления, главными задачами государственного строительства становятся укрепление государственной власти и повышение эффективности деятельности ее органов на основе оптимальной правовой системы. Оценивая политическое развитие приднестровского государства, «обоснованность притязаний приднестровского народа на самостоятельную государственность» [8, с. 12] признают даже западные эксперты: в 2006 г. в Вашингтоне выходит в свет Доклад В 219, подготовленный группой экспертов Международного совета по демократическим институтам и государственному суверенитету в составе американских и европейских специалистов С. Тальмона, С. Краснера, К. Гозбела, Н. Фурмана, П. Вильямса, Э. Лоренца, М. Скарф и В. Вуда, в котором представлены выводы по государственному суверенитету Приднестровской Молдавской Республики и его соответствию международному праву. Характеризуя действующее государственное управление в ПМР, авторы доклада констатируют эффективность управления, демократичность электоральных процедур, организацию политической власти самими гражданами, исполнение приднестровскими властями своих конституционных обязанностей без вмешательства извне и результативный контроль своей государственной границы [8, с. 7].

Безусловно, отношение к непризнанным государствам, в том числе и Приднестровью, перспективам их развития и роли, которую они играют в современном политико-правовом пространстве, является неоднозначным и противоречивым. Однако при всех оговорках можно констатировать, что самоопределившиеся (непризнанные) государства на современном этапе общественного развития выступают на политико-правовом поле в качестве самостоятельных

игроков, продолжая функционировать и развиваться в сложных условиях, сопряженных с отсутствием у них статуса признанного государства. Поэтому, как нам кажется, вне зависимости от «общей судьбы» и международно-правовой легитимации непризнанных государств анализ их государственных и правовых систем весьма полезен как в теоретическом, так и в правоприменительном аспекте.

#### Список литературы

1. Галинский И.Н., С.А. Осипова [и др.]. Основы политической власти Приднестровской Молдавской Республики. Тирасполь: Литера, 2016.
2. Волкова А.З. Референдумы в Приднестровской Молдавской Республике (1989–2006 гг.): Монография. Тирасполь: Типар, 2006.
3. Протокол по итогам рабочей встречи заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Д. Жукова с Президентом Приднестровья И.Н. Смирновым от 23 мая 2006 г., г. Москва // Информационное агентство «Ольвия-Пресс». Режим доступа: <https://novostipmr.com/old/2006/ol131-05-06.html>
4. Об утверждении Положения о Межведомственной рабочей группе по вопросам гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации: указ Президента Приднестровской Молдавской Республики от 10 авг. 2006 г. № 431 (САЗ 06-33) // Сайт «Закон ПМР». Режим доступа: <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=42338>.
5. Об утверждении Концепции и Единого плана по гармонизации законодательства Приднестровской Молдавской Республики с законодательством Российской Федерации: распоряжение Президента Приднестровской Молдавской Республики от 26 июня. 2007 г. № 586 (САЗ 07-27) // Сайт «Закон ПМР». Режим доступа: <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=49209>.
6. Зверев Н. Москва и Тирасполь договорились о гармонизации законодательства // Комсомольская правда. Молдова. Режим доступа: <https://www.kp.md/online/news/1360478/>.
7. Гармонизация vs унификация: в ходе международной конференции российские и приднестровские эксперты обменялись мнениями относительно процессов гармонизации законодательств Приднестровья и России // Официальный сайт Министерства иностранных дел Приднестровской Молдавской Республики. Новости. Режим доступа: <http://mfapmr.org/ru/Dpn>.
8. Государственный суверенитет Приднестровской Молдавской Республики в соответствии с международным законодательством: Доклад В 219, подготовленный Международным советом по демократическим институтам и государственному суверенитету (МСДИГС) // Государственный суверенитет Приднестровской Молдавской Республики: науч. изд. / Приднестровский государственный университет им. Т. Г. Шевченко, ЦСПИ «Перспектива». Тирасполь, 2006. С. 12–49.

**LEGAL SYSTEM OF AN UNRECOGNED STATE IN THE CONTEXT OF HARMONIZATION  
WITH THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION: ON THE EXAMPLE OF TRANSNISTRIA**

*I.F. Lyapin*

The article presents an analysis of some aspects of the development of the legal system of the Pridnestrovian Moldavian Republic in the context of the process of harmonization of the legislation of the unrecognized state with the legislation of the Russian Federation: its political and legal prerequisites, goals, objectives and main directions are revealed.

*Keywords:* legal system, harmonization of legislation, unrecognized state, Pridnestrovian Moldavian Republic (Pridnestrovie, PMR).

*References*

1. Galinsky I.N., S.A. Osipova [et al.]. Fundamentals of the political power of the Pridnestrovian Moldavian Republic. Tiraspol: Litera, 2016.

2. Volkova A.Z. Referendums in the Pridnestrovian Moldavian Republic (1989–2006): Monograph. Tiraspol: Tipar, 2006.

3. Protocol on the results of the working meeting of the Deputy Chairman of the Government of the Russian Federation A.D. Zhukov with the President of Pridnestrovie I.N. Smirnov dated May 23, 2006, Moscow // Olvia-Press News Agency. Access mode: <https://novostipmr.com/old/2006/ol1131-05-06.html>

4. On approval of the Regulations on the Interdepartmental Working Group on harmonization of the legislation of the Pridnestrovian Moldavian Republic with the legislation of the Russian Federation: Decree of the President of the Pridnestrovian Moldavian Republic of 10 Aug. 2006 № 431 (SAZ 06-33) // Website «Law of the PMR». Access mode: <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=42338>.

5. On the approval of the Concept and the Unified Plan for the harmonization of the legislation of the Prid-

nestrovian Moldavian Republic with the legislation of the Russian Federation: decree of the President of the Pridnestrovian Moldavian Republic of June 26. 2007 № 586 (SAZ 07-27) // Website «Law of the PMR». Access mode: <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=49209>.

6. Zverev N. Moscow and Tiraspol agreed on the harmonization of legislation // Komsomolskaya Pravda. Moldova. Access mode: <https://www.kp.md/online/news/1360478/>.

7. Harmonization vs unification: during the international conference, Russian and Pridnestrovian experts exchanged views on the processes of harmonization of the laws of Pridnestrovie and Russia // Official website of the Ministry of Foreign Affairs of the Pridnestrovian Moldavian Republic. News. Access mode: <http://mfapmr.org/ru/Dpn>.

8. State sovereignty of the Pridnestrovian Moldavian Republic in accordance with international legislation: Report B 219, prepared by the International Council for Democratic Institutions and State Sovereignty (MSDIGS) // State Sovereignty of the Pridnestrovian Moldavian Republic: scientific ed. / T.G. Shevchenko Pridnestrovian State University, TSSPI «Perspektiva». Tiraspol, 2006. P. 12–49.