

# РОССИЙСКОЕ ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

---

УДК 342.15  
ББК 67.400

## ПРИНЯТИЕ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ И ОБРАЗОВАНИЕ В ЕЕ СОСТАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ: ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ\*

*Е. С. Аничкин*

*Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)*

На основе новых конституций ДНР и ЛНР и федерального законодательства выявлены и раскрыты характерные черты правовой и институциональной интеграции этих территорий с Российской Федерацией. К данным чертам отнесены отражение в новых конституциях ДНР и ЛНР общественно-политической обстановки и переходного характера их государственности; специфика содержания в сравнении с другими субъектами РФ в вопросах организации и деятельности публичной власти на новоприсоединенных территориях; особенности взаимоотношений между отдельными федеральными и собственно республиканскими органами государственной власти.

**Ключевые слова:** Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, федеративное устройство России, правовая интеграция, конституция.

## ADMISSION TO THE RUSSIAN FEDERATION AND THE FORMATION OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC AND THE LUHANSK PEOPLE'S REPUBLIC WITHIN IT: CHARACTERISTIC FEATURES OF LEGAL AND INSTITUTIONAL INTEGRATION

*E. S. Anichkin*

*Altai State University (Barnaul, Russia)*

On the basis of the new constitutions of the DPR and LPR and federal legislation, the characteristic features of the legal and institutional integration of these territories with the Russian Federation are identified and disclosed. These features include the reflection in the new constitutions of the DPR and LPR of the socio-political situation and the transitional nature of their statehood; the specifics of the content in comparison with other subjects of the Russian Federation in matters of the organization and activities of

---

\* Статья подготовлена в рамках гранта РФ № 23–28–00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности».

public authorities in the newly united territories; features of the relationship between individual federal and republican state authorities proper.

**Keywords:** Donetsk People's Republic, Luhansk People's Republic, federal structure of Russia, legal integration, constitution.

**Doi:** [https://doi.org/10.14258/ralj\(2023\)3.1](https://doi.org/10.14258/ralj(2023)3.1)

30 сентября 2022 г. произошло важнейшее историческое событие, повлекшее за собой заметные изменения в политической, экономической и правовой жизни нашей страны. В Российскую Федерацию были приняты зарубежные территории, в связи с чем в составе России было образовано четыре новых субъекта: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область. На интеграцию территорий в Российскую Федерацию большое влияние оказало «волеизъявление населения, проживавшего ранее на украинской территории, восстановление исторической справедливости» и соответствие «ожиданиям многонационального народа России» [1]. В современных условиях, как справедливо замечает С. В. Кабышев, «в российском обществе существенно усилился запрос на единение, на безусловную защиту нашего исторического достоинства и определение прочного ценностного базиса для стратегического развития страны» [2]. Именно поэтому осмысление правовых аспектов недавнего преобразования территориальной структуры России как федеративного государства представляется актуальным и необходимым.

С конституционно-правовой точки зрения темпы интеграции новых регионов с Российской Федерацией неодинаковы: если в Донецкой Народной Республике (далее — ДНР) и в Луганской Народной Республике (далее — ЛНР) новые конституции, юридически подтвердившие факт вхождения в состав России, были приняты еще 30 декабря 2022 г. [3, 4], то в Запорожской и Херсонской областях уставы не приняты до сих пор. Это объясняется тем, что согласно ч. 2 ст. 66 Конституции РФ устав области принимается законодательным (представительным) органом, а такого рода органы в указанных областях пока не сформированы и будут избираться в единые дни голосования в стране с 8 по 10 сентября 2023 г. По этой причине объектом правового анализа в настоящей публикации выступают только конституции ДНР и ЛНР. Их анализ, а также исследование федерального законодательства, формирующего новое правовое состояние ДНР и ЛНР, позволяет выделить несколько характерных черт правовой и институциональной интеграции присоединенных республик с Россией.

1. Конституции молодых республик являются формально-юридическим индикатором тех общественно-политических процессов, которые сопровождали их принятие. Ряд конституционных положений отражают факт вхождения в состав Российской Федерации и подчеркивают остроту политической обстановки в республиках.

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

Заключительная статья обеих конституций (ст. 83) легализует переходный период интеграции республик в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации,

в систему органов государственной власти России. Договором между РФ и ДНР о принятии ДНР в Российскую Федерацию и образовании в составе России нового субъекта (ст. 6) [5] и аналогичным договором с ЛНР [6] такой переходный период установлен с даты принятия в Российскую Федерацию, т. е. с 30 сентября 2022 г. и до 1 января 2026 г. При этом отдельные положения данных договоров конкретизируют правовое содержание переходного периода. К примеру, согласно ч. 2 ст. 8 Договора с ДНР «нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики действуют на территории Донецкой Народной Республики до окончания переходного периода или до принятия соответствующего нормативного правового акта Российской Федерации и (или) нормативного правового акта Донецкой Народной Республики».

Данные положения договоров получили активную реализацию: в течение 2023 г. в республиках на основании и в развитие новых конституций было принято немало законов по вопросам государственного строительства. Промежуточные итоги работы по обновлению текущего законодательства в данной сфере позволяют сделать несколько предварительных выводов.

Прежде всего обращают на себя внимание разные темпы законодательной активности в последние восемь месяцев, поскольку в ДНР к настоящему времени (август 2023 г.) принято в два раза больше законов, чем в ЛНР. При наличии совпадающих предметов законодательного регулирования (административно-территориальное устройство республики, статус счетной палаты, статус избирательных комиссий, органы местного самоуправления) в обеих республиках в ДНР они отличаются большим разнообразием. Так, только в ДНР на сегодняшний день обновлены Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике» № 456-ПНС от 22.06.2023, Закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Донецкой Народной Республике» № 462-ПНС от 10.07.2023, Закон «Об Общественной палате Донецкой Народной Республики» № 433-ПНС от 27.01.2023, Закон «О выборах депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики» № 451-ПНС от 29.05.2023, Закон «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Донецкой Народной Республике» № 452-ПНС от 29.05.2023 [7]. Многие из этих законов действуют и в ЛНР, но приняты они несколько лет назад и на основе новой республиканской Конституции от 30 декабря 2022 г. не модернизировались. С другой стороны, в ЛНР принят, например, новый Закон «О Правительстве Луганской Народной Республики» № 430-III от 30.03.2023 [8], в то время как в ДНР сохраняет силу Закон «О Правительстве Донецкой Народной Республики» № 02-ПНС от 30.11.2018 [9].

Все законы в ДНР и ЛНР, принятые после новых конституций от 30 декабря 2022 г., сопровождаются ссылками на Конституцию РФ и соответствующий предмету правового регулирования федеральный закон. Это свидетельствует о формально-юридической связи федерального и регионального (собственно республиканского) законодательства и, как следствие, об интеграции новых территорий в правовую систему России.

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

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

Во-вторых, обе конституции предусмотрели косвенные выборы глав республик, т. е. их избрание республиканскими парламентами. Согласно ч. 1 ст. 51 Конституции ДНР «Глава Донецкой Народной Республики избирается депутатами Народного Совета Донецкой Народной Республики в соответствии с федеральным законодательством, настоящей Конституцией и законом Донецкой Народной Республики». Тожественное правило содержится в ч. 1 ст. 63 Конституции ЛНР. Новый состав республиканских парламентов будет сформирован в ДНР и ЛНР в единые дни голосования с 8 по 10 сентября 2023 г., после чего приступившие к работе законодательные органы проведут выборы глав республик из числа трех кандидатов, представленных Президентом РФ [10, 11]. Во многом такая модель избрания главы субъекта РФ обусловлена действующим на территории ДНР и ЛНР режимом военного положения [12].

Примечательно, что косвенные выборы получили проекцию и на муниципальный уровень, но только не в конституциях республик, а в недавно принятых федеральных конституционных законах, оформивших интеграцию республик в состав Российской Федерации: ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» [13] и ФКЗ от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» [14]. Так, в ч. 5 ст. 11 ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ предписано следующее: «главы вновь образованных муниципальных образований избираются представительными органами таких муниципальных образований из числа кандидатов, представленных Главой Донецкой Народной Республики, и возглавляют местную администрацию».

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

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

А) Не совпадает круг субъектов — инициаторов изменения конституций. В обеих республиках ими являются главы республик и группа депутатов численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Народного Совета (ч. 1 ст. 82 Конституции ДНР, ч. 1 ст. 82 Конституции ЛНР), но в ЛНР еще и представительные органы муниципальных образований ЛНР.

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

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

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

4. В вышеназванных федеральных конституционных законах заложена определенная специфика взаимоотношений высших органов государственной власти ДНР и ЛНР с федеральными органами государственной власти. Во многом эти особые правила обусловлены сложной политической ситуацией, действием режима военного положения и незрелостью отдельных механизмов государственного управления на новоприсоединенных территориях. Данные правила имеют две характерные черты: с одной стороны, отражают переходный период развития государственности названных рес-

публик, с другой стороны — отличаются директивным характером и закладывают основу более высокого уровня централизации отношений между отдельными федеральными и республиканскими органами власти. Проиллюстрируем их на примере ФКЗ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики», хотя в обоих федеральных конституционных законах положения идентичны.

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

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

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

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Колесников Е. В., Углова О. А. Российский федерализм: некоторые современные тенденции // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 135–136.
2. Кабышев С. В. О парадигме конституционного права России в новых исторических реалиях // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 4.
3. Конституция Донецкой Народной Республики от 30.12.2022 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. URL: <http://nra.dnronline.su/2022-12-30/konstitutsiya-donetskoj-narodnoj-respubliki.html> (дата обращения: 23.08.2023).
4. Конституция Луганской Народной Республики от 30.12.2022 // Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/> (дата обращения: 23.08.2023).
5. Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30.09.2022 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7274.
6. Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30.09.2022 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7275.

7. Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka-v-donetskoj-narodnoj-respublike/> (дата обращения: 30.08.2023).

8. Официальный сайт Народного Совета Луганской Народной Республики. URL: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/19886/> (дата обращения: 30.08.2023).

9. Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-pravitelstve-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 30.08.2023).

10. Об избрании Главы Луганской Народной Республики : Закон Совета ЛНР от 18.08.23. URL: <https://www.nslnr.su/news/narodnyu-совет-lnr-prinyal-zakon-lnr-ob-izbranii-glavy-luganskoy-narodnoy-respubliki/> (дата обращения: 20.08.2023).

11. О порядке избрания Главы Донецкой Народной Республики : Закон ДНР № 477-ПНС от 28.08.2023. URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-poryadke-izbraniya-glavy-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 30.08.2023).

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

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

14. Собрание законодательства РФ. 2022. № 41. Ст. 6931.

УДК 34

ББК 67

## ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ВЫЗОВЫ НОВОГО ВРЕМЕНИ И ПУТИ РЕАГИРОВАНИЯ

*А. В. Дашко*

*Московский университет им. С. Ю. Витте (МУИВ) (Москва, Россия)*

Юридическое образование часто сталкивается с практическими проблемами и не позволяет должным образом защитить права учащихся, педагогов и государства. Целью статьи является поиск наиболее эффективных путей развития юридического образования в России, делается попытка обобщения практики вузов по вопросам дисциплины учащихся и формирования их личности. Методологической основой статьи стала совокупность диалектического и системного методов исследования, а также телеологический подход, в соответствии с которыми личность обучающегося требует формирования. Аргументирована авторская позиция относительно уместного нахождения учащегося в иерархической системе образовательных отношений при условии сохранения форм поведения, обеспечивающих признание знаний за старшими и передачу нравственного закона. В статье делаются предложения по дальнейшему изучению данной проблемы и совершенствованию отдельных положений законодательства, позволяющих устранить пробелы правового регулирования. Автор приходит к выводу, что государство должно беспокоиться о государственных образовательных учреждениях, профессиональных образовательных стандартах, материально-техническом обеспечении, а с другой стороны — учащиеся должны идти навстречу и поддерживать государственную инициативу.

**Ключевые слова:** юридическое образование, качество образования, самодисциплина учащихся, личность обучающегося, образовательные отношения, уважение к педагогу.