

---

## ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

---

---

**Сергей Борисович Аникин**

*Профессор кафедры административного  
и муниципального права Саратовской  
государственной юридической академии,  
доктор юридических наук, доцент  
E-mail: k\_ap@ssla.ru*

**Юрий Николаевич Мильшин**

*Профессор кафедры информационного права  
и цифровых технологий Саратовской  
государственной юридической академии,  
кандидат юридических наук, профессор  
E-mail: milshin\_yri@mail.ru*

### **Вопросы публично-правовой интеграции в единую систему публичной власти части иностранного государства как субъекта Российской Федерации**

***Аннотация.** Структурными элементами единой системы публичной власти Российской Федерации являются федеральные органы государственной власти и субъектов Федерации, иные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данные субъекты в установленных нормативно-правовых границах осуществляют организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам делегирования полномочий между уровнями публичной власти. Актуальность работы обусловлена необходимостью совершенствования процедуры интеграции входящих в состав России частей иностранного государства как новых субъектов Федерации – как в российскую правовую систему, так и в единую систему публичной власти. Предмет исследования: правовые основания и иные условия интеграции части иностранного государства в качестве новых субъектов Российской Федерации в единую систему публичной власти. Цель работы: совершенствование механизма интеграционного процесса части иностранного государства – субъекта Российской Федерации в единую систему публичной власти. Методологическую основу исследования составили общенаучные (анализ, синтез, системно-структурный) и частнонаучные (логико-юридический, сравнительно-правовой) методы познания. Результаты: объективными факторами, которые могут повлиять на увеличение временных границ интеграции новых субъектов Федерации в единую систему публичной власти России, являются: а) неодинаковое правовое положение данных субъектов на момент вхождения*

**27**

в состав России; б) различные государственно-правовые и социально-культурные условия жизни населения данных территорий, воспитания и образования подрастающего поколения. Вывод: интеграционный процесс части иностранного государства как субъекта Российской Федерации в единую систему публичной власти по своим временным рамкам, содержанию и объему нормативно-правового обеспечения гораздо шире интеграции данных субъектов Федерации в экономическую, финансовую, кредитную, военно-служебную и правовую системы и систему органов государственной власти Российской Федерации.

**Ключевые слова:** единая система публичной власти; органы государственной власти; интеграция; часть иностранного государства; субъекты Российской Федерации.

**Sergey Borisovich Anikin**

*Professor of the department of  
Administrative and Municipal Law,  
Saratov State Law Academy,  
Doctor of Legal science, Docent*

**Yury Nikolaevich Mil'shin**

*Professor of Information Law and  
Digital Technologies department,  
Saratov State Law Academy,  
Candidate of Legal science, Professor*

**Public and Legal Aspects of the Way to Integrate  
a Part of Foreign State as the Russian Federation Entity  
Into a Single System of Public Authority**

**Annotation.** *Structural elements of the unified system of public authority of the Russian Federation are federal state authorities and subjects of the Federation, other state authorities and local self-government bodies. These subjects, within the established regulatory and legal boundaries, carry out organizational, legal, functional, financial and budgetary interaction, including on issues of delegation of authority between levels of public authority. The relevance of the work is due to the need to improve the procedure for integrating parts of a foreign state that are part of Russia as new subjects of the Federation - both into the Russian legal system and into a single system of public authority. Subject of the present research is represented by legal grounds and other conditions for the integration of a part of a foreign state as new subjects of the Russian Federation into a single system of public authority. The work is aimed to improve the mechanism of integration process of a part of a foreign state (as the Russian Federation entity) into a single system of public authority. The methodological basis of the study contains the following methods: general scientific (analysis, synthesis, system-structural) and private scientific (logical-legal, comparative-legal) ones. The authors claim that results of the the research include: objective factors that may increase the time limits for the integration of new subjects of the Federation into the unified system*

*of public power in Russia, they are: a) the unequal legal status of these subjects at the time of joining Russia; b) various state-legal and socio-cultural conditions of life of the population of these territories, upbringing and education of the younger generation. The authors conclude that the integration process of a part of a foreign state as the Russian Federation entity into a single system of public authority in terms of its time frame, content and scope of legal support is much wider than the integration of these subjects of the Federation into the economic, financial, credit, military service and legal systems and the system of bodies state power of the Russian Federation.*

**Keywords:** *single system of public authority, state power bodies, integration, part of foreign state, the Russian Federation entities.*

Федеративное-территориальное устройство современной России в текущем периоде находится в состоянии динамичного развития. Это связано с увеличением территориальных масштабов государства и количественными изменениями субъектного состава федеративных структур за счет присоединения частей иностранного государства (территорий, ранее находившихся в составе Украины). Данный процесс берет свое начало с вхождения в состав России Республики Крым и города федерального значения Севастополь. Очередным этапом стало присоединение ряда других территорий из состава Украины. 30.09.2022 были подписаны соглашения о принятии в состав России Донецкой Народной Республики (далее – ДНР), Луганской Народной Республики (далее – ЛНР), Запорожской и Херсонской областей, которые были ратифицированы соответствующими федеральными законами [1].

В соответствии с положениями Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [2, ст. 1–5] предусмотрено проведение процедур, связанных с изменением количественного состава субъектов России. Первая процедура предусматривает принятие в состав России нового субъекта и закрепляет порядок присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части. Вторая – регулирует вопросы образования в составе России нового субъекта из числа имеющихся субъектов Федерации.

Процедура образования нового субъекта России из числа имеющихся субъектов Федерации представляется более узкой с точки зрения объема и содержания технико-юридических элементов. Это предопределяется, в первую очередь, тем, что данные территории уже находятся в едином государственно и социоправовом пространстве России, в отличие от частей иностранного государства.

В качестве основополагающих правовых оснований вхождения указанных выше территорий иностранного государства в состав России выступили результаты референдумов, выразившие волеизъявление населения данных территорий по вопросу о воссоединении с Россией на правах субъекта Федерации, Декларация о независимости и суверенитете данных территорий, а также договоры между Россией и Республикой Крым, ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областями о принятии в состав России в качестве новых субъектов Федерации. В результате образовались новые субъекты Федерации – Республика Крым и город федерального значения Севастополь, ДНР, ЛНР, Херсонская и Запорожская области [3–7].

Конституционный Суд РФ, рассмотрев дела о проверке конституционности международных Договоров между Российской Федерацией и ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областями о принятии в Российскую Федерацию и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, признал их соответствующими Конституции РФ. Суд констатировал, что ДНР и ЛНР получают статус республик в составе Российской Федерации, а Херсонская и Запорожская области — статус областей. Суд также определил, что со дня принятия в состав России перечисленных субъектов и до 01.01.2026 действует переходный период, в течение которого урегулируются вопросы их интеграции в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы, в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на их территориях [8]. Федеральными конституционными законами о принятии в Российскую Федерацию ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей и образовании в составе России новых субъектов основные направления процесса интеграции данных субъектов детализированы.

Как известно, федеративное государственно-территориальное устройство в качестве обязательного элемента предусматривает предметное государственно-правовое закрепление отношений федерального центра и союзных государств, материально-правовое содержание предметов ведения федерации и ее субъектов, полномочий представительных, исполнительных и иных органов государственной власти по уровням правового регулирования.

Правовые основания принятия в состав Российского государства в качестве нового субъекта части иностранного государства в условиях современного федеративного устройства России представляют собой следующий комплекс юридических процедур:

— предоставление субъекту соответствующего федеративного статуса (республики, края, области, автономной области или автономного округа) в соответствии с международным договором;

— определение материально-правового содержания предметов ведения каждого из субъектов правового регулирования, системы правового регулирования общественных отношений по предмету совместного ведения и по вопросам, находящимся в исключительном ведении каждого из субъектов;

— порядок организации деятельности и полномочия представительных, исполнительных и иных органов государственной власти по уровням правового регулирования;

— вопросы взаимного делегирования государственных полномочий по уровням правового регулирования и др.

В то же время одной из последних новелл конституционных преобразований является законодательное закрепление понятия единой публичной власти, легальное определение которого дано в ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [9, ст. 2]. Это определение включает ряд взаимосвязанных составляющих — органическую, материально-правовую и целевую. Органическая составляющая единой системы публичной власти определяется как совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления. Материально-правовая основа функционирования органов единой системы публичной власти

включает: а) конституционно установленные принципы согласованного функционирования органов публичной власти; б) законодательно установленные основы организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти. Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства выступают целевой составляющей деятельности органов единой системы публичной власти.

Таким образом, после принятия соответствующих конституционных поправок в Конституции РФ наряду с понятием «государственная власть» используется и понятие «единая система публичной власти». Соответственно возникает вопрос о соотношении юридического содержания этих понятий. Представляется обоснованным вывод о том, что понятие «публичная власть» гораздо шире по объему своего содержания по отношению к понятию «государственная власть» [10, с. 31–36]. Это связано с тем, что содержание понятия «публичная власть» не ограничивается государственной и муниципальной властью, а включает в себя и многочисленные общественные властные институты, осуществляющие правомочия по осуществлению общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, воздействию на принятие общественно значимых решений [11, с. 17–19]. Данное суждение в полной мере корреспондируется с п. 1 ст. 3 Конституции РФ, закрепляющей положение о том, что единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Сегодня на разных уровнях публичной власти часто говорится о формировании в стране гражданского общества, которое является импульсом и инструментом построения правового и демократического государства. Такой подход свидетельствует о том, что предметно целевым содержанием единой системы публичной власти охватываются в том числе и многочисленные институты гражданского общества, взаимодействующие с органами публичной власти в области обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания наиболее благоприятных условий для социально-экономического развития государства. Законодательное закрепление понятия единой публичной власти направлено на оптимизацию взаимодействия не только государственных и муниципальных властных структур, но и многочисленных институтов гражданского общества, что позволит наиболее эффективно реализовывать и защищать как публичные, так и частные интересы.

Среди объективных факторов, которые могут повлиять на увеличение временных границ интеграции ЛНР, ДНР, Херсонкой и Запорожской областей в единую систему публичной власти России, можно выделить следующие: а) неодинаковое правовое положение данных субъектов на момент вхождения в состав России; б) различные государственно-правовые и социально-культурные условия жизни населения данных территорий, воспитания и образования подрастающего поколения.

Как известно, ЛНР и ДНР с 2014 г. на протяжении восьми лет находились в состоянии юридически не признанных, но фактически самостоятельных государственных образований, имевших собственную законодательную базу, систему органов государственной власти, институты гражданского общества и самоорганизации населения. Данное обстоятельство в определенной степени облегчает процесс встраивания ДНР и ЛНР в единую систему публичной власти России,

т. к. их республиканские государственные системы и законодательство были ориентированы на Россию. В то же время Херсонская и Запорожская области с момента распада СССР не имели собственного правового поля, т. к. находились в составе унитарного государства. В соответствии с этим государственно-правовые основы функционирования органов государственного управления, правовые, социально-культурные, и гуманитарные условия жизни населения данных территорий на протяжении более трех десятилетий выстраивались на основе украинского законодательства и сформированного на этой базе менталитета.

Таким образом, принятие в состав Российской Федерации новых субъектов требует формирования не только правовых, но и социогуманитарных основ взаимодействия органов единой публичной власти и социума, учитывающих специфические особенности менталитета населения, проживающего на данных территориях. В условиях интеграционного периода также приобретает особую важность организация на территориях новых субъектов Федерации государственного управления правоохранительной сферой, всеми видами образовательной деятельности и наукой, отраслями культуры, здравоохранением, социальным обслуживанием, социальной защитой населения и другими социально важными государственно-правовыми и муниципальными институтами, включая гражданское общество.

В связи с этим актуализируется необходимость законодательного закрепления в отраслевом российском законодательстве как по предметам исключительного ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения России и ее субъектов норм, регулирующих организацию государственного управления в условиях интеграционного периода на территориях новых субъектов Российской Федерации.

#### Пристатейный библиографический список

1. О ратификации Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта : федеральный закон РФ от 04.10.2022 № 372-ФЗ. URL: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 02.10.2022).

2. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации // Собр. законодательства РФ. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4916; 2005. № 45, ст. 4581.

3. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федеральный конституционный закон РФ от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 12, ст. 1201; 2022. № 29, ч. 1, ст. 5201.

4. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики : федеральный конституционный закон РФ от 04.10.2022 № 5-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2022. № 41, ст. 6930.

5. О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области :

федеральный конституционный закон РФ от 04.10.2022 № 8-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2022. № 41, ст. 6933.

6. О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области : федеральный конституционный закон РФ от 04.10.2022 № 7-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2022. № 41, ст. 6932.

7. О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики : федеральный конституционный закон РФ от 04.10.2022 № 6-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. 2022. № 41, ст. 6931.

8. По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта : постановление Конституционного Суда РФ от 02.10.2022 № 36-П. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 02.10.2022).

9. О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон РФ от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 50, ч. 3, ст. 8039.

10. Лебедев В. А. Публичная власть в субъектах РФ: понятие, принципы, система // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 31–36.

11. Чеботарев Г. Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 9–17.

### References

1. O ratifikacii Dogovora mezhdru Rossijskoj Federaciej i Doneckoj Narodnoj Respublikoj o prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Doneckoj Narodnoj Respublikoi i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub"ekta : federal'nyj zakon RF ot 04.10.2022 № 372-FZ [On the ratification of the Treaty between the Russian Federation and the Donetsk People's Republic on the admission of the Donetsk People's Republic to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation: federal law of the Russian Federation dated 04.10.2022 No. 372-FL]. URL: <http://duma.gov.ru/> (access date: 02.10.2022).

2. O poryadke prinyatiya v Rossijskuyu Federaciju i obrazovaniya v ee sostave novogo sub"ekta Rossijskoj Federacii. // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2001. № 52, ch. 1, st. 4916; 2005. № 45, st. 4581 [On the procedure for admission to the Russian Federation and the formation of a new subject of the Russian Federation within it. // Collection. Russian legislation. 2001. No. 52, part 1, art. 4916; 2005. No. 45, Art. 4581].

3. O prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novyh sub"ektov – Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 21.03.2014 № 6-FKZ (v red. ot 14.07.2022) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2014. № 12, st. 1201; 2022. № 29, ch. 1, st. 5201 [On the admission of the Republic of Crimea to the Russian Federation and the formation of new subjects within the Russian Federation – the Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol: Federal Constitutional

Law of the Russian Federation of March 21, 2014 No. 6-FKZ (as amended on July 14, 2022) // Collection of the Russian legislation. 2014. No. 12, art. 1201; 2022. No. 29, part 1, art. 5201.].

4. O prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Doneckoj Narodnoj Respubliki i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub"ekta – Doneckoj Narodnoj Respubliki : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 04.10.2022 № 5-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2022. № 41, st. 6930 [On the admission to the Russian Federation of the Donetsk People's Republic and the formation of a new entity within the Russian Federation - the Donetsk People's Republic: federal constitutional law of the Russian Federation dated 04.10.2022 No. 5-FKZ // Collection of the Russian legislation. 2022. No. 41, art. 6930].

5. O prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Hersonskoj oblasti i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub"ekta – Hersonskoj oblasti : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 04.10.2022 № 8-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2022. № 41, st. 6933 [On the admission of the Kherson region to the Russian Federation and the formation of a new subject - the Kherson region as part of the Russian Federation: federal constitutional law of the Russian Federation dated 04.10.2022 No. 8-FKZ // Collection of the Russian legislation. 2022. No. 41, art. 6933].

6. O prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Zaporozhskoj oblasti i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub"ekta – Zaporozhskoj oblasti : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 04.10.2022 № 7-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2022. № 41, st. 6932 [On the admission of the Zaporozhye region to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation - the Zaporozhye region: federal constitutional law of the Russian Federation dated 04.10.2022 No. 7-FKZ // Collection of the Russian legislation. 2022. No. 41, art. 6932].

7. O prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Luganskoj Narodnoj Respubliki i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub"ekta – Luganskoj Narodnoj Respubliki : federal'nyj konstitucionnyj zakon RF ot 04.10.2022 № 6-FKZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2022. № 41, st. 6931 [On the admission to the Russian Federation of the Lugansk People's Republic and the formation of a new subject in the Russian Federation - the Lugansk People's Republic: federal constitutional law of the Russian Federation dated 04.10.2022 No. 6-FKZ // Collection of the Russian legislation. 2022. No. 41, art. 6931].

8. Po delu o proverke konstitucionnosti ne vstupivshego v silu mezhdunarodnogo Dogovora mezhdu Rossijskoj Federaciej i Doneckoj Narodnoj Respubliki o prinyatii v Rossijskuyu Federaciju Doneckoj Narodnoj Respubliki i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub"ekta : postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 02.10.2022 № 36-P [In the case of checking the constitutionality of the international Treaty between the Russian Federation and the Donetsk People's Republic that has not entered into force on the admission of the Donetsk People's Republic to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 02.10.2022 No. 36-P.]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (access date: 10/02/2022).

9. O Gosudarstvennom Sovete Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 08.12.2020, № 394-FZ. // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2020. № 50, ch. 3, st. 8039 [On the State Council of the Russian Federation: federal law of the Russian