

СЕКЦИЯ 1. ТЕОРЕТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 340.13

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Берест О.В.

кандидат юридических наук, доцент
ректор

ГБУ ВО «Академия МВД ДНР имени Ф.Э. Дзержинского»

Аннотация: в статье анализируются проблемы теоретического и практического характера, связанные с формированием и функционированием законодательства Донецкой Народной Республики. Главное внимание уделено проблеме определения понятия "законодательство". Обосновывается необходимость его единообразной трактовки. Рассматриваются основные проблемы, связанные со становлением Республиканского законодательства. Формулируются соответствующие выводы по решению рассматриваемых проблем.

Ключевые слова: законодательство, система законодательства, закон, коллизия, законотворчество, юридическая техника

Длительное время Донецкая Народная Республика (далее ДНР) пребывает в процессе политической, социальной, экономической, культурной трансформации, конечным результатом которой должно стать построение демократического правового социального государства. В нашей стране формируется гражданское общество, основанное на свободе народа, и новое государство, которое в соответствии с Конституцией [1] (ст.3) признает человека, его права и свободы высшей ценностью. В современных условиях одной из важнейших задач, связанных с формированием демократического правового социального государства и гражданского общества, является формирование и совершенствование законодательства, как важнейшего условия осуществления глубоких реформ в политической и экономической сферах, гаранта прав и свобод человека и гражданина. Поэтому, в настоящее время актуальным и важным является исследование как самого понятия „законодательство“, так и вопросы обеспечения его эффективности. Кроме того, интерес к указанной проблеме вызван также определенным влиянием международного права на развитие национального законодательства. Вопросами сущности, формирования и функционирования законодательства уделялось определенное внимание как в правовой науке ДНР, так и в советской и «постсоветской» юридической науке. В исследовании проблем законодательства достаточно весомым является вклад ученых СССР. В частности, С.С. Алексеева, И.Л. Бачило, И.Г. Емец, А.С. Пиголкина, В.Д. Перевалова, И.С. Самощенко, О.Ф. Скакун, М.В. Цвик, А.Ф. Шебанова и многих других, которые изложили аспекты рассматриваемых проблем в монографических работах, пособиях, учебных пособиях, научных статьях и т.п. В указанных работах подается комплексная структурно-функциональная характеристика системы законодательства, раскрываются особенности функционирования законодательства как высокоорганизованной многоуровневой системы взаимосвязанных элементов и, соответственно, осуществлено комплексное исследование теоретико-правовых аспектов коллизий в законодательстве во взаимосвязи с правоприменительной деятельностью. Необходимо отметить, что в советский период единообразное легальное определение законодательства отсутствовало. На общесоюзном уровне в 16 отраслевых Основах законодательства Союза ССР и союзных республик (далее – Основы) содержались разные варианты широко понимаемого законодательства, причём, при определении состава

законодательства использовалось и понятие «законодательный акт», конкретизация которого также отсутствовала. Схожим образом определялось законодательство и в республиканских кодексах. Отдавая должное советским ученым, в то же время следует констатировать, что данная проблема нуждается в дальнейшей разработке в разрезе современных событий государственно-правового строительства. Поэтому целью нашего исследования является анализ комплекса проблем теоретического и практического характера, связанных с формированием и функционированием законодательства ДНР. Законодательство ДНР развивается достаточно интенсивно, и правовая наука должна стремиться к тому, чтобы способствовать этому процессу, решая текущие проблемы его совершенствования. Прежде всего, считаем целесообразным, рассмотреть имеющуюся в науке и практике коллизию и дать четкое определение понятия "законодательство".

Термин «временное законодательство», без раскрытия его содержания, впервые был использован в Постановлении Совета Министров ДНР (ныне – Правительство ДНР) «О применении Законов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период» № 9-1 от 02.06.2014 г. [2] Министерством и ведомствам ДНР предписывалось применять законы Украины или законы других государств, которые не противоречили бы Декларации о суверенитете ДНР и Конституции ДНР. С этой целью Министерства и ведомства по своим отраслям должны были подготовить перечень законодательных актов Украины и других государств как временное законодательство ДНР и представить для утверждения Совету Министров, что они успешно и делали до урегулирования вопросов республиканским законодательством.

Необходимо отметить, что впервые толкование термина «законодательство» было дано в Решении Конституционного Суда Украины (КС) от 9.07.98. (дело о толковании термина «законодательство»). В п.3 Решения говорится, что термин «законодательство» достаточно широко используется в правовой системе в основном в значении как совокупности законов и иных нормативно-правовых актов, которые регламентируют ту или иную сферу общественных отношений и являются источниками определенной отрасли права. Этот термин без определения его содержания использует и Конституция Украины (ст. 9, 118, п. 2 Переходных положений). В законах, в зависимости от важности и специфики общественных отношений, которые регулируются, этот термин употребляется в различных значениях: в одних имеются в виду только законы, в других, прежде всего кодифицированных, в понятие «законодательство» включаются как законы и иные акты Верховной Рады Украины, так и акты Президента Украины, Кабинета Министров Украины, а в некоторых случаях – также и нормативно-правовые акты центральных органов исполнительной власти. Поскольку дело связано с конституционным обращением об официальном толковании п.3 ст.21 Кодекса законов о труде Украины (КЗоТ), КС в своем Решении объяснил, что термин «законодательство», который употребляется в ч.3 ст.21 КЗоТ, относительно определения сферы применения контракта как особой формы трудового договора, необходимо понимать так, что им охватываются законы Украины, действующие международные договоры Украины, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, а также постановления Верховной Рады Украины, указы Президента Украины, декреты и постановления Кабинета Министров Украины, принятые в границах их полномочий и в соответствии с Конституцией Украины и законами Украины. Это Решение, а также п.1 ст.9 Конституции Украины, согласно которому «действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины», позволяют сделать вывод, что достаточно широко распространенное в юридической литературе понимание системы законодательства как системы нормативных правовых актов не в полной мере соответствует действительности, поскольку реально в современной Украине система законодательства – это взаимосвязанная совокупность актов-документов, содержащих нормы права. В систему этих актов-документов входят не только нормативные правовые акты, но и соответствующие международные договоры.

Учитывая, что юридическое пространство в любой стране далеко от совершенства, вполне очевидно, что нормативно-правовая система требует постоянной переработки, т.к. она всегда должна соответствовать потребностям развития общества, новым целям и задачам, стоящим перед ним. С целью установления единых требований к нормативным правовым актам (понятие, виды и формы), юридико-техническому оформлению законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, был принят Закон ДНР «О нормативных правовых актах» № 72-ІНС от 24.08.2015 [5] Постановлением Народного Совета ДНР № 1-494П-НС от 19.02.2016 утверждены «Правила юридико-технического оформления законопроектов» [7], которые адресованы субъектам права законодательной инициативы и рассчитаны на практическое применение при осуществлении законопроектной работы. В ст. 1 ч. 1 п. 6 Закона ДНР «О нормативных правовых актах» № 72-ІНС от 24.08.2015 под термином «законодательство» понимается система нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке, и международных договоров, заключенных в установленном порядке, регулирующих общественные отношения на территории Донецкой Народной Республики и за ее пределами. Понятие системы нормативных правовых актов дано в ст.ст. 4-8 главы 2 указанного Закона. Под системой нормативных правовых актов понимается совокупность нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) и реализуемых в ДНР, связанных отношениями соподчиненности и координации. Система нормативных правовых актов в ДНР устанавливается на основе их различия по видам и форме, а также с учетом различных уровней государственной власти и организации местного самоуправления.

В настоящее время на территории ДНР действует три вида законодательства:

– законы и другие нормативные правовые акты (фактически законодательство Украины), действовавшие на территории ДНР до вступления в силу Конституций ДНР (ст. 86 Конституции ДНР);

– законодательство ДНР, не совсем удачно скопированное с федерального законодательства Российской Федерации (УК ДНР [8], ГК ДНР [9], Закон ДНР от 14 августа 2015 г. № 84-ІНС «Об обороне» [3] и т.д.) или сохранившее с ним, даже после редактирования, некоторое сходство и тождество (например, Закон ДНР от 25.12.2015 99-ІНС «О налоговой системе» [6]);

– собственное законодательство ДНР (например, Закон ДНР от 21 августа 2015 г. № 76-ІНС «О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности» [4]). С точки зрения развития законодательства можно отметить общую для ДНР тенденцию: законодательство государства в целом, повторяет нормы российского законодательства. Подобная практика связана с потребностью в обеспечении единства правового пространства ДНР и Российской Федерации, что может быть использовано для облегчения интеграции в общероссийское правовое пространство. Вместе с тем, заимствуя, без учета местных особенностей, правовые нормы российского законодательства, законодатели ДНР повторяют недостатки и ошибки российского законодательства. Некритичное заимствование правовых норм, сложившихся в иных общественно-экономических условиях, может привести к юридическим коллизиям, пробелам в праве и т.п.

30 сентября 2022 г. между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой заключен Договор о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации (далее – РФ) нового субъекта. ДНР считается принятой в РФ со дня подписания Договора. Принятие ДНР в РФ осуществлено в соответствии с Договором от 30.09.2022 г., Конституцией РФ [10], Федеральным Конституционным Законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» № 6-ФКЗ от 17.12.2001 [11] и Федеральным Конституционным Законом «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» № 5-ФКЗ от 04 октября 2022 г [12].

Основаниями принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики являются: Декларация о суверенитете Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 года [13], Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 года [14] и результаты референдума, состоявшегося в Донецкой Народной Республике 11 мая 2014 года. Ст. 4 Федерального Конституционного Закона «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» № 5-ФКЗ от 04 октября 2022 г. установлено, что законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют на территории Донецкой Народной Республики со дня принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образования в составе Российской Федерации нового субъекта, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным конституционным законом. Нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики действуют на территории Донецкой Народной Республики до окончания переходного периода или до принятия соответствующих нормативного правового акта Российской Федерации и (или) нормативного правового акта Донецкой Народной Республики. Нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики, противоречащие Конституции Российской Федерации, не применяются. Вместе с тем, проблема определения состава законодательства Российской Федерации – носит более сложный характер. В одних федеральных законах понятия «законодательство Российской Федерации» и «законодательство субъекта Российской Федерации» разделяются. В других применяется как понятие «федеральное законодательство», так и понятие «законодательство Российской Федерации». А в некоторых говорится о законодательстве без уточнения, каком именно. При этом чаще всего понятия «федеральное законодательство» и «законодательство Российской Федерации» отождествляются, а законодательство субъекта Российской Федерации не включается в состав законодательства Российской Федерации. Таким образом, в федеральных законах используются три термина: «законодательство Российской Федерации», «федеральное законодательство» и «законодательство субъектов Российской Федерации». При этом в термин «законодательство Российской Федерации» вкладывается разный смысл, выявить который можно только из контекста и во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами. Одной из проблем, вызванных отсутствием единства в официальных определениях законодательства в современном российском праве, также является возникновение коллизий между федеральной и региональными правовыми системами, что также не способствует единству правореализационной практики и поддержанию режима правовой законности. Оценивая сложившуюся ситуацию с официальным определением законодательства в современном российском праве на федеральном и региональном уровнях, можно отметить, что отсутствие единой позиции в данном вопросе создаёт существенные проблемы. В первую очередь это усложняет право-реализацию, поскольку заинтересованные субъекты вынуждены постоянно выяснять, какие правовые акты входят в состав соответствующей отрасли законодательства. Ведь бланкетных норм, делающих отсылку к законодательству в целом, а не к конкретным его элементам, в российском праве достаточно много. Даже для опытного юриста поиск нужного правового акта может оказаться очень непростым. Какой будет судьба законодательства ДНР и, в частности, толкование термина «законодательство», в правовой системе Российской Федерации покажет будущее.

Список литературы

1. Конституция ДНР / Официальный сайт ДНР. URL: <http://doc.dnronline.su/wp-content/uploads/2014/05/Конституция-Донецкой-Народной-Республики-14.05.2014г..doc> (дата обращения: 25.10.2022)
2. Постановление Совета Министров ДНР (Правительства ДНР) № 9-1 от 02.06.2014 г. «О применении Законов на территории Донецкой Народной Республики в переходный

период» / ГИС НПА ДНР. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-9-1-2014-06-02/> (дата обращения: 29.10.2022)

3. Закон ДНР от 14 августа 2015 №84-ИНС «Об обороне» / Официальный сайт ДНР. URL: http://dnrsovetsu/doc/zakon/z84_1.docx (дата обращения: 30.10.2022)

4. Закон ДНР от 21 августа 2015 №76-ИНС «О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности» / Официальный сайт ДНР. URL: <http://dnrsovetsu/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatie/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-gosudarstvennom-nadzore-v-sfere-hozyajstvennoj-deyatelnosti/> (дата обращения: 02.11.2022)

5. Закон ДНР «О нормативных правовых актах» № 72-ИНС от 24.08.2015 / Официальный сайт ДНР. URL: <http://npa.dnronline.su/2015-09-07/72-ihc-o-normativnyh-pravovyh-aktah-dejstvuyushhaya-redaksiya-po-sostoyaniyu-na-24-04-2020-g.html> (дата обращения: 03.11.2022)

6. Закон ДНР от 25.12.2015 №99-ИНС «О налоговой системе» / Официальный сайт ДНР. URL: <http://dnrsovetsu/doc/zakon/z99.doc> (дата обращения: 30.10.2022)

7. Постановление Народного Совета ДНР № 1-494П-НС от 19.02.2016 «Об утверждении Правил юридико-технического оформления законопроектов» / ГИС НПА ДНР. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0002-i-494p-hc-20160219/>(дата обращения: 05.11.2022)

8. Уголовный кодекс ДНР / Официальный сайт ДНР. URL: http://doc.dnronline.su/doc/attachment/ugolovnyj_kodeks_dnr/ (дата обращения: 25.10.2022)

9. Гражданский процессуальный кодекс ДНР / Официальный сайт ДНР. URL: <http://dnrsovetsu/wp-content/uploads/2015/07/81-VS-Grazhdanskij-protsessualnyj-kodeks-Donetskoj-Narodnoj-Respubliki.doc> (дата обращения: 26.10.2022)

10. Конституция РФ. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения: 08.11.2022)

11. Федеральный Конституционный Закон № 6-ФКЗ от 17.12.2001 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» / Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17637> (дата обращения: 06.11.2022)

12. Федеральный Конституционный Закон № 5-ФКЗ от 04.10.2022 г. «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» / Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17637> (дата обращения: 09.11.2022)

13. Декларация о суверенитете Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 года / Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1058> (дата обращения: 27.10.2022)

14. Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 года / Конституции государств (стран) мира. Библиотека конституций Пашкова Романа. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=1060> (дата обращения: 28.10.2022)