

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-68-84

И.Ю. Маньковский*

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ДОНЕЦКОЙ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНЫХ РЕСПУБЛИК (ОТ САМОПРОВОЗГЛАШЕНИЯ ДО ПРИНЯТИЯ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

В статье представлен сравнительный анализ развития систем исполнительной власти ДНР и ЛНР на первом (с 2014 по 2018/19 г.) и втором (с 2018/19 по 2022 г.) этапах становления государственности в самопровозглашенных республиках. Подробно исследуется правовой статус Глав Республики ДНР и ЛНР, правовой статус высших органов исполнительной власти в ДНР и ЛНР, их эволюция в процессе развития самопровозглашенных республик с 2014 по 2022 г. Исследуются функции органов исполнительной власти, которые стали основой формирования соответствующих систем органов исполнительной власти ДНР и ЛНР. Системы исполнительной власти включали министерства, государственные комитеты, являющиеся ведущими органами исполнительной власти в самопровозглашенных республиках. Службы, агентства и инспекции в ДНР выполняли менее заметную роль и находились в подчинении министерств и государственных комитетов. В ЛНР службы, агентства и инспекции осуществляли управленческие функции как самостоятельные органы исполнительной власти. Сравнение систем органов исполнительной власти и свойственных им функций в ДНР и ЛНР с российской моделью построения исполнительной власти позволяет сделать вывод о их сближении на втором этапе развития самопровозглашенных республик.

Ключевые слова: исполнительная власть, система органов исполнительной власти, функции органов исполнительной власти, Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика.

* Маньковский Иван Юрьевич — кандидат юридических наук, доцент юридического института Алтайского государственного университета, Барнаул, Россия; e-mail: man263@yandex.ru

** Статья подготовлена в рамках гранта Российского научного фонда № 23-28-00138 «Системы права признанных республик Донбасса: проблемы переходного состояния и пути достижения самодостаточности».

The article presents a comparative analysis of the development of the executive power systems of the DPR and the LPR at the first (from 2014 to 2018-19) and second (from 2018-19 to 2022) stages of statehood formation in the self-proclaimed republics. The legal status of the Heads of the Republics of the DPR and LPR, the legal status of the highest executive authorities in the DPR and LPR, their evolution in the process of development of the self-proclaimed republics from 2014 to 2022 is studied in detail. The functions of the executive authorities, which formed the basis for the formation of the corresponding systems of the executive authorities of the DPR and LPR, are investigated. The systems included ministries, state committees, which are the leading executive authorities in the self-proclaimed republics. Services, agencies and inspections in the DPR performed a less prominent role and were subordinate to ministries and state committees. In the LPR, services, agencies and inspections performed managerial functions as independent executive authorities. A comparison of the systems of executive authorities and their inherent functions in the DPR and LPR with the Russian model of building executive power allows us to conclude that they are converging at the second stage of the development of the self-proclaimed republics.

Keywords: executive power, system of executive authorities, functions of executive authorities, Donetsk People's Republic, Luhansk People's Republic.

Введение

В современном мире организация власти осуществляется в соответствии с теорией разделения властей, согласно которой исполнительная власть является обязательной, требующей конституционного закрепления сообразно с волеизъявлением народа. На основе общепринятых постулатов Съезды представителей административно-территориальных образований Донецкой и Луганской областей, выражая волю многонационального народа, провозгласили создание суверенных государств Донецкой Народной Республики (7 апреля 2014 г.) (далее — ДНР) и Луганской Народной Республики (27 апреля 2014 г.) (далее — ЛНР). Волеизъявление народа было выражено на референдумах и отражено в Декларациях о суверенитете республик. Это послужило условием для разработки и принятия Конституций (в ДНР 14 мая 2014 г.; ЛНР — 18 мая 2014 г.). Именно Конституции республик закрепляли их независимость и суверенность. Соответственно в таком статусе данные государства просуществовали вплоть до вхождения в состав Российской Федерации 4 октября 2022 г.¹ Однако государственный аппарат в

¹ О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6 — ФКЗ // Российская газета. 5 окт. 2022.

республиках Донбасса в течение восьми лет подвергся серьезным изменениям². И в первую очередь это коснулось системы органов исполнительной власти.

Исполнительная власть занимает особое положение в системе государственной власти³. Именно от ее функционирования во многом зависит обеспечение устойчивого развития и процветание государства, особенно в период его становления. В юридической литературе исследуются вопросы государственно-властного механизма самопровозглашенных Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, о чем свидетельствуют теоретические изыскания в работах А.А. Поправко, Е.В. Охотского, В.В. Веденской, С.В. Рубина, Н.А. Бабичева и других авторов⁴. Вместе с тем вопросам становления и развития исполнительной власти в ДНР и ЛНР уделено незначительное внимание. Д.К. Медведев, Г.А. Борщевский и В.В. Веденская⁵, исследуя вопросы функционирования исполнительной власти самопровозглашенных республик, характеризуют ее как вид государственной власти, не выделяя особенности в зависимости от этапов развития государственности ДНР и

² Коваленко Т.С. Проблемы формирования правовой системы Луганской Народной Республики // Признание государств и правительств: материалы II Международной научно-практической конференции. Луганск. 28–29 сентября 2018. Луганск, 2018. С. 85–95.

³ Сальников В.И., Небольсин Ю.В. Проблемы государственного развития и управления в непризнанных государствах постсоветского пространства (на примере ДНР и ЛНР) // Регион: системы, экономика, управление. 2018. № 4 (43). С. 106.

⁴ Поправко А.А. Основные этапы становления и развития правовой системы Донецкой Народной Республики // Вестн. Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2022. № 1 (12). С. 13–23; Охотский Е.В., Борщевский Г.А. Непризнанные Республики Донбасса: Правовые основы и особенности организации государственного управления // Публичное и частное право. 2019. № 2 (42). С. 38–58; Веденская В.В. Становление законодательства Донецкой Народной Республики // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 8А. С. 115–129; Рубин С.В. Формирование правовой системы Донецкой Народной Республики в современных условиях // Актуальные проблемы правового, экономического и социально-психологического знания: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. П. Подмаркова. Донецк, 2017. С. 26–34; Бабичева Н.А. Признаки государственности в контексте признания Луганской Народной Республики международным сообществом // Вестн. Костромского гос. ун-та. 2017. Т. 23. № 3. С. 234–238.

⁵ Медведев Д.К. Система органов исполнительной власти в Донецкой Народной Республике: понятие, принципы, структура, проблемы организации и совершенствования // Право Донецкой Народной Республики. 2019. № 1 (13). С. 105–110; Борщевский Г.А. Становление систем государственного управления и государственной службы в непризнанных государствах Донбасса // Право и управление. XXI век. 2019. № 1 (50). С. 51–60; Веденская В.В. Становление системы органов государственной исполнительной власти Донецкой Народной Республики // Matters of Russian and Internation Law. 2017. Vol. 7. Is. A.2. С. 5–23.

ЛНР. В исследовании на основе анализа теоретических и правовых источников выявлены общие и некоторые отличительные характеристики исполнительной власти каждой из республик на первом (2014 г. — 2018/19 гг.) и втором (2018/19 гг. — 2022 г.) этапах развития ДНР и ЛНР. Перестройка аппарата управления происходила в процессе изменения политического курса развития этих самопровозглашенных государств.

Высшие органы исполнительной власти

На первом этапе (с 2014 по 2018/19 г.) Донецкая и Луганская Народные Республики придерживались курса на самостоятельное развитие, что подтверждалось в Конституции Донецкой Народной Республики и Временном основном законе (конституции) Луганской Народной Республики. Ст. 56 и ст. 75 Конституции ДНР от 14 мая 2014 г. закрепляли осуществление исполнительной власти Главой ДНР, являющимся одновременно высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, Советом Министров и иными органами исполнительной власти⁶. Аналогично в ст. 56 и ст. 75 Временного основного закона (Конституции) ЛНР от 18 мая 2014 г. закреплялась реализация исполнительной власти Главой ЛНР, который был не только высшим должностным лицом, но и главой исполнительной власти, Советом Министров и также иными органами исполнительной власти ЛНР⁷. К 2019 г. Народные Республики перенастроили вектор своего развития и направили усилия на построение государственного аппарата, явно ориентируясь на законодательство России. Ключевым моментом переориентации стало внесение изменений в Конституции ДНР и ЛНР, которые в первую очередь проявились в системе исполнительной власти. Так, в главу 6 Конституции ДНР, посвященную исполнительной власти, были внесены изменения 30 ноября 2018 г., а в главу 6 Конституции ЛНР изменения были внесены 31 июля 2019 г. Преобразования главным образом произошли в правовом статусе высших органов исполнительной власти новых Республик⁸.

⁶ Конституция Донецкой Народной Республики от 14 мая 2014 г. // Правительство Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://pravdnr.ru/nra/konstituciya-doneckoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 06.04.2023).

⁷ Временный основной закон (Конституция) Луганской Народной Республики от 18 мая 2014 г. // Народный Совет Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://nslnr.ru/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/zakonodatelstvo/591/> (дата обращения: 06.04.2023).

⁸ Ашурков О.А., Орлова Н.А. О перспективных направлениях совершенствования законодательной базы Донецкой Народной Республики // Вестн. Института экономических исследований. 2016. № 3. С. 98.

На первом этапе развития самопровозглашенных республик организация их высших органов исполнительной власти имела определенные различия. Во-первых, ДНР и ЛНР возглавляли Главы Республики, которые одновременно являлись и главами исполнительной власти, но выборы этого органа имели определенные отличия. Так, согласно ст. 57 Конституции ЛНР Главу ЛНР избирали депутаты Верховного Совета ЛНР. Согласно же ст. 57 Конституции ДНР Глава ДНР избирался гражданами ДНР непосредственно. Во-вторых, Глава ДНР согласно ст. 75 Конституции ДНР мог совмещать или не совмещать свою должность с должностью Председателя Совета Министров ДНР. В состав Совета Министров ДНР входили соответственно Председатель Совета Министров, первые заместители и заместители, министры, а также в него могли входить руководители других органов исполнительной власти по решению Главы Республики. Глава же ЛНР в соответствии со ст. 56 Конституции ЛНР являлся высшим должностным лицом и главой исполнительной власти одновременно.

Во многом одинаковой была процедура формирования Совета Министров в ЛНР и ДНР. Председателей Советов Министров, первых заместителей и заместителей назначали Главы Республик с согласия Народного Совета ЛНР и соответственно Народного Совета ДНР. Данные органы рассматривали представленные кандидатуры в течение недели со дня внесения предложения. В случае отклонения представленной кандидатуры Главы Республик в десятидневный срок вносили новую кандидатуру. Примечательным является и то, что после двукратного отклонения кандидатуры Глава Республики назначал представленную или иную определенную им кандидатуру на соответствующую должность без согласия парламента.

На втором этапе развития органов исполнительной власти ДНР и ЛНР, наступившем после внесения изменений в Конституции ДНР и ЛНР в 2018 и 2019 гг., соответственно, произошло качественное изменение подхода к формированию исполнительной власти. Самопровозглашенные государства начали строить систему высших органов исполнительной власти по образцу Российской Федерации. Следует отметить, что конституции республик были дополнены новыми нормами, уточняющими статус высших органов исполнительной власти.

Особого внимания заслуживает факт изменения подхода к формированию исполнительной власти. Если до внесения изменений в конституции Глава Республики являлся непосредственно руководителем исполнительной власти и возглавлял Совет Мини-

стров Республики, то с 2018 г. (в ЛНР с 2019 г.) Главы Республики являлись, прежде всего, Главами своих государств, гарантами Конституций и обеспечивали согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Так, Глава ДНР, который в соответствии со ст. 56 Конституции ДНР от 14 мая 2014 г., был высшим должностным лицом и главой исполнительной власти ДНР, получил статус Главы государства, и это подтверждено в ст. 6 и ст. 75 Конституции ДНР (в редакции 2018 г.). Аналогично и Глава ЛНР, являющийся высшим должностным лицом и Главой исполнительной власти ЛНР, в соответствии со ст. 56 Конституции от 18 мая 2014 г. именовался Главой государства согласно ст. 6 и ст. 75 Конституции ЛНР (в редакции 2019 г.). Важно подчеркнуть, что в соответствии со ст. 57 Конституции ЛНР Глава Луганской Народной Республики избирался гражданами ЛНР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет и не мог замещать эту должность более двух сроков подряд.

В 2018–2019 гг. произошли изменения и в статусе главного органа исполнительной власти ДНР и ЛНР — Совете Министров. Согласно ст. 75 Конституции ДНР (в редакции 2018 г.) и ст. 75 Конституции ЛНР (в редакции 2019 г.) исполнительную власть в ДНР и ЛНР осуществляли Правительства. Эти органы были определены в качестве постоянно действующих высших исполнительных органов государственной власти Республики. В состав Правительств входили Председатель Правительства, его заместители, министры и, как и ранее, по решению Глав Народных Республики в его состав могли быть включены руководители иных республиканских органов исполнительной власти.

Таким образом, на первом этапе с 2014 по 2018/19 г. формирование и развитие высших органов исполнительной власти в ДНР и ЛНР осуществлялось без ориентации на российский опыт. На втором этапе, на рубеже 2018–2019 гг., произошло реформирование высших органов исполнительной с ориентацией на российскую модель исполнительной власти.

Система органов исполнительной власти ДНР и ЛНР

Система органов исполнительной власти в самопровозглашенных республиках закреплялась в законах Республики. Так, система органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики была установлена Законом ДНР от 24 апреля 2015 г. № 35-ІНС «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Рес-

публики» (далее — Закон ДНР)⁹. Система же органов исполнительной власти Луганской Народной Республики была определена Законом ЛНР от 25 июня 2014 г. № 14-І «О системе органов исполнительной власти Луганской Народной Республики» (далее — Закон ЛНР)¹⁰. Указанные акты практически идентичны. В связи с этим рассмотрение вопросов о видах органов исполнительной власти и их функционала целесообразно рассмотреть на примере Донецкой Народной Республики с уточняющими примерами из законодательства Луганской Народной Республики¹¹.

Анализ Законов ДНР и ЛНР позволяет утверждать, что в основу построения системы органов исполнительной власти ДНР был положен функциональный принцип, в соответствии с которым проводилась административная реформа в России. Этот принцип закреплен в актах Российской Федерации и соответственно в законах новых республик. Так, в п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ Президента РФ) определены шесть групп функций: по выработке государственной политики; принятию нормативных правовых актов; контролю; надзору; управлению государственным имуществом; оказанию государственных услуг¹². Законы ДНР и ЛНР специально не воспроизводили функции в виде отдельного списка, но содержание ст. 11 этих актов позволяет выделить в основном аналогичный российскому функционал: по проведению государственной политики; нормативно-правовому регулированию; контролю; надзору; оказанию государственных услуг; управлению государственным имуществом. Следует особо подчеркнуть, что в ст. 11 Закона ДНР перечень российского функционала дополнен правоприменительными функциями. Кроме этого, в отличие от системы органов исполнительной власти Российской

⁹ О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 25 апреля 2015 г. № 35-ІНС // Народный Совет Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-sisteme-organov-ispolnitelnoj-vlasti/>.

¹⁰ О системе органов исполнительной власти Луганской Народной Республики: Закон Луганской Народной Республики от 25 июня 2014 г. № 14-І // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://sovmin-lnr.ru/ukaz-o-strukture-ispolnitelnyh-organov.pdf> (дата обращения 20.02.2023).

¹¹ Мягкая А.А. Законодательное регулирование системы нормативных правовых актов в Луганской Народной Республике // Актуальные проблемы права: теория и практика. 2016. № 35. С. 195–208.

¹² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в редакции от 20 ноября 2020 г. № 719) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

Федерации, где вид органа исполнительной власти предопределен осуществлямыми им функциями, в Законах ДНР и ЛНР группы функций распределялись между органами исполнительной власти без четкого структурирования системы функций¹³.

Следовательно, при ориентации на российский функциональный подход к формированию системы органов исполнительной власти в ДНР и ЛНР закрепляли не только более обширный функционал, но и более развернутую систему органов исполнительной власти, в отличие от Российской, где согласно Указу Президента РФ выделены федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В ДНР (согласно ст. 9 Закона ДНР) в систему органов исполнительной власти в период с 2014 по 2022 г. входили Правительство ДНР; министерства ДНР; государственные комитеты ДНР; службы ДНР; агентства ДНР; инспекции ДНР и иные органы исполнительной власти ДНР. Важно подчеркнуть, что в ЛНР были образованы и функционировали все нормативно установленные виды органов исполнительной власти в отличие от ДНР. Ст. 11 Закона ДНР наряду с понятиями соответствующих видов органов исполнительной власти устанавливала и определенную систему функций. В дальнейшем система функций была конкретизирована в положениях об этих органах.

Министерства ДНР и ЛНР

Министерство ДНР в соответствии с Законом ДНР являлось исполнительным органом с самым широким набором управленческих полномочий, поскольку наряду с функциями ему предписывалось осуществление отраслевого и межотраслевого управления, а также выполнение координации деятельности других органов исполнительной власти¹⁴. В частности, в ст. 11 Закона ДНР было установлено, что министерство ДНР являлось республиканским органом исполнительной власти ДНР, проводящим государственную политику и осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю, надзору в установленной сфере деятельности, отраслевое и межотраслевое управление в наиболее важных отраслях и установленных сферах деятельности, оказанию

¹³ Анастасов А.И. Перспективы интеграции непризнанных республик (на примере ДНР) // Донецкие чтения 2016 г. Образование, наука и вызовы современности / Под общей редакцией С.В. Беспаловой. Донецк, 2016. С. 228–230.

¹⁴ Ноздрачев А.Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право. Теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2002. С. 115.

услуг и управлению государственным имуществом, а также координирующими в установленных случаях деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти ДНР.

Данная система функций министерств ДНР подтверждалась в положениях об этих органах. Однако чаще всего в положениях о соответствующих органах в понятии федерального министерства вся система функций непосредственно не закреплялась. Она раскрывалась через задачи и полномочия того или иного министерства. В частности, Положение о Министерстве здравоохранения ДНР от 10 января 2015 г. № 1-33 (п. 1), закрепляя понятие этого органа, называло непосредственно всего две функции, а именно функции по формированию и реализации государственной политики и по нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения. Однако Раздел 2 этого Положения, определяя задачи Министерства здравоохранения ДНР, раскрывал весь его функционал. Так, контрольные и надзорные полномочия обнаруживаются в п. 2.1.6. В частности, Министерство здравоохранения ДНР должно было осуществлять организацию производства, создание, хранение, контроль качества, реализацию, оборот и уничтожение лекарственных средств, п. 2.1.21 закреплял управленческое полномочие в виде установления государственных стандартов в сфере здравоохранения. Функции по управлению государственным имуществом проявляются в п. 1.6, где было зафиксировано, что имущество Министерства здравоохранения являлось государственной собственностью и закреплялось за ним на праве оперативного управления. Координационная функция была отражена в п. 2.1.9, который устанавливал полномочия Министерства по контролю за деятельностью иных органов исполнительной власти в области здравоохранения¹⁵.

В Луганской Народной Республике правовой статус Министерства здравоохранения ЛНР (далее — Минздрав ЛНР) урегулирован в Положении о Министерстве здравоохранения Луганской Народной Республики от 11 апреля 2017 г. № 172/17¹⁶. Соглас-

¹⁵ Положение о Министерстве здравоохранения Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10 января 2015 г. № 1-33 // Правительство Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://pravdnr.ru/npa/postanovlenie-pravitelstva-doneckoj-narodnoj-respubliki-ot-17-fevralya-2020-goda-№-6-5-ob-utverzhdenii-polozheniya-o-ministerstve-zdravoohraneniya-doneckoj-narodnoj-respubliki-v-novoj/> (дата обращения 20.03.2023).

¹⁶ Положение о Министерстве здравоохранения Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной Республики от 11 апреля 2017 г. № 172/17 // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: https://sovminlnr.ru/docs/2021/04/12/_doc_172_17.pdf (дата обращения 20.03.2023).

но этому документу закрепление системы функций Минздрава ЛНР происходило по аналогии с ДНР. В определении органа (п. 1.1) приводились функции по формированию и обеспечению государственной политики и по осуществлению нормативно-правового регулирования в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств для медицинского применения. Другие функции, свойственные Минздраву ЛНР, раскрывались в Положении о нем, но в иной последовательности и более обстоятельной интерпретации, чем в ДНР. Так, контрольно-надзорные функции нашли отражение в п. 3.1.4.22, где за Минздравом ЛНР закреплялось осуществление государственного контроля в сфере здравоохранения. Функция по осуществлению государственного управления выявляется в п. 3.1.4.3. Минздрав ЛНР осуществлял и функции главного распорядителя и получателя средств государственного бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и выполнение возложенных на него задач и функций. Функции по управлению государственным имуществом содержались в п. 1.9. В частности, установлено, что имущество Минздрава ЛНР являлось собственностью ЛНР и закреплялось за ним на праве оперативного управления. Координационная деятельность в отношении иных органов исполнительной власти обнаруживается в п. 2.1.10. Министерство уполномочивалось также на координацию деятельности других органов государственной власти в сфере здравоохранения.

Таким образом, функции министерств в ДНР и ЛНР были закреплены в соответствующих законах и конкретизированы в положениях об этих органах. Однако в положениях отсутствовали четкие определения министерств, которые бы содержали перечень всех функций, свойственных министерствам ДНР и ЛНР.

Государственные комитеты ДНР и ЛНР

Как и министерства, государственные комитеты ДНР обладали аналогичным функционалом. Однако они были лишены функций по отраслевому и межотраслевому управлению и координационной деятельности в отношении других органов исполнительной власти. Это подтверждается в ст. 11 Закона ДНР, закрепляющей норму о том, что государственный комитет ДНР являлся органом исполнительной власти ДНР, проводящим политику и осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением о государственном комитете.

Перечисленные функции отражались в задачах и полномочиях, закрепленных в положениях о государственных комитетах. Однако обращает на себя внимание тот факт, что Закон ДНР допускал отсутствие у государственного комитета функции по управлению государственным имуществом. Но фактически рассматриваемые органы обладали всем функциональным набором, указанным в Законе ДНР. Так, Положение о Государственном Комитете горного и технического надзора ДНР (далее — Гортехнадзор ДНР) от 29 мая 2020 г. № 25-1 при определении этого органа указывало лишь три его функции: по осуществлению государственной политики в сфере промышленной безопасности; осуществлению охраны труда (функция контроля); осуществлению государственного горного надзора. Понятие указанного Комитета не отражало весь набор функций, свойственных государственным комитетам ДНР. Функционал дополнен в Разделе 2 «Полномочия» Положения о Гортехнадзоре ДНР, а именно, функция по осуществлению нормативно-правового регулирования находит подтверждение в п. 2.1.3 Положения о Гортехнадзоре ДНР. Гортехнадзор ДНР в установленной сфере деятельности принимал нормы и правила в области промышленной безопасности. Вместе с этим Гортехнадзор ДНР имел и обширные полномочия в области оказания государственных услуг. В том числе, согласно п. 2.3.1 пп. 1 Положения о Гортехнадзоре ДНР, этот орган выдавал лицензии на осуществление такого вида хозяйственной деятельности как проведение экспертизы промышленной безопасности. Функция по управлению государственным имуществом также закреплялась за Гортехнадзором ДНР. П. 3.3.18 Положения устанавливал осуществление функции по управлению объектами собственности, закрепленными за Гортехнадзором ДНР, являющимися объектами собственности ДНР, которые находились в оперативном управлении этого органа¹⁷.

В Луганской Народной Республике правовой статус Государственного комитета тарифного и ценового регулирования ЛНР устанавливался в Положении о Государственном Комитете тарифного и ценового регулирования ЛНР от 23 августа 2016 г. № 445¹⁸.

¹⁷ Положение о Государственном комитете горного и технического надзора Донецкой Народной Республики: Постановление Правительства Донецкой Народной Республики от 29 мая 2020 г. № 25-1 // Государственный комитет горного и технического надзора Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: http://gkgtn.ru/New%20Folder/Положение%20о%20Комитете%20_2021.pdf.

¹⁸ Положение о Государственном комитете тарифного и ценового регулирования Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной Республики от 23 августа 2016 г. № 445 // Правительство

П. 1.1 Положения устанавливал, что Государственный комитет тарифного и ценового регулирования ЛНР являлся органом государственной власти ЛНР, осуществляющим функции по государственному регулированию в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, предоставления услуг пассажирского транспорта, грузоперевозок железнодорожным транспортом и т.д. Соответственно в понятии органа отражена также не вся система функций. Они раскрываются в других пунктах Положения об этом органе, но в иной последовательности, не в полном объеме, исключая при этом из общего перечня функцию по предоставлению государственных услуг. Так, функция формирования и обеспечения реализации государственной политики в сферах функционирования рынков электрической энергии была установлена в п. 3.1 Положения. П. 3.6 закреплял за Комитетом осуществление контрольной функции в отношении целевого использования средств в результате реализации лицензированной деятельности субъектами естественных монополий. Функция управления государственным имуществом проявляется в п. 1.7, где установлено, что имущество Комитета является собственностью Луганской Народной Республики и закреплялось за ним на праве оперативного управления. Однако за Государственным комитетом тарифного и ценового регулирования ЛНР не была закреплена функция по предоставлению государственных услуг в установленной сфере ведения.

Следовательно, в понятиях государственных комитетов, закрепляемых в положениях об этих органах в ДНР и ЛНР, отсутствовала часть функций, которые опосредованно можно было обнаружить в конкретизирующих нормах.

Службы, агентства и инспекции ДНР и ЛНР

Образование служб, агентств и инспекций было предопределено Законом ДНР. В ст. 11 предлагалось под службой понимать орган исполнительной власти Донецкой Народной Республики, осуществляющий функции по оказанию государственных услуг, а также специальные функции в установленной сфере деятельности. Агентство наделялось функциями по оказанию государственных услуг; управлению государственным имуществом; правоприменительными функциями, при этом содержался запрет на наделение такого органа контрольными и надзорными функциями. Инспекцию предлагалось понимать в качестве органа, осуществляющего

Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://sovminlnr.ru/aktu-soveta-ministrov/postanovleniya/22232> (дата обращения 20.03.2023).

только контрольные и надзорные функции. Однако формирование и статус этих органов в реальных условиях имели существенные отличия.

Во-первых, в период с 2014 по 2022 г. службы в ДНР образовывались как органы подконтрольные министерствам или государственным комитетам. Так, в ДНР была образована Государственная служба по делам семьи и детей ДНР. Согласно Положению от 9 декабря 2014 г. № 37 Государственная служба по делам семьи и детей являлась органом исполнительной власти ДНР, осуществляющим в пределах своей компетенции реализацию государственной политики в сфере защиты прав, свобод и законных интересов детей, социальной поддержки семьи. Координацию ее деятельности осуществляло Министерство труда и социальной политики ДНР¹⁹. Во-вторых, инспекции в ДНР образовывались только в составе министерств или государственных комитетов. Так, в составе Министерства труда и социальной политики ДНР была сформирована Государственная инспекция по вопросам соблюдения законодательства о труде. Данная инспекция не имела статуса самостоятельного органа исполнительной власти и действовала от имени министерства²⁰. В-третьих, агентства вообще не были созданы, поэтому являлись потенциально возможными органами.

Образование служб, агентств и инспекций в Луганской Народной Республике было предопределено в Законе ЛНР, так же как и в ДНР. Однако их фактический перечень был установлен Указом Главы Луганской Народной Республики от 28 декабря 2018 г. № УГ-918/18²¹. В отличие от ДНР, в ЛНР были образованы все виды органов исполнительной власти, наделенные при этом самостоятельным статусом. Данный Указ Главы предусматривал наличие

¹⁹ Положение о Государственной службе по делам семьи детей: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 9 декабря 2014 г. № 37 // Правительство Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://pravdnr.ru/npa/postanovlenie-soveta-ministrov-doneckoj-narodnoj-respubliki-ot-27-fevralya-2015-g-№-2-24-ob-utverzhdenii-polozheniya-i-struktury-gosudarstvennoj-sluzhbe-po-delam-semi-i-detej-doneckoj/> (дата обращения 20.03.2023).

²⁰ Положение о Государственной инспекции по вопросам соблюдения законодательства о труде Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 4 июня 20015 г. № 234 // Правительство Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0001-234-20150604/> (дата обращения 20.03.2023).

²¹ О структуре исполнительных органов государственной власти Луганской Народной Республики: Указ Главы Луганской Народной Республики от 28 декабря 2018 г. № УГ-918/18 УГ-918/18 // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://sovminlnr.ru/ukaz-o-strukture-ispolnitelnyh-organov.pdf> (дата обращения 20.03.2023).

четырех служб, одного агентства, одной инспекции и пяти иных органов исполнительной власти, исключая администрации городов и районов, которые указ также относил к органам государственной власти (п. 2.6). Правовой статус этих органов, так же как и в ДНР, раскрывался через их функции в положениях об этих органах.

Согласно п. 1.1 Положения о Государственной архивной службе ЛНР, данный орган являлся органом исполнительной власти Луганской Народной Республики, осуществляющим функции в сфере архивного дела и делопроизводства²². Как видно, формулировка является неопределенной. Конкретные функции нашли отражение в Разделе 2 «Основные задачи Службы». Так, п. 2.1 Положения устанавливал в качестве отдельной функции органа формирование и обеспечение реализации государственной политики в области архивного дела и делопроизводства. Функция координации деятельности иных органов исполнительной власти нашла закрепление в п. 2.3. В частности, указанная Служба осуществляла координацию деятельности органов государственной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.

Согласно ст. 12 Закона ЛНР агентство ЛНР — это исполнительный орган государственной власти Луганской Народной Республики, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Правовой статус Агентства по государственным резервам Луганской Народной Республики (далее — Госрезерв ЛНР) был установлен Положением от 7 июня 2016 г. № 293²³. Согласно п. 1.2 Госрезерв ЛНР является исполнительным органом государственной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг в сфере управления государственным материальным резервом. В понятии этого органа не нашли отражение все его функции. Раздел 3 Положения закреплял за Госрезервом ЛНР функцию по осуществлению главного распорядителя и получателя средств Государственного бюджета

²² Положение о Государственной архивной службе Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной Республики от 12 апреля 2016 г. № 169 // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://sovminlnr.ru/akt/15.04.2016/169.pdf> (дата обращения 20.03.2023).

²³ Положение об агентстве по государственным резервам Луганской Народной Республики: Постановление Совета Министров Луганской Народной Республики от 7 июня 2016 г. № 293 // Агентство по государственным резервам Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://gosrezervlnr.su/polozhenie.html> (дата обращения 20.03.2023).

ЛНР (п. 3.3) и функцию участия в формировании и обеспечении реализации государственной политики в сфере государственного материального резерва (п. 2.1)²⁴.

Согласно ст. 12 Закона ЛНР инспекция ЛНР — исполнительный орган государственной власти Луганской Народной Республики, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору. Правовое положение Инспекции труда Луганской Народной Республики было установлено Положением от 4 июня 2021 г. № 485/21²⁵. Согласно п. 1.1 Инспекция труда Луганской Народной Республики являлась исполнительным органом государственной власти, осуществляющим функции по государственному надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, за исключением контроля и надзора за соблюдением законодательства в области охраны труда.

Таким образом, в ДНР с 2014 по 2022 г. несмотря на нормативное закрепление возможности создания таких органов как службы, агентства и инспекции, они оказались практически невостребованными. Напротив, в ЛНР при аналогичной ситуации эти виды органов были созданы и активно функционировали.

Заключение

За восьмилетний период были сформированы и прошли сложный путь развития системы исполнительной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики. В ходе процесса становления системы исполнительной власти ДНР и ЛНР отчетливо прослеживаются два этапа в развитии высших органов исполнительной власти. Первый этап, ограниченный рамками 2014 — 2018/19 гг., характеризуется стремлением самопровозглашенных республик построить собственную систему органов исполнительной власти. Отличительной чертой второго этапа (с 2018/19 по 2022 г.) явилось изменение ориентиров государственного строительства в ДНР и ЛНР. Отчетливо видна переориентация на рос-

²⁴ Залепухина Е.В. Формирование нормативно-правовой базы системы государственных закупок в ЛНР // Экономика. Менеджмент. Инновации. 2020. № 1 (25). С. 43.

²⁵ Положение о государственной инспекции труда Луганской Народной Республики: Постановление Правительства Луганской Народной Республики от 4 июня 2021 г. № 485/21 // Правительство Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://sovminlnr.ru/akty-soveta-ministrov/postanovleniya/24586-ob-utverzhdenii-polozheniya-o-gosudarstvennoy-inspekcii-truda-luganskoy-narodnoy-respubliki.html> (дата обращения 20.03.2023).

сийскую модель исполнительной власти с четко определенным, но более обширным функционалом системы органов исполнительной власти и более развернутой системой органов исполнительной власти, в которой ключевую роль играли министерства и государственные комитеты как центральные органы управления. В итоге система органов исполнительной власти ДНР и ЛНР была еще не готова к полной интеграции в Российскую правовую систему, но практически ориентирована на российскую модель построения системы исполнительной власти.

Список литературы

Анастасов А.И. Перспективы интеграции непризнанных республик (на примере ДНР) // Донецкие чтения 2016 г. Образование, наука и вызовы современности / Под общей редакцией С.В. Беспаловой. Донецк, 2016. С. 228–230.

Ашурков О.А., Орлова Н.А. О перспективных направлениях совершенствования законодательной базы Донецкой Народной Республики // Вестн. Института экономических исследований. 2016. № 3.

Бабичева Н.А. Признаки государственности в контексте признания Луганской Народной Республики международным сообществом // Вестн. Костромского гос. ун-та. 2017. Т. 23. № 3. С. 234–238.

Борищевский Г.А. Становление систем государственного управления и государственной службы в непризнанных государствах Донбасса // Право и управление. XXI век. 2019. № 1 (50). С. 51–60.

Веденская В.В. Становление законодательства Донецкой Народной Республики // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 8А. С. 115–129.

Веденская В.В. Становление системы органов государственной исполнительной власти Донецкой Народной Республики // Matters of Russian and Internation Law. 2017. Vol. 7. № A.2. С. 5–23.

Залепухина Е.В. Формирование нормативно-правовой базы системы государственных закупок в ЛНР // Экономика. Менеджмент. Инновации. 2020. № 1 (25).

Коваленко Т.С. Проблемы формирования правовой системы Луганской Народной Республики // Признание государств и правительств: материалы II Международной научно-практической конференции. Луганск. 28–29 сентября 2018. Луганск, 2018. С. 85–95.

Медведев Д.К. Система органов исполнительной власти в Донецкой Народной Республике: понятие, принципы, структура, проблемы организации и совершенствования // Право Донецкой Народной Республики. 2019. № 1 (13). С. 105–110.

Мягкая А.А. Законодательное регулирование системы нормативных правовых актов в Луганской Народной Республике // Актуальные проблемы права: теория и практика. 2016. № 35. С. 195–208.

Ноздрачев А.Ф. Институт органов исполнительной власти: основные идеи обновления // Административное право. Теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2002.

Охотский Е.В., Борщевский Г.А. Непризнанные Республики Донбасса: Правовые основы и особенности организации государственного управления // Публичное и частное право. 2019. № 2 (42). С. 38–58.

Поправко А.А. Основные этапы становления и развития правовой системы Донецкой Народной Республики // Вестн. Луганской академии внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2022. № 1 (12). С. 13–23.

Рубин С.В. Формирование правовой системы Донецкой Народной Республики в современных условиях // Актуальные проблемы правового, экономического и социально-психологического знания: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. П. Подмаркова. Донецк, 2017. С. 26–34.

Сальников В.И., Небольсин Ю.В. Проблемы государственного развития и управления в непризнанных государствах постсоветского пространства (на примере ДНР и ЛНР) // Регион: системы, экономика, управление. 2018. № 4 (43).

Статья поступила в редакцию 28.03.2023.