

# СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ ДОНБАССА

Георгий Борщевский\*

DOI 10.24833/2073-8420-2019-1-50-51-60



**Введение.** Статья направлена на выявление общих закономерностей и особенностей развития государственных институтов в самопровозглашенных государствах Юго-Востока Украины – Донецкой и Луганской народных республиках (ДНР, ЛНР).

**Материалы и методы.** Используются методы ретроспекции, case study, классификации, сравнительно-правового анализа.

**Результаты исследования.** Автор впервые в отечественной научной периодике предпринял попытку описания сложившихся в ДНР и ЛНР моделей государственного управления, сопоставил их с аналогичными системами России и Украины. Доказано, что государственное строительство в непризнанных государствах Донбасса происходит в направлении демократизации, государственная служба строится по российскому образцу. Интересен опыт составления годовых отчетов государственных служащих, проведения квалификационных экзаменов и аттестации, контроля исполнения принятых решений. Нормы служебной этики формализованы в соответствующих уставах и кодексах поведения служащих.

**Обсуждение и заключение.** Теоретическая и практическая значимость полученных результатов состоит в том, что они в той или иной степени проливают свет на особенности реализации классических и современных теорий государственного строительства и публичного администрирования во вновь возникших полициях, позволяют оценить достигнутое. Практическая применимость заключается в получении новых фактических данных о государственном строительстве на сопредельных с Россией территориях, что востребовано специалистами в сфере международных отношений, политико-административного управления и его правового обеспечения.

---

\* **Борщевский Георгий Александрович**, кандидат исторических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ, Россия.

e-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru  
ORCID ID: 0000-0001-9099-9847

### Введение

**Н**еобходимым элементом любого государственного механизма, как известно, является бюрократический аппарат управления – специально созданная и постоянно действующая система государственных и муниципальных органов, силовых и специальных структур, должностных лиц и служащих государственных властных структур и местного самоуправления, посредством которых осуществляется публичная власть, реализуются цели, задачи, функции и другие компетенции. Именно они на деле реализуют государственную политику во всех сферах, и по их работе граждане судят о власти. В разных странах системы управления имеют свою специфику, но у них и много общего, что позволяет осуществлять корректные международные и межрегиональные сопоставления.

На это обращают внимание ученые. Данной проблематике посвящена достаточно обширная научная литература, причем как зарубежная [11. С. 564; 13. С. 256], так и отечественная [2. С. 16; 3. С. 45; 4. С. 22]. Немало работ посвящено трансформациям политического режима [10. С. 299] и сопоставительным процессам с другими странами, где произошли «цветные» революции [1. С. 174].

Процессы на Донбассе рассматриваются на Западе как двустороннее российско-украинское военное противостояние, что находит свое отражение даже на терминологическом уровне. Немецкий эксперт Н. Твикель утверждает, например, что «Народные республики в Донецке и Луганске могут быть описаны как российские марионеточные государства». Широко используется формула «насильственный сепаратистский конфликт» [7. С. 473], инициатором которого представляется Россия [9. С. 20]. В свою очередь, российские ученые подчеркивают право жителей Донбасса на самоопределение [12. С. 121]. После провозглашения ДНР и ЛНР появились исследования, описывающие процесс их суверенизации [5. С. 360; 6. С. 152]. Исследуется становление за-

конодательства, правовой и судебной системы республик [8. С. 195].

Вместе с тем, государственные институты непризнанных республик пока еще находятся в стадии становления, их правовой статус и система государственного администрирования лишь формируются, что накладывает объективное ограничение на возможности их научного изучения. Примером подобного может служить появление непризнанных квазигосударственных формирований – Луганской и Донецкой народных республик (ЛНР, ДНР), дистанцирующихся от Киева и стремящихся создать свои собственные суверенные государственные институты.

### Исследование

К моменту сессии на территории Донбасса действовала система органов власти, установленная конституцией Украины. Так, центром протестной активности 1 марта 2014 г. стал орган местного самоуправления – Донецкий городской совет. Получив контроль над ним, протестующие преобразовали его в Народный совет, от имени которого 7 апреля была принята декларация, провозгласившая независимость ДНР, и было сформировано временное правительство. 27 апреля была провозглашена ЛНР. Затем на обеих территориях состоялся референдум, подтвердивший решение о суверенитете.

Руководство самопровозглашенных республик сразу выступило за объединение своих республик в конфедеративный союз под названием «Новороссия» с его последующим присоединением к России<sup>1</sup>. В результате подписания Минских соглашений<sup>2</sup> процесс интеграции был заморожен, оба государства до сих пор остаются непризнанными. Несмотря на отсутствие их официального признания со стороны России, на официальном уровне принято, тем не менее, решение о признании в Российской Федерации документов, выданных администрациями самопровозглашенных республик<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Декларация о государственном суверенитете Новороссии, принята Конгрессом депутатов 12.12.2014. URL: <http://mid.donr.su/NOVOROSS/DEKLARACIA.htm> (19.11.2018).

<sup>2</sup> Минские соглашения – совокупность решений, принятых 05.09.2014 и 12.02.2015 в Минске (Белоруссия) представителями России, ОБСЕ и Украины при посредничестве глав Франции и Германии, направленных на прекращение военных действий между Украиной и непризнанными республиками Донбасса, состоящие из 13 пунктов.

<sup>3</sup> Указ президента России от 18.02.2017 № 74 «О признании документов, выданных гражданам Украины и лицам без гражданства, проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины».

Выстраиваемые системы высших государственных органов в обоих государствах

Донбасса обладают признаками параллелизма (таблица 1).

**Таблица 1. Основы государственного управления России, Украины, ДНР и ЛНР**

Основание сравнения	Российская Федерация	Украина	Донецкая Народная Республика	Луганская Народная Республика
Форма правления	Смешанная республика	Смешанная республика	Президентская республика	Президентская республика
Глава государства	Президент	Президент	Глава	Глава
Парламент	Двухпалатный (450 депутатов Госдумы, 187 членов Совета Федерации)	Однопалатный (450 депутатов)	Однопалатный (100 депутатов)	Однопалатный (50 депутатов)
Избирательная система	Мажоритарно-пропорциональная	Мажоритарно-пропорциональная	Пропорциональная	Пропорциональная
Административно-территориальное деление	Федеративное (85 субъектов Федерации)	Унитарное (24 области, 2 города со специальным статусом, автономная республика)	Унитарное (5 районов и 13 городов республиканского подчинения)	Унитарное (6 районов и 11 городов республиканского подчинения)

*Источник:* составлено автором на основе текстов конституций анализируемых стран<sup>4</sup>.

Из представленных материалов можно заключить, что республики Донбасса в ходе своего самоопределения выстроили системы государственного управления, обладающие большими сходствами с государственной системой Украины в целом – унитарная система государственного устройства, однопалатный парламент, жесткая вертикаль исполнительной власти, сходные модели государственной службы и т.д. В обеих республиках высшим должностным лицом является глава республики, должность первоначально совмещалась с постом председателя Совета Министров. В настоящее время эти посты разведены и замещаются разными лицами. Глава избирается населением на 4 года и не может замещать должность более двух сроков подряд. Глава является гарантом исполнения основных направлений развития республики, возглавляет Совет безопасности, формирует Совет Министров, разрабатывает и контролирует ход реализации государственного курса.

Высшим законодательным органом является Народный совет. Депутаты избираются на 4 года по пропорциональной системе в многомандатных округах. Политическую консолидацию осуществляют не партии, а общественные организации. Часть депутатов работает на профессиональной основе, а другая – без отрыва от своей основной деятельности. Народный совет уполномо-

чен рассматривать вопрос о прекращении полномочий Главы, может выразить недоверие председателю Совета Министров. Председателя Совмина назначает Глава с согласия Народного совета, вето которого он может преодолеть, внося ту же кандидатуру повторно.

Высшим судебным органом является Верховный суд, выступающий апелляционной инстанцией. На территориях боевых действий создаются военно-полевые суды, деятельность которых не контролируется Верховным судом. Институт конституционного судопроизводства отсутствует. Большую роль играют вооруженные силы.

Территории республик определяются границами, существовавшими на день их образования. Административно-территориальными единицами являются районы и города республиканского подчинения. Исполнительные органы местного самоуправления входят в систему государственной власти, что противоречит принципу самостоятельности муниципальных органов. Государственными языками являются русский и украинский, при этом русский – официальный язык делопроизводства.

Деятельность органов исполнительной власти возглавляет Совет Министров, на который возложено, прежде всего, обеспечение комплексного социально-экономиче-

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993; Конституция Украины, принята Верховным советом 28.06.1996 (в ред. от 08.12.2004); Конституция Донецкой Народной Республики, принята Народным советом 14.05.2014; Конституция Луганской Народной Республики, принята Народным советом 18.05.2014.

ского развития. Он формирует органы исполнительной власти, структура которых утверждена законом<sup>5</sup>. Положение об органе власти и предельная численность утверждаются актом Совмина, а структура, штатное расписание и смета расходов – актом председателя Совмина. Министерства возглавляют министры, государственные комитеты – председатели, службы – начальники, агентства и инспекции – руководители. При этом функции разных типов исполнительных органов разделены, но недостаточно четко. Например, правовое регулирование могут осуществлять не только министерства, но и госкомитеты, а управление имуществом и оказание государственных услуг – как службы, так и агентства.

Структуры органов исполнительной власти в республиках не тождественны друг другу и не повторяют систему федеральных органов исполнительной власти России. Так, в ДНР в 2018 г. существовало 20 министерств, 3 госкомитета, 2 службы, 3 инспекции, 1 главное управление. В число органов исполнительной власти входит также Уполномоченный по правам человека, Центральный банк, Республиканский центр занятости и Управление делами Совмина. Таким образом, в ДНР сложилась довольно «пестрая» структура органов власти, разнообразных по своему статусу, организационно-правовой форме и подчиненности, отчасти напоминающая существовавшую в России до административной реформы 2003-2005 гг.

В ЛНР в тот же период действовали 18 министерств, 6 госкомитетов, 5 служб, 1 агентство, 1 управление, а также Народная милиция (вооруженные силы), Пенсионный Фонд, Государственное казначейство и Фонд государственного имущества. Правительству подведомственны органы территориального управления – городские и районные администрации, а также Государственный банк и фонды социального страхования. В целом система органов исполнительной власти ЛНР отличается нестабильностью. В частности, до сих пор не создана Счетная палата – орган парламент-

ского контроля, установленный конституцией; не функционируют 5 госкомитетов и 2 службы, предусмотренные указом Главы ЛНР<sup>6</sup>.

В целях координации деятельности всех органов власти и организаций в сфере преодоления последствий военного конфликта созданы Центры управления восстановлением, с функциями по сбору и анализу информации о разрушениях, оперативному планированию и распределению строительных материалов. В последний период данные центры вошли в состав Минстроя республики.

Подотчетность органов исполнительной власти распределена между Главой республики и Совмином. Таким образом, система управления органами исполнительной власти в ЛНР после 2016 г. в большей степени приблизилась к аналогичной системе России, где руководство силовыми и правоохранительными ведомствами закреплено за президентом, а гражданскими ведомствами – в основном за правительством.

### Результаты исследования

В обеих республиках государственная служба имеет конституционный статус, гражданам гарантирован равный доступ к госслужбе.

Законодательство о государственной службе ДНР и ЛНР по всем базовым позициям соответствует служебному праву России, что видно из таблицы 2. Аналогичный закон Украины, напротив, написан в духе англосаксонских стран и существенно отличается от российского.

В ДНР и ЛНР законодательно разделены категории государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности. В ЛНР члены Совета Министров занимают так называемые политические должности; особым правовым статусом обладают также Глава республики, депутаты Народного Совета и другие должностные лица, поименованные в законе<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Закон ЛНР от 25.06.2014 №14-1 «О системе исполнительных органов государственной власти Луганской Народной Республики»; закон ДНР от 24.05.2015 № 35-ІНС «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики».

<sup>6</sup> Указ Главы ЛНР от 25.11.2014 № 51/1/01/11/14 «О структуре исполнительных органов государственной власти Луганской Народной Республики».

<sup>7</sup> Закон ЛНР от 03.07.2015 № 40-ІІ «О государственных должностях Луганской Народной Республики».

Таблица 2. Системы государственной службы России, Украины, ДНР и ЛНР

Параметр	Россия	Украина	ДНР	ЛНР
Определение государственной службы	Профессиональная служебная деятельность граждан России на должностях госслужбы по обеспечению исполнения полномочий государства, госорганов и лиц, замещающих гос. должности	Публичная, профессиональная, политически беспристрастная деятельность по практическому выполнению задач и функций государства	Профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий госорганов и лиц, замещающих гос. должности	Профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий госорганов и лиц, замещающих гос. должности
Круг государственных служащих	Три вида госслужбы: гражданская (должности в аппаратах органов власти), военная, иных виды Лица, замещающие гос. должности, госслужащими не являются	Работники аппаратов органов власти, кроме прокуроров, работников, выполняющих обслуживающие функции, военнослужащих, работников патронатных служб	Четыре вида госслужбы: гражданская (нет закона), военная, правоохранительная, оперативно-спасательная служба	Четыре вида госслужбы: гражданская, военная, правоохранительная и служба гражданской защиты
Классификация должностей	Четыре категории, пять групп	Категории: А, Б, В	Категории и группы	Четыре категории, пять групп
Чины, ранги	15 классов чинов, воинские, специальные звания, дипломатические ранги	9 рангов	Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания	Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания
Форма договора	Служебный контракт	Контракт	Контракт	Служебный контракт
Форма оплаты	Денежное содержание (вознаграждение, довольствие)	Заработная плата, 9 групп по оплате труда	Денежное содержание	Денежное содержание
Конкурс	Есть	Есть	Не урегулирован	Есть
Аттестация	Есть	Есть	Не урегулирована	Есть
Проверка	Служебная проверка	Служебное расследование	Не урегулирована	Служебная проверка
Испытание	До одного года	До шести месяцев	Нет	До одного года
Кадровый резерв	Есть	Нет	Есть	Есть
Декларирование	Есть	Нет	Нет	Есть
Присяга	Нет	Есть	Нет	Нет
Муниципальная служба	Есть	Нет	Нет	Нет
Квалификационный экзамен	Есть	Нет	Не урегулирован	Есть
Формы профессионального развития	• Дополнительное профессиональное образование, • самообразование, • онлайн обучение, • изучение передового опыта, • ускоренное приобретение новых знаний и умений.	Подготовка, переподготовка, специализация, повышение квалификации	Не урегулированы	Переподготовка, повышение квалификации, стажировка
Этический кодекс	Общие принципы служебного поведения, ведомственные кодексы	Правила этического поведения	Нет	Кодекс поведения гражданского служащего
Ротация	Есть	Перевод в другую местность	Не урегулирована	Командирование
Органы управления	• Министерство труда и социальной защиты, • Комиссия по вопросам госслужбы и резерва управленческих кадров при Президенте РФ	• Национальное агентство по вопросам госслужбы; • Комиссия по вопросам высшего корпуса госслужбы	Администрация Главы ДНР	Министерство труда и социальной политики

Источник: составлено автором на основе текстов законов о государственной службе.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; закон Украины от 10.12.2015 № 889-VIII «О государственной службе»; закон ДНР от 20.04.2015 № 32-ІНС «О системе государственной службы Донецкой Народной Республики»; закон ЛНР от 15.05.2015 № 27-ІІ «О системе государственной службы Луганской Народной Республики».

В ДНР отсутствует утвержденный перечень таких должностей, определен лишь статус судей и депутатов<sup>9</sup>. В обеих республиках установлены 4 вида государственной службы: военная, гражданская, правоохранительная и оперативно-спасательная (в ДНР), и служба гражданской защиты (в ЛНР). В ЛНР законодательно урегулирован статус работников полиции<sup>10</sup>, военнослужащих<sup>11</sup> и служб гражданской защиты<sup>12</sup>. Кроме того, действует закон о гражданской службе ЛНР<sup>13</sup>, который в целом соответствует аналогичному закону России. В нем установлено, что гражданскими служащими могут быть граждане, назначенные на должности гражданской службы и включенные в Реестр<sup>14</sup>. Деятельность прочих работников государственных органов регулируется трудовым правом.

Законы ДНР и ЛНР о системе государственной службы устанавливают ряд принципов и элементов прохождения службы. В частности, указано, что формирование кадрового состава государственных служащих осуществляется путем создания государственного кадрового резерва, обучения, оценки, должностного роста и ротации госслужащих. Для оценки предусмотрены технологии аттестации и квалификационного экзамена. Кроме того, в ЛНР формализован порядок подготовки годовых отчетов госслужащих о проделанной работе, используемых для проведения аттестации, промежуточного контроля, анализа фактического распределения должностных обязанностей<sup>15</sup>.

Предусмотрена возможность конкурсного отбора на должности государственной службы, но такой порядок не является универсальным. В части установления квалификационных требований к должностям гражданской службы в законе ЛНР повторены нормы аналогичного закона РФ, но не учтены недавние изменения. Во-первых, с 2017 г. в России прием на должности веду-

щей группы осуществляется без предъявления требований к стажу, а в ЛНР для этого нужен стаж не менее двух лет. Во-вторых, в России введена норма о соответствии профиля образования кандидата направлению деятельности государственного органа. В ЛНР предъявляются требования только к уровню, а не к профилю образования.<sup>16</sup>

Предусмотрено присвоение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. В ЛНР должности гражданской службы, как и в России, подразделяются на 5 групп и 4 категории. Классные чины присваиваются, как правило, по результатам квалификационного экзамена.

Оплата труда гражданских служащих осуществляется в форме денежного содержания, которое состоит из должностного оклада и системы надбавок. Должностные оклады в ДНР устанавливаются с учетом коэффициента к минимальной зарплате в республике. Установлены показатели для отнесения городов и районов к группам по оплате труда гражданских служащих. Подобный принцип практиковался в свое время в СССР, но отсутствует в современной России, где размеры должностных окладов федеральных государственных служащих устанавливаются президентом и едины для всех регионов. Премирование гражданских служащих ДНР осуществляется руководителями государственных органов в соответствии с личным вкладом служащего в общие результаты работы. В ЛНР денежное содержание состоит из месячного оклада и ряда других фиксированных и переменных выплат, единовременное поощрение выплачивается гражданским служащим, исходя из установленного размера должностного оклада..

Кадровая работа в ЛНР возложена на специальный орган, находящийся в ведении Главы республики, который первоначально назывался Управление по вопросам госу-

<sup>9</sup> Законы ДНР от 18.07.2014 № ВС-22/6 «О статусе депутата Верховного совета Донецкой Народной Республики» и от 10.09.2018 № 242-ІНС «О статусе судей».

<sup>10</sup> Закон ЛНР от 10.11.2014 № 38-І «О полиции».

<sup>11</sup> Закон ЛНР от 20.06.2018 № 241-ІІ «О воинской обязанности и военной службе».

<sup>12</sup> Закон ЛНР от 24.06.2016 № 103-ІІ «Кодекс гражданской защиты Луганской Народной республики».

<sup>13</sup> Закон ЛНР от 03.07.2015 № 28-ІІ «О государственной гражданской службе Луганской Народной республики».

<sup>14</sup> Указ Главы ЛНР от 14.08.2015 № 399/01/08/15 «Об утверждении реестра должностей государственной гражданской службы ЛНР».

<sup>15</sup> Указ Главы ЛНР от 23.11.2016 № 776/01/11/16 «Об утверждении Порядка подготовки и утверждения годовых отчетов о профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Луганской Народной Республики».

<sup>16</sup> Указ Главы ЛНР от 07.10.2015 № 510/01/10/15 «О квалификационных требованиях к должностям государственных гражданских служащих Луганской Народной Республики».

дарственной гражданской службы и кадров, потом был преобразован в Госкомитет по вопросам государственной службы и кадров ЛНР, а впоследствии присоединен к Министерству труда и социальной политики. Министерство выпустило целый ряд рекомендаций для кадровых служб государственных органов<sup>17</sup>.

Важным направлением кадровой работы является противодействие коррупции. Правовой основой этой деятельности в ЛНР является рамочный закон<sup>18</sup> (в ДНР отсутствует). Другой особенностью ЛНР является наличие Кодекса поведения гражданского служащего<sup>19</sup>. Наибольший интерес представляет третий раздел Кодекса «Рекомендательные этические правила служебного поведения», содержащий нормы об избегании госслужащими оскорбительных высказываний в адрес граждан, курения, использования мобильного телефона во время совещаний, а также о внешнем виде служащего. Невыполнение этих требований влечет моральное осуждение на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению.

Кандидаты на должности и гражданские служащие в ЛНР обязаны сообщать сведения о доходах, расходах и имуществе, своих и членов семьи<sup>20</sup>. Кроме того, существуют институты служебной проверки, дисциплинарного взыскания, урегулирования служебных споров и конфликта интересов<sup>21</sup>.

В целях подготовки и профессионального развития кадров в ДНР создана Донецкая академия управления и государственной службы при Главе республики, число обучающихся в которой в 2018 г. превысило 4300 человек, в том числе 1700 студентов очного отделения. В структуре Академии создан факультет государственной службы и управления.

В ЛНР отсутствует специализированный вуз в сфере государственного управления и государственной службы, но в структуре Луганского национального университета им. Т. Шевченко существует институт публичного управления, администрирования и последипломного образования (кафедра публичной службы и управления учебными и социальными учреждениями), осуществляющий подготовку по направлению «Публичное управление и администрирование». Государственный заказ на профессиональное развитие кадров государственной службы ЛНР размещается и в других вузах республики, а также ДНР и Российской Федерации.

### Заключение

В качестве *общих черт систем государственного управления ДНР и ЛНР* следует отметить:

- в указанных республиках почти тождественные системы государственных органов: Глава, Народный совет, Совет Министров, Верховный суд (при этом конституционные суды в обеих республиках отсутствуют), а также множественность организационно-правовых форм органов исполнительной власти (в РФ федеральные органы исполнительной власти существуют только в трех формах);
- процесс децентрализации власти: разделение постов Главы республики и председателя Совета Министров, первоначально совмещенных в одном лице. При этом сохраняется диспропорция власти в сторону Главы, то есть суперпрезидентская власть;
- демократизация законодательства: предупреждение внесудебного преследования и наказания подозреваемых; снижение

<sup>17</sup> См.: приказ Министерства труда и социальной политики ЛНР от 24.09.2018 № 137 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению аттестации государственных гражданских служащих ЛНР».

<sup>18</sup> Закон ЛНР от 17.07.2015 № 45-II «О противодействии коррупции».

<sup>19</sup> Указ Главы ЛНР от 28.10.2015 № 574/01/10/15 «Об утверждении Кодекса поведения государственного гражданского служащего Луганской Народной Республики».

<sup>20</sup> Указы Главы ЛНР от 11.01.2016 № 10/01/01/16 «Об утверждении Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Луганской Народной Республики, и государственными гражданскими служащими Луганской Народной Республики, а также лицами, замещающими государственные должности Луганской Народной Республики, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и от 14.01.2016 № 19/01/01/16 «Об утверждении Перечня должностей государственной гражданской службы Луганской Народной Республики, при замещении которых государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих расходах, а также сведения о расходах членов своих семей».

<sup>21</sup> Указ Главы ЛНР от 29.09.2015 № 492/01/09/15 «Об утверждении Типового положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих Луганской Народной Республики».

роли силовиков в органах управления, что связано с некоторым ослаблением вооруженного конфликта в регионе и открывает перспективы для признания этих территорий демократическими государствами, а не военными хунтами;

- ряд органов, предусмотренных конституциями, до сих пор не создан; наблюдается существенная нестабильность органов власти, связанная с их частыми реорганизациями и недостаточным правовым обеспечением (например, отсутствие утвержденных положений о ряде ведомств).

В качестве *различий* можно отметить:

- наличие Счетной палаты в ЛНР при отсутствии таковой в ДНР;

- распределение подотчетности органов исполнительной власти ЛНР между Главой и Советом Министров, что напоминает распределение федеральных органов исполнительной власти между президентом и правительством РФ. В ДНР подобная практика отсутствует;

- в ЛНР перечень государственных должностей закреплён на законодательном уровне, а в России и ДНР такого закона нет.

С точки зрения *развития государственной службы* можно отметить общие для ДНР и ЛНР тенденции:

- законодательство обоих государств в целом повторяет нормы российского права. Подобная синхронизация связана с потребностью в обеспечении единства правового пространства Новороссии и России. Со временем такое положение может быть использовано для облегчения интеграции этих территорий в общероссийское правовое поле. Негативным следствием такого положения является создание в небольших и небогатых государствах сложного и дорогостоящего аппарата государственной власти, подражающего российскому государству, возможности которого несоизмеримо больше. Заимствуя общие принципы организации госслужбы, законодатели ДНР и ЛНР повторяют недостатки и ошибки российского законодательства. Некритичное заимствование правовой системы, сложившейся в иных общественно-экономических условиях может привести, и по некоторым данным, уже приводит к росту коррупции и бюрократизации в системах управления непризнанных республик;

- запаздывание регулирования, про-

являющееся в том, что последние изменения российского служебного законодательства, такие как информатизация кадровой работы, модернизация системы профессионального развития кадров, синхронизация квалификационных требований к должностям госслужбы с направлениями образования, проходят мимо законодательства Новороссии. При отсутствии необходимой адаптивности отставание может со временем усилиться;

- существенным, на наш взгляд, но преодолемым недостатком является отсутствие статистического наблюдения государственной службы в обеих непризнанных республиках, а также закрытость систем управления. Отчасти такое положение объясняется ограниченными финансовыми возможностями непризнанных республик и опасением угроз с украинской стороны в отношении их должностных лиц. Однако информационная закрытость способствует развитию коррупции и приводит к снижению доверия населения. Учитывая малые размеры, статус республик, небольшую численность их населения и территориальную близость к ним органов власти, представляется необходимым обеспечение большей открытости. Ориентиром в данной сфере может стать Федеральная информационная система и портал в сфере государственной службы РФ, запущенные в 2017 г.<sup>22</sup>.

В завершение выделим ряд специфических *особенностей организации государственной службы непризнанных республик*, представляющих интерес при проектировании изменений в данной сфере в нашей стране.

В-первых, в ЛНР установлены показатели для отнесения городов и районов к группам по оплате труда гражданских служащих, как это ранее практиковалось в СССР. Подобный подход отчасти позволяет снизить территориальные диспропорции в оплате труда госслужащих. Данная проблема в настоящее время характерна для гражданской службы РФ.

Во-вторых, в ЛНР формализован порядок подготовки годовых отчетов государственных служащих о проделанной работе, используемых для проведения аттестации, промежуточного контроля, анализа фактического распределения должностных обязанностей в органах власти, сбора предложений по улучшению их деятельности. Отчет

<sup>22</sup> Постановление правительства РФ от 03.03.2017 № 256 «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»».



структурируется, исходя из обязанностей служащего, закрепленных в его должностном регламенте, включая достижение показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

В-третьих, нормы служебной этики в ЛНР формализованы в Кодексе поведения гражданского служащего, имеющего более высокий правовой статус, чем Общие принципы служебного поведения, существующие на гражданской службе России.

### Литература:

1. Абрадова Е.С. Формирование новой украинской идентичности в постмайданный период (2014-2018 гг.) // Власть. 2018. № 5.
2. Медникова А.А. Анализ проблематики института признания государств // Теория и практика общественного развития. 2018. № 1.
3. Оношко О.В. Внешняя политика Донецкой Народной Республики: интересы и идеология // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2018. № 2.
4. Охотский Е.В. Постсоветская Украина: правящий режим в политическом пространстве украинства, европейского выбора и русофобии (политико-правовой анализ) // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 1.
5. Сичкар В.А. Теоретико-правовые основы формирования Народного совета Донецкой Народной Республики // Вестник Института экономических исследований. 2018. № 2.
6. Burke J., Panina-Burke S. Eastern and Southern Ukraine's Right to Secede and Join the Russian Federation // Russian Law Journal. 2015. Vol. 3. No 1.
7. Caspersen N. Making Peace with De Facto States // The Annual of Language and Language of Politics and Identity. 2016. Vol. 10.
8. Cismas I. Secession in Theory and Practice: the Case of Kosovo and Beyond // Goettingen Journal of International Law. 2010. Vol. 2. No 2.
9. Katchanovski I. The Separatist Conflict in Donbas: A Violent Break-Up of Ukraine? // Perspectives on European Politics and Society. 2016. Vol. 17. No. 4.
10. Kuzio T. Regime type and politics in Ukraine under Kuchma // Communist and Post-Communist Studies. 2005. No 38.
11. Müllerson R. Precedents in the mountains: on the parallels and uniqueness of the cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia // Chinese Journal of International Law. 2009. Vol. 8. No 1.
12. Oeter S. The Kosovo Case – An Unfortunate Precedent // Heidelberg Journal of International Law. 2015. Vol. 75. No 1.
13. Twickel N., Sasse G., Baumann M. The Armed Conflict in Eastern Ukraine // Russian Analytical Digest Center for Security Studies. 2018. No 214.

## FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC SERVICE SYSTEMS IN THE UNRECOGNIZED STATES OF DONBAS REGION

**Introduction.** In this article we aim to identify common patterns and specifications of the state institutions development in the self-proclaimed states in the South-East of Ukraine named Donetsk and Lugansk People's Republics (the DPR, the LPR).

**Materials and methods.** For the first time we described the models of public administration and bureaucracy in the DPR and the LPR, and then we compared them with the systems of Russia and the Ukraine using the case study method, classification, comparative legal analysis and best practices identification.

**Results of the study.** We proved that state-building in the unrecognized states of Donbas moves towards democratization: the role of the armed forces is reduced as well as the concentration of power, and

democratic freedoms are expanded. The organization of the public authorities in the self-proclaimed republics is similar to the system of the Ukraine (e.g.: unicameral parliament and unitary system), but the public service is built according the Russian model.

**Discussion and conclusions.** The DPR and the LPR passed legal acts and adopted the system of executive bodies, which are not yet available in Russia. The LPR's experience in using annual reports of civil servants for their certification, control, analysis of the distribution of official duties, and performance improvement is of significant interest. The service ethics in the LPR is formalized in the Code of Civil Servants' Conduct which has a higher legal status than the General Principles of Service Conduct that exists in the civil service of Russia.

Georgiy A. Borshchevskiy,  
Candidate of Science (History), Associate Professor, Russian Academy of National

Economy and Public Administration under  
President of Russia (RANEPA).

**Ключевые слова:**

бюрократия, государство, государственный аппарат, государственная служба, непризнанное государство, органы государственной власти, политический режим

**Keywords:**

unrecognized states, Lugansk People's Republic, Donetsk People's Republic, the Ukraine, political regime, government bodies, public service, bureaucracy

**References:**

1. Abradova Y.S., 2018. Formirovaniye novoy ukrainской identichnosti v postmaydannyy period (2014-2018 gg.) [Formation of a new Ukrainian identity in the post-Mayd period (2014-2018)]. *Vlast' [The Power]*. № 5.
2. Mednikova A.A., 2018. Analiz problematiki instituta priznaniya gosudarstv [Analysis of the problems of the institute of state recognition]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya [Theory and practice of social development]*. № 1.
3. Onopko O.V., 2018. Vneshnyaya politika Donetskoy Narodnoy Respubliki: interesy i ideologiya [Foreign Policy of the Donetsk People's Republic: Interests and Ideology]. *Nauchnyye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta [Scientific Reports of Belgorod State University]*. № 2.
4. Okhotskiy Y.V., 2018. Postsovetskaya Ukraina: pravyashchiy rezhim v politicheskom prostranstve ukrainstva, yevropeyskogo vybora i rusofobii (politiko-pravovoy analiz) [Post-Soviet Ukraine: the ruling regime in the political space of Ukrainians, the European choice and Russophobia (political and legal analysis)]. *Rossiyskiy zhurnal pravovyykh issledovaniy [Russian Journal of Legal Studies]*. № 1.
5. Sichkar V.A., 2018. Teoretiko-pravovyye osnovy formirovaniya Narodnogo soveta Donetskoy Narodnoy Respubliki [Theoretical and legal foundations of the formation of the People's Council of Donetsk People's Republic]. *Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy [Bulletin of the Institute for Economic Research]*. № 2.
6. Burke J., Panina-Burke S., 2015. Eastern and Southern Ukraine's Right to Secede and Join the Russian Federation. *Russian Law Journal*. Vol. 3. No 1.
7. Caspersen N., 2016. Making Peace with De Facto States. *The Annual of Language and Language of Politics and Identity*. Vol. 10.
8. Cismas I., 2010. Secession in Theory and Practice: the Case of Kosovo and Beyond. *Goettingen Journal of International Law*. Vol. 2. No 2.
9. Katchanovski I., 2016. The Separatist Conflict in Donbas: A Violent Break-Up of Ukraine? *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 17. No. 4.
10. Kuzio T., 2005. Regime type and politics in Ukraine under Kuchma. *Communist and Post-Communist Studies*. No 38.
11. Müllerson R., 2009. Precedents in the mountains: on the parallels and uniqueness of the cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia. *Chinese Journal of International Law*. Vol. 8. No 1.
12. Oeter S., 2015. The Kosovo Case – An Unfortunate Precedent. *Heidelberg Journal of International Law*. Vol. 75. No 1.
13. Twickel N., Sasse G., Baumann M., 2018. The Armed Conflict in Eastern Ukraine. *Russian Analytical Digest Center for Security Studies*. No 214.