

В. И. Сальников,
Ю. В. Небольсин

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНИЯ
В НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ
ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА
(НА ПРИМЕРЕ ДНР И ЛНР)**

Аннотация: возникновение и распад государств в современном мире происходит до сих пор. При этом вновь образованные государства нередко живут без международного признания десятилетиями, что в значительной степени затрудняет их развитие. Поэтому целью данной статьи является исследование проблем государственного развития и управления в непризнанных государствах постсоветского пространства, которое авторы осуществили на примере ДНР и ЛНР. Во-первых, это проблемы, связанные с не признанностью этих государств и неурегулированностью их международно-правового статуса. Во-вторых, они связаны с тем, что, несмотря на замороженность вооруженного конфликта с Украиной, продолжаются боевые действия, что накладывает свой отпечаток на особенности государственного и муниципального управления ДНР и ЛНР. В-третьих, это проблема незавершенности государственного строительства. И в-четвертых, проблема разочарования их жителей своим нынешним положением. В конце статьи авторы задаются вопросом о выработке Россией правильного курса в отношении этих республик — признать их, или предоставить им самостоятельно решать свои проблемы.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, государственное строительство, непризнанные государства, ДНР, ЛНР, постсоветское пространство.

UDC 321:35.072.1(477.6)

V. I. Salnikov,
Y. V. Nebolsin

**PROBLEMS OF THE STATE DEVELOPMENT AND MANAGEMENT
IN THE UNRECOGNIZED STATES OF THE FORMER SOVIET UNION
(ON THE EXAMPLE OF THE DPR AND LPR)**

Annotation: the emergence and disintegration of states in the modern world is still happening. At the same time, newly formed states often live without international recognition for decades, which greatly hinders their development. Therefore, the purpose of this article is to study the problems of state development and management in the unrecognized states of the post-Soviet space, which the authors carried out using the example of The DPR and The LPR. Firstly, these are problems related to the unrecognition of these states and the unresolved status of their international legal status. Secondly, they are connected with the fact that, in spite of the icing of the armed conflict with Ukraine, fighting continues, that affects the features of state and municipal government there. Thirdly, this is the problem of incomplete state-building. And fourth, the problem of disappointment of residents of The LDPR with their current situation. At the end of the article the authors wonder about the right course of development of Russia in respect of these republics - to recognize them, or give them to solve their problems.

Keywords: state and municipal government, state-building, unrecognized states, The DPR, The LPR, post-Soviet space.

Список сокращений

ДНР — Донецкая Народная Республика
ЛНР — Луганская Народная Республика

ЛДНР — Луганская и Донецкая Народные Республики

Введение

Возникновение и распад государств в современном мире происходит до сих пор. При этом вновь образованные государства нередко живут без международного признания десятилетиями, что привлекает внимание различных исследователей — политологов, международников, экономистов, юристов, исследующих данный феномен.

Среди исследователей феномена непризнанных государств, в том числе и непризнанных государств постсоветского пространства, стоит отметить Н. А. Добронравина, Н. Касперсен, Ф. А. Попова и др.

Ряд авторов (М. В. Ильин, В. И. Сальников, А. Б. Себенцов и др.) рассматривает данный феномен в контексте проблемной государственности, куда входят не только непризнанные государства, но и т.н. «неконтролируемые территории».

Отдельным аспектам управления в ЛНР и ДНР уделяется внимание в работах Н. В. Кохана, Л. Е. Шульженко, А. В. Черкашина и других ученых.

Но комплексного исследования проблем государственного развития и управления в непризнанных государствах постсоветского пространства на примере ЛНР и ДНР еще не производилось. Поэтому целью данной работы, где показана эволюция ДНР и ЛНР от повстанческих государств к государствам-де-факто, отмечаются особенности их развития как «проблемных государств», анализируются особенности и проблемы государственного и муниципального управления в ЛДНР, - является попытка комплексного анализа вышеуказанных проблем и факторов, влияющих на государственное развитие этих непризнанных республик и управление ими, а также оценки их возможного влияния на транзит государственности.

ДНР и ЛНР: от повстанческих государств к государствам-де-факто

ЛНР и ДНР — самопровозглашенные государства, прошедшие путь от повстанческих государств, возникших на обломках украинской государственности в период Русской Весны, где значительную роль играли стихия народной самоорганизации и полевые командиры, — до государств-де-факто, контролирующих занимаемую тер-

риторию, имеющих конституции и избранные работающие органы государственной власти, исполняющие свои основные функции [1].

В этих сложных условиях власти республик сделали немало для институционализации своих государственных систем. Кроме принятия конституций и организации народной милиции, были созданы органы государственной власти (законодательные, исполнительные, судебные и др.), выполняющие свои функции. Хотя и не без проблем, но функционируют налоговая система, системы образования, здравоохранения, социального обеспечения. Работают СМИ, формируя общественное сознание донетчан и луганчан. Укрепляется законодательная база. Формируются системы государственной и муниципальной службы ЛДНР. Республики возвращают себе контроль над предприятиями под украинской юрисдикцией, действующими на территории республик и не платящими налоги в республиканские бюджеты. Совершенствуется система публичных услуг, в том числе и предоставляемых в электронном виде. Работают программы по восстановлению разрушенного военными действиями жилья, социальной инфраструктуры, хозяйственных объектов. Совершенствуются механизмы государственно-частного партнерства и поддержки малого и среднего бизнеса. Несмотря на трудности, связанные с признанием республик, власти активно работают над привлечением инвестиций и над развитием инновационного потенциала Донбасса. Действует Государственная программа по воссоединению народа Донбасса. Созданы специальные комиссии по фиксации и сбору доказательств военных преступлений украинской власти на Донбассе. Развиваются дипломатические отношения с другими непризнанными государствами (Южной Осетией, Абхазией) и, несмотря на санкции, — трансграничные межмуниципальные связи с российскими муниципальными образованиями. Постепенно, во многом благодаря российской помощи, восстанавливается экономика региона.

Проблемы «проблемных государств»

Однако у этих государств есть ряд проблем, без решения которых им не покинуть «зону проблемной государственности».

сти» [2], объединяющие государства, имеющие как проблемы с контролем своих территорий, так и проблемы с международным признанием.

1. Несмотря на то, что в результате Минских соглашений произошла некоторая «заморозка вооруженного конфликта», до сих пор не налажены нормальные отношения с «материнским государством» — Украиной, отказывающейся признать суверенитет ЛНР и ДНР и не прекращающей вооруженные провокации в отношении этих республик.

2. Существуют также серьезные проблемы, связанные с регулированием экономических процессов и с поступлением налогов от предприятий, расположенных на территории ЛДНР, в их бюджеты. Несмотря на введение внешнего управления над предприятиями, находящимися в украинской юрисдикции, все еще сохраняется влияние украинских олигархов Р. Ахметова, А. Ефремова и др. на экономику и политику республик.

3. Не введена собственная валюта, что препятствует обеспечению экономического суверенитета.

4. В республиках до сих пор так и не проведены выборы в органы местного самоуправления, что не позволяет завершить процесс создания легитимных, демократически избранных органов власти.

5. Неурегулированный международно-правовой статус (непризнанность) создает серьезные препятствия для осуществления внешнеэкономической деятельности, заключения торговых контрактов, реализации инвестиционных и инфраструктурных проектов.

Непризнанность ДНР и ЛНР, вкупе с отсутствием необходимого для самостоятельного развития ресурсов, негативно сказываются и на перспективах их государственности:

- 1) сохраняют ли они курс на независимость;
- 2) войдут ли в состав нового государства (Новороссии, Малороссии и т. п.);
- 3) продолжат интегрироваться в РФ и ЕАЭС;
- 4) вернуться в состав Украины;
- 5) согласятся на международный протекторат после ввода миротворцев?

В условиях отсутствия международного признания данные государства выживают,

главным образом, за счет «государства-покровителя» — РФ; «серых» экономических схем, характерных для непризнанных государств и межличностных связей их жителей (как внутри республик, так и за их пределами) [3].

Особенности и проблемы государственного и муниципального управления в ЛДНР

Как в этих непростых условиях осуществлять государственное и муниципальное управление?

Государственное и муниципальное управление в этих условиях, по мнению ряда экспертов, должно осуществляться с акцентом на развитие территорий, задействовав человеческий фактор, ресурсы гражданского общества и социально-экономические связи (как существующие, так и новые). В условиях неопределенности, которую, по мнению Н. А. Устиной и А. А. Карлиной, следует понимать не как зло, а, напротив, как важную социально-экономическую и управленческую ценность, нуждающуюся не в устранении, а, наоборот, в поддержании и целенаправленном культивировании, участниками взаимодействия процессов развития территории являются не хозяйствующие субъекты и органы публичной власти, а индивиды с собственными уникальными представлениями о мотивах участия, например в реализации стратегии территориального развития. И любые попытки в ходе управленческой деятельности снизить неопределенность взаимодействия приводят к потере уникальности и гасят энергию взаимодействия и готовность субъектов к освоению ресурсов. Поэтому на территориях со статусом непризнанных республик подобного рода парадигма построения взаимоотношений власти и общества с целью активизации внутренних источников развития имеет больший потенциал реализации по сравнению с более благополучными в политическом и экономическом отношениях районами в силу более высокого уровня самоорганизации населения и активности в решении, как насущных задач, так и вопросов развития, а также в более высоком уровне доверия населения к органам местной власти [4, с. 40—41].

Наличие международных санкций в отношении должностных лиц и предприятий, сотрудничающих с этими непризнанными государствами, и отсутствие в республиках избранных органов местного самоуправления не позволяют должным образом задействовать трансграничные межрегиональные (еврорегион «Донбасс») и межмуниципальные связи (в рамках Европейской хартии местного самоуправления) для легального международного сотрудничества. Поэтому приходится привлекать тех, кто способен извлечь преимущества от работы в условиях непризнанности, не боясь работать в условиях правовых коллизий, а то и вне правового поля. Тех, кто через свои социальные связи готов по «серым», а то и по криминальным схемам организовать импортно-экспортные и банковские операции, обеспечить работу платежных систем, не гнушается контрафактом, контрабандой и т. п. Не зря, анализируя проблемы теневой экономики, донбасскими учеными обращается внимание на «три основных позитивных функции теневой экономики в рыночном хозяйстве»:

а) «антикризисную» — перераспределение ресурсов между легальной и теневой экономикой (в периоды кризиса из легальной экономики производственные ресурсы перетекают в теневой бизнес, что позволяет сохранять его производственный уровень на достаточном уровне, позволяющем сохранять рабочие места);

б) «амортизирующую» — теневой сектор поддерживает уровень занятости, которая облегчает материальное положение населения в период кризисных изменений в экономике;

в) «стабилизирующую» — доходы теневого бизнеса направляются в легальный сектор экономики и используются для приобретения сырья, товаров и услуг. Тем самым, теневая экономика поддерживает легальный сектор. При этом, теневые капиталы переходят в разряд легальных и начинают работать уже в легальной экономике, сглаживая последствия кризисных явлений [5, с. 27].

Данные тенденции серьезно осложняют работу государственных механизмов народных республик, вынужденных действовать в условиях постоянной военной

угрозы со стороны Украины, чрезвычайщины и доминирования целесообразности над законностью, пребывающей в состоянии становления.

Как отмечают Л. В. Черная и Л. В. Кулешова: «В настоящее время ДНР сталкивается с проблемами создания дееспособной экономики, социального обеспечения населения, сохранения промышленного потенциала, потери традиционных внешнеэкономических партнеров и кредитных рынков. Ситуация усугубляется вследствие продолжающихся военных действий по причине несоблюдения украинской стороной режима перемирия. В условиях войны возрастает объективная потребность увеличения доли государственного участия в ключевых сферах экономики республики» [6, с. 67].

Рынок труда. Наблюдается безработица, отсутствие высококвалифицированного персонала, низкие заработные платы. Все это способствует низкому социальному уровню населения. Так как нет устойчивой законодательной базы, регулирование рынка труда на законодательном уровне также отсутствует. Для решения данных проблем, считают Е. И. Фоменко и Т. Р. Малашенкова, необходимо произвести трансформацию экономики и разработать стратегию развития региона. Трансформация экономики должна заключаться в применении разработанной модели развития рынка, которая включает в себя 6 взаимосвязанных элементов: субъект, объект рынка, цели, политика, взаимодействие с другими сферами, а также требования к работникам [7, с. 177]. На настоящее время идет лишь создание теоретической модели.

Инновационно-инвестиционная деятельность. Как отмечают В. В. Петрушевская и К. В. Шарый: «Как таковой инновационно-инвестиционной деятельности в ДНР нет (то же самое можно сказать и про ЛНР — прим. авт.), но нельзя отрицать наличие инвестиционной, поскольку для восстановления жилья, зданий и сооружений используются инвестиции, в том числе и иностранные» [8, с. 145]. Поэтому инновационная активность организаций в ЛДНР остается крайне низкой и сталкивается с большими трудностями, проблемами и кризисными ситуациями, вызванными

многими политическими, экономическими и социальными проблемами, в частности: прекращением производства и даже функционирования многих предприятий, ликвидацией банковской деятельности на территории Донбасса, полным отсутствием системы координирования производственной и потребительской деятельности, выездом более 1 млн специалистов и рабочих в другие регионы и страны и др. [9, с. 286]

Отсутствует эффективная *налоговая политика*, способная, с одной стороны, позволить бизнесу развиваться, а с другой — обеспечить достаточные поступления в бюджет [10]. Отсюда и острая нехватка денежных средств на социальное обеспечение граждан при отсутствии собственной валюты...

Остро стоит *проблема теневизации экономики*. Так на плату за обналичивание «теневых» денег тратится примерно 5—7 %, на коррупционные схемы с участием госчиновников уходит до 20 % доходов от всей теневой деятельности. При чем эти суммы никак не пополняют казну государства [5, с. 27].

Низкое качество публичных услуг в силу:

1) отсутствия эффективной законодательной базы; 2) государственные и муниципальные органы власти продолжают организовывать свою деятельность либо под инициативы руководства или на нормах законодательства Украины; 3) наличия информационного вакуума доступной и актуальной информации для граждан. Это способствует разрастанию бюрократии и появлению условий для коррупционной составляющей в управленческих действиях органов власти [11, с. 130].

Помимо проблем с функционированием пенсионной системы и системы соцзащиты существуют такие *социальные проблемы*, как: массовые разрушения жилого фонда и социальной инфраструктуры, низкий уровень доходов, малая занятость населения, высокий уровень смертности, высокий уровень заболеваемости сердечно-сосудистой и нервной систем у населения. К вышеперечисленным проблемам можно добавить нерешенные вопросы молодежи, получающей образование (отсутствие признания документов об образовании со стороны Российской Федерации), а также сложности в формировании специализированных советов по защите диссертаций [12, с. 182].

Учитывая сложность политической, экономической и демографической ситуации, *проблемы формирования системы управления кадровой безопасностью органов государственной власти и местного самоуправления республик* имеют особое значение. Особенно в условиях массового возвращения в ЛДНР управленческих кадров из Украины после подписания Минских соглашений, которое Э. Попов называет «ползучей кадровой контрреволюцией»... [13]

Поэтому *корнем многих проблем, лежащих перед ЛНР и ДНР*, являются Минские соглашения, которые хотя и заморозили вооруженный конфликт, но заставляют эти самопровозглашенные республики принять статус «особых районов Донецкой и Луганской областей (ОРДиЛО)» в составе Украины, которая, в свою очередь, должна осуществить необходимые реформы по децентрализации страны и быть настроена на диалог с теми, кто не принял Евромайдан. Данный казус дезориентирует как население ЛДНР, так и их власти, которые, с одной стороны, говорят о стратегическом курсе на интеграцию с Россией и с ЕАЭС, а с другой стороны должны придерживаться Минских соглашений, «впихивающих» эти республики в состав той Украины, против которой поднялся народ Донбасса во время «Русской Весны»...

Заключение

Такое положение дел не устраивает народ, поддержавший в 2014 году «Русскую Весну» и, безусловно, желавший лучшей доли. Это не может продолжаться долго. Поэтому власти ДНР и ЛНР должны либо обеспечить своим гражданам хотя бы просто нормальную жизнь, либо наполнить ее высшим смыслом (знать во имя чего люди страдают). В первом случае самостоятельно им это сделать из-за отсутствия необходимой ресурсной базы не удастся — без привлечения ресурсов «государства-покровителя» и/или «материнского государства» здесь не обойтись. То же самое касается и наполнения жизни граждан высшим смыслом — русской ирредентой; борьбой с нацизмом; борьбой за права народов на самоопределение и т. п. Без помощи России, других непризнанных государств (Сообщество государств «За демократию и права народов»), как и граждан других госу-

дарств — участников «антигегемонистского блока» (А. Грамши) здесь тоже ничего не выйдет. Поэтому России, которая после «Русской Весны» уже «перешла Рубикон», пора определиться с отношением к непризнанным государствам — либо считать их «точками сборки постсоветского пространства» («Большой России», Евразийского Союза и т. п.) и активно им помогать, либо, увидев в них источник проблем во взаимоотношениях с «цивилизованным миром», предоставить самим себе... [14]

От этого выбора будет зависеть дальнейшая трансформация государственности ЛДНР, которая пока носит транзитный и гибридный характер. Пока их государственно-правовые системы коррелируют с элементами украинской и российской систем — и все это на советской остаточной базе [15]. Многие государственные и муниципальные служащие там — люди, в прошлом связанные с «Партией Регионов», которые были бы не прочь вернуться в Украину Януковича... «Ползучая кадровая контрреволюция» после Минска и «понавозвращавшиеся» способствуют развитию тренда на возвращение ОРДиЛО в Украину [13]. Политические руководители (хотя бы на уровне риторики) являются сторонниками Русского Мира и зачастую креатурой/«номенклатурой» российских структур/группировок, а их положение во многом зависит от политического расклада в российских властных структурах. Политическая и государственная власть испытывает влияние серого и криминального бизнеса, в т. ч. и международного — когда украинских олигархов теснят олигархи российские... [16] А функционирование госаппарата в условиях «тлеющего» вооруженного конфликта и милитаризации жизни республик задействует чрезвычайные методы «чистки рядов» — через обвинения в подготовке проукраинского переворота, саботаже или вредительстве [17].

Пора бы определиться, что с этим делать... Лучше всего, по мнению авторов, продолжить курс на интеграцию этих самопровозглашенных республик в Русский Мир и в евразийское экономическое пространство при активной помощи России как государства-партнера непризнанных государств, образовавшихся на территории бывшего СССР...

ЛИТЕРАТУРА

1. Сальников В. И. Донецкая и Луганская народные республики как проблемные государства: современные реалии и возможные перспективы / В. И. Сальников, Ю. В. Небольсин // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. — 2017. — № 1. — С. 105—107.

2. Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности / ред. М. В. Ильин, И. В. Кудряшова. — М.: МГИМО-Университет, 2011. — 248 с.

3. Добронравин Н. А. Модернизация на обочине: выживание и развитие непризнанных государств в XX — начале XXI века. — СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2013. — 255 с.

4. Устина Н. А. Локальные территории как среда взаимодействия субъектов стратегического развития социально-экономических систем / Н. А. Устина, А. А. Карлина // Экономика непризнанных республик: проблемы функционирования и перспективы развития : материалы I Международной научно-практической конференции, 25 июня и 3—4 июля 2015 г. — Ростов н/Д.: Изд-во Южного федерального университета, 2015. — С. 36—44.

5. Кохан Н. В. Основные направления противодействия теневой экономике в ЛДНР / Н. В. Кохан // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ. Серия «Государственное управление». Вып. 3: Экономика и управление народным хозяйством. — Донецк: ДонАУиГС, 2017. — С. 23—32.

6. Черная Л. В. Проблемы вхождения в мировое сообщество непризнанных республик / Л. В. Черная, Л. В. Кулешова // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ. Серия «Государственное управление». Вып. 3: Экономика и управление народным хозяйством. — Донецк: ДонАУиГС, 2017. — С. 61—69.

7. *Фоменко Е. И.* Проблемы регулирования рынка труда в Донецкой Народной Республике / Е. И. Фоменко, Т. Р. Малашенкова // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ. Серия «Государственное управление». Вып. 8: Экономика и управление народным хозяйством. — Донецк : ДонАУиГС, 2017. — С. 171—177.

8. *Петрушевская В. В.* Современное состояние инновационно-инвестиционной деятельности в Донецкой Народной Республике / В. В. Петрушевская, К. В. Шарый // Менеджер. — 2017. — № 2. — С. 145—152.

9. *Жидченко В. Д.* Инновации — основной фактор экономического развития Донецкой Народной Республики / В. Д. Жидченко, И. П. Остапенко // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ. Серия «Государственное управление». Вып. 1 (5): Экономика и управление народным хозяйством. — Донецк : ДонАУиГС, 2017. — С. 285—291.

10. *Шульженко Л. Е.* Проблемные вопросы налогообложения согласно Закону Луганской Народной Республики от 28.12.2015 № 79-П «О налоговой системе» (с изменениями и дополнениями) / Л. Е. Шульженко // Менеджер. — 2017. — № 1. — С. 99—107.

11. *Шемяков А. Д.* Оценка состояния действенности системы административных услуг Донецкой Народной Республики / А. Д. Шемяков, К. А. Кизеева // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ. Серия «Государственное управление». Вып.1(5): Экономика и управление народным хозяйством ; ГОУ ВПО «ДонАУиГС». — Донецк : ДонАУиГС, 2017. — С. 123—135.

12. *Черкашина А. В.* Анализ развития социальной политики в Донецкой Народной Республике / А. В. Черкашина // Государственное образовательное учреждение

высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ. Серия «Государственное управление». Вып.8: Экономика и управление народным хозяйством. — Донецк : ДонАУиГС, 2017. — С. 178—185.

13. *Попов Э.* Республики Донбасса: трудная поступь государственного строительства (II) / Э. Попов // Ритмы Евразии. 2017. 14 мая. — URL: <https://www.ritmearasia.org/news--2017-05-14--respubliki-donbassa-trudnaja-postup-gosudarstvennogo-stroitelstva-ii-30114>

14. *Сальников В. И.* «Зона проблемной государственности» и внешняя политика России в условиях турбулентности современного мира / В. И. Сальников // Материк. — 2017. — 25 дек. — URL: http://materik.ru/rubric/detail.php?ID=31928&phrase_id=2637958

15. *Коростелев В.* Тактика научно-правового мышления правоведов ДНР и ЛНР: срез по публикациям / В. Коростелев. — URL: https://zakon.ru/blog/2017/10/25/taktika_hod_nauchno-pravovogo_myshleniya_pravovedov_dnr_i_lnr_srez_po_publicacijam

16. *Молчанов А.* Российских олигархов попросили заплатить за национализацию Донбасса / А. Молчанов // Колокол России. — 2017. — 15 марта. — URL: <http://kolokolrussia.ru/ekonomika/rossijskih-oligarhov-poprosili-zaplatit-za-nacionalizaciju-donbassa>

17. Руководство ЛНР схлестнулось со своими силовиками. — URL: https://tsargrad.tv/articles/rukovodstvo-lnr-shlestnulos-so-svoimi-silovikami_95328?utm_source=grf-eng&utm_medium=partner&utm_campaign=giraff.io

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Сальников В. И., кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии и политического управления

E-mail: vyachs@yandex.ru

Тел.: +7-906-676-78-06

Небольсин Ю. В., аспирант

E-mail: yurenebo@yandex.ru

Тел. +7-952-952-44-43