

УДК 342.518

**Введенская В.В.,**

кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник, доцент,  
Донецкая академия внутренних дел  
Министерства внутренних дел  
Донецкой Народной Республики  
*Vvedenskaya V. V.,*  
*Candidate of Juridical Sciences,*  
*Senior Research Officer, Associate Professor,*  
*Donetsk Academy of Internal Affairs*  
*of the Ministry of Internal Affairs*  
*of the Donetsk People's Republic*

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МИНИСТЕРСТВА  
ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

В статье рассматривается административно-правовой статус Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики на предмет его соответствия критериям принадлежности к органам государственной исполнительной власти.

**Ключевые слова:** Донецкая Народная Республика (ДНР), орган государственной исполнительной власти, административно-правовой статус, Министерство иностранных дел (МИД).

**ADMINISTRATIVE LAW STATUS OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC**

*In this article there is considered administrative law status of the Ministry of Foreign Affairs of the Donetsk People's Republic on the subject of its eligibility to belong to bodies of state executive power.*

**Key words:** *the Donetsk People's Republic (DPR), body of state executive power, administrative law status, the Ministry of Foreign Affairs (MFA).*

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** Конвенцией Монтевидео о правах и обязанностях государств (*пер. с англ. – В.В.*) способность вступать в отношения с другими государствами, наравне с населением, территорией и государственной властью, относится к признакам государства [1].

7 апреля 2014 года Областной совет Донецкой области Украины провозгласил создание суверенного государства – Донецкая Народная Республика (далее – ДНР, Республика) [2]. Данное решение депутатов облсовета было легитимировано 11 мая 2014 года на референдуме о поддержке населением государственного суверенитета ДНР. При явке избирателей в 74,87%, государственную самостоятельность ДНР поддержали 89,7% граждан, принявших участие в голосовании [12].

За четыре года своего существования ДНР была признана лишь одним государством – Южной Осетией – договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи с которой был подписан 11 мая 2017 года и ратифицирован соответствующим Законом Донецкой Народной Республики [7].

Как предусмотрено статьей 3 Конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств, отсутствие признания другими государствами не стало препятствием на пути

становления и развития государственности Донецкой Народной Республики. Вместе с тем, обеспечение способности Республики вступать в отношения с другими государствами актуализировало необходимость создания в ДНР специализированного органа государственной власти, ответственного за выстраивание отношений с внешним миром, другими государствами и международными организациями. Таким органом стало Министерство иностранных дел Донецкой Народной Республики (далее – МИД ДНР, Министерство).

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Административно-правовые аспекты деятельности МИДа, как самостоятельное направление исследований, по настоящее время остаются за пределами научного интереса и рассматриваются лишь как аспект при изучении персоналий выдающихся дипломатов, этапов развития дипломатии либо роли МИДа и его представителей в истории государств – то есть в контексте исторических наук.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** Деятельность Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики и вовсе ранее не была предметом научных исследований, что обуславливает абсолютную научную новизну данной работы.

**Формулировка целей статьи.** Целью статьи является анализ административно-правового статуса Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики. Нормативной базой исследования являются размещенные в открытом доступе нормативные правовые акты государственных органов ДНР.

Основным методом, использованным в настоящей работе, будет метод сравнительного анализа, позволяющий сопоставить МИД ДНР с теоретической моделью, определяющей правовой статус органа государственной исполнительной власти, и сделать вывод о его принадлежности к таковым.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Первой попыткой создания в ДНР специализированного органа государственной власти, ответственного за выстраивание отношений с внешним миром, другими государствами и международными организациями, можно считать Постановление Народного совета Донецкой Народной Республики «Об организации комитета по внешнеполитическим связям Народного совета Донецкой Народной Республики», видеозапись процедуры принятия которого размещена на канале YouTube 10 апреля 2014 года, то есть через три дня после провозглашения создания ДНР. Указанным постановлением в структуре Народного Совета ДНР был организован Комитет по внешнеполитическим связям, одной из первоочередных задач которого была определена «реализация тесного диалога и взаимодействия со странами «Таможенного союза». На должность председателя комитета этим же постановлением была назначена Е.Ю. Губарева, которая на тот момент уже находилась с рабочим визитом на территории Российской Федерации, приступив к обязанностям по налаживанию международных связей от имени Донецкой Народной Республики (*расшифровка текста видеозаписи – В.В.*) [4].

В дальнейшем, Е.Ю. Губарева упоминается уже как первый Министр иностранных дел ДНР [5], однако найти документальное подтверждение даты создания МИД ДНР, либо назначения Е.Ю. Губаревой на должность министра, нам не представилось возможным. Одним из первых официальных документов, касающихся деятельности МИД ДНР, размещенных в открытом доступе, является Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики (далее – Совмин ДНР) от 28.08.2014 № 31-1 «Об исполнении обязанностей Министра иностранных дел» [8].

Таким образом, к лету 2014 года Министерство иностранных дел ДНР было создано и начало функционировать как государственный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Донецкой Народной Республики.

Положение о МИД ДНР и его структура утверждены Постановлением Совмина ДНР от 10.01.2015 № 1-32 [9].

Спустя год – 13.05.2016 – Совмином ДНР утверждена предельная численность работников МИД и Положение о Министерстве в новой редакции, являющейся действующей на момент написания данной статьи [10].

Указанные нормативные правовые акты содержат данные, позволяющие перейти непосредственно к анализу административно-правового статуса МИД ДНР.

В наших предыдущих работах уже использовались выводы, сделанные А.А. Бондаренко, указавшим, что правовой статус органа исполнительной власти:

- определяет его место в системе государственных органов или в той или иной их подсистеме;
- фиксирует его роль в выполнении государственных функций путем установления основной цели, задач, функций и компетенции;
- закрепляет определенную организационную структуру и ресурсы путем установления порядка финансирования, распределения материальных средств, необходимых для реализации задач и функций соответствующего органа, регламентации порядка организации его работы;
- определяет компетенцию органа, то есть очерчивает круг его прав и обязанностей, необходимых для реализации цели, задач и функций; определяет методы и формы деятельности органа [3, с. 14].

Рассмотрим Министерство иностранных дел Донецкой Народной Республики в этом контексте:

#### ***Место МИД ДНР в системе государственных органов***

Министерство иностранных дел Донецкой Народной Республики, в соответствии с п. 1 Положения о Министерстве иностранных дел Донецкой Народной Республики (в новой редакции), утвержденного Постановлением Совмина ДНР от 31.05.2016 № 7-20 [10] (далее – Действующее Положение о МИД ДНР), является Республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию, а также по надзору и контролю в сфере международных отношений ДНР.

В системе Республиканских органов исполнительной власти МИД ДНР, согласно пункту 5 Действующего Положения о МИД ДНР, является головным органом в области отношений с иностранными государствами, международными организациями и осуществляет общий контроль за соблюдением внешнеполитических интересов ДНР и выполнением международных обязательств Республики. Министерство осуществляет координационную деятельность по защите законных прав и интересов граждан ДНР, находящихся за рубежом.

МИД ДНР, во исполнение п. 4 Действующего Положения о МИД ДНР, обеспечивает все необходимые условия для функционирования загранучреждений, в том числе осуществляет централизованное финансирование, кадровое и материально-техническое обеспечение. В своей деятельности загранучреждения подотчетны и подконтрольны Министерству, руководствуются законодательством ДНР, нормативными и распорядительными актами Министерства, нормами международного права, учитывая обычные и законодательные нормы государств пребывания.

Министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими Республиканскими органами исполнительной власти ДНР, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (п. 5 Действующего Положения о МИД ДНР).

***Роль МИД ДНР в выполнении государственных функций: цели, задачи, функции, компетенция, методы и формы деятельности***

Основными задачами Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики, в соответствии с п. 6 Действующего Положения о МИД ДНР, являются:

- реализация внешнеполитического курса Республики, утвержденного Главой ДНР;
- обеспечение необходимых условий для осуществления Главой ДНР общего руководства внешней политикой Республики и принятия в установленном Конституцией Донецкой Народной Республики порядке мер по охране суверенитета и независимости ДНР;
- разработка общей стратегии внешней политики Республики и представление соответствующих предложений Главе ДНР;
- обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов ДНР на международной арене;
- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия Главы ДНР с Республиканскими органами исполнительной власти и местными органами государственной власти по реализации внешнеполитического курса Республики;
- организация взаимоотношений Главы ДНР с государственными органами, представительствами иностранных государств, международными организациями;
- защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц, обеспечение дипломатических и консульских отношений ДНР с иностранными государствами и их представительствами, отношений с международными организациями и их представительствами;
- координация деятельности и контроль за работой Республиканских органов исполнительной власти в целях проведения единой политической линии ДНР в отношениях с иностранными государствами и международными организациями;
- содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти Республики в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Донецкой Народной Республики и реализации ее международных прав и обязательств.

Для реализации поставленных задач МИД ДНР наделено правами, предусмотренными пунктом 8 Действующего Положения о МИД ДНР.

***Организационная структура, порядок финансирования, организация работы***

В соответствии с п. 9 Действующего Положения о МИД ДНР Министерство возглавляет Министр иностранных дел Донецкой Народной Республики (далее – Министр), назначаемый на должность и освобождаемый от должности в установленном порядке Главой ДНР. Министр имеет заместителей, в том числе первого заместителя. Заместители Министра назначаются на должность и освобождаются от должности Главой ДНР, а в случае, если Глава ДНР не совмещает свою должность с должностью Председателя Совмина ДНР, – Председателем Совмина ДНР по представлению Министра иностранных дел ДНР.

Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач и осуществление им своих функций. Для этого Министр, в

соответствии с п. 11 Действующего Положения о МИД ДНР, наделен необходимыми полномочиями.

Структурными подразделениями центрального аппарата Министерства, согласно п. 10 Действующего Положения о МИД ДНР, являются: администрация, отделы и секторы (службы) по основным направлениям деятельности.

Как указывалось выше, структура МИД ДНР утверждена Постановлением Совмина ДНР от 10.01.2015 г. № 1-32 [9]. Согласно данным официального сайта МИД ДНР [11], в настоящее время, при установленной Постановлением Совмина ДНР от 31.05.2016 № 7-20 предельной численности центрального аппарата Министерства в количестве 35 единиц, в структуру МИД ДНР входят:

- руководство: Министр, первый заместитель Министра, заместитель Министра, помощник Министра, главный бухгалтер;
- центральный аппарат: отдел внешнеполитических связей и протокола, информационно-аналитический сектор, консульско-правовой сектор, сектор связей с общественностью и СМИ, сектор документационного обеспечения, сектор кадрового обеспечения, административно-хозяйственный сектор, сектор компьютерного обеспечения.

Финансирование деятельности МИД ДНР, подведомственных организаций и заграничных учреждений, в соответствии с п. 13 Действующего Положения о МИД ДНР, осуществляется за счет средств Республиканского бюджета, предусмотренных в нем на данные цели на соответствующий бюджетный период.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Таким образом, будучи сформированным весной 2014 года, на современном этапе своего развития Министерство иностранных дел Донецкой Народной Республики удовлетворяет всем требованиям, выработанным в теории правовой науки и предъявляемым к органу государственной исполнительной власти, поэтому может по праву рассматриваться как таковой. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим административно-правовой статус МИД ДНР, является Положение о Министерстве, действующая редакция которого принята Советом Министров ДНР 31 мая 2016 года.

Вместе с тем, поскольку формирование в системе органов государственной исполнительной власти нового элемента – Министерства, наделение его полномочиями и выделение финансирования за счет бюджетных средств предполагает достижение этим органом государственной власти определенных результатов в работе, говоря о МИД ДНР, нельзя обойти вниманием итоги его деятельности за 4 года с момента создания.

Проанализировав структуру и содержание официального сайта, выделим нижеследующие, основные на наш взгляд, показатели в работе Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики по реализации государственной политики в сфере международных отношений.

1. Подписание и ратификация Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Донецкой Народной Республикой и Республикой Южная Осетия [7].
2. Открытие за пределами ДНР пяти ее Представительских центров [11]:
  - 1 сентября 2016 года – Представительского центра ДНР в Чехии (г. Острава);
  - 14 декабря 2016 года – Представительского центра ДНР в Италии (г. Турин);
  - 21 марта 2017 года – Представительского центра ДНР в Греции (г. Афины);
  - 25 сентября 2017 года – Представительского центра ДНР во Франции (г. Марсель);
  - 9 декабря 2017 года – Представительского центра ДНР в Финляндии (г. Хельсинки).

3. Поддержание Минского переговорного процесса с позиции строгого и неукоснительного исполнения всех подписанных в рамках Минского переговорного процесса документов (Протокол трехсторонней контактной группы от 05.09.2014, Меморандум от 19.09.2014, Комплекс мер по выполнению Минских соглашений от 15.02.2015) [6] и мирного урегулирования конфликта между Донецкой Народной Республикой и Украиной.

### Список использованной литературы

1. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States // Wikisource [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://en.wikisource.org/wiki/Montevideo\\_Convention](https://en.wikisource.org/wiki/Montevideo_Convention) (дата обращения: 29.06.2018).

2. Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики // Северский В. Донбасс в огне. Хроника необъявленной войны. Апрель – сентябрь 2014 / Виктор Северский [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://public.wikireading.ru/36477> (дата обращения: 29.06.2018).

3. Бондаренко, А.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бондаренко Антон Алексеевич; Ин-т государства и права РАН. – М., 2006. – 26 с.

4. Ваганов, С. (2014) Пресс конференция временного правительства ДНР [Любительское видео] // YouTube. 10 апреля (<https://www.youtube.com/watch?v=IT4MhwcBwrI>) Просмотров: 11.07.2018.

5. Губарева Екатерина Юрьевна // Википедия – свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Губарева,\\_Екатерина\\_Юрьевна](https://ru.wikipedia.org/wiki/Губарева,_Екатерина_Юрьевна) (дата обращения: 12.07.2018).

6. Доклад об итогах работы Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики за 2017 год // Официальный сайт Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid-dnr.ru/ru/pages/docs/doklad-ob-itogah-raboty-ministerstva-inostrannyh-del-doneckoj-narodnoj-respubliki-za-2017-god-01331/> (дата обращения: 29.06.2018).

7. О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Донецкой Народной Республикой и Республикой Южная Осетия. Закон Донецкой Народной Республики от 22.12.2017 № 197-ИНС // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/12/ZakonNS\\_197\\_INS\\_O\\_RatfkDogovora.pdf](http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/12/ZakonNS_197_INS_O_RatfkDogovora.pdf) (дата обращения: 29.06.2018).

8. Об исполнении обязанностей Министра иностранных дел. Постановление Совета Министров ДНР от 28.08.2014 № 31-1 // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – Законодательная деятельность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://dnrsovetsu/wp-content/uploads/2015/07/Postanovlenie\\_Soveta\\_Ministrov\\_DNR\\_Ob\\_ishpolnenii\\_objazannostej\\_Ministra\\_inostrannyh\\_del.pdf](https://dnrsovetsu/wp-content/uploads/2015/07/Postanovlenie_Soveta_Ministrov_DNR_Ob_ishpolnenii_objazannostej_Ministra_inostrannyh_del.pdf) (дата обращения: 12.07.2018).

9. Об утверждении Положения и структуры Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики. Постановление Совета Министров ДНР от 10.01.2015 № 1-32 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2014/07/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%E2%84%961-32.pdf> (дата обращения:

29.06.2018).

10. Об утверждении предельной численности работников и Положения о Министерстве иностранных дел Донецкой Народной Республики в новой редакции. Постановление Совета Министров ДНР от 31.05.2016 № 7-20 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/06/Postanov\\_N7\\_20\\_31052016\\_change.pdf](http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/06/Postanov_N7_20_31052016_change.pdf) (дата обращения: 29.06.2018).

11. Официальный сайт Министерства иностранных дел Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mid-dnr.su/ru/> (дата обращения: 29.06.2018).

12. Хронология становления Донецкой Народной Республики – события мая 2014 года. Одесса требует отщепенца // Официальный сайт Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://letopis.dnr-online.ru/2016/02/10/xronologiya-stanovleniya-doneckoj-narodnoj-respubliki-sobytiya-maya-2014-goda/> (дата обращения: 29.06.2018).

*Статья поступила в редакционную коллегию 17.07.2018*