

УДК 342.924

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 Researcher, Associate Professor,
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

Меркулов С.А.,

Генеральная прокуратура
Донецкой Народной Республики

Merkulov S.A.,

*General Prosecutor's Office
of the Donetsk People's Republic*

**НЕВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА
КАК СЛЕДСТВИЕ НЕСОБЛЮДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА**

В статье рассматриваются нарушения процедуры нормотворчества, повлекшие невозможность применения нормативного правового акта, на примере создания Государственного предприятия «Донбасстеплоэнерго».

Ключевые слова: Донецкая Народная Республика (ДНР), административный процесс, нормотворческое производство, официальное опубликование правовых актов, жилищно-коммунальное хозяйство.

***IMPOSSIBILITY OF APPLICATION OF REGULATORY LEGAL ACT
AS CONSEQUENCE OF THE PROCEDURE OF RULE MAKING***

In this article there are considered violations of the procedure of rule making which entailed impossibility of application of regulatory legal act on the example of creation of the state enterprise "Donbassteploenergo".

Key words: *Donetsk People's Republic (DPR), administrative process, rule making, official publication of legal acts, Department of Housing and Utilities.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Эффективность действия нормативных правовых актов органов исполнительной власти, как указывает С.М. Изосимов, во многом зависит от процесса их создания, обобщенно обозначаемого в юридической литературе категорией «нормотворчество», под которым подразумевается вид деятельности государства по выявлению и анализу потребностей в нормативном правовом урегулировании общественных отношений, подготовке и принятию компетентными субъектами в установленных процедурных формах нормативных правовых актов [2, с. 115].

И.В. Куртяк определяет нормотворческое производство как составную часть административно-правотворческого процесса, включающую в себя административно-правовые нормы права в виде форм государственного управления и стадий нормотворческого производства. К стадиям нормотворческого производства,

представляющего собой совокупность процессуальных управленческих процедур, он относит следующие:

- подготовка проекта нормативного правового акта;
- правовая экспертиза нормативного правового акта;
- рассмотрение проекта и принятие нормативного правового акта;
- государственная регистрация нормативного правового акта;
- опубликование и вступление в силу нормативного правового акта [5, с. 90].

Данная стадийность реализована в Законе Донецкой Народной Республики (далее – ДНР, Республика) «О нормативных правовых актах» [10], что приравнивает несоблюдение процедуры нормотворчества к нарушению действующего законодательства.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. На полноценное претворение нормативного правового акта в общественных отношениях влияет масса факторов. Так В.Н. Кудрявцев и В.П. Казимирчук отмечают, что «исходным элементом правореализации служат два феномена: юридическая норма и социальная ситуация, к которой она непосредственно относится... Наличие же двух компонентов – нормы и социальной ситуации – вызывает цепочку организационных и психологических событий... В ходе развития этой цепочки событий и действуют социальные факторы: особенности ситуации; интересы, мотивы, характерные черты личности субъекта; прогнозируемые социальные последствия и т.п. Представляя собой разнопорядковые явления общественной жизни, такие факторы применительно к действию нормативного правового акта становятся определяющими в успешности его реализации [6, с. 138].

Констатируя, что одной из проблем правовых актов федеральных органов исполнительной власти является нарушение законодательно установленных полномочий, Л.С. Комовкина конкретизирует способы нарушения процедуры нормотворчества, отмечая, что они присутствуют и в процедуре издания нормативных правовых актов, несоблюдении порядка согласования проектов нормативных правовых актов. Зачастую разработчики не представляют проекты нормативных актов для проведения оценки регулирующего воздействия, направляют на регистрацию с отрицательными заключениями. Существует проблема несоблюдения требований о порядке вступления в силу нормативных правовых актов. Отсутствует исчерпывающий перечень оснований прекращения действия нормативных и индивидуальных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Вопрос об ответственности правотворческого органа за результаты своей деятельности также остается дискуссионным [4, с. 188-189].

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Несмотря на достаточную теоретическую разработанность вопроса соблюдения процедуры нормотворчества и его законодательное урегулирование в Донецкой Народной Республике, на практике далеко не все нормативные правовые акты успешно реализуются, что обусловлено, в том числе, и нарушениями, имевшими место на определенных стадиях нормотворческого производства.

Формулировка целей статьи. Целью настоящей статьи является рассмотрение нарушений процедуры нормотворчества, повлекших невозможность применения нормативного правового акта, на конкретном примере.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Становление в 2014 году самостоятельного государства Донецкая Народная Республика проходило в тяжелых условиях ведения Республикой боевых действий против регулярной армии Украины, сопровождавшегося необходимостью обеспечения минимально необходимым: продуктами питания,

медикаментами, водой, электричеством и теплом – около 3 млн. населения, оказавшегося в зоне вооруженного конфликта.

Юридические лица и субъекты предпринимательской деятельности, которые оказывали населению услуги в коммунальной сфере, выполняя их ненадлежащим образом, а иногда не осуществляя свою деятельность на территории республики, вымогали у населения денежные средства на оплату услуг, угрожая при этом отключить свет, газ, теплоснабжение или воду.

Недопущение коллапса в жилищно-коммунальной сфере стало одной из приоритетных задач руководства ДНР.

Одним из первых шагов правительства ДНР, направленных на защиту интересов населения в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), стало принятие 23 июня 2014 года постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики (далее – Совмин ДНР) № 11-2 «О запрете на отключение частных домохозяйств от инженерных сетей». Данным постановлением ресурсоснабжающим организациям Республики запрещалось производить отключение потребителей – частных лиц (частных домохозяйств) от инженерных сетей общего пользования, в том числе газовых, электрических, водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения до принятия особого постановления Совмина ДНР. Данное решение было мотивировано оккупацией части территории Республики войсками Украины, ведением боевых действий на территории ДНР и необходимостью обеспечения имущественной и личной безопасности граждан [8].

Запрет на отключение в ДНР частных домохозяйств от инженерных сетей действовал до марта 2016 года и был отменен Указом Главы ДНР от 04.03.2016 № 50 [14]. Следует заметить, что к этому времени в ДНР уже были решены проблемы становления законодательной базы и республиканской банковской платежной системы, формирования источников доходов населения ДНР и их финансирования, создания республиканских поставщиков жилищно-коммунальных услуг.

Так в октябре 2014 года был образован Центральный Республиканский Банк Донецкой Народной Республики, которым в феврале 2015 года запущен Коммунальный Расчетный Центр, что позволило жителям Республики оперативно и своевременно производить оплату за потребленные коммунальные услуги [3].

С апреля 2015 года, в соответствии с Указом Главы ДНР от 25.03.2015 № 119, Пенсионным фондом ДНР начаты регулярные выплаты пенсий гражданам, имеющим право на пенсионное обеспечение и состоящим на учете в Пенсионном фонде ДНР [9].

Были созданы и республиканские поставщики жилищно-коммунальных услуг:

22.12.2014 приказом Министерства угля и энергетики Донецкой Народной Республики создано Республиканское предприятие «Региональная энергопоставляющая компания» с государственной формой собственности [17]. Уставом РП «РЭК» (п. 2.1.) предприятие определено как специализированная организация, осуществляющая передачу и поставку электрической энергии, целью создания которого, в частности, является обеспечение городов, районов, поселков, сел, предприятий угольной промышленности и иных потребителей электрической энергией [18].

16.01.2015 Указом Главы ДНР № 10 создан Государственный Концерн «Донбасгаз» [12], являющийся гарантированным поставщиком газа в ДНР [1].

16.10.2015 Постановлением Совмина ДНР № 19-50 создано Государственное предприятие «Донбасстеплоэнерго», на которое возложены функции гарантированного поставщика тепловой энергии на территории ДНР [7].

30.11.2017 Указом Главы ДНР № 329 создано Государственное предприятие «ВОДА ДОНБАССА» (далее – ГП «ВОДА ДОНБАССА») [13].

Постановления Совмина ДНР, как форма правовых актов, имеющих нормативный характер, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию, что предписано п. 4 ст. 46 Закона ДНР от 24.04.2015 № 35-ІНС «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики» в редакции от 24.04.2015, то есть, действовавшей на момент принятия постановления Совмина ДНР № 19-50 от 16.10.2015 года «О создании Государственного предприятия «Донбасстеплоэнерго». Этой же статьей предписывается определять порядок опубликования (обнародования) и вступления в силу актов Совета Министров Донецкой Народной Республики законами и иными нормативными правовыми актами ДНР.

Данная законодательная норма, являясь бланкетной, делает отсылку к иным нормативным правовым актам.

Так постановлением Совмина ДНР от 15.10.2014 № 38-4 «Об официальном сайте» (с изменениями, внесенными на основании постановления Совмина ДНР от 27.02.2015 № 2-28) [15] официальным сайтом Донецкой Народной Республики утвержден «<http://dnr-online.ru>» (пункт 1 постановления). Пунктом 3 этого же постановления предписано считать публикацию законов и других нормативных и правовых актов на сайте «<http://dnr-online.ru>» официальной информацией.

Переходом по ссылке «Постановления Совета Министров-2015» на сайте «Донецкая Народная Республика. Официальный сайт»: <https://dnr-online.ru/postanovleniya-soveta-ministrov-2015/> установлено, что постановления Совмина ДНР от 16.10.2015 с № 19-44 по № 19-51 на официальном сайте Донецкой Народной Республики не размещались.

Кроме того, Постановлением Совмина ДНР от 12.02.2016 № 1-17 (в редакции постановления Совета Министров ДНР от 10.03.2017 № 3-39) [16] установлено, что официальными являются тексты Законов ДНР, нормативных правовых актов Главы ДНР, Совета Министров ДНР, а также тексты нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления (местных администраций) и иных органов, уполномоченных на правотворческую деятельность, распространяемые с использованием портала Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в информационно-телекоммуникационной сети Интернет «<http://gisnpa-dnr.ru>» (пункт 2-1 Постановления).

Переходом по ссылке «Реестр НПА Совета Министров ДНР» на портале Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в информационно-телекоммуникационной сети Интернет: <https://gisnpa-dnr.ru/org/0003-sovet-ministrov-donetskoj-narodnoj-respubliki/> и изучением в хронологическом порядке поисковых страниц 60-65 установлено, что постановление Совмина ДНР от 16.10.2015 № 19-50 на портале Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в информационно-телекоммуникационной сети Интернет отсутствует.

Применение опции «поиск» на портале Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по запросам «Донбасстеплоэнерго» и «19-50» подтверждает тот факт, что постановление Совмина ДНР от 16.10.2015 № 19-50 не распространялось с использованием портала Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Таким образом, Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16.10.2015 № 19-50 «О создании Государственного предприятия «Донбасстеплоэнерго» является неопубликованным официально.

Правовые последствия несоблюдения требования законодательства в части обязательности официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов закреплены в п. 1 ст. 39 Закона Донецкой Народной Республики от 07.08.2015 № 72-ІНС «О нормативных правовых актах» (редакция статьи не менялась с момента принятия Закона), согласно которой, нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения [10].

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Не выстраивая предположений о причинах неопубликования постановления Совмина ДНР от 16.10.2015 № 19-50, можем лишь констатировать его юридические последствия.

В соответствии со ст. 80 Гражданского кодекса Украины, применяемого на территории ДНР в соответствии с Постановлением Совмина ДНР от 02.06.2014 № 9-1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» с изменениями, внесенными Постановлением Совмина ДНР от 10.01.2015 № 1-1 «О внесении изменений в Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики «О применении законов на территории ДНР в переходный период № 9-1 от 02.06.2014 года» [11], юридическое лицо наделяется гражданской правоспособностью и дееспособностью, может быть истцом и ответчиком в суде. Гражданская правоспособность юридического лица, согласно п. 4 ст. 91 Гражданского кодекса Украины, возникает с момента его создания.

Таким образом, в силу законодательного запрета на применение не опубликованных официально для всеобщего сведения нормативных правовых актов, Государственное предприятие «Донбасстеплоэнерго» де-юре не может выступать в качестве истца и ответчика в суде.

Список использованной литературы

1. Гарантированным поставщиком газа в Донецкую Народную Республику является Концерн «Донбасгаз» // Сайт администрации города Донецка. – Новости. – 12.03.2015. – 10:51 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gorod-donetsk.com/novosti/1123-garantirovannym-postavshchikom-gaza-v-donetskuyu-narodnuyu-respubliku-yavlyaetsya-kontsern-donbassgaz> (дата обращения: 11.02.2019).
2. Изосимов, С.М. Производство по принятию нормативных правовых актов управления как составная часть административного процесса [Текст] / С.М. Изосимов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – № 3 (31). – С. 115-120.
3. История // Центральный Республиканский Банк Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://crb-dnr.ru/about/history> (дата обращения: 11.02.2019).
4. Комовкина, Л.С. Актуальные проблемы правотворческого процесса федеральных органов исполнительной власти [Текст] / Л.С. Комовкина // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 5. – С. 186-189.
5. Куртяк, И.В. Нормотворческое производство в Российской Федерации как часть административного процесса: воздействие теоретических взглядов профессора

В.Д. Сорокина [Текст] / И.В. Куртяк // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2(36). – С. 90-92.

6. Максимова, Е.В. Факторы, влияющие на эффективность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти [Текст] / Е.В. Максимова // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2009. – № 7. – С. 138-141.

7. О внесении изменений в Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики № 19-50 от 16.10.2015 года «О создании Государственного предприятия «Донбасстеплоэнерго». Постановление Президиума Совета Министров Донецкой Народной Республики от 14.03.2016 № 3-1 // Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0009-3-1-20160314/> (дата обращения: 11.02.2019).

8. О запрете на отключение частных домохозяйств от инженерных сетей. Постановление Совета Министров ДНР от 23.06.2014 № 11-2 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство. – Постановления Совета Министров ДНР–2014 [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%9611-2-%D0%BE%D1%82-23.06.14..docx> (дата обращения: 11.02.2019).

9. О назначении и выплате пенсий на территории Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 25.03.2015 № 119 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство. – Указы Главы Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/UkazN119_25032015.pdf (дата обращения: 11.02.2019).

10. О нормативных правовых актах: Закон Донецкой Народной Республики от 07.08.2015 № 72-ИНС // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – Законодательная деятельность. – Принятые Законы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakonodonskoj-narodnoj-respubliki-o-normativnyh-pravovyh-aktah/> (дата обращения: 11.02.2019).

11. О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров ДНР от 02.06.2014 № 9-1 (с изменениями, внесенными на основании Постановлений Совета Министров Донецкой Народной Республики от 10.01.2015 № 1-1, от 31.05.2016 № 7-58) // Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0003-9-1-2014-06-02/> (дата обращения: 11.02.2019).

12. О создании Государственного Концерна «Донбасгаз»: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 16.01.2015 № 10 // Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0001-10-20150116/> (дата обращения: 11.02.2019).

13. О создании ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ «ВОДА ДОНБАССА. Указ Главы Донецкой Народной Республики от 30.11.2017 № 329 // Официальный интернет – сайт ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ «ВОДА ДОНБАССА» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vodadonbassa.ru/wp-content/uploads/2019/01/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7-%D0%BE-%D1%81%D0%BE%D0%B7%D0%B4.%D1%81-%D1%80%D0%B5%D0%B4.-%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%BC%D0%B8.pdf> (дата обращения: 11.02.2019).

14. Об отмене Постановления Совета Министров: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 04.03.2016 № 50 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство. – Указы Главы Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/05/Ukaz_N50_04032016.pdf (дата обращения: 11.02.2019).

15. Об официальном сайте: Постановление Совета Министров ДНР от 15.10.2014 № 38-4 // Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-38-4-20141015/> (дата обращения: 11.02.2019).

16. Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики и осуществления систематизации нормативных правовых актов, содержащихся в ней: Постановление Совета Министров ДНР от 12.02.2016 № 1-17 // Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-1-17-20160212/> (дата обращения: 11.02.2019).

17. Республиканское предприятие «Региональная энергопоставляющая компания» // Сайт Республиканского предприятия «Региональная энергопоставляющая компания». – О предприятии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rprec.ru/pages/about.php> (дата обращения: 11.02.2019).

18. Устав Республиканского предприятия «Региональная энергопоставляющая компания» (новая редакция) // Сайт Республиканского предприятия «Региональная энергопоставляющая компания». – О предприятии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rprec.ru/files/ustav.pdf> (дата обращения: 11.02.2019).

Статья поступила в редакцию 11.02.2019