

*Ключников Дмитрий Сергеевич*

бакалавр, студент

Брянский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

г. Брянск, Брянская область

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ И ДОЛГОСРОЧНОМУ РАЗВИТИЮ  
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Аннотация:* в статье сосредоточено внимание на ключевых политико – правовых механизмах деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, обеспечивающих социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики. Основное внимание уделено правовым, институциональным, финансовым, инфраструктурным и инвестиционным инструментам восстановления экономики, включая государственную программу развития новых субъектов, режим свободной экономической зоны, межведомственную координацию и участие субъектов Российской Федерации в шефской помощи. Обосновано, что результативность восстановительной политики на текущем этапе имеет промежуточный характер: административные и операционные результаты уже подтверждаются, однако долгосрочный социально-экономический эффект зависит от достижения целевых ориентиров до 2030 г., устойчивости финансирования, степени рисков, качества управления и расширения инвестиционной активности в регионе.

*Ключевые слова:* Донецкая Народная Республика, восстановление, органы исполнительной власти, социально-экономическое развитие, государственная программа, свободная экономическая зона, риски управления, эффективность управления.

Актуальность исследования определяется тем, что восстановление Донецкой Народной Республики выступает не только инфраструктурной задачей, но и

сложным направлением публичного управления, где одновременно решаются вопросы правовой интеграции, бюджетного планирования, пространственного развития, социальной поддержки населения, модернизации коммунального хозяйства, восстановления производственной базы и включения региона в общероссийскую систему государственных услуг. Нормативной отправной точкой служит Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 №5-ФКЗ, которым Донецкая Народная Республика принята в Российскую Федерацию и образована в составе Российской Федерации как новый субъект. С момента принятия закона деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти получила правовую основу для перехода от чрезвычайного восстановления к программному развитию, поскольку речь стала идти не о разовых мерах помощи, а о формировании устойчивой системы управления территорией в составе федеративного государства.

Научная новизна рассматриваемого подхода состоит в оценке восстановления ДНР не как суммы строительных мероприятий, а как многоуровневого механизма государственного управления, соединяющего конституционно-правовую интеграцию, государственную программу, межбюджетное финансирование, режим свободной экономической зоны, деятельность федеральных министерств, участие регионов-шефов и развитие региональных исполнительных структур. Методологическую основу анализа образуют метод анализа документов, системный анализ, программно-целевой подход, институциональный анализ и оценка результативности по проверяемым управленческим признакам: наличие правового основания, закрепление целей, ресурсное обеспечение, межведомственная координация, измеримые результаты и ограничения публичной отчетности. Такой подход позволяет уйти от описательности и рассмотреть эффективность через соотношение целей, механизмов и достигнутых результатов.

Центральным программным инструментом стала государственная программа Российской Федерации «Восстановление и социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области», утвержденная постановлением

Правительства РФ от 22.12.2023 №2255. В программе закреплена цель преодоления социально-экономического отставания новых субъектов и достижения к 2030 г. уровня среднероссийских показателей качества жизни и общероссийского уровня социально-экономического развития. Значение программы состоит в переводе восстановительных мероприятий в режим целевого государственного планирования: инфраструктура, жилищная сфера, коммунальные системы, дороги, социальные объекты, предпринимательская активность и инвестиционный климат рассматриваются как взаимосвязанные элементы развития территории, а не как изолированные объекты ремонта[4, с. 4438].

Институциональный механизм восстановления ДНР опирается на распределение функций между Правительством РФ, профильными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти ДНР, публично-правовыми компаниями, институтами развития и субъектами Российской Федерации, участвующими в шефской помощи. Минстрой России занимает ключевое место в координации инфраструктурного блока, поскольку восстановление жилья, коммунальных сетей, социальных объектов и городской среды требует единого технического заказчика, проектной документации, строительного контроля и синхронизации бюджетных потоков. При таком устройстве органы исполнительной власти выполняют не только распорядительные функции, но и функции интегратора: они связывают федеральные ассигнования, региональные потребности, отраслевые стандарты и фактическое состояние объектов на территории ДНР.

Финансовый механизм имеет решающее значение, поскольку восстановление территории с высокой степенью повреждения инфраструктуры не может быть обеспечено только региональными доходами. В федеральном бюджете на 2026 г. и плановый период 2027–2028 гг. по государственной программе восстановления и социально-экономического развития новых регионов указаны ассигнования 298,4 млрд руб. на 2026 г., 330,1 млрд руб. на 2027 г. и 326,8 млрд руб. на 2028 г., что в сумме составляет около 955,3 млрд руб. за три года. Основная часть средств связана с федеральным проектом восстановления инфра-

структуры и содействия экономическому развитию, включая коммунальные системы, дороги, жилье, социальную поддержку граждан, фондовые и инфраструктурные механизмы. Наличие многолетнего финансового горизонта повышает управляемость процесса, поскольку подрядные, проектные и региональные решения получают бюджетную базу не на один финансовый год, а на среднесрочный период.

Правовой механизм экономической активизации связан с Федеральным законом от 24.06.2023 №266-ФЗ о свободной экономической зоне на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской области, Херсонской области и на прилегающих территориях. Закон установил особый правовой режим предпринимательской и иной деятельности, определил органы управления свободной экономической зоной и закрепил срок функционирования зоны до 31.12.2050. Управленческий смысл режима СЭЗ состоит в том, что восстановление предприятий и создание новых рабочих мест переводятся из сферы прямого бюджетного финансирования в сферу инвестиционного стимулирования: государство формирует условия, при которых бизнес получает преференции, а регион – налоговую базу, занятость и производственную кооперацию[5, с. 34–35].

Эффективность режима СЭЗ подтверждается количественными признаками включения бизнеса в восстановительную повестку. По данным Правительства РФ, за два года действия режима преференциями свободной экономической зоны пользовались 144 компании в ЛНР, 141 компания в ДНР, 54 участника в Запорожской области и 40 участников в Херсонской области. Для ДНР показатель 141 участник важен не сам по себе, а как индикатор изменения модели восстановления: регион постепенно переходит от логики компенсации ущерба к логике формирования инвестиционных проектов, производственных площадок и занятости. При этом эмпирические подтверждения полной окупаемости льгот и долгосрочного эффекта для валового регионального продукта пока отсутствуют в открытой сопоставимой статистике, поэтому оценка инвестиционной эффективности требует дальнейшего наблюдения.

Социальный механизм восстановления включает обеспечение доступности медицинских, образовательных, молодежных, жилищных и коммунальных услуг. Наиболее проверяемые показатели относятся к инфраструктурным результатам. Минстрой России сообщил, что с 2022 г. в ДНР восстановлено 146 объектов здравоохранения; отдельно фиксируются проекты строительства новых медицинских центров и капитального ремонта действующих учреждений. На уровне новых регионов в целом Минстрой России указывал на восстановление более 24 тыс. объектов с 2022 г., модернизацию 1576 км коммунальных сетей и 1486 объектов коммунальной инфраструктуры. Для оценки эффективности это означает, что органы исполнительной власти достигли значимого выхода на физически измеримый результат: ремонт и ввод объектов, восстановление сетей, возвращение социальных учреждений к работе. В то же время агрегированный характер части сведений не позволяет без дополнительных региональных отчетов точно отделить вклад ДНР от общего массива работ по четырем новым субъектам[2, с. 6779].

Особую роль играет механизм шефской помощи субъектов Российской Федерации, поскольку он расширяет административные и ресурсные возможности федерального центра. Субъекты-шефы участвуют в восстановлении школ, больниц, детских садов, дорог, дворовых территорий, общественных пространств и коммунальной инфраструктуры. По данным Правительства РФ, за 2022–2025 гг. на подшефных территориях ДНР субъектами Дальневосточного федерального округа восстановлено более 1 тыс. объектов инфраструктуры. Достоинство механизма состоит в разгрузке федеральных органов исполнительной власти и ускорении локальных работ; слабая сторона заключается в риске неодинакового качества планирования и исполнения по разным территориям, что требует единых методик контроля, прозрачного учета объектов и регулярной сверки с региональными программами развития.

Транспортный и коммунальный блок выступает базой социально-экономической нормализации, поскольку без дорог, воды, тепла, электроэнергии и канализации невозможно восстановить ни социальные услуги, ни промыш-

ленное производство. Правительство РФ в 2025 г. направляло около 5,4 млрд руб. на восстановление дорожного хозяйства в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях до конца 2025 г.; в ДНР отдельным направлением стала работа по капитальному ремонту обхода Донецка протяженностью порядка 50 км. Водоснабжение ДНР сохраняет статус одного из наиболее сложных вопросов: Минстрой России в июле 2025 г. проводил оперативные совещания и штаб по водоснабжению, где рассматривались наращивание мощностей подачи воды, расчистка водоемов и переброска воды из альтернативных источников. Отсюда вытекает, что эффективность исполнительной власти в коммунальной сфере пока имеет смешанный характер: система управления создана, работы ведутся, но устойчивый результат зависит от технического состояния сетей, водных ресурсов и безопасности инфраструктуры[3, с. 3091].

Оценка эффективности требует разграничения трех уровней. Первый уровень – административная эффективность, выраженная в создании правовой и организационной системы управления. По данному критерию результат достигнут: ДНР включена в российское правовое поле, утверждена государственная программа, сформированы бюджетные коды, действует режим СЭЗ, федеральные и региональные органы исполнительной власти получили полномочия и инструменты. Второй уровень – операционная эффективность, выраженная в восстановлении объектов, ремонте сетей, запуске проектов, предоставлении социальной поддержки и подключении бизнеса к преференциальному режиму. По данному критерию результат подтверждается открытыми цифрами по объектам здравоохранения, объектам инфраструктуры, участникам СЭЗ и бюджетным ассигнованиям. Третий уровень – социально-экономическая эффективность, выраженная в устойчивом росте доходов населения, занятости, инвестиций, качества городской среды и доступности услуг. По данному критерию окончательная оценка преждевременна, поскольку целевой горизонт установлен до 2030 г., а часть показателей имеет ограниченную публичность или неполную сопоставимость.

Убедительность механизма восстановления повышается за счет того, что он сочетает прямые и косвенные инструменты. Прямые инструменты включают федеральные субсидии, имущественные взносы публично-правовым компаниям, капитальный ремонт, восстановление социальных объектов, дорожные работы и адресную социальную поддержку граждан, утративших жилье или имущество. Косвенные инструменты включают СЭЗ, налоговые и административные преференции, инвестиционные проекты, развитие промышленной кооперации, вовлечение регионов-шефов и интеграцию ДНР в национальные проекты. Такая комбинация повышает устойчивость восстановительной политики, поскольку бюджетные расходы закрывают первоочередные потребности, а экономические стимулы формируют базу для самостоятельного развития региона[1, с. 2533].

Объективная оценка требует учета ограничений. Во-первых, восстановление ДНР проходит в условиях сохраняющихся угроз безопасности, что увеличивает стоимость работ, усложняет логистику, снижает предсказуемость сроков и требует дополнительной защиты объектов. Во-вторых, значительная часть инфраструктуры имеет накопленный износ, возникший не только в период боевых действий, но и в результате длительного недоинвестирования. В-третьих, открытые статистические данные по новым субъектам пока не всегда сопоставимы с данными по старым субъектам Российской Федерации за длительный период. В-четвертых, часть материалов государственной программы имеет ограниченный режим доступа, а сведения о ходе реализации и оценке эффективности публикуются не в полном объеме. Поэтому научно корректная позиция состоит не в утверждении окончательной эффективности, а в признании промежуточной результативности при наличии сохраняющихся структурных рисков.

Практическое значение анализа состоит в том, что деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации в ДНР демонстрирует переход к особой модели восстановительного управления. Она отличается от стандартной региональной политики тем, что объединяет аварийное восстановление, адап-

тацию законодательства, бюджетное выравнивание, институциональное строительство, инвестиционное стимулирование и социальную реабилитацию территории. В обычных условиях данные направления реализуются последовательно; в ДНР они развиваются одновременно. Поэтому управленческая эффективность зависит не только от объема выделенных средств, но и от способности органов власти синхронизировать строительные, коммунальные, социальные, промышленные и правовые решения [7, с. 7151].

Вывод заключается в том, что механизмы деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации по восстановлению Донецкой Народной Республики имеют комплексный и институционально оформленный характер. На правовом уровне создана основа включения ДНР в систему российской публичной власти; на программном уровне установлена цель выхода новых субъектов к 2030 г. на среднероссийские показатели качества жизни; на финансовом уровне предусмотрен многолетний федеральный ресурс почти 955,3 млрд руб. на 2026–2028 гг. по общей программе восстановления новых регионов; на экономическом уровне действует СЭЗ, в которой по состоянию на 2025 г. участвовала 141 компания из ДНР; на инфраструктурном уровне подтверждены восстановление 146 объектов здравоохранения в ДНР и масштабные работы по социальным, коммунальным и дорожным объектам. Эффективность на текущем этапе следует признать промежуточной: административные и операционные результаты подтверждены, но долгосрочный социально-экономический эффект зависит от достижения целевых показателей 2030 г., устойчивости безопасности, качества межведомственной координации, расширения открытой статистики и способности региона перейти от восстановления разрушенного фонда к самостоятельному развитию экономики.

### *Список литературы*

1. Исаков Н.А. Инструменты интеграции новых регионов в национальное пространство Российской Федерации / Н.А. Исаков, К.И. Неткачев // Креативная экономика. – 2024. – Т. 18, №8. – С. 2125–2140. DOI 10.18334/ce.18.8.121505. EDN GWEJCW

2. Исаков Н.А. Инструменты развития новых регионов в экономическом пространстве России: теоретический и функциональный аспект / Н.А. Исаков, С.Л. Орлов // Экономика, предпринимательство и право. – 2024. – Т. 14, №11. – С. 6777–6788. DOI 10.18334/err.14.11.122102. EDN XVAAJD

3. Костенок И.В. Современная материально-вещественная база и перспективы развития важнейших отраслей новых регионов России / И.В. Костенок, Я.В. Хоменко // Креативная экономика. – 2024. – Т. 18, №11. – С. 3083–3106. DOI 10.18334/ce.18.11.122115. EDN GNGOET

4. Кузьмина А.С. Эволюция подходов к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в XXI веке / А.С. Кузьмина, И.Л. Федоров // Экономика, предпринимательство и право. – 2025. – Т. 15, №7. – С. 4429–4450. DOI 10.18334/err.15.7.123273. EDN IIXRMC

5. Пивоварова О.В. Восстановительный процесс как основа интеграции и поступательного развития новых регионов России / О.В. Пивоварова, С.Л. Орлов // Вестник Института экономических исследований. – 2024. – №2 (34). – С. 32–42. EDN ALZFUУ

6. Орлов С.Л. Совершенствование государственного регулирования регионального развития новых регионов России / С.Л. Орлов, А.С. Кузьмина // Экономика, предпринимательство и право. – 2024. – Т. 14, №12. – С. 7147–7160. DOI 10.18334/err.14.12.122216. EDN JYRNJB