

УДК 342.97

**Медведев Д.К.**,  
кандидат юридических наук, начальник адъюнктуры,  
Донецкая академия внутренних дел МВД ДНР  
**Medvedev D.K.**,  
*Candidate of Juridical Sciences,*  
*the Head of Postgraduate work at a military academy,*  
*Donetsk Academy of Internal Affairs MIA DPR*

### **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

В статье автор делает акцент на необходимости развития и совершенствования административного законодательства в Донецкой Народной Республике. Рассмотрены теоретические основы и важность практического применения данной отрасли права. Уделено внимание вопросам функционирования исполнительной власти.

**Ключевые слова:** административное право, исполнительная власть, цели административного права, принципы административного законодательства.

### **ADMINISTRATIVE LAW: DEVELOPMENT PERSPECTIVES IN THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC**

*The author emphasizes in the article on the necessity of development and improvement of the administrative legislation in the Donetsk People's Republic. The theoretical basis and the importance of the practical usage of this branch of law are considered. The attention is given to the question of the executive branch functioning.*

**Key words:** *administrative law, executive branch, the aims of administrative law, the principles of administrative legislation.*

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** Донецкая Народная Республика (далее – Республика, ДНР) как молодое государственное образование столкнулась с множеством проблем, среди которых особую остроту приобрели вопросы государственного строительства и формирования внутригосударственного законодательства.

Основной период истории существования Республики пришелся на время ведения активных боевых действий. Однако, несмотря на это, специалистам различных отраслей науки удалось сформировать государственные и социально-культурные институты. Законодательство на начальном этапе становления Республики создавалось «на скорую руку», и именно сейчас, во время неустойчивого перемирия, у нас есть шанс не только исправить некоторые недочеты, но и задать вектор государственного строительства в целом.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Среди юристов-теоретиков, занимающихся вопросами современного административного права, следует назвать Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, Ю.М. Козлова, Е.М. Сынкову, В.В. Введенскую. Однако проблемам применения и развития административного права в реалиях непризнанной Республики уделено недостаточно внимания.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** На территории, подконтрольной ДНР, функционируют

государственные органы, все социальные структуры переподчинены, формируется собственное законодательное поле. Важную роль в вопросе государственного строительства играет административное право как система правовых норм, регулирующая общественные отношения в сфере управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц по исполнению публичных функций государства в процессе осуществления исполнительной власти органами государства.

**Формулировка целей статьи.** Целью представленной статьи является рассмотрение проблем применения и дальнейшего развития административного права в контексте функционирования исполнительной власти в Донецкой Народной Республике.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Административное право в обществе является базовой, ключевой отраслью права наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Административное право – это основа правового регулирования разнообразных общественных отношений, ежедневно возникающих в различных сферах общественной и государственной жизни. Эта правовая отрасль коренится в возникших еще в древнейшие времена правовых началах, призванных организовывать жизнь общества и воздействовать на нее во всем ее многообразии. Одну из ведущих позиций при этом занимают юридические нормы, с помощью которых обеспечиваются упорядоченность, согласованность общественных связей, без чего практически невозможны существование и прогрессивное развитие общества. На это всегда нацелен механизм государственной власти, в распоряжении которого имеются необходимые юридические средства.

Конечно, вся действующая правовая система, используя рычаги государственной власти, всегда выполняла и выполняет в наши дни свое социальное назначение: она выступает в качестве организатора общественной жизни. Тем не менее исторически возникла и получила развитие объективная потребность в особых регуляторах, имеющих своим непосредственным объектом собственно организующую деятельность власти и связанные с ней общественные отношения. Подобной деятельности древние римляне дали специальное название *administratio*, что означает «руководство, управление». Так возникло управленческое, или административное право.

Современное административное право призвано юридически регулировать повседневную государственно-управленческую деятельность, возникающие в ее процессе многообразные управленческие отношения, которые можно без труда обнаружить в различных направлениях хозяйственной, социально-культурной и исключительно административной работы (оборона, безопасность, внутренние дела и т.п.). Тем самым административное право выполняет роль одного из наиболее ярко проявляющихся выразителей публично-правовых, то есть государственных, интересов в различных сферах общественной жизни.

Необходимо подчеркнуть, что под регулирующее воздействие норм административного права соответственно подпадают те общественные связи, в которых непременным участником является государственная администрация, представляемая органами государственного управления разных уровней. В связи с организацией государственно-властного механизма на основе теории разделения властей эти органы конституционно названы органами исполнительной власти [1]. Это наименование означает, что осуществляемая ими деятельность подчинена назначению исполнительной власти, являющейся фундаментом административного права.

Исполнительная власть в системе разделения властей призвана обеспечивать проведение в жизнь общих требований, правил, сформулированных нормами законодательства, их неуклонное исполнение всеми государственными и негосударственными образованиями, всеми гражданами. Тем самым исполнительная

власть обеспечивает проведение в жизнь государственной политики.

Достижение этих целей предполагает создание специального механизма исполнительной власти, то есть системы государственных органов, в деятельности которых осуществляется практическая реализация исполнительной власти. Это и есть органы исполнительной власти (или государственного управления). Они практически администрируют, а именно управляют экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни страны. Их деятельность по своей сути является управленческой, исполнительной и внесудебной. Подобного рода необходимая государственная деятельность является наиболее зримым проявлением (внешним выражением) государственной власти.

Сущностное назначение исполнительной власти, государственного управления состоит в двух словах – «практически организовать». То есть практически организовать проведение законов в жизнь, достичь поставленной цели, определенного положительного результата. Этой работой и занимаются повседневно и непрерывно органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление.

Поэтому конституционное понятие исполнительной власти не исключает, а, напротив, предполагает необходимость совершенствования, укрепления государственного управления, управленческой вертикали. Причем эта вертикаль включает два типа государственного, или публичного управления:

- 1) четкое, твердое управление всеми государственными органами и организациями;
- 2) более мягкое государственное регулирование, то есть установление общих правил (налоговых, таможенных, противопожарных и т.д.) в отношении государственных и негосударственных организаций, включая местное самоуправление.

Вместе с тем хорошо отлаженный, обеспеченный всем необходимым, дисциплинированный госаппарат в общей эффективности, результативности управленческой деятельности не является решающим фактором. Основное здесь зависит от характера и содержания работы каждого государственного служащего, каждого чиновника, от их отношения к людям, физическим и юридическим лицам, которым они призваны служить, создавать условия для реализации ими своих прав, свобод и законных интересов.

Все, что сказано выше о государственном управлении, решающим образом влияет на сущность, назначение и цели административного права.

Многие годы считалось, что административное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления [2, с. 20]. И это правильно. Однако в современных условиях этого явно недостаточно, и сущность административного права должна быть дополнена вторым и, может быть, самым важным элементом. А именно административное право все в большей мере призвано регулировать отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола, ущемления или ограничения этих прав и свобод со стороны того или иного чиновника государственного аппарата.

В связи с этим огромное значение имеют цели, достижению которых служит административное право. Назовем основные из них. Так, административное право обеспечивает:

– во-первых, целенаправленное управленческое воздействие органов исполнительной власти, государственного управления на те или иные объекты и процессы в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах с целью приведения их в упорядоченное, согласованное состояние в противоположность

хаосу;

– во-вторых, создание системы и структуры органов исполнительной власти, установление сферы их деятельности, задач, функций, полномочий, прав, внутренней организации, повышение их эффективности, устранение дублирующих, излишних, коррупционных элементов компетенции;

– в-третьих, рамки правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом. Это значит, что органы исполнительной власти и их должностные лица осуществляют свою деятельность только в рамках установленных законом полномочий, и выход за их пределы недопустим;

– в-четвертых, оптимальный уровень управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов. Это означает, что хорошее администрирование должно осуществляться эффективно и экономно. Оно достижимо только при открытости, прозрачности, обоснованности, участии сторон, создании механизма подотчетности, возможности обжалования при принятии и исполнении принимаемых решений;

– в-пятых, законное и справедливое обращение с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в управлении, создание условий для правомерного поведения, для того, чтобы граждане не становились правонарушителями. Органы исполнительной власти и их должностные лица обладают большой властью в отношении граждан. Получение многих благ (лицензии, социальные льготы, компенсации, пенсии, право заняться бизнесом и т.д.) зависит от администрации. Основная здесь цель: государство, органы исполнительной власти, должностные лица должны обращаться с людьми справедливо, уважать их права, свободы и законные интересы.

Цели, которые стоят перед административным правом, определяют принципы, на которых оно основывается. В современной учебной литературе обычно выделяют такие принципы, как: демократизм нормотворчества и реализации права; равенство граждан перед законом и правоприменителем; взаимная ответственность государства и личности; гуманизм; законность. Добавим сюда еще иерархичность построения субъектов административного права и их отношений; подзаконность деятельности; функционально-специализированный характер деятельности; участие граждан и их объединений в государственном управлении; осуществление властных полномочий профессиональным специально созданным аппаратом и его служащими.

Принципы административного права – это субъективные понятия. Они формулируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране, и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого административного законодательства. Вместе с тем принципы административного права отражают объективные связи, возникающие в системе управленческих, административно-правовых отношений. Таким образом, формулировка и установление законодателями принципов административного права зависят от определенной в конституции государства модели организации государственной власти, исполнительной власти, государственного управления, от того, насколько адекватно понимание внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования. В то же время принципы являют собой активное динамическое начало, ибо они обуславливают устанавливаемую законодателем модель современного «управленческого» государства.

Принципы административного права оказывают, таким образом, существенное влияние на содержание административно-правовых норм, процедуру управления, административное нормотворчество, правоприменительную административную и

охранительную деятельность, правовые акты управления, административный процесс, а в целом и на правосознание субъектов управления (управленческой деятельности).

Изменения сущности административного права в современных условиях будут связаны, прежде всего, со становлением Донецкой Народной Республики как самостоятельного демократического социального правового государства.

Процесс формирования правового государства, правовая реформа на основе верховенства Конституции ДНР, приоритета закона во всех сферах жизни общества не оставят в стороне и административное право. Суть изменений, которые здесь, по нашему мнению, должны произойти, состоит в том, что ранее административное право, доставшееся нам от Украины, представляло собой совокупность в основном подзаконных актов, а именно постановлений правительства, актов министерств и ведомств – приказов, инструкций, наставлений, уставов, положений, которые нередко не только подменяли закон, но и дополняли, изменяли, а подчас и сводили его на нет, то есть создавали почву для произвола, ограничения прав и свобод граждан, а в итоге – для коррупции. В настоящее время основные вопросы функционирования исполнительной власти регулируются на основе Закона Донецкой Народной Республики «О нормативных правовых актах», принятого Народным Советом ДНР 07 августа 2015 года (Постановление № I-276П-НС) [4]. Уже принят Уголовный кодекс ДНР, в процессе создания находится Гражданский кодекс, вслед за которым будут приняты и другие кодексы, регулирующие различные сферы общественной жизни и носящие в основном административный характер.

К сожалению, довольно часто слова «администрация», «администрирование» вызывают негативную реакцию в обществе как нечто исключительно бюрократическое, чиновничье, приказное, принудительное.

Действительно, административное право, впрочем, как и все иные отрасли права, осуществляет не только регулятивную, но и правоохранительную функцию, что предполагает возможность использования в интересах обеспечения должного правового поведения в сфере государственного управления средств юридического принуждения. И это закономерно, а потому не должно превращаться в оценочную категорию.

Нужно уметь видеть в регулируемых административным правом отношениях главное – позитивное воздействие на регулируемые общественные связи, причем на первый план выдвигаются отношения аппарата государственного управления с гражданами. Отметим, что такого рода отношения возникают, изменяются и прекращаются для каждого гражданина практически ежедневно. И это действительно так. В подтверждение этого достаточно сослаться на то, что практическая реализация провозглашенных Конституцией ДНР демократических прав и свобод личности осуществляется органами и должностными лицами, представляющими исполнительную власть, и при наличии механизма административно-правового регулирования.

Именно структурные органы государственной власти решают вопросы, связанные с реализацией права на труд, образование, социальное обеспечение, охрану здоровья; именно они выдают гражданам лицензии (разрешения) на предпринимательскую деятельность, регистрируют изменения места пребывания и жительства, назначают государственные пенсии, оказывают жилищно-коммунальные услуги, охраняют жизнь, здоровье и имущество граждан и т.п. Так, по сути, строятся основные правоотношения между государственной властью и гражданином.

Таким образом, в настоящее время в Донецкой Народной Республике административно-правовое регулирование становится одним из необходимых средств целенаправленного государственного воздействия на экономику Республики.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** В представленной статье мы постарались изобразить наиболее полную картину, иллюстрирующую содержание норм административного права и характер общественных отношений, составляющих его предмет, в современном мире и, в частности, в реалиях становления Донецкой Народной Республики как самостоятельного правового государства. Дальнейшие исследования проблем правового установления принципов административного права должны обуславливать организацию и функционирование исполнительной власти, управления и государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования административно-правовых отношений, а также обосновывать тенденции развития административного законодательства в целом.

### Список использованной литературы

1. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 // Донецкая Народная Республика. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnr-online.ru/konstituciya-dnr>.
2. Административное право [Текст]: учеб. для вузов по юрид. спец. / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, К.С. Бельский и др.; под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова; Москов. гос. юрид. акад. – М.: Юристъ, 2001. – 726 с.
3. Административное право [Текст]: учеб. для вузов / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
4. О нормативных правовых актах: Закон Донецкой Народной Республики от 07 августа 2015 года (Постановление № I-276П-НС) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/Zakon\\_DNR\\_O\\_NormPravov\\_Akta\\_I\\_276P\\_NS.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/Zakon_DNR_O_NormPravov_Akta_I_276P_NS.pdf).

*Статья поступила в редакционную коллегию 31.01.2017*