

УДК 342

**Медведев Д.К.,**

кандидат юридических наук,  
Донецкая академия внутренних дел  
Министерства внутренних дел  
Донецкой Народной Республики

**Medvedev D.K.,**

*Candidate of Juridical Sciences,  
Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry  
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

### **СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, СТРУКТУРА, ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Статья посвящена изучению вопросов функционирования органов исполнительной власти в Донецкой Народной Республике. Автор рассматривает понятия и принципы работы, структуру органов исполнительной власти. Затрагиваются проблемы организации и совершенствования исполнительной власти в Донецкой Народной Республике на данном этапе развития государственности.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, орган исполнительной власти, понятие, принцип, структура, организация.

### ***THE SYSTEM OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC: CONCEPT, PRINCIPLES, STRUCTURE, PROBLEMS OF ORGANIZATION AND IMPROVEMENT***

*The article is devoted to the study of the functioning of the executive authorities of the Donetsk People's Republic. The author considers concepts and principles of work, studies structure of executive authorities. The problems of organization and improving the executive power in the Donetsk People's Republic at this stage of development of statehood are touched upon.*

**Key words:** *executive authority, state organ of the executive authority, concept, principle, structure, organization.*

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** Исполнительная власть – абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать бесперебойное функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность. Осуществление указанных функций исполнительной власти – результат совершения управленческих действий и принятия управленческих решений.

Исполнительная власть – это система отношений, одним из важнейших элементов которой является управление. Она реально воздействует на общественные отношения посредством деятельности особых звеньев государственного аппарата, являющихся органами исполнительной власти.

Структуру органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики (далее – ДНР, Республика) нельзя назвать фиксированной, на практике она до сих пор

продолжает видоизменяться и развиваться, а значит нуждается в комплексном изучении проблем организации и совершенствования.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Вопросы организации и функционирования органов исполнительной власти в ДНР постоянно затрагиваются и освещаются ведущими государственными деятелями и юристами Республики. Среди таких мы можем назвать Ю.А. Чеботареву, В.В. Введенскую, А.М. Цалюка, Н.А. Прокофьева.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** В настоящее время в юридических научных изысканиях ДНР мало внимания уделяется проблемным вопросам организации и совершенствования работы органов исполнительной власти.

**Формулировка целей статьи.** Поставим себе цель – последовательно рассмотреть понятие, принципы и структуру органов исполнительной власти в ДНР, выявить существующие проблемы организации и совершенствования.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Донецкая Народная Республика как молодое государство представляет собой достаточно сложную социальную систему. И хотя сам по себе термин – это юридическая абстракция, а государство на данный момент не признано, тем не менее, все мы чувствуем, видим и понимаем, что оно есть, что оно функционирует и развивается.

Важнейшим условием существования любого государства является публичная власть, которая в соответствии с Конституцией ДНР принадлежит народу и осуществляется государственными органами, составляющими аппарат государственного управления. Эти органы выступают главными исполнителями функций государства, обеспечивая как его устойчивость, так и приспособление к постоянно меняющимся условиям политического, экономического и социального характера.

Система и структура государственных органов построена на принципе разделения властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. В рамках административного права нас в наибольшей степени интересует именно исполнительная ветвь власти.

Исполнительная власть являет собой самостоятельную ветвь единой государственной власти, занимающейся правоприменительной и правотворческой деятельностью, содержанием которой является непосредственная повседневная организация выполнения внутренних и внешних функций государства. При этом правоприменение может носить как позитивный (такой, который предоставляет права), так и негативный (тот, что принуждает) характер.

Значимость исполнительной ветви власти подтверждается тем, что в ее распоряжении находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти, а именно: финансы, транспорт и связь, армия, полиция, службы внутренней и внешней безопасности государства, учреждения исполнения наказаний и т.д.

Рассмотрим, что собой представляет орган исполнительной власти. Орган исполнительной власти – это структурное подразделение государственно-властного механизма, создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью исполнения законов в процессе управления экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества.

В административном праве отсутствует такое понятие, как принципы исполнительной власти. Принципы организации и функционирования исполнительной

власти можно рассматривать, как общие положения, идеи и требования, которые характеризуют сущность управленческой деятельности государства. К ним относятся:

1. принцип народовластия – означает, что народ ДНР является единственным источником власти, он реализует свою власть непосредственно и через органы государственной власти, в том числе органы исполнительной власти и органы местного самоуправления;

2. принцип социальной справедливости – закреплен в социальной политике государства, которая направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

3. принцип демократизма – осуществляется в двух основных формах: непосредственная – в референдумах, свободных выборах; представительная – через выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления;

4. принцип верховенства закона – означает иерархическую правовую систему в соответствии с юридической значимостью нормативных правовых актов. Высшей юридической силой обладает основной закон государства – Конституция ДНР. Все нормативно-правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение основного закона;

5. принцип законности – в отличие от верховенства закона, означает, что органы государственной власти, в том числе исполнительной, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения равны перед законом и обязаны его соблюдать;

6. принцип приоритета прав человека и гражданина – в законодательстве и особенно в административной практике наиболее актуален. Для правового государства должно быть характерно то, что права личности являются высшей ценностью, а все государственные органы и, в первую очередь, органы исполнительной власти, несут ответственность за несоблюдение этих прав;

7. принцип легитимности – тесно связан с принципом демократизма, то есть, оказания доверия и поддержки народом органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией ДНР. Без осуществления этого принципа любые органы государственной власти и органы местного самоуправления будут функционировать неэффективно, решая преимущественно задачи узкого круга лиц;

8. принцип гласности – предполагает не только открытость информации и прежде всего законодательства, но и доступность, и подотчетность государственных учреждений и должностных лиц по вопросам, затрагивающим интересы граждан. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего обозрения.

Согласно статье 9 Закона ДНР «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики» № 35-ІНС от 24.04.2015 и статье 1 Закона ДНР «О правительстве Донецкой Народной Республики» № 02-ІНС от 30.11.2018 систему органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики составляют:

- 1) Правительство Донецкой Народной Республики;
- 2) министерства Донецкой Народной Республики;
- 3) государственные комитеты Донецкой Народной Республики;
- 4) службы Донецкой Народной Республики;
- 5) агентства Донецкой Народной Республики;
- 6) инспекции Донецкой Народной Республики;
- 7) иные органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики [2]; [3].

Компетенция органов исполнительной власти в ДНР следующая:

1. Правительство является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Донецкой Народной Республике. Правительство Донецкой Народной Республики в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Донецкой Народной Республики, законов Донецкой Народной Республики, указов Главы Донецкой Народной Республики, международных договоров Донецкой Народной Республики, осуществляет систематический контроль их исполнения органами исполнительной власти, принимает меры по устранению нарушений законодательства Донецкой Народной Республики.

2. Министерство Донецкой Народной Республики – республиканский орган исполнительной власти Донецкой Народной Республики, проводящий государственную политику и осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, отраслевое или межотраслевое управление в наиболее важных отраслях и установленных сферах деятельности, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, а также координирующий в установленных случаях деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

3. Государственный комитет Донецкой Народной Республики – орган исполнительной власти Донецкой Народной Республики, проводящий государственную политику и осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением об указанном органе.

4. Служба Донецкой Народной Республики – орган исполнительной власти Донецкой Народной Республики, осуществляющий функции по контролю и надзору, а также специальные функции в установленной сфере деятельности.

5. Агентство Донецкой Народной Республики – орган исполнительной власти Донецкой Народной Республики, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

6. Инспекция Донецкой Народной Республики – орган исполнительной власти Донецкой Народной Республики, осуществляющий в установленной сфере (сферах) деятельности функции по контролю и надзору.

7. Иные органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики – органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики специальной компетенции, осуществляющие закрепленные за ними отдельные полномочия, а также органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики, формируемые в целях исполнения полномочий по обеспечению деятельности Главы Донецкой Народной Республики как высшего должностного лица Донецкой Народной Республики, Совета Министров Донецкой Народной Республики как высшего органа исполнительной власти Донецкой Народной Республики.

Иерархия органов исполнительной власти в ДНР такова, что республиканские органы исполнительной власти Донецкой Народной Республики могут образовывать свои территориальные органы [2]. Территориальные органы образуются для реализации компетенции соответствующего республиканского органа исполнительной власти Донецкой Народной Республики на данной территории. Территориальные органы координируют свою деятельность с другими органами власти и органами местного

самоуправления. Порядок создания, организации и деятельности территориальных органов определяется в соответствии с Законом, нормативными правовыми актами Правительства Донецкой Народной Республики.

Указ Главы Донецкой Народной Республики от 06.05.2015 № 178 «Об упорядочении структуры республиканских органов исполнительной власти, их территориальных подразделений и местных администраций» четко прописывает единую структуру республиканских органов исполнительной власти и их территориальных подразделений, местных администраций, дает описание всех возможных структурных подразделений [4].

Несмотря на то, что правовое поле, обеспечивающее функционирование органов исполнительной власти в Республике, достаточно качественное, а главное, собственное, принятое с учетом современных реалий развития государства, и состоит из Конституции Донецкой Народной Республики, Законов Донецкой Народной Республики «О системе органов исполнительной власти в Донецкой Народной Республике», «О правительстве Донецкой Народной Республики» и других нормативных правовых актов, все еще наблюдаются проблемы организации органов исполнительной власти как на высшем, так и на более низких уровнях.

Недавно принятый Закон «О правительстве Донецкой Народной Республики» безусловно придал республиканской системе органов исполнительной власти определенную логическую завершенность. Однако сегодня министерства и другие ведомства обрастают сложным, громоздким и разветвленным аппаратом, создавая основу механизма государства. Деятельность министерств – это важная часть деятельности органов государственной власти страны в целом. И, как показывает практика, эта деятельность является относительно нестабильной. Так довольно часто имеют место случаи объединения, ликвидации, создание новых министерств, реформирование их на государственные комитеты, службы, агентства и инспекции, и все это дает нам основания сделать вывод о том, что в Донецкой Народной Республике в настоящее время отсутствует четкая программа по совершенствованию системы центральных органов исполнительной власти, в частности, министерств. А значит, процесс совершенствования системы органов исполнительной власти, государственного управления продолжается и сейчас.

Проведенная работа по анализу системы и структуры органов исполнительной власти, основ их деятельности позволяет сделать вывод о необходимости разработки единой республиканской программы по развитию системы исполнительной власти в Донецкой Народной Республике.

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Построение и функционирование правового государства в ДНР возможно только при условии верховенства закона. Исполнительная власть посредством деятельности своих органов на различных уровнях по сути и обеспечивает выполнение законов на практике.

Деятельность органов исполнительной власти осуществляется исключительно на законной основе. Функционирование органов исполнительной власти в ДНР обеспечено собственным правовым полем.

Система органов исполнительной власти продолжает видоизменяться, следовательно, нуждается в программе по развитию и совершенствованию.

### Список использованной литературы

1. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/> (дата обращения: 04.05.2019). – Текст: электронный.
2. О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 24.04.2015 № 35-ИНС от 24.04.2015 // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-sisteme-organov-ispolnitelnoj-vlasti/> (дата обращения: 04.05.2019). – Текст: электронный.
3. О правительстве Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 30.11.2018 № 02-ПНС // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-pravitelstve-donetskoj-narodnoj-respubliki/> (дата обращения: 04.05.2019). – Текст: электронный.
4. Об упорядочении структуры республиканских органов исполнительной власти, их территориальных подразделений и местных администраций: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 06.05.2015 № 178 (в ред. Указа Главы ДНР от 20.10.2015 № 394) // Официальный сайт Главы Донецкой Народной Республики. – URL: <https://gisnra-dnr.ru/nra/0001-178-20150506/> (дата обращения: 04.05.2019). – Текст: электронный.
5. Прокофьев, Н.А. Роль министерств в системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики // Сайт юридической компании «Правоград». – URL: <https://pravograd.org/rol-ministerstv-v-sisteme-organov-ispolnitelnoj-vlasti-doneckoj-narodnoj-respublike/> (дата обращения: 04.05.2019). – Текст: электронный.

*Статья поступила в редакцию 06.05.2019*