

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

### **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МИНИСТЕРСТВА ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

В статье рассматривается административно-правовой статус Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики на предмет его соответствия критериям принадлежности к органам государственной исполнительной власти.

**Ключевые слова:** Донецкая Народная Республика (ДНР), Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС), орган государственной исполнительной власти, административно-правовой статус.

### ***LAW-ADMINISTRATIVE STATUS OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC MINISTRY OF CIVIL DEFENSE, EMERGENCIES AND NATURAL DISASTERS LIQUIDATION***

*The article considers law-administrative status of the Donetsk People's Republic Ministry of civil defense, emergencies and natural disasters liquidation for the purpose of its compliance to criteria of state executive power bodies' affiliation.*

**Key words:** *the Donetsk People's Republic (DPR), the Ministry of civil defense, emergencies and natural disasters liquidation (MES), the body of state executive power, law-administrative status.*

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** С точки зрения обывателя, спасатель МЧС – человек, который в экстремальных ситуациях в любое время одним из первых приходит на помощь пострадавшим.

В то же время выполнение аварийно-спасательных работ, оказание помощи населению, пострадавшему в чрезвычайных ситуациях, создание условий, минимально необходимых для сохранения жизни и здоровья людей и поддержания их работоспособности, обуславливают необходимость реализации комплекса организационно-практических мероприятий, обеспечивающих возможность выполнения вышеперечисленных видов работ.

В Донецкой Народной Республике (далее – ДНР, Республика) на конституционном уровне гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 38 Конституции ДНР) [2], в том числе: права на жизнь (ст. 14 Конституции ДНР); права на охрану здоровья и медицинскую помощь, оказываемую гражданам в

государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатно (ст. 34 Конституции ДНР); права на благоприятную окружающую среду (ст. 35 Конституции ДНР).

Соответственно, спасение в чрезвычайных ситуациях жизни и здоровья граждан, оказание пострадавшим экстренной медицинской помощи и обеспечение безопасного состояния окружающей среды приняла на себя Республика, поручив их установленному органу государственной исполнительной власти – Министерству по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики (далее – МЧС ДНР, Министерство).

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Современный научный дискурс по вопросам обеспечения гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, как правило, ведется в плоскости технических наук (группа специальностей «Безопасность жизнедеятельности человека»), медицинских и психологических наук. Административно-правовые аспекты рассматривались в отдельных работах Н.О. Ведышевой, О.Н. Ведышевой, А.В. Кувшинова, С.В. Мамонтова, В.О. Микрюкова, А.А. Москальца, А.Н. Перенджиева и ряда других авторов.

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** Вместе с тем Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики как орган государственной исполнительной власти ранее предметом научных исследований не был.

**Формулировка целей статьи.** Целью настоящей статьи является анализ административно-правового статуса Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики. Нормативной базой исследования являются размещенные в открытом доступе нормативные правовые акты государственных органов ДНР.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** МЧС ДНР было создано 26 сентября 2014 года Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики (далее – Совмин ДНР) № 35-1 «О создании Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики» [7].

Указанным Постановлением на МЧС ДНР возложены задачи по управлению, координации, контролю и реагированию в области гражданской обороны, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности граждан на водных объектах.

Спустя месяц Постановлением Совмина ДНР от 31.10.2014 № 41-5 были утверждены Положение о Министерстве (условно обозначим его как Положение № 1) и его структура. Указанное Постановление утратило силу на основании Постановления Совмина ДНР от 10.01.2015 № 1-5, утвердившего новое Положение (Положение № 2) и структуру МЧС ДНР [5].

Продолжая совершенствовать систему органов государственной власти, Совмин ДНР Постановлением от 09.04.2015 № 5-14 отменил Постановление № 1-5 и переутвердил Положение о Министерстве (Положение № 3) [8].

21 июля 2015 года Главой Донецкой Народной Республики (далее – Глава) был издан Указ № 297 «О спасательных воинских формированиях Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики», в связи с чем на следующий день Совмином

ДНР принимается Постановление № 13-4, отменяющее Постановление от 10.01.2015 № 1-5 и утверждающее новое Положение о Министерстве (Положение № 4) [9].

24 апреля 2015 года Народным Советом ДНР принимается Закон «О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики» [6], статьей 50 которого определены задачи, компетенция, структура, организация деятельности республиканского органа исполнительной власти ДНР. Вступление в силу данного Закона обусловило принятие Совмином ДНР 26 сентября 2016 года Постановления № 11-15 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики в новой редакции» (Положение № 5) [10], отменившего Постановление Совмина ДНР от 22.07.2015 № 13-4.

25 июня 2016 года в целях оптимизации и урегулирования деятельности органов исполнительной власти ДНР по вопросам работы с гуманитарным грузом Постановлением Совмина ДНР № 8-8 «О ликвидации Центра управления восстановлением Донецкой Народной Республики и Государственного учреждения «Республиканский гуманитарный склад Донецкой Народной Республики»» (далее – ЦУВ) была запущена процедура ликвидации ЦУВ. Функции по координации работ по организации распределения товарно-материальных ценностей, поступивших по линии гуманитарной помощи, а также движимое и недвижимое имущество, территории, иные объекты инфраструктуры, архивы и иные ресурсы ЦУВ после удовлетворения всех требований кредиторов и утверждения ликвидационных актов передавались МЧС ДНР [4]. Определенный Постановлением Совмина ДНР № 8-8 трехмесячный срок ликвидационной процедуры в дальнейшем был продлен до 01 марта 2017 года [3].

В этой связи 10 марта 2017 года Совмином ДНР принимается Постановление № 3-61, отменяющее Постановление от 26.09.2016 № 11-15 и утверждающее новую редакцию Положения о Министерстве (Положение № 6) [11], действующую по настоящее время (далее – Действующее Положение об МЧС).

Во всех шести редакциях Положения о Министерстве основными структурными элементами являются:

- общие положения;
- основные задачи;
- основные функции;
- полномочия;
- организация деятельности.

Как указывает А.А. Бондаренко, 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 [1, с. 14].

Очевидно, что все перечисленные А.А. Бондаренко позиции в той или иной мере находят свое отражение в Действующем Положении об МЧС, что обуславливает необходимость более детального анализа его содержания.

***Место в системе государственных органов.***

Действующим Положением об МЧС Министерство определено как республиканский орган исполнительной власти, осуществляющий функции по формированию и реализации государственной политики, нормативному правовому регулированию, а также по государственному надзору и контролю в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной, ядерной и радиационной безопасности, гидрометеорологической деятельности, безопасности людей на водных объектах и горных предприятиях, работы с гуманитарной помощью (п. 1 Действующего Положения об МЧС).

В своей деятельности Министерство подконтрольно, подотчетно и ответственно перед Главой и Совмином ДНР (п. 1 Действующего Положения об МЧС).

МЧС ДНР осуществляет руководство подчиненной ему сферой управления непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы – государственные пожарно-спасательные и военизированные горноспасательные подразделения; спасательные воинские формирования, спасательные, аварийно-спасательные подразделения, образовательные, научные, специализированные и иные предприятия, учреждения и организации, находящиеся в ведении Министерства (п.п. 1-3 Действующего Положения об МЧС).

***Установление основной цели, задач, функций и компетенции.***

Компетенция МЧС в понимании области общественной жизни, являющейся объектом деятельности органа государственной исполнительной власти [1, с. 15], определена в п. 1 Действующего Положения об МЧС – сфера гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной, ядерной и радиационной безопасности, гидрометеорологической деятельности, безопасности людей на водных объектах и горных предприятиях, работы с гуманитарной помощью.

Соответственно, в качестве основной цели МЧС ДНР можно рассматривать осуществление руководства подчиненной ему сферой управления и ответственность за состояние и развитие данной сферы (п. 2 Действующего Положения об МЧС).

Задачи и функции Министерства вынесены в отдельные разделы Действующего Положения об МЧС:

- раздел II «Основные задачи» содержит пункт 8, который, в свою очередь, разбит на 8 подпунктов;
- раздел III «Основные функции» содержит пункт 9, включающий в себя 4 основных подпункта.

***Права и обязанности, необходимые для реализации цели, задач и функций; методы и формы деятельности.***

Совокупность прав и обязанностей органа государственной исполнительной власти является его полномочиями [1, с. 14]. Полномочия МЧС ДНР изложены в п. 10 раздела IV Действующего Положения об МЧС, который, в свою очередь, разбит на 21 подпункт.

***Организационная структура и ресурсы: порядок финансирования, распределения материальных средств, регламентация порядка организации.***

Министерство возглавляет Министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики (далее – Министр), назначаемый на должность и освобождаемый от должности Главой ДНР. Министр имеет трех заместителей, в том числе одного первого заместителя, и пользующегося правами заместителя Министра главного государственного инспектора по пожарному надзору, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Главой ДНР по представлению Министра (п.п. 11, 12 Действующего Положения об МЧС).

Для рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности Министерства в нем создается Коллегия, в состав которой входят Министр (председатель Коллегии) и его заместители, главный государственный инспектор по пожарному надзору, а также другие руководящие работники центрального аппарата Министерства, его территориальных органов и подразделений (п.п. 15, 17 Действующего Положения об МЧС).

Имущество МЧС является государственной собственностью и закрепляется за Министерством на праве оперативного управления. Финансирование расходов на содержание Министерства осуществляется за счет средств Республиканского бюджета ДНР (п.п. 22, 23 Действующего Положения об МЧС).

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Таким образом, на современном этапе своего развития Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий 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 МЧС ДНР, является Положение о Министерстве, действующая редакция которого принята 10 марта 2017 года Постановлением Совмина ДНР № 3-61.

#### Список использованной литературы

1. 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.

2. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnr-online.ru/doc/>.

3. О внесении изменений в Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 25.06.2016 № 8-8 «О ликвидации Центра управления восстановлением Донецкой Народной Республики и Государственного учреждения «Республиканский гуманитарный склад Донецкой Народной Республики». Постановление Совета Министров ДНР от 17.12.2016 № 13-52 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/01/Postanov\\_N13\\_52\\_17122016.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/01/Postanov_N13_52_17122016.pdf).

4. О ликвидации Центра управления восстановлением Донецкой Народной Республики и Государственного учреждения «Республиканский гуманитарный склад Донецкой Народной Республики». Постановление Совета Министров ДНР от 25.06.2016 № 8-8 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/07/Postanov\\_N8\\_8\\_25062016.pdf](http://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/07/Postanov_N8_8_25062016.pdf).

5. О признании Постановления Совета Министров от 31.10.2014 № 41-5 утратившим силу и утверждении Положения и структуры Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики. Постановление Совета Министров ДНР от 10.01.2015 № 1-5 // Официальный сайт МЧС Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dnmchs.ru/uploads/pologenie/pologenie\\_mchs\\_.pdf](http://dnmchs.ru/uploads/pologenie/pologenie_mchs_.pdf).

6. О системе органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики. Закон Донецкой Народной Республики от 13.05.2015 № 35-ІНС // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/Zakon\\_DNR\\_O\\_sisteme\\_organov\\_ispolnitelnoy\\_vlast\\_I\\_148P\\_NS.pdf](https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/Zakon_DNR_O_sisteme_organov_ispolnitelnoy_vlast_I_148P_NS.pdf).

7. О создании Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Постановление Совета Министров ДНР от 26.09.2014 № 35-1 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2014/07/Постановление\\_35-1\\_26.09.2014.pdf](https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2014/07/Постановление_35-1_26.09.2014.pdf).

8. Об утверждении Положения о Министерстве по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики. Постановление Совета Министров ДНР от 09.04.2015 № 5-14 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/PostanovN5\\_14\\_09042015.pdf](https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/PostanovN5_14_09042015.pdf).

9. Об утверждении Положения о Министерстве по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики. Постановление Совета Министров ДНР от 22.07.2015 № 13-4 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/Postanov\\_N13\\_4\\_22072015.pdf](https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/Postanov_N13_4_22072015.pdf).

10. Об утверждении Положения о Министерстве по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики в новой редакции. Постановление Совета Министров ДНР от 26.09.2016 № 11-15 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/10/Postanov\\_N11\\_15\\_26092016.pdf](https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2016/10/Postanov_N11_15_26092016.pdf).

11. Об утверждении Положения о Министерстве по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики в новой редакции. Постановление Совета Министров ДНР от 10.03.2017 № 3-61 // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Законодательство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/03/Postanov\\_N3\\_61\\_10032017.pdf](https://old.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/03/Postanov_N3_61_10032017.pdf).

*Статья поступила в редакционную коллегию 16.10.2017*