

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

**ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ И
НАУКИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ОРГАНА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ЕГО
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС**

В статье рассматриваются предпосылки создания в 2014 году Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики, а также анализируется его административно-правовой статус на предмет соответствия критериям принадлежности к органам государственной исполнительной власти.

Ключевые слова: Донецкая Народная Республика (ДНР), Министерство образования и науки (МОН), орган государственной исполнительной власти, административно-правовой статус.

***PREMISES OF THE MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF THE
DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC FORMATION AS THE BODY OF GOVERNMENT
EXECUTIVE AUTHORITY AND ITS ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS***

In this article there are considered premises of creature of the Ministry of Education and Science of the Donetsk People's Republic in 2014 and also there is analyzed its administrative and legal status from the point of view of its eligibility to belong to bodies of government executive authority.

Key words: *the Donetsk People's Republic (DPR), the Ministry of Education and Science, body of government executive authority, administrative and legal status.*

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Система образования входит в число важнейших подсистем общества, обеспечивающих сохранение и накопление человеческого капитала [1, с. 53]. Небезосновательно Конституциями большинства современных государств право на образование относится к основным правам и свободам человека и гражданина, признание, соблюдение и защита которых вменяется в обязанность государственных органов и должностных лиц (см.: ст. 43 Конституции Российской Федерации [8], ст. 53 Конституции Украины [9], ст. 36 Конституции Донецкой Народной Республики [7]).

Реализуя право на образование, в 2014 году на территориях, вошедших в состав Донецкой Народной Республики (далее – ДНР, Республика), дошкольные образовательные учреждения посещало около 80 тыс. детей, общеобразовательные – около 170 тыс. школьников.

Эти показатели рассчитаны нами на основании данных Главного управления статистики Донецкой области (Украины) (далее – Главстат ДО) за отсутствием официальных данных Главного управления статистики ДНР, которое было создано лишь 14 января 2015 года [14].

Так, по данным Главстата ДО, дошкольные образовательные учреждения в 2013 году посещало 139736 детей, в 2014 – 55323 [5]. Принимая во внимание события, произошедшие на территории Донецкой области Украины на протяжении 2014 года (провозглашение 11 мая государственного суверенитета ДНР и официальное признание Украиной 18 ноября неподконтрольности территорий, вошедших в состав ДНР, с прекращением осуществления на них государственной власти Украины [3, с. 39-40]), а также такие факторы, как ведение статистических данных по дошкольным образовательным учреждениям по состоянию на конец календарного года и ведение статистических данных за 2014 год уже без учета части зоны проведения «антитеррористической операции» (то есть, без территорий, вошедших в состав ДНР) – разница в количестве дошкольников на территории Донецкой области Украины за 2013 и за 2014 годы – 84413 человек – и есть искомое количество детей, оставшихся в дошкольных образовательных учреждениях на территории ДНР в 2014 году.

Количество учащихся общеобразовательных учреждений рассчитано нами исходя из разницы между статистическими данными Главстата ДО за 2013-2014 учебный год – 338,2 тыс. человек и за 2014-2015 учебный год – 158,9 тыс. человек [6], и составляет 179,3 тыс. школьников. При этом нами учитывались такие факторы, как ведение статистических данных по общеобразовательным учреждениям по состоянию на начало учебного года и ведение статистических данных за 2014-2015 учебный год без учета части зоны проведения антитеррористической операции.

Вместе с тем, следует иметь в виду, что цифры «84413» дошкольников и «179,3 тыс.» школьников, даже округленные нами до десятков тысяч в сторону понижения, остаются завышенными, поскольку Главстатом ДО учтены лишь дети, находящиеся на территории Украины. С территории же ДНР, которая в 2014 году практически вся являлась зоной боевых действий, дети вывозились не только в Украину, но и в Российскую Федерацию, а также другие государства.

Своими расчетами мы лишь показали, что в 2014 году, развязав на территории Донецкой области военные действия и прекратив осуществление государственной власти на территориях, вышедших из-под её контроля, Украина бросила на произвол судьбы около четверти миллиона детей дошкольного и школьного возраста, оставив без средств к существованию их педагогов.

Защиту прав граждан указанных категорий, в соответствии со статьей 3 Конституции ДНР, приняла на себя Республика, поручив ее установленному органу государственной исполнительной власти – Министерству образования и науки (далее – МОН, Министерство).

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Обсуждение проблематики образования и науки, как правило, ведется в плоскости педагогики и прикладных наук, обеспечивающих получение новых технологий, оставляя при этом за рамками дискурса вопросы государственного регулирования общественных отношений, возникающих в данной сфере.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Министерство образования и науки ДНР как орган государственной исполнительной власти до настоящего времени предметом научных исследований не было, что актуализирует данную работу.

Формулировка целей статьи. Целью статьи является изучение предпосылок создания в 2014 году Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики как органа государственной исполнительной власти и анализ его административно-правового статуса. Нормативной базой исследования являются размещенные в открытом доступе нормативные правовые акты государственных органов ДНР.

В работе будет использован исторический метод для установления связи между наличием в системе органов государственной исполнительной власти ДНР структурного элемента – Министерства образования и науки – и процессами государственного строительства, обусловившими необходимость создания такого органа исполнительной власти.

Использование метода сравнительного анализа позволит сопоставить МОН ДНР с теоретической моделью, определяющей правовой статус органа исполнительной власти, и сделать вывод о его принадлежности к таковым.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. Актуальность создания в системе органов государственной власти Донецкой Народной Республики Министерства образования и науки в первую очередь была обусловлена необходимостью к началу нового 2014-2015 учебного года организовать учебный процесс и охватить им лиц соответствующей возрастной категории, пребывающих на территории ДНР.

Данная задача решалась органами государственной власти ведущей боевые действия Республики на фоне эвакуации Украиной с территории ДНР высших учебных заведений.

С началом 2014-2015 учебного года, как указывает Р.А. Додонов, Украина поставила перед собой вопрос о необходимости эвакуации из зоны проведения антитеррористической операции шестнадцати университетов и десяти академических институтов, в которых обучалось 39500 студентов и работало около трех тысяч научно-педагогических работников. Большинство из вузов перенесли учебный процесс в собственные филиалы в пределах Донецкой и Луганской областей, меньшинство составили Донецкий национальный университет, переехавший в Винницу, Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского и Донецкий юридический институт МВД Украины, переехавшие в Кривой Рог [4].

По нашим данным, территорию ДНР покинули: Донецкий национальный университет, Донецкий национальный технический университет, Донбасская национальная академия строительства и архитектуры, Донецкий государственный университет управления, Донецкий национальный медицинский университет им. М. Горького, Донецкая государственная музыкальная академия им. С. Прокофьева, Донецкий национальный университет экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского, Донецкий областной институт последипломного педагогического образования, Донецкий юридический институт МВД Украины и Горловский институт иностранных языков государственного высшего учебного заведения «Донбасский государственный педагогический университет».

25 августа 2014 года Совет Министров Донецкой Народной Республики (далее – Совмин), заслушав информацию о состоянии учебных заведений Республики и готовности к началу учебного года, в связи с непрекращающимися ежедневными обстрелами населенных пунктов, сопровождающимися гибелью людей, в том числе детей, принял решение о переносе начала 2014-2015 учебного года на территории ДНР с 1 сентября на 1 октября 2014 года [13].

Следует заметить, что перенос начала учебного года не стал гарантией его безопасности. Так, 1 октября 2014 года украинской артиллерией была обстреляна школа

№ 57 в Киевском районе города Донецка. В результате обстрела погибли 3 человека: учитель биологии, боец «Беркута», охранявший детей, и один из родителей [18].

В таких условиях Совмином, как высшим исполнительным органом государственной власти ДНР, был назначен Министр образования и науки [12], утверждены Положение о Министерстве образования и науки [16], его структура [16] и временное штатное расписание [15], а также переданы в ведение МОН ДНР образовательные учреждения всех уровней, типов и форм собственности, расположенные на территории Республики [15].

Непосредственный анализ административно-правового статуса Министерства образования и науки полагаем необходимым предварить определением общетеоретических основ правового статуса органа исполнительной власти.

В наших предыдущих работах уже использовались выводы, сделанные А.А. Бондаренко, указавшим, что 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 [2, с. 14].

Рассмотрим Министерство образования и науки Донецкой Народной Республики в этом контексте:

Место МОН ДНР в системе государственных органов

МОН ДНР, в соответствии с п. 1 действующего Положения о Министерстве образования и науки Донецкой Народной Республики, утвержденного Постановлением Совмина ДНР от 22.07.2015 № 13-43 [17], с изменениями и дополнениями, внесенными на основании Постановлений Совмина ДНР от 02.12.2015 № 23-12 [11] и от 31.05.2016 № 7-63 [10] (далее – Действующее Положение о МОН ДНР), является республиканским органом исполнительной власти, обеспечивающим и реализующим государственную политику в сфере образования и науки, подотчетным, подконтрольным и ответственным перед Главой ДНР и Совмином ДНР.

МОН ДНР осуществляет координацию и контроль деятельности учебных и научных заведений независимо от их подчинения и формы собственности, находящихся в его ведении. Осуществляет предусмотренные действующим законодательством формы взаимодействия с государственными комитетами, службами и агентствами и иными органами исполнительной власти, в том числе координацию и контроль их деятельности (п. 2 Действующего Положения о МОН ДНР).

Свою деятельность МОН ДНР осуществляет во взаимодействии с другими органами государственной власти ДНР, органами самоуправления, общественными объединениями и иными организациями и физическими лицами в пределах предоставленных полномочий (п. 8 Действующего Положения о МОН ДНР).

Роль МОН ДНР в выполнении государственных функций: цели, задачи, функции, компетенция, методы и формы деятельности

МОН ДНР осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере образования, научной,

научно-технической и инновационной деятельности, развития районных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, интеллектуальной собственности, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, в сфере молодежной политики, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования, воспитания, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность районных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений (п. 1 Действующего Положения о МОН ДНР).

Для реализации возложенных на него функций Министерство образования и науки наделено полномочиями, предусмотренными пунктами 11, 12 и 13, а также правами, предусмотренными пунктом 14 Действующего Положения о МОН ДНР.

Организационная структура, порядок финансирования, организация работы

Структура Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики утверждена тем же Постановлением Совмина ДНР, что и Действующее Положение о МОН ДНР, с изменениями, внесенными на основании Постановления Совмина ДНР от 31.05.2016 № 7-63 [10].

МОН ДНР возглавляет Министр образования и науки Донецкой Народной Республики, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Главой ДНР. Министр имеет заместителей в количестве, установленном Совмином ДНР, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Главой ДНР по представлению Министра образования и науки (см. пункты 16-19 Действующего Положения о МОН ДНР).

Структурными подразделениями Министерства образования и науки, согласно п. 20 Действующего Положения о МОН ДНР, являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства.

МОН ДНР осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему организации, во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (п. 4 Действующего Положения о МОН ДНР).

Финансируется Министерство образования и науки ДНР за счет средств Республиканского бюджета и имеет самостоятельную смету расходов, что регламентировано пунктом 10 Действующего Положения о МОН ДНР.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Таким образом, после провозглашения государственного суверенитета Донецкой Народной Республики в молодом государстве возникла острая необходимость государственного урегулирования общественных отношений в сфере образования и науки, продиктованная совокупностью таких факторов как:

- пребывание на территории Республики около четверти миллиона детей и подростков и необходимость их охвата непрерывным учебно-воспитательным процессом;
- разрушение учебно-аудиторного фонда вследствие ежедневных обстрелов со стороны Украины;
- вывоз Украиной за пределы Республики документации, имущества, научно-педагогического состава и студентов высших учебных заведений;
- обеспечение начала 2014-2015 учебного года для учащихся, пребывающих на территории ДНР.

Это обусловило создание в системе органов государственной исполнительной власти ДНР Министерства образования и науки, установления его компетенции и наделения его полномочиями, необходимыми для реализации возложенных задач.

На современном этапе своего развития МОН ДНР отвечает требованиям, предъявляемым теорией правовой науки к органу государственной исполнительной власти, поэтому может по праву считаться таковым.

Список использованной литературы

1. Авраамова, Е.М. Роль школьного образования в развитии человеческого капитала [Текст] / Е.М. Авраамова, Д.М. Логинов // Экономика региона. – 2014. – № 2. – С. 53-62.
2. 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.
3. Введенская, В.В. Зарождение государственности Донецкой Народной Республики: хронология украинского законодательства [Текст] / В.В. Введенская // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 11. – С. 34-45.
4. Додонов, Р.О. Переміщені вищі навчальні заклади – новий феномен в українській освіті [Електронний ресурс] / Р.О. Додонов // Міжнародна науково-практична конференція «Знання. Освіта. Освіченість – 2016». – Доповіді й автори. – Режим доступу: <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/znanosv/znanosv2016/paper/viewFile/1524/1244>.
5. Дошкільні навчальні заклади [Електронний ресурс] // Сайт Головного управління статистики у Донецькій області. – Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/osvita1.php>.
6. Загальноосвітні навчальні заклади [Електронний ресурс] // Сайт Головного управління статистики у Донецькій області. – Режим доступу: <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/osvita2.php>.
7. Конституция Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс] // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya/>.
8. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. – Режим доступа: <http://constitution.kremlin.ru/>.
9. Конституція України [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. О внесении изменений в Положение о Министерстве образования и науки Донецкой Народной Республики и в структуру Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики, утвержденные Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 22.07.2015 № 13-43 «Об утверждении Положения и структуры Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики»: Постановление Совета Министров ДНР от 31.05.2016 № 7-63 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://mondnr.ru/component/jdownloads/send/36-pologeniya/2764-o-vnesenii-izmenenij-i-dopolnenij-v-polozhenie-o-minobrnauki>.
11. О внесении изменений и дополнений в приложение № 1 к Постановлению Совета Министров Донецкой Народной Республики от 22.07.2015 г. № 13-43 «Об утверждении Положения и структуры Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики»: Постановление Совета Министров ДНР от 02.12.2015 № 23-12

[Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://mondnr.ru/component/jdownloads/send/36-pologeniya/2763-o-vnesenii-izmenenij-i-dopolnenij-v-polozhenie-o-minobrnauki>.

12. О назначении Министра образования и науки: Постановление Совета Министров ДНР от 04.08.2014 № 22-2 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2014/07/Постановление-№22-2-от-04.08.2014-г.-О-назначении-Министра-образования-и-науки.pdf>.

13. О переносе начала 2014/2015 учебного года на территории Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров ДНР от 25.08.2014 № 30-3 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2014/07/Постановление-№30-3-от-25.08.2014-г.-О-переносе-20142015-учебного-года.pdf>.

14. О создании Главного управления статистики Донецкой Народной Республики: Указ Главы Донецкой Народной Республики от 14.01.2015 № 08 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/UkazN08_14012015.pdf.

15. О штатной численности Министерства образования и науки: Постановление Совета Министров ДНР от 26.09.2014 № 35-10 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2015/03/PostanovN35_10_26092014.pdf.

16. Об утверждении Положения и структуры Министерства образования и науки: Постановление Совета Министров ДНР от 26.09.2014 № 35-11 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2014/07/Постановление_35-11_26.09.2014.pdf.

17. Об утверждении Положения и структуры Министерства образования и науки Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров ДНР от 22.07.2015 № 13-43 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://mondnr.ru/component/jdownloads/send/36-pologeniya/1865-polozhenie-o-mon-dnr>.

18. Хронология становления Донецкой Народной Республики – события октября 2014 года. Республика переходит на донецкое время [Электронный ресурс] // Официальный сайт Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <http://letopis.dnr-online.ru/2016/02/20/xronologiya-stanovleniya-doneckoj-narodnoj-respubliki-sobytiya-oktyabrya-2014-goda-respublika-perexodit-na-doneckoe-vremya/>.