

## ПРАВОВОЙ СТАТУС В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**АЙТАХУНОВ Б.К.**  
Аспирант КГЮА  
ualibrary@mail.ru

Сложный межотраслевой статус вузов диктует потребность в теоретическом осмыслении проблем, связанных с определением отраслевых приоритетов в правовом регулировании их деятельности.

*Ключевые слова: правовой статус вузов, образовательные учреждения, высшее профессиональное образование, правовое регулирование деятельности вузов.*

Complicated interbranch status of higher education institutions demands theoretical interpretation of the problems connected with definition of branch priorities in legal regulation of their activity.

*Keywords: legal status of higher education institutions, educational institutions, higher education, legal regulation of activity of higher education institutions.*

Законодательство КР в разные периоды времени по-разному определяло соотношение гражданско-правовых и публично-правовых начал в правовом регулировании деятельности вузов: от доминирования публично-правовой составляющей в регулировании в их деятельности, когда сами вузы рассматривались исключительно как часть системы государственного управления, до широкого внедрения частноправовых норм в законодательстве о высшем профессиональном образовании (с принятием закона «Об образовании» и Положения «Об образовательной организации высшего профессионального образования КР»<sup>1</sup>).

Современный период развития законодательства характеризуется дифференцированным подходом законодателя к регламентированию правового статуса вузов: от преобладания публично-правовой составляющей в правовом режиме бюджетных вузов (казначейский контроль, государственный образовательный грант и др.) до использования преимущественно гражданско-правовых конструкций в правовом регулировании деятельности вузов (возможности создания вузов в новой организационно-правовой форме с широкой самостоятельностью в осуществлении гражданских прав и др.).

В этом смысле правовой статус государственных вузов в большей степени, чем статус других юридических лиц, носит межотраслевой (частно-публичный) характер, так как его регулирование находится на стыке норм гражданского, бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках, а также норм специальных законов регулирующих отношение в той сфере, в которой функционирует учреждение. Такое положение вызывает определенные трудности и неоднозначные отношения к дефиниции «правовой статус образовательного учреждения», в частности «правовой статус вузов» в научной литературе.

В научной литературе компоненты статуса коллективного субъекта определены различным образом.

Так, например, по мнению О.А. Рекрута общий статус вуза конкретизируется в специальном и персональном статусе. В качестве их содержания, выделяет организационно-правовую форму, вид, и отраслевую принадлежность вуза, а также конкретизацию его правосубъектности в Уставе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Рекрут О.А. Административно-правовой статус негосударственных высших учебных заведений в России: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 8.

Н.И. Матузов справедливо отмечает: «само собой разумеется, что специальные, индивидуальные и все прочие статусы не могут противоречить общему (конституционному) статусу. Напротив, они должны соответствовать ему как базовому, первичному, исходному»<sup>2</sup>.

С учетом современного представления, характеристики специально-персональной правосубъектности вуза, могут быть дополнены указанием на сферу его функциональной специализации.

Содержание правового статуса вуза носит комплексный характер, его «... образуют многочисленные права и обязанности как юридического лица, как субъекта договорных отношений с учредителями, как субъекта образовательных отношений с обучающимися, с научно - педагогическими работниками, с органами управления образованием...»<sup>3</sup>.

Согласно ст.9 закона «Об образовании» и п.1.2. Положения «Об образовательной организации высшего профессионального образования КР» **вуз имеет статус юридического лица.**

В соответствии п. 1.2. указанного положения **статус вуза определяется в зависимости от его вида, организационно-правовой формы, наличия государственной аккредитации (аттестации) и включается в его наименование.**

В зависимости от интенсивности деятельности высших учебных заведений в соответствующих сферах образовательной и научной деятельности выделяются следующие виды образовательных учреждений: университет, академия, институт и специализированные вузы (консерватории, высшее военное учебное заведение и др.)<sup>4</sup>. Отнесение высших учебных заведений к тому или иному виду образовательных организаций, осуществляется с учетом четырех критериев, прямо не названных, но предусмотренных нормативным актом:

- 1) совокупности направлений специальностей, по которым ведется, подготовка специалистов с высшим профессиональным образованием;
- 2) участия в подготовке профессорско-преподавательского состава, повышении квалификации научных и научно-педагогических работников;
- 3) наличия научных и других исследований;
- 4) признания образовательного учреждения, в качестве ведущего научного и методического центра.

Закрепляя основы правового статуса вузов, указанное положение устанавливает лишь основы **академического статуса вузов**, а в отношении иных составляющих правового статуса содержит отсылочные нормы. К недостаткам существующей дифференциации вузов можно отнести то, что критерии их типизации в законодательстве остаются довольно расплывчатыми и не раскрывают сущность каждого вида. Вместе с тем содержание статуса вузов требует более широкого их раскрытия. Кроме того, положения статьи о наименовании вуза также не содержат конкретной информации о выборе обозначения конкретного высшего учебного заведения.

В настоящее время структура вузов усложнена. Помимо, *публичных* (государственных) и *частных* (негосударственных), *отраслевых* (подведомственных центральному органу управления) и *ведомственных* (подчиненных органам управления различных отраслей) развитие новых направлений науки и техники определяет подход в построении вузов, имеющих различные правовые характеристики.

Разделение вузов по институциональной университетской модели и формирования по категориям наук позволяет выделить: *классические университеты, технические университеты* и т.п., или по сфере деятельности высшего учебного заведения: *юридические, экономические, инженерные, медицинские, педагогические вузы* и т.д..

Видовое многообразие вузов определяется сферой, отраслью, публично значимыми направлениями их функционирования.

Между тем, отмеченное выше усложнение структуры вузов их диверсификация, диктуют потребность в поиске более детального регулирования их правового статуса.

---

<sup>2</sup> Теория государства и права: курс лекций / Под ред. М.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М: Юрист, 2000. С.28

<sup>3</sup> Токмовцева, В.М. Высшее учебное заведение как субъект отношений в сфере предпринимательства. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2000. С.5.

<sup>4</sup> См. п.1.4. Положение «Об образовательной организации высшего профессионального образования КР»"

Принимаемые на основе действующего законодательства акты центральных органов управления, в основном определяют «общие» стороны прав и обязанностей вузов. Существующие типовые документы (Положения о высших учебных заведениях) во многом далеки от раскрытия их публичного статуса, в зависимости от их специфики. В них не находят отражения отраслевая характеристика, особенности функционирования.

В Законе "Об образовании" и положении «Об образовательной организации высшего профессионального образования КР»<sup>5</sup> закреплены несколько статей, нормы которых освещают лишь часть вопросов, не вносящих ясность в выбор правовой формы деятельности образовательной организации, касающихся правового положения высшего учебного заведения.

Несмотря на наличие общих документов, отсутствуют отраслевые (специализированные) акты в отношении регулирования статуса ведомственных, отраслевых и специализированных вузов.

Это несмотря также на то, что нормативные проблемы высшего образования не ограничиваются регулированием только государственных вузов, аналогичные трудности и негосударственной высшей школы.

Таким образом, представление о правовом статусе вуза можно получить путем рассмотрения его связующих частей, компонентов, характеризующих структуру статуса.

Статус высшего учебного заведения определяется как система взаимосвязанного набора компонентов (прав, обязанностей, компетенции и ответственности) вуза. При этом, данное понимание статуса вуза определено как общий «тип» правосубъектности юридического лица<sup>5</sup>.

Высшее учебное заведение, как и любое другое юридическое лицо, наделено «общим» набором прав и обязанностей. Однако образовательную деятельность должны вести юридические лица, наделенные специальным правовым статусом, который должен обозначать данное лицо, как субъекта специального регулирования, причем правосубъектность такого юридического лица определяется не только и даже не столько общими нормами гражданского законодательства, сколько специальным, в данном случае, нормами законодательства об образовании.

В данном случае под правовым статусом образовательного учреждения мы будем понимать совокупность правовых норм, устанавливающих обусловленные соответствующей правосубъектностью образовательного учреждения его юридические права и обязанности (компетенцию), а также систему и механизм осуществления юридических гарантий этих прав и обязанностей.

Данная трактовка в целом соответствуют позиции, которой придерживается законодатель в Законе КР «Об образовании». Заметим лишь следующее.

Под «соответствующей правосубъектностью» в данном случае следует понимать такие правовые качества образовательного учреждения (*правоспособность* и *дееспособность*), которые, во-первых, характеризуют его, с одной стороны, именно как учреждение, и, с другой стороны, как юридическое лицо, а, во-вторых, отражают особенности принадлежности этого образовательного учреждения к тому или иному уровню образования и тому или иному типу и виду, той или иной организационно-правовой формы. Иными словами, содержание и особенности правового статуса образовательного учреждения того или иного типа, вида и организационно-правовой формы обусловлены, прежде всего, и главным образом особенностями образовательной компетенции того уровня системы образования, в котором это учреждения находится в каждом данном случае.

На основе анализа научной литературы и *образовательного законодательства следует* выделить различные виды правового статуса образовательного учреждения. В зависимости от видов правовых норм, устанавливающих права, обязанности и гарантии их осуществления, можно говорить о таких основных видах правового статуса образовательного учреждения, как:

- конституционно-правовой статус;
- гражданско-правовой статус;
- административно-правовой статус;
- образовательно-правовой статус.

---

<sup>5</sup> Козырин, А.Н. Современные контуры образовательного права / А.Н. Козырин // Закон. – 2007. – № 4. С22.

Все эти статусы связаны между собой, что обусловлено свойством системности права как социального регулятора. Кроме того, в зависимости от аспекта анализа деятельности образовательного учреждения и управления этой деятельностью, на передний план выходят различные виды статусов.

Кратко охарактеризуем представленные виды правового статуса образовательного учреждения.

#### **Конституционно-правовой статус вузов.**

Обращая вновь внимание на органическую связь всех видов правового статуса образовательного учреждения, подчеркнем, что смысловым и политико-правовым ядром выступает именно конституционно-правовой статус, поскольку все остальные с разных сторон отражают главное: необходимость обеспечения различными правовыми средствами и способами образовательным учреждением конституционного права на образование.

Конституция закрепляет гарантии реализации права на образование: это право на образование (ст.45.), светскость образования (ст.1), равноправие граждан (ст. 16 и 18), многообразии форм собственности (ст.12) и др.

При этом государство создает условия для развития государственных, муниципальных и частных учебных заведений (ст.45. п.4).<sup>6</sup>

#### **Гражданско-правовой статус вузов.**

Особенности данного статуса образовательного учреждения связано, прежде всего, с характеристикой его как *юридического лица* – одной из фундаментальных категорий гражданского права.

Напомним, что юридическим лицом ГК КР признается организация, имеющая обособленное имущество в собственности либо на правах хозяйственного ведения, либо в оперативном управлении (п. 1 ст. 83 ГК КР).

Все юридические лица подразделяются на *коммерческие* и *некоммерческие* организации (ст. 85 ГК КР).

Некоммерческие организациям не имеют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не вправе распределять получаемую прибыль между своими участниками (п. 1 ст. 85 ГК КР). Из отдельных статей Закона КР «Об образовании» следует, что основной целью образовательных организаций является не извлечение прибыли, а осуществление образовательного процесса. Иное означало бы, что учредитель образовательной организации был бы вправе предпринять все усилия для получения прибыли для себя лично и уделять минимум внимания организации, обеспечению обучения, воспитания, экономия на потребностях обучающихся.

Закрепление в нормах гражданского законодательства особого правового статуса образовательных организаций обусловлено необходимостью правовой охраны образовательной деятельности, связанной, как уже отмечалось, с реализацией конституционного права личности. Эта необходимость определяет и ряд требований к образовательным учреждениям (организациям):

- функционирование в определенных законом *организационно-правовых формах некоммерческих организаций* (для государственных и муниципальных - только в форме учреждения);

- установление *специальной правоспособности*, т.е. права осуществлять только ту деятельность в соответствии с законом, которая прямо указана в их учредительных документах; в частности, образовательная деятельность является для таких организаций основной и должна быть указана в учредительных документах образовательной организации;

- лицензирование образовательной деятельности (ст. 37 Закона КР «Об образовании»);

- требования к педагогическому составу, материальному оснащению, экономическому обеспечению;

- требования, связанные с реализацией конкретных образовательных программ установленных Законом КР «Об образовании» уровней и др.

Уже этот небольшой перечень требований свидетельствует о том, что статус образовательного учреждения как юридического лица имеет значительную специфику,

---

<sup>6</sup> Конституция Кыргызской Республики

отличающую его от гражданско-правового статуса иных учреждений и организаций. Это позволяет даже говорить о частном юридическом статусе образовательного учреждения.

#### **Административно-правовой статус государственных вузов.**

В административно-правовом (управленческо-правовом) отношении образовательное учреждение имеет двойкий характер.

С одной стороны, оно выступает как объект управленческих решений, вырабатываемых и издаваемых вышестоящими органами управления образованием, в том числе решений, принимаемых в рамках контрольно-надзорной деятельности соответствующих уполномоченных органов и лиц. Так согласно ст.30 Закона КР «Об образовании» управление образованием имеет государственно-общественный характер, осуществляется высшими органами государственной власти, органами государственного управления образованием, органами местного управления и самоуправления.

С другой стороны, образовательное учреждение само выступает (в лице администрации) как субъект выработки и издания управленческих решений в отношении своих структурных подразделений, служб, педагогических работников, обучающихся учебно-вспомогательного и технического персонала. Содержание и виды управленческих решений образовательного учреждения с различной степенью детализации прописаны в ст. 9-1 «Устав учреждения образования», ст.31-34 «Компетенция органов управления образовательного учреждения» Закона КР «Об образовании», типовых положениях об образовательных учреждениях различного типа.

#### **Образовательно-правовой статус государственных вузов.**

Этот вид правового статуса образовательного учреждения является основным в том смысле, что осуществление именно *образовательной* (т.е. *обучающей* и *воспитывающей*) деятельности определяет смысл существования и социальную роль этого общественно-государственного института-организации. Именно образовательное учреждение образует первичное организационное звено всей образовательной системы в целом.

Законодательство об образовании достаточно четко определяет «образовательные» права, обязанности и гарантии их осуществления образовательными учреждениями. Перечень, содержание и объем прав и обязанностей (полномочия и компетенция) обуславливается, прежде всего, уровнем образования, типом и видом самого образовательного учреждения. В наиболее общем плане полномочия и компетенция, а также ответственность образовательного учреждения, независимо от его типа и вида, закреплены в Законе КР «Об образовании».

Другой важной гарантией как составной частью образовательно-правового статуса образовательного учреждения являются различные формы его самостоятельного контроля за осуществляемой им же образовательной деятельностью. Рост самостоятельности образовательных учреждений влечет закономерно и развитие таких форм – самоаттестация, самоэкспертиза, внутренний мониторинг качества обучения и иные формы. Однако, все эти формы в конечном счете направлены (напомним, речь идет в данном случае именно об образовательно-правовом статусе образовательного учреждения) на обеспечение высокого уровня контроля за качеством образования. Представленная выше характеристика правового статуса образовательного учреждения дает достаточно полное представление и об основных направлениях его деятельности (образовательная, организационно-управленческая, финансово-хозяйственная и др.), а также об основах ее правового регулирования. В данном случае целесообразно обратиться к характеристике локального нормотворчества образовательного учреждения, в котором в наибольшей степени отражены особенности управления различными сторонами его деятельности.

Напомним, что локальные нормы, внешне выражаемые и закрепляемые в соответствующих локальных нормативно-правовых актах (уставах, положениях, правилах внутреннего распорядка, инструкциях, указаниях и т.п.) призваны регулировать отношения, складывающиеся внутри организации, учреждения, предприятия. Эти акты принимаются либо единолично руководителем организации (работодателем), либо коллегиальным органом (ученым советом вуза, например) либо работодателем по согласованию с представительным органом работников (общим собранием, конференцией).

Анализ образовательного законодательства и практики локального нормотворчества образовательных учреждений показывает, что наиболее распространенными локальными нормативно-правовыми актами, регулирующими все разнообразные виды деятельности общеобразовательного учреждения, являются:

- Устав учреждения;
- коллективный договор, заключаемый между администрацией образовательного учреждения и трудовым коллективом;
- положения (о структурных подразделениях, службах, формах учебной работы и т.п.);
- инструкции (преимущественно – должностные инструкции);
- правила (распорядка дня, проживания в общежитии и т.п.).

Таким образом, образовательные учреждения, в частности вузы, являясь некоммерческими организациями, выступают в настоящее время достаточно активными субъектами различных по характеру общественных отношений. Причем весьма значительная их часть составляет организационно-экономическую основу деятельности образовательных учреждений, предмет которых вызывает известные трудности в их регулировании, предполагающем применение норм различных отраслей права.

Наличие несвойственных учреждениям совокупности прав коммерческих организаций, отдельных правовых режимов у юридических лиц в образовательной сфере объясняется особым правовым статусом таких учреждений, определенными законодательными принципами регулирования их деятельности.

Вместе с тем реформирование высшей школы, в том числе и в системном плане, в ближайшее время может потребовать оперативного реагирования на необходимость изменения нормативной правовой основы ее деятельности, закрепления основных ее элементов. Кроме того, развитие сферы высшего образования представляет необходимость проведения преобразований, направленных на установление более четкого статуса образовательных учреждений.

#### **Список использованной литературы:**

1. Закон КР «Об образовании» от 30.04.2003 №92;
2. Положение «Об образовательной организации высшего профессионального образования КР», утвержденного ПП КР от 3.02.2004г. №53.
3. Гражданский кодекс КР . Часть 1,2.
4. Барабанова С.В. «Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации (административно-правовые вопросы)». Монография (Казань, 2004).
5. Зенков В.Н. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования // Журнал российского права. 2006. N 4.
6. Кирилов А.А. «Проблемы регулирования административной правосубъектности вузов»//Юридическое образование и наука.-2008.-№2.
7. Куров С.В. «Образование и гражданское право». Учебное пособие (М., 2004).
8. Чельшев М.Ю. «Государственные вузы: проблемы межотраслевого правового регулирования»//Высшее образование в России.-2009.-№11