

УДК 34.025:378.1

ПРАВОВОЙ СТАТУС ВУЗА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация: Одним из неперенных субъектов образовательных отношений выступает высшее учебное заведение. Как коллективный субъект права - это организованная, обособленная самоуправляемая группа людей, наделенная правом вступать в отношения с другими субъектами персонифицировано, как единое целое.

Annotation One of the indispensable subject of educational relations is the high educational establishment. As collective subject of law it is the organized, solitary, self-governed group of people, having rights to enter upon relations with other subjectpersonifely as a single whole.

Аннотация: Билим беруу мамилесиндеги негизги субъектилеринин бири жогорку окуу жайы болуп саналат. Укуктун коллективдик субъекти катары- уюштурулган, өзүн-өзү обочо башкарган, башка субъектилер менен персоналдык, бир бутун мамиле тузуу жөндөмдуулугу бар адамдардын тобу кралган.

Ключевые слова: Высшее профессиональное образование, правовой статус, образовательные отношения, внутривузовская система управления.

Негизги сөздөр: Жогорку кесиптик билим, укуктук статус, билим беруу алакасы, ЖОЖдун ички башкаруу системасы.

Keywords Higher professional education, legal status, educational relations, the system of management within the institute.

Высшее учебное заведение - это образовательная организация, обладающая свойственными ей характерными чертами. Во-первых, результат его деятельности - не материальная продукция, а соответствующим образом подготовленные высококвалифицированные специалисты, т.е. носители знаний и навыков их применения, а также сами знания, используемые в различных отраслях экономики и общественной жизни. Во-вторых, обучающиеся в период обучения одновременно являются частью его коллектива и привлекаются к управлению делами вуза.

Теоретические вопросы правового статуса вуза активно исследуются российскими учеными, среди которых следует отметить труды С. В. Барабановой, С. Ю. Дубровиной, А. А. Кирилловых, Л. О. Романовой, В. М. Сырых и других. В целом накоплен достаточный теоретический материал, но не все аспекты правового статуса вуза исследованы исчерпывающе.

«Правовой статус вуза - это своеобразная правовая модель высшего учебного заведения, имеющая четкое функциональное назначение. Оно заключается в правовом обеспечении организации деятельности вуза, придании стабильности всей его работе. Наличие правового статуса является обязательным условием функционирования вуза как участника различных правоотношений, в которых реализуются его цели и задачи. Нормы, регламентирующие правовой статус вуза относятся к различным отраслям права: административному, финансовому, трудовому, гражданскому, налоговому и другим. Однако правовую определенность в решающей степени придают вузу нормы административного права, поскольку организация работы вузов есть сфера управленческой деятельности. Поэтому в основе своей правовой статус вуза регламентирует его положение как субъекта административно-правовых отношений» [1].

Правовой статус вуза состоит из нескольких элементов. Относительно того, что обязательным элементом правового статуса вуза являются его права и обязанности, в научной среде разногласий нет. Расхождения существуют по другим элементам правового статуса: целей, задач, функций и ответственности организации. Еще в советский период одни ученые включали их в состав правового статуса [2], а другие нет [3]. Аналогичная ситуация сохраняется и в настоящее время. Так, например, Волкова В. В. считает, что

административно-правовой статус вуза - это совокупность его прав, обязанностей и ответственности во взаимоотношениях с органами власти [4].

Несколько более расширено толкует правовой статус Б. В. Россинский: «административно-правовой статус - это комплекс прав и обязанностей в административно-правовых отношениях. Кроме прав и обязанностей в содержание административно-правового статуса включаются гарантии соблюдения этих прав и реализация обязанностей, механизм их охраны и защиты со стороны органов государственной власти и местного самоуправления» [5].

Еще более широкое определение структуры правового статуса дает А.А. Кирилловых, который считает необходимым включить следующие элементы: место вуза в системе федеральных (региональных) и местных органов власти: подведомственность (подчиненность) конкретному публичному органу либо иной вид юридической связи с публичными органами; общие и специальные цели создания и деятельности вуза; публичные задачи, решение которых возлагается на вуз; публичные функции, выполняемые вузом; административные права (полномочия) вуза; административные обязанности вуза; компетенция вуза; публичная юридическая ответственность вуза за совершенные им в рамках административных правоотношений правонарушения [6].

Л. А. Зайцева также предлагает рассматривать правовой статус «в широком смысле» и рекомендует следующую структуру административно-правового статуса вуза: 1. тип; 2. вид; 3. государственная аккредитация; 4. учредитель и форма собственности; 5. организационно-правовая форма; 6. правосубъектность; 7. ответственность; 8. наименование. 9. Местонахождение [7].

Мы присоединяется к позиции Барабашевой Н. С., которая приводит аргументы в пользу включения в структуру правового статуса вуза целей, задач и функций: «современные исследования по вопросам управления показывают невозможность эффективного правового воздействия на управляемые объекты без регламентации их целей, задач, функций. Устанавливая цели, задачи и функции организации, законодательство, таким образом, формирует ее построение, содержание и методы деятельности. Отсюда следует, что категории целей, задач и функций не могут являться лишь «внешней средой» правового статуса организаций, они органически входят в структуру и, более того, такие общепризнанные элементы статуса, как права и обязанности, являются подчиненными по отношению к ним, обеспечивая их осуществление [8].

Обращаясь к правовому статусу вуза, Барабашева Н. С. выделяет несколько основных элементов: а) «программный блок», формирующий содержание работы вуза (т.е. его цели и задачи); б) правовые основания организации вуза как самостоятельной ячейки высшего образования, реализующей задачи этой системы; в) функции, права и обязанности, служащие осуществлению программы деятельности вуза, и его ответственность; г) правовой режим управления вузом, структура и функции его администрации [9].

В этом формате важно определить содержание каждого из названных элементов, их внутренние связи и взаимозависимость.

Определяющее значение для работы всех вузов имеет программный элемент правового статуса, т.е. закрепленные в правовых нормах цели и задачи высшего учебного заведения. Цели и задачи вуза логически вытекают из общей целевой программы (конкретизируют и детализируют ее), которая получает воплощение в конституционных нормах. Так, в Конституции провозглашено, что Кыргызская Республика - демократическое и социальное государство; права и свободы человека являются высшей ценностью; отсутствует дискриминация и обеспечивается равенство всех граждан; реализуется право на образование; свобода научного и других видов творчества, преподавания и доступа к ценностям культуры. В дальнейшем эти основополагающие положения в различной степени получили правовое закрепление в образовательном законодательстве республики.

Цели высшего профессионального образования нужно рассматривать в двух аспектах: социальном и экономическом. В социальном плане они состоят в удовлетворении потребностей граждан в образовании, содействии всестороннему развитию их личности. В

экономическом -обеспечении потребностей экономики и других сфер общественной жизни в высококвалифицированных специалистах.

Исходя из цели, формулируются задачи, при решении которых достигается цель. Задачи также имеют свою иерархию, т.е. есть главные задачи, направленные на достижение цели, а есть задачи подчиненного, второго уровня, которые направлены на обеспечение решения главных задач. И при их формулировании важно иметь четкое представление о них и выстроить последовательную иерархию, иначе можно решать всевозможные задачи, но цели не достичь. К сожалению, несоответствие между целями и задачами вузов наблюдается в отечественном законодательстве.

Второй из перечисленных Н. С. Барабашевой элементов правового статуса вуза - правовые основания его организации - является исходным для существования вуза. Он выражается в административно-правовом акте, фиксирующем факт создания конкретного вуза. В этом документе устанавливается наименование вуза, его профиль и подчиненность, место расположения, а также его внутренняя структура. Кроме того, определяются цели и задачи вуза, которые реализуются через функции, права и обязанности, составляющие, как отмечалось выше, неизменный элемент правового статуса. «Под функциями подразумеваются основные направления вузовской деятельности, в которых реализуется целевое назначение высшего образования. Главными функциями вуза являются учебная (том числе учебно-воспитательная) и научно-исследовательская работа. К ним примыкает функция вспомогательного характера, охватывающая финансовую, хозяйственную, кадровую и другие виды работы, которые обеспечивают основную деятельность вуза. Между задачами вуза, с одной стороны, и его функциями, с другой стороны, существует сложная взаимозависимость, при которой та или иная функция может служить осуществлению не одной, а нескольких задач. Например, посредством учебной деятельности вуза в равной мере обеспечивается подготовка специалистов для народного хозяйства, повышение квалификации специалистов, подготовка научно-педагогических кадров» [10].

Значительная группа прав связана с материальным, финансовым, кадровым обеспечением работы, с его положением как юридического лица, а также с организацией внутривузовского управления. «Сопоставление прав и функций позволяет установить достаточность юридических средств, необходимых для эффективной работы вуза. Поскольку вуз представляет сложную систему, в структуре его правового статуса выделяются права различного ранга. Одни из них принадлежат вузу в целом, другими - производными от первых - наделяются различные подразделения вуза» [11].

Неотъемлемым элементом правового статуса вуза как субъекта административных правоотношений является юридическая ответственность. Надо отметить, что «ответственность в сфере образования носит специфический характер. Прежде всего, это обусловлено социальной значимостью сферы образования и конституционным характером прав граждан на образование. Все участники образовательных отношений - образовательные учреждения, административные работники, педагогический персонал, обучающиеся - обладают специальным правовым статусом. Они также являются коллективным субъектом административного права, а педагогические работники и администрация, наряду с этим, - также индивидуальными субъектами трудового права. Эти обстоятельства необходимо учитывать при определении форм и способов ответственности за нарушения в сфере образования [12].

В сферах имущественных и земельных отношений, налогообложения, лицензирования и аккредитации вуз выступает и несет ответственность как юридическое лицо. Однако, как отмечает Л. О. Романова «...одного лишь законодательного обозначения сферы ответственности вузов недостаточно, необходима четкая и понятная система ответственности вузов за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций вплоть до указания в профильных законах (кодексах) конкретных составов правонарушений (преступлений) с установленными видами наказаний за доказанный в суде факт их совершения» [13]. Она считает, что изъятие лицензии и лишение аккредитации высшего учебного заведения являются, по сути, единственными мерами (неким «суровым наказанием», применяющимся в особо серьезных случаях), не образующим логичной

системы привлечения высших учебных заведений (их руководителей) к ответственности [14].

Следует отметить, что такая ситуация характерна для отечественного законодательства. Так в Кодексе об административной ответственности не прописаны административные правонарушения в области образования. В нем определены все виды административных правонарушений практически во всех сферах деятельности за исключением образования.

В Законе Кыргызской Республики «Об образовании», в Положении «Об образовательной организации высшего профессионального образования», в которых не зафиксирована ответственность вуза.

В этой связи можно было бы к наиболее характерным и значимым правонарушениям в сфере высшего профессионального образования, влекущим за собой ответственность вуза, отнести, в частности:

- некачественное образование, влекущее за собой возмещение физическим и юридическим лицам ущерба, причиненного некачественным образованием (в Законе КР «Об образовании» речь идет только о возмещении дополнительных затрат на переподготовку выпускников этих вузов);

- нарушение вузом своих обязательств согласно договору по обучению между ним и обучающимся (предоставление общежития, обеспечение учебниками, компьютерами и т.д.);

- нарушение требований к содержанию образовательных программ, организации образовательного процесса, установленных соответствующими регламентирующими документами;

- нарушения порядка выдачи документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации;

- не обеспечение соответствующих образовательным требованиям безопасных условий обучения в вузе.

Конкретизация видов нарушений в сфере высшего профессионального образования и введение административной ответственности за перечисленные выше виды нарушений, безусловно, внесла бы ясность и качественно улучшила бы правовое регулирование статуса вуза, а также усилила бы работу по профилактике и предупреждению правонарушений в сфере образования.

Самостоятельным элементом правового статуса вуза является правовой режим внутривузовского управления как инструмента реализации функций и прав вуза. К этому кругу вопросов относятся структура и полномочия администрации вуза, функции и полномочия различных управленческих звеньев на разных уровнях внутривузовского управления, отношения между ними.

В последние годы стало популярным создание филиалов и обособленных структур (институтов), наделенных правомочиями юридического лица в составе вуза. По мнению автора данного исследования филиалы вузов, создание обособленных структур привело к распылению денежных средств, необоснованному увеличению штатного персонала, к нарушениям в финансовых взаимоотношениях вуза со структурными подразделениями. В этой связи автором предлагается перевести основные подразделения вуза, включая факультеты, на принцип финансовой самокупаемости, т.е. не наделять подразделения правами юридического лица, а делегировать ему часть прав и расширить самостоятельность, в том числе в финансово-хозяйственных вопросах. Внедрение данного подхода вписывается в рамки принципа вузовской автономии

Во внутривузовском управлении теоретического осмысления требуют проблемы четкого разграничения функций ученого совета, попечительского совета, финансового комитета и ректора (что составляет прерогативу ректора, выработка механизма преодоления возможного конфликта интересов между ними и ректором, установление ответственности). Так, М.А. Каплюк считает, что ректор должен иметь право отклонить решение ученого совета, противоречащее законодательству или уставу вуза и направить его на доработку и повторное рассмотрение [15].

Приобретение правового статуса вузом осуществляется поэтапно: государственная регистрация, лицензирование, аттестация и аккредитация. За прошедшие годы в

Кыргызстане сформирована нормативно-правовая база лицензирования и аккредитации, накоплен практический опыт, это позволило начать новый этап в реформировании института лицензирования и аккредитации путем создания института независимой аккредитации вузов. Адаптация и эффективность этих нововведений нуждаются в научном исследовании.

В настоящее время развитие задач высшей школы нередко намного опережает регламентацию функций и полномочий вузов. Возникающая при этом правовая необеспеченность отрицательно сказывается на результатах деятельности вуза, а в конечном счете - всей системы высшего образования. Нередко для решения этой проблемы вузы стремятся использовать наличные ресурсы своих прав, расширительно толковать правовые нормы, устанавливающие их правовой статус. Практика свидетельствует, что такие временные, паллиативные меры приводят к столкновениям с требованиями законности, нарушают общий правовой режим работы вуза.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ

ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1) Н. С. Барабашева Правовой статус вузов в СССР. М., Изд-во Моск. Ун-та, -1979. - С. 12
- 2) См.: Монография «Правовое положение министерств в СССР» Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1971; Бачило И. Л. Функции органов управления. М., 1976; Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978 и др.
- 3) См. Теория государства и права. М.,-1971. - С. 564
- 4) Волкова В. В. Об административно-правовом статусе высшего учебного заведения (Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» - Часть 1). - 2011 г. - С. 27.
- 5) Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник. 3-е изд., пересм. и доп. М., Норма, - 2008. - С.151
- 6) Кирилловых А. А. Административно-правовой статус вуза: понятие и структура //Журнал российского права. 2008, №5. - С. 79-90
- 7) Зайцева Л. А. Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2008
- 8) Н. С. Барабашева Правовой статус вузов в СССР. М., Изд-во Моск. ун-та, 1979. С.14-15
- 9) Н. С. Барабашева Правовой статус вузов в СССР. М., Изд-во Моск. ун-та, 1979. С. 16
- 10) Н. С. Барабашева Правовой статус вузов в СССР. М., Изд-во Моск. ун-та, 1979. С.20-12
- 11) Там же. С.21-22
- 12) Барабанова С. В. Актуальные вопросы ответственности в сфере образования. //Информационно-аналитический журнал. Ежегодник Российского образовательного законодательства Т.7- М.:ФГБУ «ФЦОЗ», 2012, С.7
- 13) Л. О. Романова Административно-правовой статус вуза и его внутренняя организация.// Журн. науч.-пед. информ. - 2010 - Т. 6, № 10.URL: http://www.inim-rao.ru/zadmin_data/article.attachedfile/10350/10350.doc -20.01.2012 г.
- 14) Там же
- 15) См.: М.А. Каплюк Административно-правовой статус федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования в Российской Федерации. Автореф. на соиск. ученой ст. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 12.00.14. - <http://www.Dissercat.com/content/administrativno-pravovoi-status-federalnykh-obrazovatelnykh-uchrezhdenii>