



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

В И С Н О В О К

До протоколу № 112
від 11 січня 2023 року

до проекту Закону України
про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту”
щодо розширення прав та удосконалення діяльності
органів студентського самоврядування
(реєстр. № 6313-2 від 03.12.2021)

За дорученням Голови Верховної Ради України Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій 11.01.2023 р. (протокол №112) розглянув проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо розширення прав та удосконалення органів студентського самоврядування (реєстр. № 6313-2 від 03.12.2021), поданий народним депутатом України Абрамовичем І.О. та іншими народними депутатами України, і зазначає таке.

Зазначений законопроект є альтернативним до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо розширення прав органів студентського самоврядування” (реєстр. № 6313 від 18.11.2021).

У пояснювальній записці до законопроекту визначено, що його розроблено з метою удосконалення правового регулювання органів студентського самоврядування, запровадження фінансового суверенітету в отриманні та розпорядженні коштами на здійснення студентського самоврядування, розширення прав та підсилення ролі студентського самоврядування в управлінні закладами вищої освіти.

Для досягнення цієї мети в законопроекті:

- збільшена квота представництва виборних представників з числа студентів (курсантів) у вченій раді, але при цьому враховано, що у випадку, якщо вчена рада складається з менш ніж 20 осіб (у такому разі формально не допускається

участь у ній інших представників, крім наукових/науково-педагогічних працівників та представників студентів), незалежно від квот до її складу зможе входити представник організації роботодавців;

- чітко визначається, що одним з основних завдань органів студентського самоврядування є захист інтересів студентів саме перед адміністрацією закладу вищої освіти;

- встановлюється, що порядок формування і роботи органів студентського самоврядування визначається положенням про студентське самоврядування, яке затверджують самі студенти. Натомість, якщо у певному навчальному закладі таке положення буде відсутнє, відповідні відносини регулюватимуться примірним положенням, яке розроблятиме Міністерство освіти і науки України;

- розкриті принципи реалізації фінансового суверенітету. Зокрема, збільшене коло джерел надходжень, які можуть використовувати органи студентського самоврядування, визначено, що витрачатимуться вони відповідно до затвердженого бюджету студентського самоврядування, тоді як адміністрація навчального закладу контролюватиме витрачання лише тих коштів, які вона виділила студентському самоврядуванню.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає за необхідне висловити такі зауваження до окремих положень законопроекту.

1. Зокрема, питання доцільності відсоткового збільшення представників студентства у вченій раді, на думку ГНЕУ, є сумнівним з огляду на те, що його наслідком буде зниження представництва організацій роботодавців. Крім того, у супровідних до законопроекту документах відсутнє обґрунтування необхідності саме такого збільшення представників з числа студентів (курсантів) у складі вченої ради закладу вищої освіти.

2. Законопроектом пропонується доповнити частину четверту статті 40 Закону новим абзацом, відповідно до якого “у разі поновлення на навчання або вступу для здобуття вищої освіти за наступним рівнем до цього ж закладу вищої освіти (набуття статусу студента (курсанта) упродовж чотирьох місяців з дня відрахування (але не пізніше строку проведення наступних виборів до відповідного органу студентського самоврядування), повноваження такої особи поновлюються у порядку, встановленому положенням про студентське самоврядування”. На думку ГНЕУ, такі положення не узгоджуються з абзацом другим частини першої статті 40 Закону, яким визначено, що усі студенти (курсанти), які навчаються у закладі вищої освіти, *мають рівні права та можуть обиратися та бути обраними в робочі, дорадчі, виборні та інші органи студентського самоврядування.*

3. На думку ГНЕУ, викликає сумнів обґрунтованість положень нового пункту 3-1 частини п'ятої статті 40 Закону, згідно з яким до повноважень органів студентського самоврядування пропонується віднести *аналіз якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та надання рекомендацій щодо його вдосконалення, які є обов'язковими до врахування адміністрацією закладу вищої освіти.* Така новела виглядає сумнівною, зокрема, з точки зору фаховості такого

аналізу та наданих рекомендацій, і несе суттєві ризики виникнення конфліктів між учасниками освітнього процесу.

4. Відповідно до положень частини шостої статті 40 Закону “за погодженням з органом студентського самоврядування закладу вищої освіти приймаються рішення про: 1) відрахування студентів (курсантів) з закладу вищої освіти та їх поновлення на навчання; 2) переведення осіб, які навчаються у закладі вищої освіти за державним замовленням, на навчання за контрактом; 3) переведення осіб, які навчаються у закладі вищої освіти за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб, на навчання за державним замовленням; 4) призначення заступника декана факультету, заступника директора інституту, заступника керівника закладу вищої освіти, керівника студентського містечка, керівника гуртожитку; 5) поселення осіб, які навчаються у закладі вищої освіти, у гуртожиток і виселення їх із гуртожитку; 6) затвердження правил внутрішнього розпорядку закладу вищої освіти в частині, що стосується осіб, які навчаються; 7) діяльність студентських містечок та гуртожитків для проживання осіб, які навчаються у закладі вищої освіти».

З огляду на перелік питань, що потребують погодження органом студентського самоврядування, з метою уникнення зловживань є доцільним зменшити запропонований місячний термін на погодження.

5. Відповідно до законопроекту пропонується визначити, що “*обмеження здобувачів вищої освіти у праві на здобуття вищої освіти у зв’язку з їх участю у студентському самоврядуванні не допускається*” (абзац другий частини восьмої статті 40 Закону в редакції законопроекту). Таке формулювання, як вважає ГНЕУ, не є коректним, а саме питання врегульоване у частині другій статті 3 Закону України “Про освіту”, згідно з якою в Україні створюються рівні умови доступу до освіти, і ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття освіти.

6. Згідно з приписом нового абзацу четвертого частини одинадцятої статті 40 Закону “контроль за витрачанням коштів, визначених пунктом 1 частини десятої цієї статті Закону, здійснює вчена рада в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки”. На думку ГНЕУ, виділення в якості окремого об’єкта контролю лише одного з компонентів фінансової основи студентського самоврядування, а саме – коштів в розмірі не менш як 0,5 відсотків власних надходжень, отриманих закладом вищої освіти від основної діяльності, та відповідно суб’єкта здійснення такого контролю – вченої ради, виглядає дискусійним у концептуальному та правовому відношеннях.

7. Викликає зауваження термінологія законопроекту, зокрема у ньому наявні положення, які потребують відповідного правового визначення, як, наприклад: “*фінансовий суверенітет*” (пункт 5 частини третьої статті 40 Закону в редакції законопроекту), “*рішення не потребують будь-яких додаткових формальностей* (погодження, затвердження, введення в дію *тощо*)” (нова редакція частини восьмої статті 40 Закону).

8. Стосовно розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” законопроекту варто зауважити, що відповідно до Правил оформлення проектів законів та основних вимог законодавчої техніки (Методичні рекомендації) перехідні

положення не можуть міститися в законопроектах про внесення змін до інших законів.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету та Міністерство фінансів України за підсумками розгляду прийшли до висновку, що реалізація законопроекту *матиме вплив на показники бюджету (може призвести до збільшення видатків державного та місцевих бюджетів)*.

Норми законопроекту щодо перерахування коштів в обсязі не менше як 0,5 відсотків власних надходжень, отриманих закладом вищої освіти від основної діяльності, на банківський рахунок громадської організації, створеної за рішенням вищого органу студентського самоврядування, не узгоджуються з нормами Бюджетного Кодексу України.

Також до Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій надійшли експертні висновки від центральних органів виконавчої влади та відомств.

Міністерство освіти і науки України в межах компетенції *не підтримує положення цього законопроекту*.

Частиною другою розділу I законопроекту пропонується збільшити відсоток виборних представників з числа студентів (курсантів) у складі вченої ради закладу вищої освіти до 20 відсотків. Враховуючи повноваження вченої ради закладу вищої освіти, МОН України вважає, що таке збільшення є недоцільним. Варто також звернути увагу, що квоти виборних представників до складу вченої ради визначаються статутом закладу вищої освіти.

Положення законопроекту щодо внесення змін до статті 40 Закону України “Про вищу освіту” стосовно неприпустимості прийняття, введення в дію рішення без погодження з органом студентського самоврядування закладу вищої освіти у випадках, коли законом передбачена обов’язковість такого погодження, а також надання можливості такого ухвалення без попереднього погодження, якщо протягом одного місяця після надходження відповідного подання орган студентського самоврядування не висловив своєї позиції, - потребує перегляду в бік зменшення такого строку, оскільки можливе зумисне затягування процедур, передбачених частиною шостою цієї статті.

Крім того, МОН України звертає увагу, що положення законопроекту щодо набрання чинності рішень органів студентського самоврядування з моменту їх прийняття без будь-яких додаткових формальностей (погодження, затвердження, введення в дію тощо) з боку будь-яких інших осіб, в тому числі будь-яких органів або посадових осіб закладу вищої освіти, суперечить статті 34 Закону.

Положеннями законопроекту передбачається надати право органу студентського самоврядування щодо реєстрації його як громадської організації зі статусом юридичної особи та отримувати для своєї діяльності кошти від закладів вищої освіти (не менше 0,5 відсотка власних надходжень, отриманих від основної діяльності), кошти, виділені органами місцевого самоврядування на підтримку студентського самоврядування, в обсягах, визначених відповідним рішенням органу місцевого самоврядування; гранти, субсидії, дотації, надані юридичними і фізичними особами, а також надати повноваження щодо

використання таких коштів на цілі, передбачені бюджетом органу студентського самоврядування.

Водночас МОН України акцентує увагу, що витрачання коштів, принаймні тих, що визначені закладом вищої освіти для органів студентського самоврядування на відповідні цілі, має бути заплановано у кошторисі закладу вищої освіти. Відповідно до пункту 3 частини другої статті 36 Закону вчена рада закладу вищої освіти ухвалює фінансовий план і річний фінансовий звіт закладу вищої освіти. Тому зміни, що стосуються усунення вченої ради від прийняття рішення щодо визначення коштів, які пропонуються для органів студентського самоврядування, якщо ця сума рівна 0,5 відсотка власних надходжень, отриманих від основної діяльності, є недоцільними.

Національна академія педагогічних наук України вважає, що зазначений законопроект потребує доопрацювання.

1. Експерти звертають увагу, що низка пропозицій законопроекту є неузгодженими з положеннями чинного Закону України “Про вищу освіту”. Так, зокрема, пропозиція до пункту 7 частини шостої статті 40 про те, що вищим представницьким органом управління студентського самоврядування є парламент, обмежує право студентів на власну назву органу студентського самоврядування, передбаченою частиною четвертою статті 40.

2. Пропозиція щодо виділення органами місцевого самоврядування коштів на підтримку студентського самоврядування неприйнятна, адже згідно зі статтями 64-67 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” кошти місцевих бюджетів використовуються для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

3. Пропозиції щодо використання термінології, притаманної законодавству з державного управління, зокрема “фінансовий суверенітет студентського самоврядування”, “повноваження студента”, не мають належного обґрунтування.

4. Низка пропозицій законопроекту, зокрема щодо переліку осіб, яким керівник закладу вищої освіти делегував частину своїх повноважень, заборона їх втручання в діяльність органу студентського самоврядування, їх повноважень, можливості реєстрації органу студентського самоврядування як громадської організації врегульовані відповідно частинами четвертою-восьмою статті 40 чинного Закону України “Про вищу освіту”.

5. Запропонований місячний термін погодження органом студентського самоврядування ухваленого рішення є надто тривалим, що може впливати на оперативність прийняття управлінського рішення, статутну діяльність закладу вищої освіти в частині кадрових призначень. Тому НАПН України пропонує скоротити цей термін з одного місяця до 15 календарних днів.

6. На думку експертів НАПН України, неприпустимими є запропоновані доповнення до пункту 5 статті 40, які передбачають, що “органи студентського самоврядування аналізують якість освітньої діяльності закладів вищої освіти та надають рекомендації щодо її вдосконалення, обов’язкові до врахування адміністрацією закладу вищої освіти». Однак рекомендації і рішення щодо

вдосконалення якості освітньої діяльності мають узгоджуватися всіма стейкхолдерами на партнерських засадах.

З огляду на це “обов’язковість врахування адміністрацією закладу вищої освіти” рекомендацій органу студентського самоврядування за результатами аналізу якості освітньої діяльності закладів вищої освіти є дискусійною.

ГО “Спілка ректорів закладів вищої освіти України”, як зазначає у своєму висновку, *не підтримує зазначений законопроект.*

Профспілка працівників освіти і науки України вважає, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Зокрема, Профспілка працівників освіти і науки України звертає увагу, що зазначеним законопроектом не передбачено жодної відповідальності, яку несуть керівники студентської самоврядної організації за невиконання службових обов’язків.

Окрім того, законопроектом пропонується, щоб всі студентські самоврядні організації стали громадськими організаціями із банківським рахунком. Проте за роки дії Закону України “Про вищу освіту” було створено близько десяти таких громадських організацій, що свідчить про неефективність та недоцільність їх створення.

Норма про те, що фінансове забезпечення студентського самоврядування здійснюється шляхом перерахування коштів закладом вищої освіти на банківський рахунок громадської організації, суперечить Бюджетному кодексу України.

Зміни, запропоновані до статей 36, 38 Закону України “Про вищу освіту”, якими передбачено збільшення відсотку представництва студентів (курсантів) у складі вченої ради з 10 відсотків до 20 відсотків, у вищому колегіальному органі громадського самоврядування закладу вищої освіти, навчально-наукового інституту (факультету) – відповідно з 15 до 20 відсотків, автоматично скорочують відсоток представництва наукових, науково-педагогічних працівників закладу вищої освіти та ставлять під загрозу легітимність вказаних вище зібрань (наприклад, через відсутність кворуму).

Зміна, запропонована до частини другої статті 46, що передбачає надання керівнику органу студентського самоврядування закладу вищої освіти, територіального структурного підрозділу закладу вищої освіти **права на академічну відпустку** на період виконання повноважень зі збереженням місця навчання, стипендії та права на проживання в гуртожитку, є неможливою для виконання.

Законопроект містить багато положень, які суперечать нормам чинного законодавства, та неузгодженість змістовно-термінологічних визначень, що закладені в основу законопроекту, а саме “студентське самоврядування” - це діяльність, що об’єднує усіх студентів, а “орган студентського самоврядування” - це форма (вид) вираження такої діяльності, що об’єднує усіх обраних членів.

На засіданні підкомітету з питань вищої освіти 20.12.2022 р. було розглянуто зазначений законопроект і рекомендовано Верховній Раді України повернути його суб’єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання. У процесі обговорення народні депутати України - члени підкомітету з питань

вищої освіти висловили пропозицію щодо створення робочої групи з підготовки нового законопроекту “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо розширення прав органів студентського самоврядування” з врахуванням окремих положень законопроектів за реєстр. №№ 6313, 6313-1, 6313-2.

Заслухавши інформацію ініціаторів законопроекту, голови підкомітету з питань вищої освіти Гришиної Ю.М. та представників Міністерства освіти і науки України, **Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій ухвалив:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 2 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо розширення прав та удосконалення діяльності органів студентського самоврядування (реєстр. № 6313-2 від 03.12. 2021), поданий народним депутатом України Абрамовичем І.О. та іншими народними депутатами України, відхилити.

2. Створити робочу групу з підготовки нового законопроекту “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо розширення прав органів студентського самоврядування” з врахуванням окремих положень законопроектів за реєстр. №№ 6313, 6313-1, 6313-2.

3. Співдоповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України з цього питання визначити народного депутата України, голову підкомітету з питань вищої освіти Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій Гришину Ю.М.

Голова Комітету



Сергій БАБАК