

УДК 347.378

Сергій Гаргун,*студент факультету права та міжнародних відносин
Київського університету імені Бориса Грінченка*

КОЛІЗІЇ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ СТАТУСУ ОРГАНІВ СТУДЕНТСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянута проблематика застосування норм законодавства у сфері вищої освіти, зокрема в аспекті діяльності та здійснення повноважень органами студентського самоврядування закладів вищої освіти України. Проведено порівняльний аналіз положень основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність студентського самоврядування та громадських об'єднань. Запропоновано внесення змін до окремих законодавчих актів, які регулюють діяльність органів студентського самоврядування закладів вищої освіти.

Ключові слова: вища освіта, громадська організація, громадське об'єднання, заклад вищої освіти, орган студентського самоврядування, студентське самоврядування.

Постановка проблеми. Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 (далі – Закон) у закладах вищої освіти (далі – ЗВО) та їх структурних підрозділах діє студентське самоврядування, яке є невід'ємною частиною громадського самоврядування відповідних закладів освіти та має повноваження вирішувати питання навчання і побуту, удосконалення освітнього процесу, захисту прав та інтересів студентів у межах освітнього процесу та за його межами, організації дозвілля, а також брати участь в управлінні ЗВО [1]. У сучасній системі освіти органи студентського самоврядування на законодавчому рівні мають дійсно широкий спектр прав і можливостей щодо участі в управлінні ЗВО [2, с. 270]. Аналізуючи норми Закону, можна дійти висновку, що студентське самоврядування не обмежується тільки інституційною формою органів студентського самоврядування (далі – ОСС), а може здійснюватися і в інших формах, наприклад представництва в колегіальних, робочих та дорадчих органах [3]. Посилаючись на те, що студентське самоврядування є частиною громадського самоврядування, науковці, зокрема А. Добридень, вважають, що діяльність органів студентського самоврядування виступає самостійною громадською діяльністю щодо реалізації функцій управління університетом, факультетом, гуртожитком, що здійснюється студентами [4, с. 1]. Подібні визначення деякі ОСС використовують у положеннях про студентське самоврядування [5]. Утім, як видається, це твердження не може вважатися істинним, зокрема, в частині «реалізації функцій», тому що безпосередня відповідальність та реалізація цих функцій

управління належить виключно керівництву ЗВО, а ОСС може лише брати участь та долучатися до тих чи інших процесів, передбачених законодавством. Крім цього, студентське самоврядування надає широкі можливості для самореалізації особистості у різних сферах: організаційній, громадській, науковій, благодійній, роз'яснювальній, юридичній, агітаційній та інформаційній. Участь у студентському самоврядуванні спрямована на розвиток позитивного ставлення студента до себе і суспільства як активного та відповідального соціального суб'єкта [6, с. 195].

Нормами ст. 40 Закону визначено основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування органів студентського самоврядування ЗВО України. Однак законодавчі положення є досить недосконалими і в окремих випадках колізійними. Метою статті є аналіз колізій у правовому регулюванні статусу органів студентського самоврядування закладів вищої освіти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання діяльності студентського самоврядування та його особливостей була приділена увага у тезах та наукових працях В. Бахрушина, О. Ступака, А. Козорог, Г. Козаченко, Ю. Погорелова та інших вчених. Однак питання колізій у правовому регулюванні ОСС ЗВО України майже не досліджувалися, що зумовлює актуальність наукової статті за даною темою.

Виклад основного матеріалу. Систематичний аналіз норм Закону, що є основним у діяльності ОСС ЗВО, свідчить про певну невідповідність у частині правового регулювання. Наприклад, в абз. 1 ч. 1 ст. 40 Закону закріплено, що студентське самоврядування

є невід'ємною частиною громадського самоврядування ЗВО. Виходячи із такого формулювання, створення і функціонування студентського самоврядування у ЗВО є обов'язковим. Водночас ч. 2 ст. 40 Закону визначено, що у своїй діяльності органи студентського самоврядування керуються законодавством, статутом ЗВО та положенням про студентське самоврядування у ЗВО. Не зазначається жодних бланкетних норм щодо встановлення спеціальних умов залежно від форми власності відповідних закладів. Проте зі змісту ст. 27 Закону в редакції Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 випливає, що у приватному ЗВО порядок роботи і повноваження ОСС може визначатися статутом закладу без дотримання вимог цього Закону [7]. Тобто фактично ЗВО приватної форми власності у статуті може самостійно встановлювати особливості та обмеження діяльності студентського самоврядування чи навіть задокументувати необов'язковість певних форм функціонування студентського самоврядування у ЗВО всупереч ст. 40 Закону, проте цілком законно у розумінні абз. 2 ч. 1 ст. 27 Закону. Незважаючи на ініціативи представників студентства прибрати цю норму у зареєстрованому законопроекті про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо зміни системи управління закладами вищої освіти, досягти ухвалення відповідного рішення не вдалося [8].

Окрім того, Закон передбачає можливість реєстрації ОСС як юридичної особи, організаційно-правовою формою якої є громадська організація (далі – ГО), з урахуванням особливостей, визначених цим же Законом. Чи стає від цього новостворена громадська організація органом студентського самоврядування? Таке питання набуло актуальності через те, що в окремих закладах отожднюють процедури формування складу ОСС з формуванням складу керівного органу, створеного на його основі [9]. Для відповіді на це запитання варто звернути увагу на предметні нормативно-правові акти, які регулюють правові та організаційні засади громадських об'єднань, зокрема Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 (далі – спеціальний Закон). Також необхідно провести порівняльний аналіз та визначити основні суперечливі положення вищевказаного акта та Закону, зокрема статті 40, що визначає поняття та основні принципи діяльності студентського самоврядування. У разі здійснення державної реєстрації юридичної особи на основі органу студентського самоврядування у діяльності застосовуванню підлягають норми спеціального Закону, зважаючи на предмет правового

регулювання. А чи не виникнуть проблеми у застосуванні нормативно-правових актів, що регулюють різні суспільні відносини? Згідно зі спеціальним Законом, ГО є громадським об'єднанням, що утворюється і діє на принципах добровільності, а значить, передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства чи участі в ньому [10]. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яке громадське об'єднання, а право добровільно у будь-який час припинити членство має кожен. Звідси стає очевидним той факт, що навіть якщо орган студентського самоврядування ухвалює рішення про державну реєстрацію ГО зі статусом юридичної особи, обрані шляхом прямого таємного голосування члени ОСС не стають членами цієї ГО автоматично, а мають подати заяви про вступ до ГО. За таким принципом відбувається і зворотна процедура, адже з припиненням особою навчання у ЗВО припиняється її участь в органі студентського самоврядування, але членство у складі ГО залишається і надалі, до подання заяви про виключення, враховуючи необов'язковість регулярного оновлення складу ГО, її керівництва та складу членів [11]. Тому склад членів ГО не буде еквівалентним складу органу студентського самоврядування, за винятком навмисного формування таких складів однаковими. До того ж зареєстрована юридична особа має право діяти не від імені всіх студентів закладу, а лише від імені тих, хто подавав відповідні заяви та є членом цієї ГО, тоді як члени органу студентського самоврядування мають право діяти від імені всіх студентів, а у разі набуття членства – і від імені ГО.

Що стосується можливості припинення діяльності громадського об'єднання, то норми спеціального Закону передбачають таку процедуру, зокрема, шляхом ухвалення у будь-який час рішення про припинення своєї діяльності шляхом саморозпуску. Для органів студентського самоврядування такого права не передбачено, повноваження членів ОСС можуть бути достроково припинені, а діяльність такого органу тимчасово не здійснюватиметься, але наслідком цього є обрання нового складу, а не його повна ліквідація.

Відповідно до вимог п. 5 ч. 2 та ч. 4 ст. 9 спеціального Закону, ГО зі статусом юридичної особи повинна мати власний статут, керівника й органи управління. Громадські об'єднання, які не є юридичними особами, самі ухвалюють рішення щодо їх необхідності. На практиці, якщо органи студентського самоврядування реєструються

як ГО, вони набувають статусу юридичної особи і корелятивно повинні мати власний статут, що має містити відомості відповідно до ч. 1 ст. 11 спеціального Закону. Аналогічні відомості має містити і положення про студентське самоврядування закладу вищої освіти. Проте жодним нормативно-правовим актом не надано право використовувати статут ГО замість положення про студентське самоврядування чи навпаки у разі створення ГО. З юридичного погляду вони є різними документами, що затверджуються за різними процедурами й різними суб'єктами. Але є значна кількість ОСС, які своєрідним чином об'єднали установчі документи, наблизивши форму та зміст статуту до положення про студентське самоврядування, зазначивши метою ГО захист прав і інтересів студентів.

Окремо постає питання щодо найменування юридичної особи. Відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» найменування юридичної особи не може бути тотожним найменуванню іншої юридичної особи [12]. Диспозицією ч. 6 ст. 10 спеціального Закону визначено, що власна назва громадського об'єднання не може містити слова «державний», «комунальний» та похідні від них. Але власна назва навчального закладу, установи чи організації у власній назві громадського об'єднання може використовуватися за згоди відповідного навчального закладу, установи чи організації. Тож перед тим, як зареєструвати орган студентського самоврядування як ГО, слід отримати дозвіл керівництва ЗВО на використання назви та юридичної адреси.

Щодо фінансового складника, то п. 9 ч. 5 ст. 40 Закону передбачено, що органи студентського самоврядування розпоряджаються коштами та іншим майном, що перебувають на балансі та банківських рахунках органів студентського самоврядування. Однак на практиці це не є можливим, адже наявність банківських рахунків чи субрахунків у ОСС не передбачено у зв'язку з відсутністю статусу юридичної особи. Реалізація цієї моделі є можливою за умови здійснення діяльності органів студентського самоврядування у формі юридичної особи, якій притаманна організаційна, майнова і фінансово-господарська самостійність. Навіть у разі реєстрації ОСС як ГО кошти від спеціального фонду ЗВО мають надходити виключно на банківські рахунки юридичної особи за надання певних послуг або як фінансова допомога, що робить це питання невизначеним. У разі отримання громадським об'єднанням фінансової допомоги за

рахунок бюджетних коштів воно зобов'язане подавати та оприлюднювати звіти про їх використання. Надання органу студентського самоврядування коштів у готівковій формі не рекомендується, зважаючи на податкові вимоги та відсутність контролю за використанням цих коштів (за умови відсутності контрольно-ревізійної комісії з числа студентів для здійснення поточного контролю за станом використання майна та виконання бюджету органів студентського самоврядування). Також ч. 10 ст. 40 Закону визначено, що фінансовою основою студентського самоврядування є членські внески студентів, розмір яких встановлюється вищим органом студентського самоврядування ЗВО, а розмір місячного членського внеску однієї особи не може перевищувати 1 (одного) відсотка прожиткового мінімуму, встановленого законом. Одночасно можливість отримувати надходження коштів від членських внесків передбачена для громадських об'єднань та є обов'язковою умовою членства у професійних спілках відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [13]. У нашому випадку окрім вказівки на орган, яким встановлюється розмір членських внесків студентів, жодних норм щодо порядку імплементації подібного виду фінансування чи його правового регулювання законодавець не надає. Прецедентним було рішення конференції студентів одного з державних університетів, яким уперше в Україні встановлено добровільну сплату студентами членських внесків на рахунок органу студентського самоврядування, проте реалізувати дане рішення не вдалося. Автору даної статті відомі випадки укладання договору між юридичною особою органу студентського самоврядування та ЗВО щодо здійснення прямого фінансування на банківський рахунок юридичної особи, що має передбачати умови та строки здійснення відповідних платежів. Кошти, які передаються громадській організації, обліковуються відповідно до бюджетного законодавства України [14]. За загальним правилом, фінансове забезпечення діяльності студентського самоврядування відбувається через проведення закладом тендерних закупівель та/або укладання прямих договорів з подальшою оплатою надання послуг, виконання робіт чи поставки товарів відповідно до потреб ОСС, керуючись поданням керівника ОСС та на підставі статей витрат річного кошторису на діяльність ОСС або шляхом відшкодування коштів у порядку, визначеному нормативними актами ЗВО.

Також ч. 8 ст. 40 Закону встановлено, що адміністрація ЗВО не має права втручатися

в діяльність ОСС. Під поняттям «адміністрація» маються на увазі особи, які здійснюють адміністративно-управлінські функції у ЗВО, однак їх зміст у ст. 55 Закону не розкривається. Залишається невизначеним встановлення обмежень та особливостей статусу осіб, які обіймають посади, що передбачають виконання адміністративно-управлінських функцій, і водночас є здобувачами вищої освіти, тобто студентами цього ж ЗВО, що мають права нарівні з іншими студентами.

Одним з основних «недоліків» діяльності органу студентського самоврядування як юридичної особи є обов'язок подання щорічної звітності (спрощеного фінансового звіту, податкового та статистичного звітів) відповідно до вимог ст. 49 Податкового кодексу України та інших підзаконних актів, а неподання (невчасне подання) чи наявність інших порушень тягнуть за собою притягнення до відповідальності контролюючими органами у зв'язку з порушенням податкового законодавства [15]. Обов'язковою вимогою також є ведення бухгалтерського обліку та зберігання облікових документів у встановлені законодавством строки [16]. З огляду на кількісний склад більшості ОСС рівня ЗВО, можна прогнозувати ускладненість та бюрократизацію процесу оформлення документів, необхідних для проведення державної реєстрації або внесення змін до відомості про юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Усе ж, попри певні прогалини у правовому регулюванні, створення ГО на основі органу студентської має певні переваги, зокрема, існує можливість самостійного залучення коштів, систематизованої сплати членських внесків, здійснення грантової діяльності тощо.

Висновки

Резюмуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що реєстрація органу студентського самоврядування як громадської організації може видаватися доцільною, зокрема, для потреб фінансового складника, ведення окремої фінансової звітності, здійснення взаємодії з іншими громадськими об'єднаннями тощо. Однак все одно така реєстрація не призводить до злиття ОСС і ГО в єдиний орган, зважаючи на процедурну відмінність та відмінності у правовому регулюванні статусу і діяльності ОСС як ГО. Таким чином, члени ГО не мають прав та повноважень, передбачених ст. 40 Закону, адже таке об'єднання є юридичною особою, що не перебуває у складі ЗВО, а лише пов'язана з

діяльністю ОСС. А оскільки засади формування і функціонування ОСС і громадських об'єднань принципово різняться, норма абз. 6 ч. 4 ст. 40 Закону без внесення окремих змін щодо процедурного уточнення або ліквідації даної норми з метою уникнення вищевказаних юридичних колізій застосовуватися не може. Також необхідно внести зміни до абз. 2 ч. 1 ст. 27 Закону в частині, що стосується органів студентського самоврядування та основних принципів їхньої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 28.02.2019).
2. Ступак О., Козорог А. Роль студентського самоврядування в управлінні вищим навчальним закладом. *Витоки педагогічної майстерності*. 2014. Вип. 3. С. 267-373.
3. Роз'яснення щодо застосування норм Закону України «Про вищу освіту» стосовно діяльності студентського самоврядування : затверджені XII Генеральною асамблеєю УАС 24 грудня 2017 р. / Українська асоціація студентів : веб-сайт. URL: (дата звернення: 28.02.2019).
4. Добридень А. В. Стратегічні напрямки діяльності органів студентського самоврядування у вищій школі. *Вісник Чернівецького національного педагогічного університету. Педагогічні науки*. 2013. Вип. 108.1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VchdpuP_2013_1_108_15 (дата звернення: 28.02.2019).
5. Положення про орган студентського самоврядування в Державному вищому навчальному закладі «Криворізький державний педагогічний університет» / Криворізький державний педагогічний університет : веб-сайт. URL: <https://kdpu.edu.ua/studentske-samovriaduvannia/normatyvni-dokumenty/1399-polozhennia-pro-orhan-studentskoho-samovriaduvannia-v-derzhavnomu-vyshchomu-navchalnomu-zakladi-kryvorizkyi-derzhavnyi-pedahohichniyi-universytet.html> (дата звернення: 28.02.2019).
6. Базиленко А. К. Самоврядування як вид соціальної активності студентської молоді. *Вісник Національного університету оборони України. Питання психології*. 2014. Вип. 3. С. 194-198.
7. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 28.02.2019).
8. Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо зміни системи управління закладами вищої освіти : проект Закону України від 18.05.2018 № 8385. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64048 (дата звернення: 28.02.2019).
9. Бахрушин В. Є. Орган студентського самоврядування = громадська організація? 2018. URL: <https://www.researchgate.net/>

publication/324703331_Organ_studentskogo_samovraduvanna_gromadska_organizacia (дата звернення: 28.02.2019).

10. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 28.02.2019).

11. Бахрушин В. Є. Проблеми організації студентського самоврядування. *Освітня політика (портал громадських експертів)*. 2018. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1176-problemi-organizatsiji-studentskogo-samovryaduvannya> (дата звернення: 28.02.2019).

12. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 28.02.2019).

13. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14> (дата звернення: 28.02.2019).

14. Щодо фінансування органів студентського самоврядування : лист Міністерства освіти і науки України від 21.10.2015 № 1/9-496. URL: https://zakon.rada.gov.ua/show/v_496729-15 (дата звернення: 28.02.2019).

15. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 28.02.2019).

16. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14> (дата звернення: 28.02.2019).

В статье рассмотрена проблематика применения норм законодательства в сфере высшего образования, в том числе в аспекте деятельности и осуществления полномочий органами студенческого самоуправления заведений высшего образования Украины. Проведен сравнительный анализ положений основных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность студенческого самоуправления и общественных объединений. Предложено внесение изменений в отдельные законодательные акты, которые регулируют деятельность студенческого самоуправления заведений высшего образования Украины.

Ключевые слова: высшее образование, заведение высшего образования, общественная организация, общественное объединение, орган студенческого самоуправления, правовое регулирование, студенческое самоуправление.

The article deals with the problems of applying the norms of legislation in the field of higher education, including in the aspect of activity and exercise the authority by the student self-government unions of institutions of higher education in Ukraine. There is provided the comparative analysis of the provisions of the main regulatory acts regulating the activities of students' self-government and public associations. It was proposed to make changes to certain legislative acts that regulate the activities of students' self-government institutions of higher education in Ukraine.

Key words: higher education, institution of higher education, legal regulation, public association, public organization, student self-government unions, students' self-government.