

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ПЕДАГОГІЧНИХ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ПЕДАГОГІКИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Володимир КАФАРСЬКИЙ
Борис ЧИЖЕВСЬКИЙ
Ігор ЖИЛЯЄВ

**КОНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ
РОЗВИТКУ ОСВІТИ
В УКРАЇНІ**

Івано-Франківськ
Видавець Супрун В. П.
2023

УДК 342:342.4:342.7:37.01

ББК 67.400

К 30

Рецензенти:

Білавич Г. В. – доктор педагогічних наук, професор

Бірквич О. І. – доктор юридичних наук, професор

Коритко Л. Я. – доктор юридичних наук, професор

Матвійчук А. В. – доктор філософських наук, професор

Редько В. Г. – доктор педагогічних наук, старший науковий співробітник

Сворак С. Д. – доктор історичних наук, доктор юридичних наук, професор

Рекомендовано до друку:

Вченою радою Інституту педагогіки НАПН України

(Протоко № 6 від «29» травня 2023 року)

Вченою радою Навчально-наукового інституту права НУВГП

(Протокол № 5 від «26» травня 2023 року)

Кафарський В. І., Чижевський Б. Г., Жиляєв І. Б.

К 30 Конституційні механізми розвитку освіти в Україні: монографія / В. І. Кафарський, Б. Г. Чижевський, І. Б. Жиляєв ; під ред. канд. філософ. наук, док. юрид. наук, професора Кафарського В. І. ; Інститут педагогіки АПНУ, Національний університет водного господарства та природокористування, Навчально-науковий інститут права ; Івано-Франківськ : Супрун В. П., 2023. – 266 с.

ISBN 978-617-8128-24-1

Аналітичні матеріали та юридичні висновки щодо забезпечення прав людини і громадянина в сфері освіти в Україні та в країнах Європейського Союзу. Для державних службовців, наукових, науково-педагогічних, педагогічних працівників, магістрів та аспірантів.

УДК 342:342.4:342.7:37.01

ББК 67.40

Volodymyr Kafarskyi, Borys Chyzhevskiy, Ihor Zhylyjaev

Constitutional Mechanisms of Education Development in Ukraine: Monograph / edited by Candidate of Philosophical Sciences, Doctor of Legal Sciences, Professor Kafarskyi V. I. Kyiv-Rivne: Institute of Pedagogy of APSU, National University of Water and Environmental Engineering, Educational and Scientific Institute of Law. Ivano-Frankivsk : Suprun V.P., 2023. – 266 p.

ISBN 978-617-8128-24-1

Analytical materials and legal conclusions regarding the provision of human and citizen rights in the field of education in Ukraine and in the countries of the European Union. For civil servants, scientific, scientific and pedagogical, pedagogical workers, master's and postgraduate students.

ISBN 978-617-8128-24-1

© НАПН України, Інст. педагогіки, 2023

© НУВГП, Навч.-наук. Інст. права, 2023

ЗМІСТ

Вступ	5
I. Міжнародні, національні та регіональні стратегії розвитку освіти.	20
II. Право на освіту – ключова категорія свободи людини і громадянина.	45
III. Якісна загальна середня освіта – основа стабільного розвитку держави і суспільства.	61
IV. Українська мова – основа навчально-виховного процесу.	88
V. Право на вищу освіту: міжнародна практика та конституційно-правові механізми її реалізації в Україні.	110
VI. Безоплатна вища освіта – соціальна норма в розвинутих країнах світу.	142
VII. Конституційні вимоги до фінансування сфери освіти.	154
VIII. Міжнародні правові акти про освіту.	180
IX. Науково-експертна оцінка проектів законів України у сфері освіти.	203
Висновки.	222
Додаток 1. Окрема думка членів Конституційного суду України щодо фінансування сфери освіти.	228
Додаток 2. Висновки Венеційської комісії щодо Закону України «Про освіту».	239
Список використаних джерел.	245

CONTENT

Introduction	5
I. International, national and regional strategies of education development.	20

II. The right to education is a key category of human and citizen freedom.	46
III. High-quality general secondary education is the basis of stable development of the state and society.	62
IV. The Ukrainian language is the basis of the educational process.	89
V. The right to higher education: international practice, constitutional and legal mechanisms for its implementation in Ukraine.	111
VI. Free higher education is a social norm in the developed countries of the world.	143
VII. Constitutional requirements for financing the education sector.	155
VIII. International legal acts on education.	181
IX. Scientific and expert assessment of Ukraine law project in the field of education.	204
Conclusions.	223
Appendix 1. Separate opinion of Ukraine Constitutional Court members regarding the financing of the education sector.	229
Appendix 2. Conclusions of the Venice Commission regarding «The Law on Education» in Ukraine.	240
References.	246

ВСТУП

Роль і місце держави в сучасному світі визначається освітою, наукою, розвитком технологій, обсягом виробництва, конкурентністю та часткою в торгівлі, військовою могутністю, фінансовим становищем і культурою, зміст якої опосередковується загальнолюдськими цінностями та відповідними правилами співжиття. Основою такої держави є Конституція, яка визначає зміст і напрямки стабільного, збалансованого, узгодженого розвитку її економіки, освіти, науки, новітніх технологій та правил суспільного життя.

Конституція, як і закони України, регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю та інтереси громадян України, враховує вимоги міжнародних та європейських інститутів, втілює основні права і свободи людини. Вона має вищу юридичну силу щодо нормативно-правових актів та рішень державних і громадських інститутів.

Конституція України формує і закріплює головні принципи державного й суспільного життя у сфері освіти як першооснови прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Тому науковці розглядають Конституцію як нормативно виражений порядок організації і здійснення державного владарювання.

Основним принципом законотворчої діяльності в демократичній державі є верховенство права, в якому законність розглядається як рівень і стандарт діяльності депутатів, політиків, посадових осіб, громадян та юридичних осіб, які незалежно від форми власності підпорядковані законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави. Підготовка і прийняття закону теж має характеризуватися справжнім демократизмом та консолідацією політичних сил на засадах партнерської взаємодії і співпраці на користь свого народу. Ці та інші соціальні якості разом з рівнем професійної підготовки формують правову культуру суспільства та держави.

Особливе місце у формуванні демократичного правового клімату, як основи правової культури суспільства, належить людям,

включеним у систему владних відносин у державі. Їх професійність таких осіб визначається освітою, послідовністю та справедливим застосуванням норм Конституції України, законодавчих і нормативно-правових актів незалежно від їхніх інтересів та політичних переконань.

Конституція України ухвалена 28 червня 1996 р. Вона має найвищу юридичну силу, адже закони та нормативно-правові акти – у тому числі у сфері освіти – можуть прийматися лише на підставі та у відповідності з нормами, які є приписами прямої дії, що гарантують можливість звертатися до суду для захисту основних прав і свобод людини та громадянина. Відтак Конституція закріплює певні механізми (способи і засоби організації та здійснення державної влади) реалізації загальноновизнаних цінностей цивілізаційного характеру, в тому числі й освіти.

Зрозуміло, що геополітичні та внутрішні соціально-політичні процеси вносять корективи в загальноприйняті конституційні норми. Для прикладу можна навести Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану»¹, який пропонує доповнити Закони України «Про повну загальну середню освіту», «Про фахову передвищу освіту» та «Про вищу освіту» положеннями про звільнення від проходження державної підсумкової атестації здобувачів освіти, що завершують здобуття повної загальної середньої освіти у 2021/2022 навчальному році, та про те, що прийом до закладів фахової передвищої освіти та на навчання для здобуття ступеня молодшого бакалавра, бакалавра та магістра здійснюється в особливому порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, без дотримання вимог Закону України «Про вищу освіту».

¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану». Верховна Рада України; Закон від 15.03.2022 № 2126-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

На втілення в життя норм Конституції, зауважує Тодика Ю. М., істотно впливають економічні, політичні, організаційні фактори, рівень правової культури різних суб'єктів правовідносин, особливо посадових осіб державного апарату, історичний етап розвитку держави і суспільства. Разом з тим не завжди можна визначити, який із зазначених чинників більшою, а який меншою мірою впливає на реалізацію конституційних норм. Особливо важко це дається в умовах війни. Безсумнівним є те, що тільки системний і об'єктивний аналіз дасть можливість ґрунтовно вирішити ці та інші законодавчі проблеми, оскільки соціальні, а тим більше неочікувані чинники, по-різному впливають на вирішення життєво важливих питань.

Реалізація тих чи інших конституційних норм залежить не тільки від інтересів держави та її структурних елементів, а й від якості та інтересів того середовища, в якому вона діє. Значна частина чинників, що впливають на втілення норм Конституції, можуть бути за межами юридичного механізму і свідомо або несвідомо «випадати» з поля зору законодавців за браком професійних знань, моралі чи ідеологічних уподобань. Тому на захисті права людини і громадянина на освіту стоїть конституційна юрисдикція.

Так, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 21.11.2002 № 18-рп/2002 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Постанов Кабінету Міністрів України констатує, що Положеннями чч. 1, 2 ст. 53 Конституції України визначається право кожного на освіту та закріплюється обов'язковість повної загальної середньої освіти².

2 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень постанов Кабінету Міністрів України «Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах», «Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1996 року № 1031» та пункту 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 року № 1128» (справа про безоплатне користування шкільними підручниками). Конституційний Суд; Рішення від 21.11.2002 № 18-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

Це означає, що обов'язковість такої освіти стосується не лише учнів, а й батьків, які повинні створювати умови для виховання, розвитку дитини та здобуття нею повної загальної середньої освіти.

За змістом ч. 2 ст. 53 Конституції України повна загальна середня освіта виокремлюється з-поміж інших видів освіти, визначених у ч. 3 цієї статті³.

Безоплатність користування шкільними підручниками в загальноосвітніх навчальних закладах, про що йдеться у конституційному поданні, безпосередньо не впливає з поняття «безоплатність освіти» (частина 3 статті 53 Конституції України)⁴. Для учнів загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладів шкільні підручники мають бути доступними і надаватися їм у безоплатне користування, що є однією з державних гарантій щодо здобуття обов'язкової повної загальної середньої освіти. Ефективність здобуття такої освіти залежить від забезпечення доступу учнів до шкільних підручників, оскільки їх наявність чи відсутність є важливим критерієм якості освіти.

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить забезпечення учнів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками⁵. Щодо положення ч. 3 ст. 53 Конституції України, то «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах». Конституційний Суд України своїм рішенням від 04.03.2004 р. № 5-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення ч. 3 ст. 53 Конституції України, наголошує, контекст чч. 1, 2, 4 зазначеної статті

³ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

⁴ Там само.

⁵ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Про місцеве самоврядування в Україні - Всі документи. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

необхідно розуміти так: доступність освіти, як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених ст. 24 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права; безоплатність освіти, як конституційна гарантія права на освіту, означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги визначених законодавством рівня, змісту, обсягу і у межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена ч. 3 ст. 53 Конституції України⁶.

Виходячи з положень чч. 2, 3 ст. 53 Конституції України, за якими повна загальна середня освіта є обов'язковою і безоплатною, витрати на забезпечення навчально-виховного процесу в державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах здійснюються на нормативній основі за рахунок коштів відповідних бюджетів у повному обсязі. Щодо безоплатності вищої освіти, то громадянин має право здобути її відповідно до стандартів вищої освіти без внесення плати в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина 4 статті 53 Конституції України) в межах обсягу підготовки фахівців для загальносуспільних потреб (державного замовлення)⁷.

Нагадаємо, Конституцією України (стаття 53) визначено, що кожен має право на освіту: «Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-

6 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини 3 статті 53 Конституції України: «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 (справа № 1-4/2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

7 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам»⁸.

Кожна освічена людина добре розуміє, що реалізація цієї статті Конституції України залежить від багатьох зовнішніх та внутрішніх соціально-політичних та економічних чинників. Тому ми поставили собі за мету ще раз проаналізувати українське законодавство та міжнародні правові акти, що забезпечують право людини на освіту, і в такий спосіб допомогти державним і громадським інститутам якомога краще вирішити цю вкрай важливу суспільну проблему.

Нагадаємо, що на протязі останнього десятиріччя кардинальних змін зазнала сфера управління освітою: відхід від державної монополії шляхом створення недержавних освітніх закладів, перерозподілу повноважень від центральної влади до регіональної, створення регіональної системи управління навчально-виховними закладами.

Концептуальні, структурні, організаційні реформи освіти відбувалися на тлі глобалізації освіти. За останні роки відбулася значна адаптація національно-освітньої нормативно-правової бази до європейських стандартів, уніфікації та мінімізації відмінностей національної системи освіти. Одним із прикладів уніфікації національної системи в сучасній реформі є перехід з 2018 р. на 12-річну систему навчання. Передбачено три рівні середньої освіти: початкова (4 роки), базова (5 років) і професійна середня (3 роки).

Посилився процес гуманізації освіти, основним дороговказом якої стала повага до особистості вихованця, формування у нього навичок самостійності, врахування освітніх потреб та інтересів учнів, прагнення до самовдосконалення й навчання впродовж життя, готовності до свідомого життєвого вибору та самореалізації.

Динамічний розвиток суспільства, швидке розповсюдження інформації, її доступність спонукають освітян до пошуків нових ідей та їх реалізації в навчально-виховному процесі. У цьому контексті

⁸ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

«вчитись» означає не отримувати більше інформації, а бути здатним самостійно мислити. У зв'язку з цим у документі «Нова українська школа» було визначено поняття «компетентність» і «ключові компетентності», зокрема: спілкування державною (чи рідною) мовами; спілкування іноземними мовами; математична грамотність; компетентності в природничих науках та технологіях; інформаційно-цифрова грамотність; уміння вчитися впродовж життя; соціальні та громадські компетентності; підприємливість; загальнокультурна грамотність; екологічна грамотність і здорове життя⁹.

Важливою складовою навчально-виховного процесу стала інтеграція змісту освіти через запровадження інтегрованих предметів, курсів та відповідних практик, які покликані сприяти гармонійному розвитку особистості, системному мисленню, підвищенню наукового рівня навчання, удосконаленню педагогічної майстерності та відповідної підготовки вчителів.

Поряд з цим невирішеною проблемою залишається рівний доступ до освіти. Сільські учні на рівні школи позбавлені у доступі до якісної освіти, що робить їх неконкурентноспроможними як для подальшого отримання вищої освіти, так і на ринку праці зокрема. Створення опорних шкіл, стандартизація та децентралізація освіти мають допомогти учням сільських шкіл отримати якісну освіту.

Важливим механізмом розвитку нової школи є участь у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти. Українська держава неодноразово брала участь у різних міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти (TIMSS, PIRLS тощо). У 2018 р. вперше в історії незалежної Української держави міжнародною організацією PISA проведено опитування знань учнів (тестування навичок і знань 15-річних учнів). Моніторинг дає змогу зафіксувати стан навчальних досягнень учнів, а також відслідковувати зміни після запровадження нових стандартів освіти.

⁹ Нова українська школа. Нова українська школа | Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/tag/nov...>

Одним із важливих механізмів освітніх трансформацій є реформування підготовки та перепідготовки вчителів. Нова система післядипломної освіти передбачає запровадження ваучеру професійного розвитку вчителя та забезпечення самостійного вибору місця підвищення кваліфікації. Одним із важливих складників реформування підготовки вчителів є чітке визначення норм, стандартів і процедур атестації педагогічних працівників.

Іншим важливим напрямком реформи є доступна та якісна дошкільна освіта; нова українська школа; сучасна професійна освіта; якісна вища освіта, освіта для дорослих; розвиток науки та інноваційних технологій, застосування їх в навчальному процесі від дошкільних до вищих навчальних закладів.

Якщо говорити про дошкільну освіту в Україні, то слід зауважити, що з 2014 р. стабільно зростає кількість місць у навчальних закладах цього рівня. За даними Державної служби статистики на кінець 2019 р. у країні налічувалося 1 мільйон 155 тисяч місць. Міністерство освіти і науки України повідомляло, що протягом 2020 р. ця кількість збільшилася на 10 282 місця.

Відтак в Україні лібералізовано вимоги до відкриття та функціонування приватних закладів дошкільної освіти. Навчальним закладам дошкільної освіти надана можливість залучати юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців для забезпечення дітей харчуванням і медичним обслуговуванням. Заклади дошкільної освіти мають можливість запрошувати до роботи не лише педагогів, а й інших фізичних осіб, послуг яких потребує заклад під час провадження освітнього процесу.

З метою реалізації права дітей з особливими освітніми потребами на освіту визначено організаційні засади діяльності інклюзивних груп у закладах дошкільної освіти.

З 2019 р. запроваджено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам, кошти якої спрямовуються зокрема для надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг дітям з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних групах закладів дошкільної освіти. Нажаль, відсутність

у чималій кількості дітей доступу до якісної дошкільної освіти призводить до погіршення шансів на цілісний розвиток, майбутню успішність у школі та у довгостроковій перспективі, в окремих випадках може поглибити соціальну нерівність.

Зрозуміло, що доступ до дошкільної освіти не гарантує її якості. Тому існує потреба у вдосконаленні змісту дошкільної освіти, забезпеченні можливостей інклюзивного навчання, перепідготовці педагогічних працівників, забезпеченні наступності між дошкільною та початковою освітою, співпраці з батьками дітей дошкільного віку для забезпечення єдності педагогічного впливу на дитину в сімейному колі та у закладі освіти, а також створення сучасного середовища у закладах дошкільної освіти.

Щодо середньої освіти, то Закон України «Про повну загальну середню освіту» передбачає можливість: для учнів обирати свою освітню траєкторію, учнівське самоврядування; створення мережі старшої профільної школи; професійного зростання та збільшення зарплат вчителів та ін.¹⁰

З 2020 р. вперше до розрахунку обсягу освітньої субвенції було взято реальний контингент учнів станом на попередній рік, що забезпечило більш справедливий розподіл освітньої субвенції для місцевих бюджетів та збільшило їх спроможність для встановлення надбавок та доплат педагогам у максимальному розмірі. До програми закупівлі автобусів додалась субвенція «Спроможна школа» та субвенція на STEM освіту. З іншого боку сформовано мережу опорних шкіл, яка в червні 2022 р. нараховувала 1241 заклад та 1794 філії опорних закладів. Забезпечено підвезення понад 80 тис. учнів до закладів освіти та у зворотному напрямку. Україна вперше взяла участь у міжнародному порівняльному дослідженні якості освіти PISA-2018, а також організувала проведення національних моніторингових досліджень щодо впровадження НУШ. Сформовано мережу з 610 інклюзивно-ресурсних центрів та 25 ресурсних центрів

¹⁰ Закон України «Про повну загальну середню освіту» (від 16 січня 2020 року № 463-IX; редакція від 01.07.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 46...

підтримки інклюзивної освіти, закуплено сучасні світові методики для проведення комплексної оцінки розвитку дітей і т. ін. З метою надання доступу батькам (іншим законним представником) дитини до послуг інклюзивно-ресурсних центрів забезпечено функціонування системи автоматизації роботи цих центрів.

Поряд з цим критичними в системі повної загальної середньої освіти залишаються: суттєві територіальні відмінності в якості освіти; незавершений процес реформування сфери відповідно до реформи нової школи; низький соціальний статус педагогічних працівників, а відтак відсутність внутрішньої мотивації педагогічних працівників та керівників закладів освіти до професійного розвитку; неготовність педагогів та керівників закладів працювати в умовах автономії та академічної свободи; застаріле матеріально-технічне забезпечення, що не мотивує до навчання та особистісного розвитку здобувачів освіти. Підміна системної навчально-виховної роботи репетиторством також ставить дітей в нерівні умови в порівнянні з тими, батьки яких можуть оплатити такі додаткові освітні послуги.

Ігнорування зазначених проблем знижує довіру українського суспільства до системи освіти, призводить до зниження мотивації здобувачів освіти до навчання та відтоку молоді за кордон для здобуття наступних рівнів освіти.

Особливої уваги з боку законодавців потребує професійно-технічна освіта. Концепцією «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 р. передбачено три напрями реформування професійної освіти: децентралізація управління та фінансування, підвищення якості професійної освіти та посилення зв'язку з ринком праці. З державного бюджету фінансується освітня субвенція на здобуття повної загальної середньої освіти учнями у закладах професійної (професійно-технічної) освіти, а також субвенція на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази закладів професійної (професійно-технічної) освіти.

Урядом схвалено Концепцію підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти. Затверджено Положення про дуальну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти. У 2020/2021

навчальному році професійну освіту за дуальною формою здобувають 12 395 осіб. Найбільша кількість учнів, які навчаються за дуальною формою освіти, у закладах Хмельницької області (877 осіб), Львівської (807), Вінницької (529), м. Києва (464).

Розпочато реалізацію Програми ЄС «EU4Skills: Кращі навички для сучасної України» із загальним обсягом фінансування 58 млн. євро. У межах проекту в 2020 р. проводився аудит закладів професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти для створення єдиної дієвої мережі закладів освіти, що готують кваліфіковані кадри для ринку праці, який пройшли понад 1 400 закладів.

Однак через недостатні інвестиції в інфраструктуру та освітній процес кількість закладів професійної (професійно-технічної) освіти зменшилася, а ті, що працюють, змушені користуватися зношеним обладнанням, подекуди навіть на 60%. Окрім цього зміст та методики викладання не відповідають вимогам роботодавців, а співпраця закладів профосвіти та бізнесу є слабкою та несистемною.

Щодо вищої освіти, то серед юнацтва панує стереотип другорядності професійної освіти в суспільстві. Тому більшість випускників шкіл обирають вищу освіту, при цьому третина з тих, хто отримує диплом бакалавра, залишається безробітними. Зрозуміло, що після завершення військових дій реформування професійно-технічної та вищої освіти має в більшій мірі узгоджуватися з такими ключовими документами Європейського Союзу, як рішення конференцій міністрів, відповідальних за вищу освіту, країн Європейського простору вищої освіти (зокрема, Римським міністерським комюніке від 19 листопада 2020 р.), Європейською рамкою кваліфікацій для навчання впродовж життя (2017 р.), Рамкою кваліфікацій Європейського простору вищої освіти (2018 р.), стандартами і рекомендаціями щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (2015 р.). Динамічні зміни у сфері вищої освіти сприяють розбудові Європейського освітнього простору, зокрема цифрової стратегії Європейської Комісії (European

Commission Digital Strategy), Європейської програми розвитку навичок, формування Європейського дослідницького простору тощо.

Важливими кроками до модернізації структури вищої освіти України та її інтеграції до світового освітнього і наукового простору стало затвердження в 2015 р. нового переліку галузей знань і спеціальностей та його гармонізація в 2021 р. з Міжнародною стандартною класифікацією освіти. Гармонізація в 2020 р. Національної рамки кваліфікацій з Європейською рамкою кваліфікацій для навчання впродовж життя сприяла створенню умов для визнання національних освітніх кваліфікацій у міжнародному середовищі.

Впровадження зовнішнього незалежного оцінювання в 2008 р. дало змогу викоринити корупцію під час вступу до закладів вищої освіти. Завдяки започаткуванню в 2015-2016 рр. переходу до адресного розміщення бюджетних місць залежно від рейтингу вступників у рамках широкого (національного) конкурсу суттєво збільшилася питома вага абітурієнтів, які вступають до обраного вузу. Разом з єдиним фаховим вступним випробуванням та єдиним вступним іспитом з іноземної мови до магістратури, формульним розподілом місць державного замовлення запроваджено систему вступу, яка в основному забезпечує високі стандарти рівного та справедливого вступу до закладів вищої освіти на конкурсних засадах. Сформовано систему стандартів вищої освіти, яка відповідає національній рамці кваліфікацій, затверджено 98 стандартів вищої освіти за рівнем бакалавра та 45 стандартів – за рівнем магістра. Активно застосовуються прозорі механізми розподілу державного замовлення на користь принципу «бюджетні місця йдуть за кращими вступниками».

Одним із ключових принципів Європейського простору вищої освіти є автономія закладів вищої освіти, що передбачає скорочення регуляторних функцій держави та забезпечення самоорганізації і саморегулювання академічної спільноти. Відповідно до критеріїв Європейської асоціації університетів щодо академічної, організаційної, кадрової та фінансової автономії закладів вищої

освіти інституційна автономія українських закладів (насамперед її академічна складова) загалом розширилася, але її подальший розвиток гальмують суттєві обмеження фінансових можливостей та посилення відповідальності керівників закладів вищої освіти за результати роботи перед органами державної влади. Чого варті зміни до закону, які стосуються порядку обрання та призначення керівників навчальних закладів.

Законом України «Про фахову передвищу освіту» запроваджено елементи корпоративного управління навчальними закладами; передбачено ефективні механізми обрання керівників закладів; змінено систему державного фінансування; відхилено обмеження навчання студентів за віком та за кількістю здобутих раніше дипломів коштами бюджету тощо. Окрім цього закладено можливість самостійно визначати форми освітнього процесу¹¹. Частка держзамовлення постійно збільшується. Якщо в 2016 р. вона становила 26,8%, то нині – майже 90%.

Для забезпечення рівності та доброчесності під час вступної кампанії 2022 р. конкурсний набір відбувався на підставі результатів магістерського комплексного тесту (МКТ), магістерського тесту навчальної компетентності (МТНК), фахового іспиту, індивідуальної усної співбесіди, розгляду мотиваційних листів, єдиного вступного іспиту 2019-2021 рр.

Попри це основною проблемою у сфері вищої освіти залишається відсутність можливості реалізувати себе на українському ринку праці. Це зачіпає інтереси здобувачів вищої освіти, а опосередковано – усього суспільства, яке не може розвиватися гармонійно без конкурентоспроможних фахівців.

Ефективним механізмом для вирішення цих проблем стала Стратегія розвитку вищої освіти, в яку закладені принципи Великої хартії університетів (м. Болонья, 1988 р.) та Спільної декларації

¹¹ Закон України «Про фахову передвищу освіту» (від 6 червня 2019 року № 2745). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 27...

міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти» від 19 червня 1999 р. щодо сприяння мобільності громадян з метою подальшого навчання в єдиному Європейському просторі вищої освіти, підвищення сумісності та порівнянності систем вищої освіти та їх конкурентоспроможності.

Стратегія узгоджена з Конвенцією про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні (м. Лісабон, 11 квітня 1997 р.), ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні» та має за мету сприяти визнанню кваліфікацій вищої освіти в Європейському просторі вищої освіти.

Ці важливі документи узгоджуються з положеннями Глобальної конвенції про визнання кваліфікацій вищої освіти, прийнятої на 40-й сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО (м. Париж, 12-27 листопада 2019 р.), підготовка до ратифікації якої здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Для посилення впливу конституційно-правових механізмів розвитку освіти та конкретизації освітнього законодавства, яке мало б випереджати час та знаходити безпомилкові відповіді на виклики історії, необхідно в більшій мірі використовувати Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», рекомендації щодо розробки стратегічних документів, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» (від 11.11.2015 № 932). Зрозуміло, що війна вносить свої корективи в ці нормативні документи, але методологічні підходи щодо прогнозування і розробки програм відродження українського суспільства та його входження в європейське співтовариство залишаються сталими.

Необхідність розробки нової стратегії зумовлена посиленням глобальних викликів, змінами у світовій економіці, впливом європейського ринку праці на освітні послуги, ризиками і загрозами,

які постали перед країнами Європи особливо під час війни РФ проти Української держави. Це стосується й розвитку новітніх технологій, загострення демографічної ситуації, забезпечення життєво необхідних потреб кожної людини. Тож всебічний аналіз діючих концепцій розвитку освіти, як і її моделювання, є вкрай важливим завданням юридичної науки.

Потужну державу і конкурентну економіку може забезпечити згуртована спільнота творчих людей, відповідальних громадян, активних і підприємливих індивідів, які здатні допомагати кожній людині. Тому освітня та наукова галузі мають перетворитися на важіль соціальної рівності та згуртованості, економічного розвитку і конкурентоспроможності України.

I. Міжнародні, національні та регіональні стратегії розвитку освіти.

Проблема міжнародного регулювання захисту прав людини актуалізувалася у ХХ–ХХІ століттях, протягом яких фактично було створено глобальну, регіональні та національні системи регулювання цих прав, включаючи сукупність універсальних та локальних угод та конвенцій, підтриману розбудовою практичного інструментарію, що забезпечує цей захист створенням відповідної системи міжнародних та національних інституцій.

Глобалізація, перманентні військові дії, а тим більше війна Росії проти України вимагає проведення нових досліджень та оновлення теоретико-методологічних засад правового регулювання права на освіту – RtE (Right to Education) – в сучасному суспільстві. Так, зокрема Робертс К., який проводив компаративний аналіз європейської, міжамериканської та африканської регіональних систем прав людини, в підсумку зазначає, що юриспруденція у сфері прав людини ще недостатньо розвинута¹².

Актуальність полягає зокрема в тому, що:

1) Формується нове глобальне бачення системи освіти, її місця та завдань. Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй в резолюції від 25.09.2015 р. проголошено 17 глобальних Цілей сталого розвитку до 2030 р. (яким відповідають 169 завдань)¹³, четвертою з яких визначено «забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх (Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all)». Україна схвалила відповідні

12 Roberts, C. (2022). *Alternative Approaches to Human Rights: The Disparate Historical Paths of the European, Inter-American and African Regional Human Rights Systems* (ASCL Studies in Comparative Law). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781009071154.

13 Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly United Nations A/RES/70/1 on 25.09.2015. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>.

Цілі сталого розвитку українського суспільства на період до 2030 р.¹⁴. Всесвітній форум з питань освіти 2015 р. також підтримав нову концепцію освіти до 2030 р. (Інчхонська декларація), в якій відносно вищої освіти задекларовано наступні зобов'язання: а) «забезпечити рівний доступ для всіх жінок і чоловіків до доступної та якісної технічної, професійної та вищої освіти, включаючи університетську освіту» (ціль 4.3) та б) «суттєво збільшити кількість молоді та дорослих, які мають відповідні навички, включаючи технічні та професійні навички, для працевлаштування, гідної роботи та підприємницької діяльності» (ціль 4.4)¹⁵.

2) Розвивається єдина регіональна система освіти, закріплена в європейському праві. Україна, реалізуючи європейський вектор розвитку, здійснює заходи із гармонізації входження до провідних європейських ініціатив: Болонської системи, європейського простору освіти (European Education Area, EEA), сферу дій та пріоритетні напрямки якого визначено резолюцією Європейської Ради в лютому 2021 р.; європейського простору вищої освіти (European Higher Education Area, EHEA); європейського дослідницького простору (European Research Area, ERA) тощо.

3) Запроваджується новий інструментарій освітньої діяльності: на межі ХХ–ХХІ століть світова та національні системи освіти прискорено реформуються, зокрема завдяки новому інструментарію навчання і виховання, цифрових технологій, відкритих електронних освітніх ресурсів, дистанційної освіти (стимульованих пандемією COVID-19, а тепер і війною Росії проти України), застосуванню нового методичного забезпечення навчального процесу та управління в системі освіти тощо.

14 Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/722/2019/sp:max50:nav7:font2#Text>.

15 UNESCO. 2016. Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure Inclusive and Equitable Quality Education and Promote Lifelong Learning Opportunities for all. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>.

4) Модернізуються системи управління освітою: інтенсифікується розвиток інструментарію регулювання систем освіти, їх складових, зокрема в умовах надзвичайних ситуацій.

5) Реформується українська система освіти: відбувається черговий етап українських стратегічних реформ системи освіти, осучаснення їх цілей і змісту (зокрема, вищої освіти) та ін.¹⁶.

Безперечно, вищезазначене потребує відповідного вдосконалення правового забезпечення, що має відповідати сучасним та перспективним завданням модернізації системи освіти в цілому та її секторів, приділяючи особливу увагу практиці реалізації RtE.

У зв'язку з цим доцільно окреслити сукупність завдань, які мають стати основою розбудови важливого сегменту сучасного українського освітнього права – права на освіту, зокрема – права на вищу освіту (RtHE – Right to Higher Education), та сформулювати завдання для дослідження деяких основних положень права на освіту (RtE), які по суті є основою міжнародних та національних правових стандартів.

Право на освіту (RtE):

1) є універсальним правом людини: в міжнародному аспекті – захищеним міжнародно-правовими стандартами; в національному – є конституційним правом людини і громадянина;

2) динамічно розвивається завдяки розширенню інструментарію його правового регулювання, синергії з іншими правами людини, практикою його реалізації в міжнародних та національних програмах та проектах;

3) не є гомогенним (однорідним) – воно диференціюється та конкретизується різними правовими статусами суб'єктів RtE, що залежать від його позиції в національній системі освіти, виду та форми освіти, цілей та завдань відповідних систем освіти, правових статусів суб'єктів RtE, зокрема інституційних одиниць системи вищої

16 Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. № 286-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/286-2022-%D1%80/sp:max50:nav7:font2#Text>.

освіти тощо; сам правовий статус динамічно змінюється залежно від позиції суб'єкта цього права на певній стадії «життєвого циклу» освітньої діяльності.

Аналіз змісту та структури права на вищу освіту (RtHE) безсумнівно ґрунтується на основних положеннях більш загального права на освіту (RtE), має відповідати його основним цілям та завданням, забезпечуючи між тим врахування специфічних суспільних відносин у сфері вищої освіти.

RtHE є особливим видом RtE. До його деяких важливих особливостей можна віднести:

1) розширення в сучасній парадигмі освіти зони RtHE за рахунок запровадження концепції освіти протягом життя (Lifelong Learning, LLL);

2) локалізацію правових статусів суб'єктів права (вступник – здобувач освіти – випускник), правових статусів інституцій, що безпосередньо приймають участь в реалізації RtHE;

3) певну фрагментаризацію RtHE, пов'язану з розширенням інструментарію встановлення особливих правових режимів реалізації цього права, регулюванням надання пільг та преференцій окремим категоріям здобувачів вищої освіти тощо.

Нормативно-правове регулювання освіти в Україні має свої особливості, що вимагає нестандартного осмислення дослідницьких завдань та систематизації прикладних досліджень, підготовки пропозицій з розробки та застосування прикладного аналітичного інструментарію для забезпечення законотворчої діяльності; відповідної зміни правових інститутів; розвитку навчання: у широкому просвітницькому сенсі – освіта в галузі прав людини^{*}, у вузькому – застосування в спеціалізованих навчальних дисциплінах (курсах) з вивчення прав людини. Так питання, пов'язані з підвищенням обізнаності щодо прав людини, механізмами їх

^{*}Хартія Ради Європи з освіти для демократичного громадянства і освіти в галузі прав людини (2010) визначає «освіту в галузі прав людини» як освіту, підготовку, підвищення обізнаності, інформацію, практику та заходи, спрямовані на оволодіння учнями знань, навичок, розуміння і розвиток їхнього ставлення та поведінки, щоб надати учням можливість робити внесок у розбудову та захист універсальної культури прав людини в суспільстві задля заохочення та захисту прав людини та основних свобод.

реалізації та захисту, закладені у Всесвітню програму освіти у сфері прав людини* (World Programme for Human Rights Education, 2004), Хартії Ради Європи з освіти для демократичного громадянства і освіти в галузі прав людини (2010)¹⁷, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці (2004)¹⁸, Національній стратегії у сфері прав людини (2021)¹⁹ тощо.

Для завдань дослідження проаналізуємо особливості законодавчого забезпечення права на вищу освіту (RtHE) як невід'ємного елемента системи права на освіту (RtE).

Можна сформулювати загальну логіку такого аналізу. По-перше, потрібно уточнити проблемну соціально-економічну ситуацію (кожна правова норма відображає певні суспільні відносини, тобто є вторинною по відношенню до суспільно-економічного життя), відповівши на питання: що є об'єктом публічних дискусій, пріоритетом уваги суспільних груп. По-друге, слід конкретизувати компетенцію суб'єктів правовідносин, виділивши найбільш зацікавлених (активних): а) у модернізації правового інституту; б) у збереженні старого інституту. По-третє, визначити специфічні

*Всесвітня програма прав людини – це глобальна ініціатива ООН, заснована на послідовних етапах: на першому етапі (2005-2009) – освіті в сфері прав людини в школах; на другому (2010-2014) – в системі вищої освіти та навчання вчителів та викладачів, державних службовців, правоохоронців і військових; на третьому (2015-2020) – впровадження практик перших двох етапів та підготовки працівників ЗМІ та журналістів; на четвертому (2020-2024) – освіті та навчання молоді як цільової групи рівності, прав людини та недискримінації, поваги до різноманітності з метою створення інклюзивних та мирних суспільств.

17 Recommendation CM/Rec(2010)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf01f#globalcontainer.

18 Рекомендація Rec (2004) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці від 12 травня 2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_573/sp:max50:nav7:font2#Text.

19 Національна стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021/sp:max50:nav7:font2#Text>.

інтереси суб'єктів відносин, пов'язаність цих інтересів з їх цілями та стратегіями, встановленням ризиків модернізації. По-четверте, встановити взаємозв'язок між інтересами суб'єктів та попитом на модернізацію інституту шляхом: а) локальних змін в конкретних законах; б) загального удосконалення відповідного елементу правової системи.

Це стосується як загального регуляторного механізму захисту прав людини, так й інструментарію захисту конкретних видів його прав. Однак до цього часу в такому регулюванні є проблеми, пов'язані з наскрізною уніфікацією захисту різних категорій та видів прав, з деякою недосконалістю методологічної обґрунтованості основних теоретичних положень та їх безпосереднього застосування. Саме тому правознавці різних країн часто розуміють сукупність та зміст загальних освітніх прав і свобод по різному.

Зазначене також стосується прав та свобод людини в національному законодавстві, які б мали базуватися на основних категоріях міжнародних стандартів права на освіту RtE:

Загальна декларація прав людини (1948), ст. 26²⁰.

1. Кожна людина має право на освіту. Освіта повинна бути безплатною, хоча б початкова і загальна. Початкова освіта повинна бути обов'язковою. Технічна і професійна освіта повинна бути загальнодоступною, а вища освіта повинна бути однаково доступною.

2. Освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до прав людини і основних свобод. Освіта повинна сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами і повинна сприяти діяльності Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру²¹.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966), ст. 13²².

20 Загальна декларація прав людини (10.12.1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

21 Загальна декларація прав людини (10.12.1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

22 Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966): ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

1. Держави, ... визнають право кожної людини на освіту. Вони погоджуються, що освіта повинна спрямовуватись на повний розвиток людської особи та усвідомлення її гідності і повинна зміцнювати повагу до прав людини і основних свобод. Вони, далі, погоджуються в тому, що освіта повинна дати можливість усім бути корисними учасниками вільного суспільства, сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма націями і всіма расовими, етнічними та релігійними групами і сприяти роботі Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру.

2. Держави ... визнають, що для повного здійснення цього права: ... с) вища освіта повинна бути зроблена однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безплатної освіти²³.

Європейська конвенція з прав людини (протокол № 1, стаття 2)²⁴.

Нікому не може бути відмовлено у праві на освіту. Держава при виконанні будь-яких функцій, що вона бере на себе в галузі освіти і навчання, визнає право батьків забезпечувати освіту і навчання своїх дітей відповідно до своїх власних релігійних та філософських переконань²⁵.

Такими чином ключові орієнтири міжнародних правових документів в частині RtE: 1) визнають право кожної людини на освіту; 2) вимагають забезпечення доступності освіти; 3) мають соціальну спрямованість освіти: забезпечення розвитку людини, сприяння взаєморозумінню, терпимості тощо.

Розвиваючи бачення стандартів RtE, Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав (Committee on Economic,

23 Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966): ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

24 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/sp:max50:nav7:font2#Text.

25 Європейська конвенція з прав людини. URL: https://www.echr.coe.int/convention_ukr.

Social and Cultural Rights, CESCR) на 21 сесії затвердив загальні зауваження (рекомендації) до ст. 13 (2) з права на освіту Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, що включають сукупність RtE у вигляді концепції 4As (Availability, Accessibility, Acceptability, Adaptability)*:

(a) Наявність (Availability) – в державах має бути доступна достатня кількість діючих освітніх закладів і програм. Їх функціонування потребують врахування багатьох факторів, включаючи контекст їх розвитку; наприклад, усі заклади та програми, ймовірно, потребуватимуть будівель або іншого захисту від стихії, санітарних умов для обох статей, безпечної питної води, підготовлених вчителів з конкурентоспроможною зарплатою, навчальних матеріалів тощо; а деякі також – бібліотек, комп'ютерного обладнання та інформаційних технологій.

(b) Доступність (Accessibility) – освітні заклади та програми мають бути доступними для всіх без дискримінації в межах юрисдикції держави. Доступність має три аспекти, що перетинаються:

1) Відсутність дискримінації (Non-discrimination) – освіта має бути доступною для всіх, особливо для найбільш уразливих груп, юридично та фактично, без дискримінації за будь-якою із заборонених ознак;

2) Фізична доступність (Physical Accessibility) – освіта має бути в межах безпечної фізичної досяжності, або через відвідування в зручному географічному місці, або за допомогою сучасних технологій (наприклад, доступ до «дистанційного навчання»);

3) Економічна доступність (Economic Accessibility) – освіта має бути економічно доступною для всіх. Цей вимір доступності підлягає диференційованому формулюванню стосовно початкової, середньої та вищої освіти: тоді як початкова освіта має бути доступною

*Запропонована спеціальним доповідачем ООН з питань права на освіту Katarina Tomaševski.

«безкоштовно для всіх», від держав вимагається поступово запроваджувати безкоштовну середню та вищу освіту.

(с) Прийнятність (Acceptability) – форма та зміст освіти, включаючи освітні програми та методи навчання, мають бути прийнятними (наприклад, відповідними, культурно відповідними та якісними) для здобувачів освіти і, у певних випадках, для батьків; це залежить від освітніх цілей і тих мінімальних освітніх стандартів, які затверджені державою.

(d) Адаптивність (Adaptability) – освіта має бути гнучкою, щоб вона могла пристосовуватися до потреб суспільств і спільнот, що розвиваються і реагувати на потреби здобувачів освіти у їхніх різноманітних соціальних і культурних умовах²⁶.

Фактично, виходячи з концепції 4As, доцільно визначити сукупність прав на освіту в наступному формульному вигляді:

$\sum RtE = \sum RtE (Availability) + \sum RtE (Accessibility) + \sum RtE (Acceptability) + \sum RtE (Adaptability)$	(1)
--	-----

Де:

$\sum RtE (Accessibility) = \sum RtE (Non - discrimination) + \sum RtE (Physical Accessibility) + \sum RtE (Economic Accessibility)$	(2)
--	-----

Права особи, пов'язані з доступністю освіти, варто розширити за рахунок права на безпечне отримання освіти*. Вимога безпечного освітнього середовища стала вкрай важливою у 2019-2022 рр. у зв'язку із пандемією COVID-19, а останнім часом – з агресією Росії проти України, адже біженці, яких прийняли європейські країни, зіткнулися з проблемою навчання українських дітей, які окрім всього іншого не володіють мовою спілкування відповідних спільнот.

26 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999). General Comment № 13: The Right to Education (Article 13) URL: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999>.

*Безпечний вимір складається із забезпечення безпечного отримання освіти: 1) в межах триєдиної концепції освіти як системи навчання, виховання, догляду (безпеки здійснення освітньої діяльності) в стабільних (традиційних) умовах та 2) в особливих умовах відповідно до сучасної концепції «Освіта в надзвичайних ситуаціях» (Education in Emergencies, EiE).

В Україні проблеми навчання зупинилися на межі життя і смерті.

Тому МОН та Державна служба з надзвичайних ситуацій підготували рекомендації щодо забезпечення безпечного освітнього середовища в умовах воєнного стану, визначили порядок дій на випадок виникнення загроз соціального та воєнного характеру²⁷; розробили Рекомендації щодо організації укриття в об'єктах фонду захисних споруд цивільного захисту персоналу та дітей (учнів, студентів) закладів освіти²⁸; надали зведений перелік закладів вищої освіти Міністерства освіти і науки України, що віднесені до категорій цивільного захисту²⁹ тощо.

Фактично інтегративний підхід до змісту права на освіту (RtE)^{*} мав би конкретизуватися в системі стратегічних і практичних заходів його забезпечення (регулювання), зокрема через побудову сукупності показників RtE (через вибір атрибутів^{*}), які в подальшому слід доповнити формуванням показників процесу та показників результативності за кожним показником RtE. Подібний підхід використовує Управління Верховного комісара з прав людини (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR), яке розробило керівництво «Показники в області прав людини» для забезпечення Глобальної системи моніторингу та оцінювання стану справ щодо прав людини на рівні країн.

27 Рекомендований порядок дій на випадок виникнення загроз соціального та воєнного характеру: лист МОН № 1/12583-22 від 25.10.2022. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/civilniy-zahist/2022/25.10/Lyst.vid.25.10.2022-1.12583-22.pdf>.

28 Рекомендації щодо організації укриття в об'єктах фонду захисних споруд цивільного захисту персоналу та дітей (учнів, студентів) закладів освіти: лист ДСНС від 14.06.2022 № 03-1870/162-2. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/civilniy-zahist/2022/15.06/Rekom.shchodo.orhanizatsiyi.ukrytya.15.06.2022.pdf>.

29 Зведений перелік закладів вищої освіти Міністерства освіти і науки України, що віднесені до категорій цивільного захисту: Наказ МОН від 17.01.2022 № 33. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/uploads/public/61f0ec99d61f0ec99d4dfb017768182.pdf>.

^{*}Інтегративний підхід пов'язаний перш за все з державною політикою та стратегією за окремими складовими (атрибутами) прав людини, зокрема – RtE: див., наприклад, положення концепції 4As.

^{*}Атрибути визначаються до кожного права людини з метою конкретизації його нормативного змісту задля вибору відповідних показників. Спільно ці атрибути відображають сутність стандарту.

Нагадаємо, що структура прав людини на освіту включає: 1) міжнародно-правові стандарти прав; 2) національний інструментарій: а) загальнодержавний, сформований законами; б) галузевий та локальний інструментарій, закріплений в підзаконних НПА; в) інституційний, врегульований документами закладів та установ освіти, зокрема – з договірно-правових відносин взаємодії власника RtE з надавачем освітніх послуг тощо.

Отже, освітні права та свободи людини потрібно розглядати у широкому та конкретному змістах, враховуючи, що наявне різноманіття підходів до наповнення змісту цих прав та свобод, визнання їх самостійності в системі національного права є дискусійними щодо визначення предмету правового регулювання та застосування конкретного інструментарію цього регулювання.

Підґрунтям для вирішення цих питань є загальновизнані стандарти в області прав і свобод людини, відображені в низці міжнародно-правових актів таких як: Загальна декларація прав людини (Universal Declaration of Human Rights, UDHR) 1948 р., Міжнародний пакт про цивільні і політичні права (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR) 1966 р. і деякі інші.

У Загальній декларації прав людини містяться різні категорії основних прав і свобод, які умовно можна розділити на чотири групи, кожна з яких в тій чи іншій мірі потребує правової охорони. У подальшому, розвиваючи положення Декларації, було прийнято міжнародно-правові договори (пакти 1966 р.), які у сукупності з Декларацією склали Міжнародний Білль про права людини (International Bill of Human Rights, IBHR)³⁰. Пізніше Білль був доповнений і конкретизований Факультативним протоколом до Міжнародного пакту про цивільні і політичні права, а також Другим

30 International Bill of Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/what-are-human-rights/international-bill-human-rights>.

факультативним протоколом до Міжнародного пакту про цивільні і політичні права, направленим на відміну страти. Всі ці документи створили універсальні міжнародні стандарти в області прав і свобод людини, що підлягають правовій охороні.

Самостійну групу склали міжнародно-правові акти, орієнтовані на запобігання, припинення або скасування дій, які роблять замах на основні права і свободи великих суспільних груп і їх членів: Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.), Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього (1948 р.), Конвенція про припинення злочину апартеїду і покарання за нього (1973 р.), Конвенція проти тортур і інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів звернення і покарання (1984 р.).

Ці документи забезпечуються охороною за допомогою як міжнародної, так і національної юрисдикції. Система ООН з прав людини використовує для моніторингу виконання сукупності основних міжнародних договорів про права людини, включаючи ICCPR та ICESCR: 1) Комітет з прав людини (Human Rights Committee), який контролює ICCPR, і 2) Комітет з економічних, соціальних і культурних прав (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), який контролює ICESCR.

Міжнародні стандарти в області прав і свобод людини за своєю юридичною природою є тим нормативним мінімумом, що визначає основу державної регламентації прав і свобод людини, що підлягають правовій охороні. По-перше, вони встановлюють перелік основних прав і свобод, обов'язкових для всіх держав-учасників. По-друге, вони визначають зміст кожного права і кожної свободи, які надалі конкретизуються в інших міжнародних або національних нормативно-правових актах. По-третє, стандарти окреслюють коло національних зобов'язань щодо визнання, забезпечення і захисту відповідних прав і свобод людини, у тому числі – правовими засобами. По-четверте, стандарти формують механізм користування правами і свободами.

З метою ефективного дотримання прав і свобод людини і громадянина створена і діє система міжнародних стандартів у сфері прав людини, що включає підсистему міжнародних правових актів про права і свободи людини і підсистему міжнародних органів, що безпосередньо займаються захистом цих прав і свобод, зокрема за допомогою органів міжнародної юстиції. Аналогічні підходи діють в рамках окремих держав, включаючи і Україну.

Потрібно зазначити, що сьогодні сформовано розгалужену сукупність міжнародно-правових актів у сфері освіти, які гарантують освітні права та свободи людини. При цьому норми, що регулюють суспільні освітні відносини можуть бути як у міжнародних договорах та угодах, що регулюють виключно освітні відносини, так і в різних міжнародних договорах та угодах, в яких питання освіти зачіпаються прямо чи опосередковано разом з іншими питаннями. Прикладом останніх є Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), у ст. 13 якого закріплено право кожної людини на освіту і визначено основні гарантії реалізації цього права. Інший приклад – Конвенція про права дитини (1989 р.), у якій ряд статей (зокрема, статті 28, 29, 32, 33 та ін.) також стосуються освітніх відносин.

Актуальною проблемою розвитку українського законодавства про освіту є, у першу чергу, проблема вдосконалення конституційних основ правового статусу суб'єктів сфери освіти, у першу чергу в частині RtE.

Конституція України в ст. 8 закріплює принцип верховенства права, а ч. 1 ст. 92 – пріоритет (верховенство) закону в системі нормативно-правових актів та імперативно встановлює перелік питань, що мають регулюватися виключно законами України. Визначення поняття «верховенство права» викладено в рішенні Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості,

свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України»³¹. «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека* визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»³² (стаття 3). Розділ II Конституції України в ст.ст. 21-68 надає загальні конституційні рамки прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, зокрема зазначаючи, що «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» (стаття 22). Статтею 92 встановлюється, що «виключно законами України визначаються»: «права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина» (пункт 1)³³.

31 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>.

*Питання права на безпеку людини і громадянина в системі освіти актуалізувалися протягом XXI століття, особливо – під час пандемії COVID 19 та в умовах воєнного стану.

32 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

33 Там само.

Український стандарт права на освіту RtE сформований ст. 53 Конституції України та відповідними рішеннями Конституційного Суду:

Повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства³⁴.

Офіційне тлумачення положень ч. 3 ст. 53 надано в Рішенні Конституційного Суду № 5-рп/2004 від 04.03.2004.

Окрім ст. 53 цільового спрямування, що закріплює універсальні права на освіту, чітко встановлено, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки (пункт б)³⁵.

Конституційне право на освіту є елементом конституційно-правового інституту прав і свобод людини і громадянина, яке діє як складова генерального інституту основ правового статусу особи, що зобов'язує провести аналіз юридичних властивостей конституційного права на освіту, його природно-правового характеру, відношення до видів прав громадян і місця в структурі правового статусу особи.

34 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

35 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

Конституційне право на освіту вимагає від держави створення певної системи освіти, фінансування, підтримки і розвитку, тобто надання певних державних гарантій. «Права людини – визначальні засади правового статусу особи. Належать людині від народження, тому є природними і невідчужуваними. Без цих прав людина не може існувати як повноцінна суспільна істота. Права людини є необхідним елементом громадянського суспільства і правової держави... Права людини засновані на принципах свободи, рівності та справедливості й мають універсальний характер»³⁶.

Право на освіту особа може реалізувати тільки власними діями, спираючись на особисті здібності і якості. Учні з перших днів навчання володіють всією повнотою прав і обов'язків і несуть відповідальність за допущені дисциплінарні провini.

Правовідносини, спрямовані на реалізацію конституційного RtE в закладі освіти, мають комплексний характер. Необхідно розділяти конституційно-правове наповнення правовідносин по отриманню обов'язкового рівня загальної освіти, закріпленого в Конституції; адміністративно-правовий порядок контролю і нагляду за його реалізацією; цивільно-правову оболонку оформлення правовідносин по реалізації конституційного права на освіту в закладі освіти. Такі правовідносини характеризуються поєднанням методів правового регулювання приватних і публічних галузей права. Пошук оптимального балансу поєднання вказаних методів правового регулювання стає необхідною умовою забезпечення гарантій реалізації конституційного права на освіту в закладі освіти.

Реалізація конституційного RtE можлива через правомочність дотримання, виконання і застосування правових норм. Таким чином кожен має право використовувати своє конституційне право на отримання освіти певного рівня, кожен зобов'язаний дотримуватися норм, які вимагають утримуватися від будь яких неправомірних обмежень даного права. При цьому уповноважені органи державної

36 Шемшученко Ю. С. Права людини. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 4. Н-П / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 2002. С. 710.

влади шляхом застосування відповідних норм права забезпечують діючий механізм реалізації конституційного RtE.

Система принципів реалізації конституційного RtE складається з наступних елементів:

- 1) загальновизнані глобальні і регіональні принципи міжнародного права;
- 2) принципи державної політики в області реалізації конституційного RtE;
- 3) керівні положення правовідносин в області реалізації RtE в конкретному закладі освіти.

Фактично право людини і громадянина на освіту включає наступні види суб'єктивних прав:

- 1) право на доступ до системи освіти, що є універсальним;
- 2) право на доступ до інформаційних ресурсів, що забезпечують рівність самого доступу до освіти;
- 3) право на допомогу в справедливому та рівному отриманні освіти на всіх етапах освітніх правовідносин;
- 4) право за застосування отриманих в процесі навчання компетентностей тощо.

Перший вид прав можливий лише за умов наявності належної системи освіти, ступеню її розвиненості, у тому числі – від рівня її нормативно-правового, організаційного і фінансового забезпечення.

Другий вид прав передбачає зобов'язання кожної зі сторін освітніх відносин надавати повну (достатню для прийняття рішення щодо початку процедур допуску та доступу до освіти) інформацію всім учасникам освітніх правовідносин, особливо: а) уповноваженим структурам закладів вищої освіти та органам управління освітою; б) засобам масової інформації; в) запитам громадян.

Третій вид прав людини передбачає у тому числі права та гарантії на судовий захист як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Відтак, суспільні відносини з реалізації громадянином RtE регулюються нормами адміністративного, цивільного і

конституційного права, хоча ядро правового регулювання цих правовідносин складають норми Конституції України.

Важливим питанням RtE є визнана міжнародними стандартами та національним законодавством можливість його гнучкого застосування шляхом встановлення окремих правових режимів щодо «позитивної дискримінації»^{*}.

Тлумачення словосполучення «звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина», що міститься в ч. 3 ст. 22 Конституції України, Конституційний Суд України надав у рішенні від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками), згідно з яким «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина 2); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина 3). Скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними»³⁷. При цьому Конституційний Суд України зазначив, що «загально визнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена» (абзац 4 підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини)³⁸.

Безперечно, що RtE, як і всі інші права та свободи людини, може бути обмежене законом. Конституція України надала вичерпний

^{*}На жаль, існують випадки прийняття підзаконних актів, які є вільним тлумаченням повноважень органів державної влади в регулюванні прав людини і громадянина, що створює можливості для бюрократизації освітнього простору.

³⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.

³⁸ Там само.

перелік обмежень прав і свобод, дія яких також поширюється на освітню діяльність. Зокрема, передбачено встановлення обмежень, пов'язаних із збереженням прав і свобод інших людей (стаття 23), а також з допуску до роботи з інформацією в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (стаття 34)³⁹.

Зазначене національне конституційне закріплення не суперечить міжнародним стандартам з цього питання. Однак, виключною основою обмеження прав і свобод людини міжнародно-правові акти визнають закон. Вперше цей принцип закріпила Загальна декларація прав людини: «При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна обмежуватися нормами, які встановлено законом...» (пункт 2 статті 29)⁴⁰. Зазначена норма також юридично закріплена в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права: «... держава може встановлювати тільки такі обмеження... прав, які визначаються законом...»⁴¹.

Цілі обмежень також закріплені базовими міжнародно-правовими актами з прав і свобод людини. Так, Загальна декларація прав людини визначає наступні цілі таких обмежень: 1) забезпечення визнання і поваги до прав і свобод інших людей; 2) забезпечення справедливих вимог моралі, суспільного порядку та суспільного благополуччя в демократичному суспільстві (пункт 2 статті 29)⁴². Зазначені цілі закріплено також у Міжнародному пакті про

39 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.

40 Загальна декларація прав людини (10.12.1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

41 Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966): ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

42 Загальна декларація прав людини (10.12.1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

громадянські та політичні права (пункт 3 статті 12; пункт 3 статті 18; пункт 3 статті 19; стаття 21; пункт 2 статті 22)⁴³.

Зазначимо, що Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод (1950 р.) значно розширила цілі обмежень, включивши до них: підтримку державної чи суспільної безпеки або економічного благополуччя країни; запобігання заворушень або злочинів; охорону здоров'я або суспільної моралі (статті 8, 9); охорону територіальної цілісності, захист репутації інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації, підтримку авторитету та неупередженості судових органів (стаття 10)⁴⁴.

Обставини, за якими з вищезазначеними цілями вводяться обмеження прав і свобод людини, в міжнародно-правових актах називаються надзвичайними обставинами, зокрема: надзвичайний стан в державі, за яким життя нації знаходиться під загрозою та про наявність якого офіційно повідомлено (пункт 1 статті 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права); війна, суспільна небезпека, або інші надзвичайні обставини, які загрожують незалежності та безпеці держави (пункт 1 статті 27 Американської конвенції про права людини, 1969 р.); лихо чи загроза лиха, зокрема: пожежі, повені, голод, землетруси, сильні епідемії чи епізоотії, нахід шкідливих тварин, комах або паразитів рослин (стаття 2 Конвенції № 29 МОП відносно примусової або обов'язкової праці).

Загальні обмеження допуску до вищої освіти також встановлюються за ознакою стану здоров'я. Зокрема, Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» встановлює, що: 1) прийом дітей до закладів освіти проводиться за наявності відповідної довідки, виданої на підставі даних медичного огляду (за відсутністю медичних протипоказань щодо перебування у цьому закладі, проведенням профілактичних щеплень згідно з календарем

43 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

44 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/sp:max50:nav7:font2#Text.

щеплень^{*}, відсутністю контактів з хворими на інфекційні хвороби або бактеріоносіями) (стаття 15); 2) неповнолітні, учні та студенти, які відмовляються або ухиляються від проходження обов'язкових попередніх та періодичних профілактичних медичних оглядів, відсторонюються від відвідування відповідних закладів (стаття 21)⁴⁵. Окрім того, за рядом професій встановлюються деякі специфічні обмеження. Так, зокрема передбачено, що «обов'язковим профілактичним щепленням проти гострої респіраторної хвороби COVID-19 ... на період дії карантину ... підлягають працівники закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної), загальної середньої, у тому числі спеціальних, дошкільної, позашкільної освіти, закладів спеціалізованої освіти та наукових установ незалежно від типу та форми власності»⁴⁶.

Будь-які надзвичайні ситуації (кризи) різної інтенсивності і тривалості порушують RtE, ведуть до певної деградації систем освіти, посилюють соціальну нерівність, призводять до зростання безробіття, зубожіння населення тощо. Зазначене потребує як застосування обмежень RtE, так і запровадження додаткового інструментарію захисту цих прав.

Є різні класифікації надзвичайних ситуацій. Кодекс цивільного захисту України визначає надзвичайну ситуацію та класифікує її види наступним чином: «Надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення,

^{*}Дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування цих закладів не дозволяється.

⁴⁵ Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III (редакція від 10.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>).

⁴⁶ Перелік професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 04.10.2021 р. № 2153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1306-21#n14>.

великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності»⁴⁷. Надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) воєнні⁴⁸.

Експерти ЮНЕСКО пропонують наступне умовне групування надзвичайних ситуацій (криз) для освіти: 1) стихійні лиха та хвороби (Natural Disasters and Communicable Disease), 2) політичні конфлікти (Political Conflicts). У першу групу включені: стихійні явища, викликані сейсмічною активністю; екстремальні погодні явища; посухи; лісові пожежі; інфекційні хвороби (малярія, лихоманка Ебола, ВІЛ-інфекція, грип тощо). Друга група криз охоплює: військові дії (агресії); громадські заворушення; міжплеменні зіткнення; терористичні акти. В основу такої диференціації, очевидно, покладено фактор «впливу людини» – у першій групі знаходяться ті види явищ, які навіть за ймовірного «людського фактору» важко запобігти, можна лише мінімізувати їх наслідки. Друга група криз охоплює спровоковані політичними розбіжностями та ідеологічними міркуваннями конфлікти, що породжуються виключно людським чинником.

Будь-яка кризова ситуація у відповідній системі освіти: несе небезпеку для життя і здоров'я здобувачів освіти та викладачів; призводить до руйнування освітньої інфраструктури; веде до

47 Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI (редакція від 29.10.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

48 Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI (редакція від 29.10.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

зниження чи припинення фінансування, отже, знижується кількість та якість освітніх послуг або такі послуги стають повністю недоступними; тягне за собою дезінтеграцію освітньої системи. У результаті ці чинники призводять до обмеження права на освіту чи недоступності його реалізації.

Зазначимо, що глобальна та національні системи освіти шукають оптимальні механізми реагування на надзвичайні ситуації: розроблено різноманітні правові та методичні документи, спрямовані на забезпечення безпеки освітнього процесу, стандарти, практики, технічні посібники тощо. Склався цілий регулятивний блок, який отримав назву «Освіта в надзвичайних ситуаціях» (Education in emergencies, EiE). Під ним розуміється підхід, що забезпечує доступ до безпечної, актуальної та якісної освіти для людей, які постраждали від надзвичайних ситуацій, та криз – незалежно від типу чи джерела кризи⁴⁹.

Одним з превентивних інструментів реагування на захист RtNE в умовах надзвичайних ситуацій є навчання здобувачів освіти в закладах освіти. Так, підготовка студентів ЗВО до дій у надзвичайних ситуаціях має здійснюватися за дисциплінами «Безпека життєдіяльності» та «Цивільний захист», які відповідно передбачають формування у здобувачів ВО на: 1) бакалаврському рівні – знань, умінь та навичок щодо забезпечення необхідного рівня безпеки у надзвичайних ситуаціях відповідно до майбутнього профілю роботи, галузевих норм і правил; 2) магістерському рівні – умінь з превентивного і аварійного планування та управління заходами цивільного захисту. Також передбачено, що ЗВО проводять з учасниками освітнього процесу щороку об'єктові тренування з питань цивільного захисту⁵⁰.

49 Tarricone P., Mestan K., & Teo I. (2021). Building Resilient Education Systems: A Rapid Review of the Education in Emergencies Literature. Australian Council for Educational Research. URL: <https://doi.org/10.37517/978-1-74286-639-0>.

50 Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях: постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 444 (редакція від 08.09.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF#n9>.

Протягом останніх років питання забезпечення безпеки людини в системі RtE набуло через пандемію COVID-19 для глобальної системи освіти особливого значення. Українська система освіти окрім того протягом 2014-2022 рр., а ще більше в 2023 р. потерпала від наслідків збройної російської агресії, що потребувало прийняття додаткових заходів щодо забезпечення RtE. В таких умовах отримання формальної освіти, як і забезпечення RtE, здійснюється як заходами індивідуальної дії, спрямованими, зокрема на безпеку здобувачів освіти, так і адміністративними, спрямованими на регулювання діяльності інституційних суб'єктів, перш за все – закладів освіти.

Особливе значення для забезпечення права на безпечне отримання освіти в умовах російської агресії має посилення державного регулювання безпосередньої діяльності закладів освіти, яке не повинно впливати на демократичні основи навчально-виховного процесу. Так, у грудні 2019 р. Україною було ратифіковано Декларацію про безпеку шкіл (Safe Schools Declaration)⁵¹. Декларацією схвалено Вказівки із захисту шкіл та університетів під час збройних конфліктів. Схвалено відповідний План заходів щодо реалізації Декларації про безпеку шкіл⁵². Україну включено в моніторингові звіти із захисту освіти під час збройних конфліктів⁵³.

Українське законодавство протягом ХХІ століття почало приділяти більше уваги правам та обов'язкам суб'єктів освітньої діяльності на безпечне отримання освіти, однак, на наш погляд із запізненнями. Так, лише у Законі України «Про повну загальну

51 Декларація про безпеку шкіл. URL: https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents_safe_schools_declaration_ukrainian.pdf.

52 План заходів щодо реалізації Декларації про безпеку шкіл: розпорядження КМУ від 04.08.2021 № 898-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shchodo-realizaciyi-deklaraciyi-pro-bezpeku-s408211>.

53 Вказівки із захисту шкіл та університетів від використання у військових цілях під час збройних конфліктів. URL: https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents_guidelines_ukrainian.pdf; Global Coalition to Protect Education from Attack (2022). Education under Attack 2022. URL: https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/eua_2022.pdf.

середню освіту» визначено термін* «безпечне освітнє середовище» як сукупність умов у закладі освіти, що унеможливають заподіяння учасникам освітнього процесу фізичної, майнової та/або моральної шкоди, зокрема внаслідок недотримання вимог санітарних, протипожежних та/або будівельних норм і правил, законодавства щодо кібербезпеки, захисту персональних даних, безпеки харчових продуктів та/або надання неякісних послуг з харчування, шляхом фізичного та/або психологічного насильства, експлуатації, дискримінації за будь-якою ознакою, приниження честі, гідності, ділової репутації (булінг (цькування), поширення неправдивих відомостей тощо), пропаганди та/або агітації, у тому числі з використанням кіберпростору, а також унеможливають вживання на території закладу освіти алкогольних напоїв, тютюнових виробів, наркотичних засобів, психотропних речовин»⁵⁴. Цей Закон прийнятий декілька років тому, він, на наш погляд, недостатньо враховує сучасні тенденції правових гарантій безпеки суб'єктам освітньої діяльності, пов'язаних із охороною здоров'я (COVID-19, 2019-2022) та військовими діями (російська агресія, 2014-2023).

Незважаючи на розширення як міжнародної, так і національної законодавчої бази регулювання прав людини та громадянина на безпечне отримання освіти, ситуація, що склалася протягом 2019-2023 рр. продемонструвала необхідність системної модернізації зазначеної бази в межах загального стратегічного реформування як системи освіти, так і захисту прав людини на освіту.

*На наш погляд зазначений термін через його загальну важливість мав би бути розміщений в базовому Законі України про освіту.

54 Закон України «Про повну загальну середню освіту» (від 16 січня 2020 року № 463-IX; редакція від 01.07.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 46...

II. Право на освіту – ключова категорія свободи людини і громадянина.

Права людини – це системоутворююча основа правової держави і культури громадянського суспільства, що пояснює нам ту увагу, яку приділяють правам в теорії і практиці юридичної науки. «Доки правова культура громадян, – наголошує Арінін А. Н. – не підніметься до достатньо високого рівня, доки ідея прав і свобод людини не стане моральною настановою суспільства, невід’ємною складовою національної ідеї держави, яка здатна об’єднати усе суспільство і спонукати його на якісно нове політичне, економічне, культурне і правове творення, доти не будуть реалізовані на практиці процедури та інститути забезпечення прав і свобод людини, а отже, марно сподіватися на розбудову громадянського суспільства і утвердження демократичної, правової держави»⁵⁵.

У сучасній юридичній науці право розглядається як сукупність встановлених або санкціонованих державою правил (норм), стандартів поведінки, які відповідають запитам громадянського суспільства і держави заради поставленої мети або протидії викликам реального буття. Саме з цих причин норми права закріплюються в законі, який і надає їм законної сили. Відтак розбіжності між об’єктивним процесом формування права і свідомо вольовим процесом його офіційного визнання призводять до протиріч між правом і законом, що ми й спостерігаємо у різних галузях права, в тому числі і в сфері освіти.

Право на освіту – одне з основних конституційних (соціально-економічних і моральних) прав. Вона, як процес і результат засвоєння особистістю певної системи наукових знань, практичних умінь і навичок, компетентностей та пов’язаною з нею розумово-

55 Цит. за *Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України* / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х.: Право, 2008. С. 652.

пізнавальною і творчою діяльністю, визначає соціальне обличчя та індивідуальну своєрідність цієї особистості.

Частина 1 ст. 53 Конституції України закріплює право кожного на освіту без обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Це право поширюється на всіх громадян України незалежно від їх соціального, фінансового і майнового стану, належності до партії, ставлення до релігії, віросповідання, місця проживання та інших обставин⁵⁶.

Вчені на чолі з Тацієм В. Я. та Петришиним О. В. розглядають право на освіту як комплекс спеціальних прав, до якого входить: право дитини на навчання; право батьків і законних опікунів вільно вибрати для своїх дітей засновані державою заклади освіти незалежно від їх типу, підпорядкування та форми власності (державна, комунальна, приватна), які відповідають вимогам освіти, що встановлюються державою; право на обов'язкову й безоплатну початкову освіту для всіх; право на відкритість і доступність середньої освіти з поступовим переходом до її здобуття на безоплатній основі; право на однакову доступність до вищої освіти для всіх на конкурсній основі; право на інтенсифікацію елементарної освіти для тих, хто не проходив або не завершив повного курсу початкової освіти; право на встановлення задовільної системи стипендій; право батьків на забезпечення духовно-морального навчання і виховання своїх дітей відповідно до їх власних переконань; право національних меншин на рівний доступ до освіти всіх рівнів, на створення приватних освітніх і навчальних закладів, на вивчення чи, коли це можливо, викладання мовою меншин; право дітей з вадами здоров'я (зору, слуху та ін.) на здобуття освіти

56 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

спеціальними засобами; право не бути свавільно виключеним із закладу освіти⁵⁷.

На думку правників Основний Закон формує позитивну відповідальність держави в забезпеченні: 1) доступної й безоплатної дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, фахової передвищої та вищої освіти в державних і комунальних закладах освіти; 2) розвитку різних форм освіти, зокрема позашкільної освіти, післядипломної освіти та інших форм навчання; 3) надання державних стипендій та пілг учням і студентам; 4) права безоплатно здобувати на конкурсній основі вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах; 5) навчання рідною мовою чи її вивчення в державних і комунальних навчальних закладах громадянами – представниками національних меншин України.

Рішення Конституційного Суду України теж є частиною законодавства України, що врегульовують спірні правові норми, юридично закріплені базовими законами, або спеціальними законами. Згідно з Конституцією України до повноважень Конституційного Суду України належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Верховної Ради України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пункт 1 частини 1 статті 150);

2) надання висновку: про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (частина 1 статті 151); про відповідність вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України (стаття 159); про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим

⁵⁷ Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с.

Конституції України або законів України (пункт 28 частини 1 статті 85);

3) перевірка справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту і надання висновку щодо додержання конституційної процедури її розслідування і розгляду (частина 6 статті 111, частина 2 статті 151);

4) офіційне тлумачення Конституції України та законів України (пункт 2 частини 1 статті 150)⁵⁸.

Відповідно до Конституції України юрисдикція (повноваження) Конституційного Суду України визначається тільки Конституцією України. Законом України визначається лише порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ.

Тому, – зауважує Тихий В. П., – є неконституційним положення ст. 3 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно того, що повноваження Конституційного Суду України визначаються і цим Законом⁵⁹.

Він та інші правники вважають, що Закон України від 4 серпня 2006 р. «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України», яким виключені з юрисдикції Конституційного Суду України питання про відповідність (конституційність) законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності, також суперечить Конституції України (є неконституційним).

Правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України та правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які набрали чинності, тобто їх оцінка, здійснюється Конституційним Судом України тільки в порядку наступної (репресивної) конституційної судової перевірки.

58 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

59 Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 2: *Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення* / за заг. ред. Ю. П. Битяга. Х.: Право, 2008. С. 142-143.

Конституція України (статті 147-150) визначає межі юрисдикції Конституційного Суду України щодо відповідності законів та інших правових актів Основному Закону. Зауважимо, що до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань незалежно від того, мають вони нормативно-правовий чи індивідуально-правовий характер⁶⁰.

Наприклад, Конституційний Суд України у своєму рішенні в справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 3 ст. 53 Конституції України: «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних закладах» (справа про доступність і безоплатності освіти) так розкрив зміст цих термінів: «Доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених ст. 24 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено в праві на освіту, держава повинна створити можливості для реалізації цього права, безоплатність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних закладах без внесення оплати у будь-якій формі за освітні послуги визначених законодавством рівня, змісту, обсягу і в межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена ч. 3 ст. 53 Конституції України»⁶¹.

У Конституції визначені рівні освіти ... «повна загальна середня освіта» (яка є обов'язковою) і «професійно-технічна», «вища освіта в державних і комунальних закладах» (яку можна здобувати на конкурсній основі).

60 Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 2: *Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення* / за заг. ред. Ю. П. Битяга. Х.: Право, 2008. С. 143.

61 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини 3 статті 53 Конституції України: «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 (справа № 1-4/2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

Гарантії на здійснення права на якісну освіту конкретизуються у Законах України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про фахову передвищу освіту», «Про вищу освіту», «Про Державний бюджет України» та тлумаченнях, роз'ясненнях, рішеннях Конституційного Суду України.

Частина 2 ст. 53 визначає обов'язковість для всіх громадян України повної загальної середньої освіти. Тим самим встановлюються державні вимоги до певного рівня освіченості громадян, який надає можливість продовження освіти в інших навчальних закладах або здобуття фахової підготовки. Разом з тим Конституцією України не визначаються вікові обмеження або вимоги стосовно форм навчання для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти. Це означає, що громадянинові України створюються умови для здобуття повної загальної середньої освіти не лише у денних загальноосвітніх навчальних закладах, а й у вечірніх (заочних) школах, екстернатом, професійних (професійно-технічних) закладах освіти та закладах фахової передвищої освіти.

Частина 3 коментованої вище статті Конституції України покладає на державу зобов'язання щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Ці зобов'язання реалізуються шляхом створення різних типів навчальних закладів та їх розгалуженою мережею, яка забезпечує можливість отримання освіти відповідно від задатків, здібностей, обдарувань та інтересів громадян. Держава також забезпечує умови для навчання і виховання дітей-сиріт; дітей, які залишилися без піклування батьків; дітей і підлітків, які потребують соціальної допомоги та реабілітації.

Конституційні положення щодо реалізації права на освіту знайшли свій розвиток у чинному законодавстві, що закріплює принципи освіти в Україні. Мережа державних і комунальних навчальних закладів включає: дитячі дошкільні заклади, середні

загальноосвітні заклади, позашкільні заклади, професійно-технічні, фахові передвищі та вищі навчальні заклади, а також заклади післядипломної освіти.

Розвиток різних рівнів освіти та форм навчання здійснюється як через розгалужену мережу державних і комунальних навчальних закладів, так і через державне фінансування та підтримку наукових досліджень у галузі освіти, підготовку педагогічних кадрів для всіх видів навчальних закладів, видання підручників, виготовлення наочних і навчальних посібників, матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів на рівні встановлених нормативів.

Для сприяння у забезпеченні конституційного права громадян на освіту держава надає стипендії окремим категоріям учнів професійно-технічних навчальних закладів та студентів фахових передвищих, вищих навчальних закладів. Певна частина учнів середніх інтернатних закладів і професійно-технічних училищ перебуває на повному державному утриманні.

Виходячи з положень чч. 2 та 3 ст. 53 Конституції України, за якими повна загальна середня освіта є безоплатною, витрати на забезпечення навчально-виховного процесу в державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах здійснюється на нормативній основі за рахунок коштів відповідних бюджетів у повному обсязі.

Безоплатність вищої освіти означає, що громадянин має право здобувати її відповідно до стандартів вищої освіти без внесення оплати в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина 4 статті 53 Конституції України) в межах обсягу підготовки фахівців для загальних потреб (державного замовлення). Конституція України не забороняє вищим навчальним закладам державної та комунальної форми власності здійснювати підготовку фахівців з вищою освітою окрім державного замовлення і за рахунок інших джерел фінансування, якщо така підготовка не заборонена законом, відповідає створеній в Україні системі безперервної освіти, забезпечена належною кількістю кваліфікованих

фахівців, відповідною матеріально-технічною і виробничою базою тощо.

Тацій В. Я. та Петришин О. В. вважають, що право на освіту включає також чотири фундаментальних положення: 1) конкретне (суб'єктивне) право на освіту; 2) право на навчання; 3) право на освіту; 4) право на релігійні і філософські переконання (стаття 26 Загальної декларації прав людини 1948 р., стаття 2 Протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, стаття 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. та ін.)⁶².

Крім того необхідно глибоко усвідомлювати реальність прав, свобод і обов'язків, у тому числі прав на освіту, на працю, на вільний вибір професії.

Навчання є широким комплексом заходів, що здійснюються за участю та під контролем держави, з надання такого обсягу знань, культурних навичок, професійної орієнтації, який необхідний у суспільстві на період підготовки людини для її продуктивної діяльності. Освіта є процесом набуття встановленого державою певного рівня знань, навичок, професійної орієнтації. Суб'єкт отримання освіти може вибирати державну, комунальну, приватну чи конфесійну форму здобуття освіти, але з обов'язковим одержанням загальної середньої освіти; вимагати визнання здобуття певного рівня освіти, за умови засвоєння відповідних знань, встановлених навчальними програмами; одержати для здобуття освіти відповідні засоби навчання, культурні навички, професійну орієнтацію; вимагати викладання державною мовою та мовою національної меншини, представником якої він є; домагатися, щоб реалізація права на освіту не суперечила іншим гарантованим вищезазначеному суб'єкту правам та ін.

Правники притримуються тієї точки зору, що повага до релігійних і переконань та філософських поглядів у процесі реалізації

62 Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с.

права на освіту означає: повагу до відповідних переконань батьків при здобутті освіти дитиною, але з правом держави надавати в процесі навчання інтегровану інформацію та плюралістичні погляди; надавати і отримувати в процесі навчання такі знання, навички і орієнтації, які відповідають стандартам демократичного суспільства, сумісні з гідністю людини і не суперечать, власне, праву на освіту; надання інформації загального характеру, що має суспільний інтерес, на об'єктивній, науковій основі без пропагандистських спрямувань та ін. Тому ст. 53 Конституції України вони радять тлумачити системно, узгоджуючи з такими конституційними статтями, як: ст. 3 (про права й свободи людини та їх гарантії як зміст і спрямованість діяльності держави), ст. 8 (про норми Конституції як норми прямої дії), ст. 9 (про чинні міжнародні договори), ст. 10 (про державну мову та мову меншин), ст. 11 (про історичну свідомість, традиції і культуру української нації, корінних народів і національних меншин), ст. 15 (про ідеологічну багатоманітність), ст. 19 (про заборону примушувати робити те, що не передбачено законодавством), ст. 21 (про рівність усіх у своїй гідності та правах), ст. 22 (про гарантованість прав, неможливість їх скасування чи звуження змісту та обсягу), ст. 23 (про вільний розвиток особистості), ст. 24 (про заборону привілеїв чи обмежень за дискримінаційними ознаками) та ін.⁶³

На практиці право на освіту забезпечується розгалуженою мережею закладів освіти, заснованих на державній та комунальній формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти; відкритим характером освіти, створенням умов для вільного вибору профілю навчання відповідно до задатків, здібностей, обдарувань та інтересів громадянина; різними формами навчання – очною (денною), вечірньою, заочною (дистанційною), а також екстернатом та педагогічним патронажем. Розвиток різних рівнів освіти та форм

63 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

навчання здійснюється як через мережу державних і комунальних навчальних закладів, так і через державне фінансування й підтримку наукових досліджень у сфері освіти, підготовку педагогічних і науково-педагогічних кадрів для всіх видів навчальних закладів, видання підручників, виготовлення наочних і навчальних посібників, матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів на рівні встановлених нормативів.

Правове регулювання відносин у галузі освіти ґрунтується на законах України: «Про освіту» (від 23 травня 1991 № 1060-XII), в редакції Закону України «Про освіту» (від 23 березня 1996 № 100/96-ВР), в редакції Закону України «Про освіту» (від 5 вересня 2017 № 2145-VIII), «Про дошкільну освіту» (від 11 липня 2001 № 2628-III), «Про загальну середню освіту» (від 13 травня 1999 № 651-XIV), «Про позашкільну освіту» (від 22 червня 2000 № 1841-III), «Про професійно-технічну освіту» (від 10 лютого 1998 № 103/98-ВР), «Про вищу освіту» (від 17 січня 2002 № 2984-III), «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту», педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів» (від 9 вересня 2004 № 1994-IV), «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення управління професійно-технічною освітою» (від 20 листопада 2012 № 5498-VI), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти)» (від 14 грудня 2004 № 2229-IV), «Про ратифікацію Кредитної угоди (Проект «Рівний доступ до якісної освіти в Україні») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 5 вересня 2005 року» (від 21 грудня 2005 № 3255-IV), «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів» (від 20 листопада 2012 № 5499-VI), «Про професійний розвиток працівників» (від 12 січня 2012 № 4312-VI), «Про вищу освіту» (від 1 липня 2014 № 1556-VII), «Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Урядом Фінляндської Республіки про реалізацію проекту «Фінська підтримка реформи

української школи» (від 3 липня 2018 № 2485-VIII), «Про фахову передвищу освіту» (від 6 червня 2019 № 2745), «Про повну загальну середню освіту» (від 16 січня 2020 № 463-IX). Фінансування сфери освіти здійснюється відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України», що передбачає задоволення конституційних прав громадян.

В Україні створена законодавча та нормативно-правова база також у сфері захисту прав дітей, прийнято Закон України «Про охорону дитинства», затверджено Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини до 2022 р. Формується законодавство з протидії дискримінації, цькування дітей, порушується питання про неприпустимість дискримінації на рівні освіти, медицини, почали впроваджувати інклюзію, ювенальну юстицію, створена законодавча база для протидії домашньому насильству тощо.

На думку авторського колективу Науково-практичного коментаря Конституції України ч. 2 ст. 53 визначає обов'язковість для всіх громадян України повної загальної середньої освіти⁶⁴. Таким чином встановлюються державні вимоги до певного рівня освіченості громадян, який надає можливість продовження освіти в інших навчальних закладах або здобуття фахової підготовки. Разом з тим Конституцією України не визначаються вікові межі або вимоги щодо форм навчання для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти. Це означає, що громадянинові України створюються умови для здобуття повної загальної середньої освіти не лише у денних загальноосвітніх навчальних закладах, а й у професійно-технічних закладах освіти, закладах фахової передвищої освіти.

З метою забезпечення конституційного права громадян на освіту держава надає стипендії окремим категоріям учнів професійно-технічних закладів, закладів фахової передвищої та вищої освіти. Певна частина учнів середніх інтернатних закладів, професійно-

64 Конституція України: науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808 с.

технічних училищ перебуває на повному державному утриманні. Це, передусім, такі соціально незахищені категорії як діти-сироти; діти, що залишилися без опіки та піклування батьків; інваліди та діти, які за станом здоров'я потребують особливих умов навчання.

Щодо розвитку положень Конституції законодавство України визначило необхідність створення при загальноосвітніх навчальних закладах фондів загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги учням, їх оздоровлення, проведення культурних заходів, інших витрат. Особливо обдарованим учням держава надає підтримку через мережу спеціалізованих навчальних закладів (гімназій, ліцеїв, училищ, колегіумів, спеціалізованих загальноосвітніх навчальних закладів), а також у формі виділення стипендій, направлення на навчання і стажування до провідних вітчизняних та зарубіжних освітніх, культурних центрів тощо. Учням і студентам держава надає пільги, серед яких: безоплатне харчування в початкових школах, безкоштовне підвезення учнів у сільській місцевості до місця навчання, знижена оплата проїзду в громадському та залізничному транспорті, пільгова оплата за проживання в гуртожитку.

На час виробничого навчання, практики учням і студентам гарантуються безпечні та нешкідливі умови праці, робота за скороченим графіком, оплата за виконану роботу відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України. Вихованцям, учням, студентам, курсантам, слухачам може надаватися додатково соціальна і матеріальна допомога за рахунок місцевих бюджетів, коштів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, позабюджетних фондів, благодійних організацій. Ці кошти державою звільняються від оподаткування.

Теліпко В. Е., Мусіяка В. Л. звернули увагу на офіційне тлумачення частини третьої коментованої статті Основного Закону щодо якої Конституційний Суд України у Рішенні від 4 березня 2004 р. № 5-рп/2004 (справа про доступність і безоплатність освіти) зазначає, що системний аналіз положень Конституції України, в яких

вживається термін «доступність», дає підстави для висновку, що поняття «доступність освіти» у ч. 3 ст. 53 Конституції України означає створення державою можливостей для реалізації права людини на освіту⁶⁵. При цьому необхідно зазначити, що доступність до дошкільної та загальної середньої освіти є гарантією права кожного на здобуття такої освіти, якому кореспондує обов'язок держави забезпечити реалізацію цього права. Доступність вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах полягає у створенні державою відповідних умов для їх функціонування і розвитку, за яких особа змогла б реалізувати своє право на здобуття вищої освіти на основі конкурсного відбору, з урахуванням своїх задатків, здібностей, обдарувань, практичних умінь, навичок, компетентностей та інтересів у вільному виборі типу вищого навчального закладу, напрямку підготовки і спеціальності, профілю навчання.

Таким чином, виходячи із змісту поняття «доступність», яке вживається у положеннях Основного Закону України, відповідних законах про освіту, інших нормативно-правових актах, Конституційний Суд України вважає, що доступність освіти за конституційно-правовим смислом необхідно розуміти так, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості реалізувати це право.

Аналізуючи положення статей Основного Закону, де вживається термін «безоплатність», а також виходячи з тлумачення цього терміну в Рішенні Конституційного Суду України від 29 травня 2002 р. № 10-рп/2002 (справа про безоплатну медичну допомогу) Конституційний Суд України дійшов висновку, що «безоплатність» зазначених у положеннях ч. 3 ст. 53 Конституції України рівнів освіти у державних і комунальних навчальних закладах слід розуміти як можливість здобуття освіти у цих закладах без оплати, тобто без внесення плати у

65 Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 року / за ред. Мусіяки В. Л. К.: Центр учбової літератури, 2011. 554 с.

будь-якій формі за освітні послуги, відповідно до державного стандарту в межах тих видів освіти, безоплатність яких визначена у цих положеннях⁶⁶. Забезпечення безоплатності освіти на всіх рівнях є однією з гарантій її доступності.

Безоплатність здобуття громадянами освіти забезпечується базовим фінансуванням навчальних закладів державної і комунальної форм власності за рахунок державних і місцевих бюджетних асигнувань згідно з визначеними законами та іншими нормативно-правовими актами, нормативами їх фінансового і матеріально-технічного забезпечення, що, однак, не виключає можливості фінансування галузі освіти за рахунок розвитку позабюджетних механізмів залучення додаткових коштів, як це визначено законодавством про освіту. Виходячи з того, що безоплатність і доступність повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах пов'язані з її обов'язковістю, держава повинна фінансувати у повному обсязі процес навчання учнів у межах Державного стандарту загальної середньої освіти.

Конституційний Суд України вважає, що положення ст. 53 Конституції України про забезпечення державою безоплатності вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах необхідно розглядати у контексті гарантованого Основним Законом України права на освіту та доступ громадян України до її здобуття в цих навчальних закладах на конкурсній основі. За змістом положень цієї статті здобуття вищої освіти не є обов'язковим. У Рішенні Конституційного Суду України від 21 листопада 2002 р. № 18-рп/2002 саме з обов'язковістю повної загальної середньої освіти пов'язана її безоплатність⁶⁷.

66 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини 3 статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу). Конституційний Суд; Рішення від 29.05.2002 № 10-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

67 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень постанов Кабінету Міністрів України «Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах», «Про внесення доповнення до постанови Кабінету

На виконання положень ст. 23 Конституції України, якими гарантується право людини на вільний розвиток своєї особистості, та ч. 3 ст. 53 Конституції України у законах України про освіту закріплено право на вільний вибір форми здобуття вищої освіти, виду вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності фахівців. Реалізація права громадян на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах здійснюється на конкурсній основі (частина 4 статті 53 Конституції України).

Згідно до Конституції України (частина 2 статті 43) держава створює умови для підготовки кадрів за основними напрямами і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до суспільних потреб, на задоволення яких виключно законом про Державний бюджет України визначаються бюджетні кошти держави (частина 2 статті 95). Виходячи з суспільних потреб та розмірів бюджетних призначень, закладених у законі про Державний бюджет України, формується державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою за напрямами і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів. З цієї причини обсяги фінансування вищих державних і комунальних навчальних закладів за рахунок бюджетних коштів пов'язані передусім з підготовкою такої кількості фахівців з вищою освітою, яка планується щорічно у державному замовленні.

Слід зазначити, що здобуття освіти в цих закладах не може обмежуватися лише обсягом державного замовлення, фінансовою основою якого є бюджетні кошти. Підготовка кадрів з вищою освітою за напрямами і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів у вищих навчальних закладах державної і комунальної форми власності може здійснюватися також за рахунок інших джерел фінансування, не заборонених законом, що є

Міністрів України від 31 серпня 1996 року № 1031» та пункту 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 року № 1128» (справа про безоплатне користування шкільними підручниками). Конституційний Суд; Рішення від 21.11.2002 № 18-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

додатковим засобом здобуття і забезпечення права на вищу освіту. У законодавстві України встановлено, що понад запланований обсяг, який фінансується за рахунок бюджетних коштів, вищі навчальні заклади можуть здійснювати прийом студентів у межах чисельності, обумовленої ліцензією, з оплатою вартості навчання на договірній основі.

Отже, безоплатність вищої освіти (безоплатність навчання) в державних і комунальних навчальних закладах зобов'язує державу створити відповідні можливості, за яких громадянин України може здобувати у будь-якій формі вищу освіту в межах обсягу потрібних державі та суспільству фахівців без внесення плати.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України встановив, що:

- доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених ст. 24 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права;

- безоплатність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах без внесення плати у будь-якій формі за навчання та освітні послуги (користування бібліотекою, спортивними, оздоровчими комплексами, санаторіями-профілакторіями, поліклініками, студентськими таборами) визначених законодавством рівня, змісту, обсягу і в межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена ч. 3 ст. 53 Конституції України.

Виходячи з положень чч. 2, 3 ст. 53 Конституції України, за якими повна загальна середня освіта є обов'язковою і безоплатною, витрати на забезпечення навчально-виховного процесу в державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах здійснюється на нормативній основі за рахунок коштів відповідних бюджетів у повному обсязі.

III. Якісна загальна середня освіта – основа стабільного розвитку держави і суспільства.

Розвиток демократичної держави та громадянського суспільства неможливий без якісної повної загальної середньої освіти, яка визначається потребами особи, суспільства і держави, розвитком науки, культури, економіки, технологій, місцем і роллю держави в сучасних геополітичних процесах.

Повна загальна середня освіта розглядається як систематизована та передбачена відповідними державними стандартами сукупність результатів навчання і компетентностей, здобутих особою на рівнях початкової, базової середньої та профільної середньої освіти.

Законом України «Про освіту» метою повної загальної середньої освіти визначено всебічний розвиток, виховання і соціалізація особистості, яка здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення і навчання впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, відповідальності, трудової діяльності та громадянської активності.

Законом України «Про повну загальну середню освіту» метою загальної середньої освіти окреслено забезпечення:

- всебічного розвитку, навчання, виховання, виявлення обдарувань, соціалізації особистості, яка здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення і здобуття освіти упродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, відповідальності, трудової діяльності та громадянської активності, дбайливого ставлення до родини, своєї країни, довкілля, спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству;

- формування в учнів компетентностей, тобто – динамічної комбінації знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, що визначає здатність особи

успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність⁶⁸.

Досягнення цієї двоєдиної мети забезпечується шляхом формування ключових компетентностей, необхідних кожній сучасній людині для успішної життєдіяльності: вільне володіння державною мовою; здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами; математична компетентність; компетентності у галузі природничих наук, техніки і технологій; інноваційність; екологічна компетентність; інформаційно-комунікаційна компетентність; навчання впродовж життя; громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей; культурна компетентність; підприємливість та фінансова грамотність; інші компетентності, передбачені стандартом освіти.

Спільними для всіх компетентностей є такі вміння: читання з розумінням, уміння висловлювати власну думку усно і письмово, критичне та системне мислення, здатність логічно обґрунтовувати позицію, творчість, ініціативність, вміння конструктивно керувати емоціями, оцінювати ризики, приймати рішення, розв'язувати проблеми, здатність співпрацювати з іншими людьми та ін.

Закон України «Про повну загальну середню освіту» врегульовує такі питання: регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації права особи на повну загальну середню освіту; забезпечення права особи на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти; забезпечення необхідних умов функціонування і розвитку системи загальної середньої освіти; забезпечення обов'язковості здобуття громадянами України повної загальної середньої освіти; забезпечення

68 Закон України «Про повну загальну середню освіту» (від 16 січня 2020 року № 463-IX; редакція від 01.07.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 46...

якості повної загальної середньої освіти та якості освітньої діяльності; визначення структури та змісту повної загальної середньої освіти; визначення органів управління у сфері загальної середньої освіти та їх повноважень; визначення прав та обов'язків учасників освітнього процесу; встановлення відповідальності за порушення законодавства України про повну загальну середню освіту.

Система повної загальної середньої освіти складається: з мережі закладів загальної середньої освіти, спеціальних закладів загальної середньої освіти, професійних (професійно-технічних) закладів освіти та закладів фахової передвищої освіти в яких здобувається загальна середня освіта; із змісту повної загальної середньої освіти на кожному її рівні; учасників освітнього процесу; кадрового, фінансового, науково-методичного, ресурсного та нормативно-правового забезпечення освітньої та управлінської діяльності у сфері загальної середньої освіти.

На думку українських педагогів загальна середня освіта забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, обдарувань, талантів; трудову підготовку; професійне самовизначення; формування загальнолюдської моралі; засвоєння визначеного суспільними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство й виробництво; екологічне виховання; фізичне виховання.

Спеціальна середня освіта складається із знань основ наук, теоретичних і практичних знань у галузі певної професії, а також професійних навичок і вмінь, необхідних для виконання кваліфікованої роботи із спеціальності й для технічного керівництва виробничою діяльністю осіб з нижчою професійною освітою.

Критичними, конфліктогенними точками розвитку повної загальної середньої освіти є правове врегулювання та науково-практичне вирішення мовної, релігійної та національної проблем. Їх нагнітання або бездумне вирішення може призвести до знищення держави.

Під час прийняття Конституції України та законів України у сфері освіти проблемними були статті про державну та регіональні

мови. Виключенням не став і Закон України «Про повну загальну середню освіту» (стаття 5), в якому закріплені такі правові норми:

1. Мовою освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти є державна мова. Кожен, хто здобуває в закладі освіти повну загальну середню освіту, вивчає у цьому закладі державну мову відповідно до державних стандартів.

2. Кожному учневі гарантується право на здобуття повної загальної середньої освіти державною мовою в державних, комунальних і корпоративних закладах освіти, що забезпечується шляхом організації викладання всіх навчальних предметів (інтегрованих курсів) державною мовою, крім випадків, визначених цим Законом.

3. Особам, які належать до корінних народів або національних меншин України, гарантується і забезпечується право вивчати мову відповідного корінного народу або національної меншини в державних, комунальних і корпоративних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства.

4. Особи, які належать до корінних народів України, мають право здобувати повну загальну середню освіту в державному, комунальному чи корпоративному закладі освіти мовою відповідного корінного народу поряд з державною мовою.

5. Особи, які належать до національних меншин України, мають право здобувати початкову освіту в державному, комунальному чи корпоративному закладі освіти мовою відповідної національної меншини поряд з державною мовою.

6. Особи, які належать до національних меншин України, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, та реалізують право на навчання відповідними мовами в державних, комунальних чи корпоративних закладах освіти, здобувають:

- базову середню освіту державною мовою в обсязі не менше 20% річного обсягу навчального часу у 5 класі із щорічним збільшенням такого обсягу (не менше 40% у 9 класі);

- профільну середню освіту державною мовою в обсязі не менше 60% річного обсягу навчального часу.

Особи, які належать до інших національних меншин України, здобувають у державних, комунальних чи корпоративних закладах освіти базову та профільну середню освіту державною мовою в обсязі не менше 80 відсотків річного обсягу навчального часу.

Перелік навчальних предметів (інтегрованих курсів), що вивчаються державною мовою і мовою національної меншини, визначається освітньою програмою закладу освіти згідно з вимогами державних стандартів та з урахуванням особливостей мовного середовища.

7. Право на навчання мовою корінного народу чи національної меншини України поряд із державною мовою реалізується в окремих класах з навчанням відповідною мовою, що відкриваються відповідно до вимог цього Закону.

8. Особам з порушенням слуху забезпечується право на навчання українською жестовою мовою та на вивчення української жестової мови.

9. Освітні програми закладів загальної середньої освіти можуть передбачати викладання одного чи декількох навчальних предметів (інтегрованих курсів) поряд із державною мовою англійською чи іншою офіційною мовою Європейського Союзу.

10. Приватні заклади освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти за кошти фізичних та/або юридичних осіб, мають право вільного вибору мови освітнього процесу (крім закладів освіти, що отримують публічні кошти) та зобов'язані забезпечити опанування учнями державної мови відповідно до державних стандартів.

11. Держава сприяє створенню та функціонуванню за кордоном закладів загальної середньої освіти, в яких навчання здійснюється українською мовою або вивчається українська мова»⁶⁹.

Народні депутати України відповідно до ст.ст. 147 і 150 Конституції України, п. 1 ст. 7, ст.ст. 51, 52 Закону України від 13

⁶⁹ Закон України «Про повну загальну середню освіту» (від 16 січня 2020 року № 463-IX; редакція від 01.07.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 46...

липня 2017 р. № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 35, ст. 376) звернулися до Конституційного Суду України із клопотанням про визнання такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 р. № 463-IX (Голос України від 17.03.2020. № 50) (далі – Закон). На їх думку статтею 5 Закону визначено основні засадничі приписи щодо мови освіти, в тому числі для національних меншин та осіб, що належать до корінних народів:

Мовою освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти є державна мова. Кожен, хто здобуває в закладі освіти повну загальну середню освіту, вивчає у цьому закладі державну мову відповідно до державних стандартів (частина 1).

Особам, які належать до корінних народів або національних меншин України, гарантується і забезпечується право вивчати мову відповідного корінного народу або національної меншини в державних, комунальних і корпоративних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства (частина 3).

Особи, які належать до корінних народів України, мають право здобувати повну загальну середню освіту в державному, комунальному чи корпоративному закладі освіти мовою відповідного корінного народу поряд з державною мовою (частина 4).

Особи, які належать до національних меншин України, мають право здобувати початкову освіту в державному, комунальному чи корпоративному закладі освіти мовою відповідної національної меншини поряд з державною мовою (частина 5).

Особи, які належать до національних меншин України, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, та реалізують право на навчання відповідними мовами в державних, комунальних чи корпоративних закладах освіти, здобувають:

- базову середню освіту державною мовою в обсязі не менше 20% річного обсягу навчального часу у 5 класі із щорічним збільшенням такого обсягу (не менше 40% у 9 класі);

- профільну середню освіту державною мовою в обсязі не менше 60% річного обсягу навчального часу.

Особи, які належать до інших національних меншин України, здобувають у державних, комунальних чи корпоративних закладах освіти базову та профільну середню освіту державною мовою в обсязі не менше 80% річного обсягу навчального часу.

Перелік навчальних предметів (інтегрованих курсів), що вивчаються державною мовою і мовою національної меншини, визначається освітньою програмою закладу освіти згідно з вимогами державних стандартів та з урахуванням особливостей мовного середовища (частина б).

Право на навчання мовою корінного народу чи національної меншини України поряд із державною мовою реалізується в окремих класах з навчанням відповідною мовою, що відкриваються відповідно до вимог цього Закону (частина 7).

Відповідно до абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону педагогічні працівники державних і комунальних закладів загальної середньої освіти, які досягли пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком, працюють на основі трудових договорів, що укладаються строком від одного до трьох років.

На виконання вимог ч. 3 ст. 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» наводимо правове обґрунтування невідповідності положень Закону приписам ст.ст. 8, 9, 10, 11, 19, 22, 24, 43, 53 Конституції України.

Згідно приписів ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні є українська мова. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

Держава сприяє розвитку мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Основного Закону України).

Неприпустимість привілеїв чи обмежень, в тому числі і за мовними ознаками, закріплена в ч. 2 ст. 24 Конституції України.

Частина 5 ст. 53 Конституції України містить положення, згідно з яким громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Саме на зазначеній вище конституційно-правовій основі вирішується проблема щодо застосування мов національних меншин України.

Гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України.

Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р., ратифікована Україною 9 грудня 1997 р., зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову.

Конституційний Суд України у Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства⁷⁰.

70 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>.

Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

У Рішенні від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99 Конституційний Суд України констатував наступне: «Відповідно до ч. 3 ст. 10 Конституції України в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України»⁷¹.

Відповідно до ч. 3 ст. 22 Конституції України при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Конституційний Суд України, здійснюючи тлумачення зазначених конституційних положень (Рішення від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005), сформулював юридичну позицію, за якою зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру. Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики.

71 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови). Справа № 1-6/99. Рішення від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99. URL: <https://ips.ligazakon.net> doc...

У Рішенні від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005 Конституційний Суд України констатував: «Зміст прав і свобод людини – це умови і засоби, які визначають матеріальні та духовні можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування і розвитку. Обсяг прав людини – це кількісні показники відповідних можливостей, які характеризують його множинність, величину, інтенсивність і ступінь прояву та виражені у певних одиницях виміру»⁷².

За місяць до цього у Рішенні Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 наголошувалося на тому, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина 2), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина 3). Скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку.

Конституційний Суд України у Рішенні від 14 червня 2007 р. № 3-рп/2007 зазначив: «Звуження змісту прав і свобод означає зменшення ознак, змістовних характеристик можливостей людини, які відображаються відповідними правами та свободами, тобто якісних характеристик права. Звуження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики»⁷³.

⁷² Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2005 № 8-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

⁷³ Рішення Конституційного Суду України від 14.06.2007 № 3-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> v003p710-07.

У Рішенні від 28 квітня 2009 р. № 9-рп/2009 Конституційний Суд України вказав на недопустимість звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод, що об'єктивно призведе до погіршення становища особи в суспільстві через їх обмеження, зробив концептуальне застереження органам державної влади про те, що невиконання державою своїх зобов'язань призводить до порушення принципів правової держави, ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави.

Отже, нормами оспорюваного Закону протиправно звужено обсяг існуючих прав на навчання рідною мовою – мовою національних меншин в комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти, відтак зазначені норми суперечать ч. 3 ст. 10, ст. 11 та ч. 3 ст. 22.

Неприпустимість привілеїв чи обмежень, в тому числі і за мовними ознаками та етнічним походженням, закріплена в ч. 2 ст. 24 Конституції України.

Натомість, ст. 5 Закону дискримінаційно встановлюються переваги (привілеї) за мовними ознаками та етнічним походженням: особам, які належать до корінних народів України, гарантується право здобувати повну загальну середню освіту в державному, комунальному чи корпоративному закладі освіти мовою відповідного корінного народу поряд з державною мовою (частина 4) та встановлюються привілеї для осіб, які належать до національних меншин України, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу (частина 6), порівняно з особами, які належать до національних меншин України, яким гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття лише початкової освіти поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини (частина 5).

Нагадаємо, що до офіційних мов Європейського Союзу належать англійська, болгарська, грецька, данська, естонська, ірландська, іспанська, італійська, латинська, литовська, мальтійська, нідерландська, німецька, польська, португальська, румунська, словацька, словенська, угорська, фінська, французька, хорватська,

чеська, шведська мови. За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р. на території України проживали представники понад 130 національностей і народностей, зокрема (у відсотках): українці – 77,8; росіяни – 17,3; білоруси – 0,6; молдавани та кримські татари – по 0,5; болгари – 0,4; угорці, румуни та поляки – по 0,3; євреї, вірмени, греки, татари – по 0,2; цигани, азербайджанці, грузини, німці, гагаузи – по 0,1; інших національностей – 0,4.

Наведене підтверджує, що відповідні норми ст. 5 Закону ставлять у нерівне положення таких осіб, а отже є дискримінаційними. На необхідність усунення дискримінації між офіційними і неофіційними мовами ЄС звертається увага і у висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) від 8-9 грудня 2017 р. № 902/2017.

У своєму Висновку від 9 грудня 2019 р. Венеційська комісія (щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної), підтверджуючи свій висновок від 2017 р. щодо недопустимості дискримінації національних меншин за мовною ознакою зазначила, що «у своєму висновку 2017 р. Венеційська комісія заявила, що, беручи до уваги особливості кримських татар та інших малочисельних меншин, позитивні дії на їх користь справді можуть бути виправданими. Однак, що стосується різного ставлення до використання мов у навчанні між меншинами, які розмовляють офіційною мовою ЄС, та іншими національними меншинами, такими як російська меншина, Венеційська комісія висловила думку, що дуже важко бачити будь-яку причину, яка виправдовує таке диференційоване ставлення. Венеційська комісія дійшла до висновку, що велика ймовірність того, що менш сприятливе поводження з російською мовою (та іншими мовами, які не є офіційними мовами ЄС), не виправдане з огляду на принцип недискримінації, якщо не буде надано більш переконливого обґрунтування (§ 110)⁷⁴.

74 Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року стосовно використання державної мови та мов меншин, а також інших мов у освіті (Прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні (8-9 грудня 2017 року) на основі коментарів від пана Майкла Френдо (Мальта) пана Серджіо Бартоле (Італія) пана Яна Велареса (Бельгія)

Закон про державну мову поширює диференційоване ставлення і на інші сфери. Українська влада пояснила, що оскільки корінні народи не мають спорідненої держави, вони перебувають у ситуації вразливості, що вимагає більшої підтримки з боку української держави.

Щодо різного ставлення до меншин, які розмовляють офіційними мовами ЄС, та інших національних меншин у вищезазначених положеннях, влада пояснювала це європейськими амбіціями України та століттями пригнічення української мови на користь російської, що створило фактично привілейований статус для росіян в українському суспільстві. На думку Венеційської комісії, цих аргументів недостатньо, щоб переважити попередній висновок Венеційської комісії і вони не є переконливими з точки зору прав людини в цілому та заборони дискримінації зокрема» (§ 41-44)⁷⁵.

Венеційська комісія висунула, зокрема, рекомендації скасувати положення Закону, що передбачають диференційоване ставлення до мов корінних народів, мов національних меншин, які є офіційними мовами ЄС, та мов національних меншин, які не є офіційними мовами ЄС, оскільки розмежування цих мов не ґрунтується на об'єктивному та розумному міркуванні (§§ 39-44, 69-82, 87, 89, 93, 94, 99-102, ПО та 111), а також захищати права мовних меншин та сприяти справедливому балансу між зміцненням статусу та використання державної мови та захистом мов меншин.

У цьому ж Висновку Європейська комісія за демократію через право вказала, що «Венеційська комісія у своєму висновку 2017 р. критикувала ст. 7 Закону України «Про освіту» через відсутність

пана Роберта Дунбара (експерт DG II, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин) пана Рейнера Хофманна (експерт, DG II, Рамкова конвенція про захист національних меншин). URL: https://auc.org.ua/sectors/veneciyska_komisiya.

⁷⁵ Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року стосовно використання державної мови та мов меншин, а також інших мов у освіті (Прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні (8-9 грудня 2017 року) на основі коментарів від пана Майкла Френдо (Мальта) пана Серджіо Бартоле (Італія) пана Яна Велареса (Бельгія) пана Роберта Дунбара (експерт DG II, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин) пана Рейнера Хофманна (експерт, DG II, Рамкова конвенція про захист національних меншин). URL: https://auc.org.ua/sectors/veneciyska_komisiya.

юридичної ясності» (§§ 56-65)⁷⁶. На той час Венеційську комісію запевнили, що майбутній Закон про повну середню освіту дасть чіткі та точні вказівки щодо різних аспектів впровадження нового режиму, запровадженого ст. 7 (§ 68).

Міністерство освіти і науки України надало Комісії переклад відповідних положень проекту закону про повну середню освіту, який розглядається в Верховній Раді в другому читанні. Проект містить лише деякі деталі щодо мінімального часу, який повинен бути відведений на освіту українською мовою на рівні базової та вищої середньої освіти. Він передбачає, що «особи, які належать до національних меншин, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, та реалізують право на навчання відповідними мовами в державних, комунальних чи корпоративних закладах освіти, здобувають базову середню освіту державною мовою в обсязі не менше 20% річного обсягу навчального часу у 5 класі»⁷⁷. Цей обсяг повинен збільшуватися з кожним роком і не повинен бути меншим, ніж 40% у 9-му класі. Ці особи здобувають вищу середню освіту українською мовою в обсязі не менше 60% від річного обсягу навчального часу.

Відповідно до примітки Міністерства освіти і науки України це означає, що діти цієї категорії зможуть повністю вивчати рідну мову в дитячому садку та початковій школі, а також вивчати українську мову як предмет. Тільки з 5 класу вони вивчатимуть деякі предмети українською мовою. Однак, оскільки мінімальна кількість часу, що виділяється на викладання мовою меншин після 5 класу не вказана

76 Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року стосовно використання державної мови та мов меншин, а також інших мов у освіті (Прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні (8-9 грудня 2017 року) на основі коментарів від пана Майкла Френдо (Мальта) пана Серджіо Бартоле (Італія) пана Яна Велареса (Бельгія) пана Роберта Дунбара (експерт DG II, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин) пана Рейнера Хофманна (експерт, DG II, Рамкова конвенція про захист національних меншин). URL: https://auc.org.ua/sectors/veneciyska_komisiya.

77 Закон України «Про повну загальну середню освіту» (від 16 січня 2020 року № 463-IX; редакція від 01.07.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/46...>

здається, що управління освіти повинні вирішити, чи буде і в якій мірі буде навчання мовами меншин інтегровано в шкільну програму.

Що стосується осіб, що належать до інших національних меншин, вони отримують в муніципальних та корпоративних школах базову середню та повну середню освіту українською мовою в обсязі не менше 80% від річного обсягу навчального часу. Перелік предметів, які викладаються українською мовою та мовою меншин, буде визначений у навчальній програмі школи.

Отже, проект закону продовжує ставитися до мов меншин, які також є офіційними мовами ЄС, більш сприятливо, ніж до тих, що не є такими.

Крім того, цей текст не усуває невизначеності щодо освіти мовами меншин, що впливає із ст. 7 Закону України «Про освіту». Закон забезпечує лише достатній рівень викладання українською мовою для осіб, які належать до національних меншин, які подали заяву на двомовну освіту (українською та відповідною мовою меншин), не вказуючи мінімальний час, який повинен бути відведений на викладання мовами меншин. Таким чином закон залишає органам влади вирішувати, які предмети викладатимуться мовами меншин та корінних народів та кількість часу, який слід виділити для кожної мови.

Це може призвести до довільних рішень і скласти ситуацію, коли для деяких мов, які широко використовуються в країні або в певних районах, виділяється незначна кількість часу та/або де лише один предмет викладається мовою меншин. Що стосується освіти мовами корінних народів, то переклад положень законопроекту, передбачених Міністерством освіти, підтверджує це право, не надаючи жодних деталей щодо кількості часу, який повинен бути відведений на навчання такою мовою (§ 71-76)⁷⁸.

78 Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року стосовно використання державної мови та мов меншин, а також інших мов у освіті (Прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні (8-9 грудня 2017 року) на основі коментарів від пана Майкла Френдо (Мальта) пана Серджіо Бартоле (Італія) пана Яна Велареса (Бельгія) пана Роберта Дунбара (експерт DG II, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин)

Відповідно до ст. 9 Конституції України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, а отже обов'язкові до виконання/дотримання. Виходячи з вищевикладеного, порушення норм міжнародних договорів є порушенням Конституції України.

Гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їх мов відповідає змістові міжнародних договорів України.

Зокрема, Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р., ратифікована Україною 9 грудня 1997 р., зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову (пункт 1 статті 5 Конвенції).

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, від 5 листопада 1992 р., ратифікована Україною Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15.05.2003 № 802-IV, деталізує заходи щодо освіти, спрямовані на заохочення використання регіональних мов або мов меншин у суспільному житті, зокрема, вказавши, що Сторони зобов'язуються, в межах території, на якій такі мови використовуються, відповідно до стану кожної з таких мов і без шкоди для викладання офіційної мови (мов) держави:

а) і) передбачити можливість надання дошкільної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

іі) передбачити можливість надання суттєвої частини дошкільної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

б) і) передбачити можливість надання початкової освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

пана Рейнера Хофманна (експерт, DG II, Рамкова конвенція про захист національних меншин). URL: https://auc.org.ua/sectors/veneciyska_komisiya.

ii) передбачити можливість надання суттєвої частини початкової освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

c) i) передбачити можливість надання середньої освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) передбачити можливість надання суттєвої частини середньої освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

сі) i) передбачити можливість надання професійно-технічної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або

ii) передбачити можливість надання суттєвої частини професійно-технічної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин.

Стосовно освіти і щодо тих територій, на яких регіональні мови або мови меншин традиційно не використовуються, Сторони зобов'язуються, якщо чисельність осіб, що вживають регіональну мову або мову меншин, це виправдовує, дозволяти, заохочувати або забезпечувати викладання регіональною мовою або мовою меншини чи вивчення такої мови на всіх відповідних рівнях освіти⁷⁹.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15.05.2003 № 802-IV положення Європейської хартії регіональних мов або мов меншин застосовуються до мов таких національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської.

З огляду на вищенаведене суб'єкт права на конституційне подання вважає, що положення ст. 5 Закону не відповідають зобов'язанням України щодо надання освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин, в межах території, на якій такі мови використовуються, відповідно до положень пунктів c) i), сі) i) ст. 8 Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

⁷⁹ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (5 листопада 1992 року), ратифікована Законом України від 15 травня 2003 року «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (набула чинності для України з 1 січня 2006 року). URL: <https://ips.ligazakon.net> doc...

Парламентська асамблея Ради Європи, висловлюючи своє занепокоєння щодо положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII, закликала дотримуватися трьох взаємопов'язаних принципів: 1) знання офіційної мови будь-якої держави є чинником соціальної згуртованості та інтеграції, і держави мають право заохочувати вивчення офіційної мови; 2) коли держави вживають заходів щодо заохочення офіційної мови, вони повинні йти пліч-о-пліч із заходами щодо захисту та просування мов національних меншин. Якщо цього не буде зроблено, результатом буде асиміляція, а не інтеграція; 3) принцип недискримінації, який можна застосувати не тільки до визнання й ефективного захисту прав осіб, які належать до національних меншин, а й до «здійснення будь-якого права, встановленого законом».

Є очевидним, що законодавець, приймаючи оспорюваний Закон, проігнорував вказані принципи, оскільки фактично ліквідував права національних меншин на здобуття повної загальної середньої освіти рідною мовою, тим самим порушив рівність конституційних прав і свобод громадян перед законом та вдався до встановлення привілеїв та обмежень за мовними ознаками, порушивши тим самим ч. 1 та ч. 2 ст. 24 Конституції України.

Відповідно до ст. 9 Конституції України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, а отже обов'язкові до виконання (дотримання). Виходячи з вищевикладеного, порушення норм міжнародних договорів є порушенням Конституції України.

Таким чином, положення ст. 5 Закону суперечать приписам ст.ст. 9, 10, 11, 22, 24 та 53 Конституції України, є неконституційними.

Великою палатою Конституційного Суду України розглянуто на засіданні питання про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 р. № 463-IX (Голос України, 2020 р., 17 березня) та

прийнята Ухвала про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 15 липня 2020 р. № 31 – у/2020 № 1-5/2020 (118/20).

Заслухавши суддю-доповідача Колісника В. П. та дослідивши матеріали справи, Велика палата Конституційного Суду України установила, що суб'єкт права на конституційне подання – 56 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 р. № 463-ІХ (далі – Закон).

У конституційному поданні стверджується, що окремі положення Закону, а саме положення ст. 5 Закону, протиправно звужують обсяг існуючих прав осіб, які належать до національних меншин України, на навчання рідною мовою в комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти, а також «дискримінаційно встановлюють переваги (привілеї) у сфері здобуття такої освіти за мовними ознаками та етнічним походженням для осіб, які належать до корінних народів України, та для осіб, які належать до національних меншин, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, порівняно з особами, які належать до інших національних меншин»⁸⁰. З огляду на це суб'єкт права на конституційне подання вважає, що положення ст. 5 Закону суперечать приписам ст.ст. 9, 10, 11, 22, 24, 53 Конституції України.

У конституційному поданні також зазначається, що положення абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону, згідно з якими педагогічні працівники державних і комунальних закладів загальної середньої освіти, які досягли пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком,

⁸⁰ Ухвала Великої палати Конституційного Суду України «Про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 15 липня 2020 року № 31-у/2020, номер справи № 1-5/2020 (118/20). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>...

працюють на основі трудових договорів, що укладаються строком від одного до трьох років, «нівелюють гарантовані права громадян на працю, запроваджують дискримінаційні трудові умови для осіб, які досягли пенсійного віку, а отже, суперечать приписам ст.ст. 24 та 43 Основного Закону України». На думку авторів клопотання, положення абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону порушують принцип правової визначеності.

Вирішуючи питання про відкриття конституційного провадження у справі, Велика палата Конституційного Суду України виходить із такого.

Згідно з ч. 3 ст. 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» у конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) зазначаються акт (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити акт (його окремі положення), а також обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень).

У конституційному поданні стверджується, що положення абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону не відповідають ч. 1 ст. 8, ч.ч. 1, 2 ст. 24, ч.ч. 1, 6 ст. 43 Конституції України. Автори клопотання зауважують, що ці положення Закону «нівелюють конституційне право громадян на працю, а також запроваджують дискримінаційні трудові умови для осіб, які досягли пенсійного віку». На підтвердження своєї позиції народні депутати України наводять положення ч. 2 ст. 23 Кодексу законів про працю України (далі – Кодекс), рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2004 р. № 14-рп/2004 та від 13 березня 2012 р. № 5-рп/2012, вказуючи, що положення абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону не узгоджуються з нормами Кодексу.

Відповідно до ст.ст. 147, 150 Конституції України, п. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону належать до повноважень Конституційного Суду України.

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» конституційне подання внесене належним суб'єктом права на конституційне подання (стаття 52) та у частині зазначених питань відповідає вимогам щодо його форми і змісту (статті 50, 51).

Велика палата Конституційного Суду України вважає, що є підстави для відкриття конституційного провадження у цій справі в частині відповідності Конституції України (конституційності) положень абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону.

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що положення ст. 5 Закону звужують обсяг гарантованого ч. 5 ст. 53 Основного Закону України права на навчання рідною мовою – мовою національних меншин у комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти для осіб, які належать до національних меншин України, що суперечить ч. 3 ст. 10, ст. 11, ч. 3 ст. 22 Конституції України. Однак аналіз змісту конституційного подання свідчить, що воно не містить обґрунтування тверджень щодо невідповідності положень ст. 5 Закону зазначеним приписам Основного Закону України. На підтвердження своєї думки автори клопотання лише цитують норми Конституції України та наводять ряд юридичних позицій щодо змісту прав і свобод людини, недопустимості звуження їх змісту та обсягу, закріплених у рішеннях Конституційного Суду України (від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005, від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005, від 14 червня 2007 р. № 3-рп/2007).

Крім того, вказуючи на невідповідність положень ст. 5 Закону чч. 1, 2 ст. 24 Конституції України, народні депутати України також не обґрунтували їх неконституційність, а лише висловили свою думку про те, що ці положення Закону встановлюють дискримінаційні переваги (привілеї) за мовними ознаками та етнічним походженням у сфері здобуття повної загальної середньої освіти в державному, комунальному чи корпоративному закладі освіти для осіб, які належать до корінних народів України, а також осіб, які належать до національних меншин України, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, порівняно з особами, які належать до інших

національних меншин України. На підтвердження своєї думки автори клопотання наводять витяги з Висновку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної, прийнятого на 121-му пленарному засіданні 6-7 грудня 2019 р., а також посилаються на Європейську хартію регіональних мов або мов меншин 1992 р., Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин 1995 р., Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи від 12 жовтня 2017 р. № 2189(2017), вказуючи, що положення ст. 5 Закону не відповідають міжнародним зобов'язанням України щодо надання освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин у межах території, на якій такі мови використовуються. Проте до повноважень Конституційного Суду України не належить вирішення питань про відповідність законів України міжнародним договорам.

Отже, є підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі у частині відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 5 Закону згідно з п. 3 ст. 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

Враховуючи викладене та керуючись ст.ст. 147, 150, 153 Конституції України, на підставі ст.ст. 7, 32, 35, 51, 52, 61, 62, 65, 66, 86 Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідно до § 45, § 52 Регламенту Конституційного Суду України Велика палата Конституційного Суду України ухвалила:

1. Відкрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 р. № 463-ІХ.

2. Відмовити у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 5 Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня

2020 р. № 463-IX на підставі п. 3 ст. 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом.

Питання протиправного звуження або розширення існуючих правил навчання рідною мовою ще раз виникнуть після завершення війни, і це зрозуміло, адже законодавство має не тільки осмислити висновки Венеційської комісії від 09.12.2019 р., а й проаналізувати реальний стан справ в країні та внести зміни до Закону України «Про повну загальну середню освіту» з урахуванням того, що ніщо так не єднає суспільство як мова, в даному історичному вимірі – українська мова, яка згідно ст. 10 Конституції України є державною мовою.

«Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України»⁸¹, що дуже важливо для педагогів. Адже педагогічна праця – це свідомо, творча діяльність вчителя спрямована безпосередньо та опосередковано через своїх учнів на створення духовних, культурних, інтелектуальних і матеріальних цінностей, що є умовою життєдіяльності, розвитку та існування особистості, суспільства, держави. Праця педагогічного працівника є напруженою, інтелектуальною, насиченою, широкоаспектною та відповідно специфічним оплачуванім видом трудової діяльності. Основним правилом педагогічної творчості є твердження: «Учень своїми позитивними досягненнями, добродійними вчинками, результатами праці має перевершити учителя». Розв'язання окресленого наративу можливе тоді, коли праця педагогічного працівника є довгостроковою, стабільною та захищеною від психологічного тиску, стресів, конфліктів.

Педагогічна громадськість з обуренням сприйняла законодавчу ініціативу щодо переведення педагогічних працівників із статусу постійної роботи на роботу за умовами контракту, що фактично є

81 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

порушенням Конституції України і знівелювало рівень прав більше як 70000 педагогічних працівників. Позицію освітянських профспілок законодавець до уваги не взяв. Законодавчі ініціативи народних депутатів України, які стали на захист учителів були відхилені. Одночасно гарантованого права на якісну освіту було позбавлено більше десятка тисяч студентів. І це в той період, коли у закладах загальної середньої освіти України в наявності більше 20% вакансій, які досить часто закриваються молоддю без вищої освіти.

Право на працю, в тому числі педагогічного працівника, одне із конституційних прав громадян України, яке полягає в реальній можливості займатися педагогічною діяльністю з гарантованою оплатою праці відповідно до її кількості та якості і не нижче встановленого державою мінімального розміру відповідно до покликання, здібностей, професійної підготовки, майстерності та освіти і з урахуванням суспільних потреб.

Своїм Рішенням від 7 липня 2004 р. № 14-рп/2004 Конституційний Суд України наголосив на тому, що згідно ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення (стаття 43 Конституції України).

Свобода праці передбачає можливість особи займатися чи не займатися працею, а якщо займатися, то вільно її обирати, забезпечення кожному без дискримінації вступати у трудові відносини для реалізації своїх здібностей. За своєю природою право на працю є невідчужуваним і по суті означає забезпечення саме

рівних можливостей кожному для його реалізації (Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2004 р. № 14-рп/2004)⁸².

Відповідно до ст. 22 Закону педагогічні працівники державних і комунальних закладів загальної середньої освіти, які досягли пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком, працюють на основі трудових договорів, що укладаються строком від одного до трьох років (абзац 3 частини 2).

Таким чином, в порушення конституційних принципів положення ст. 22 Закону нівелює гарантовані права громадян на працю, запроваджує дискримінаційні трудові умови для осіб, які досягли пенсійного віку, а отже суперечить приписам ст.ст. 24 та 43 Конституції України.

При цьому за ч. 2 ст. 23 Кодексу законів про працю України строковий трудовий договір укладається у випадках, коли трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений строк з урахуванням характеру наступної роботи, або умов її виконання, або інтересів працівника та в інших випадках, передбачених законодавчими актами.

В Рішенні від 13 березня 2012 р. № 5-рп/2012 Конституційний Суд України дійшов висновку, що «оскільки Кодекс є основним актом цивільного законодавства, то будь-які зміни у регулюванні однопредметних правовідносин можуть відбуватися лише з одночасним внесенням змін до нього ...»⁸³.

Тобто, оспорювані положення Закону не узгоджуються з нормами Кодексу законів про працю України – основного (спеціального) закону, який регулює трудові відносини, що порушує принцип правової визначеності, котрий вимагає, щоб норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб

82 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу 2 частини 1 статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу). Конституційний Суд; Рішення від 07.07.2004 № 14-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

83 Рішення Конституційного Суду України від 13.03.2012 № 5-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (стаття 8 Конституції України).

Отже, абз. 3 ч. 2 ст. 22 Закону, яким передбачено, що педагогічні працівники державних і комунальних закладів загальної середньої освіти, які досягли пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком, працюють на основі трудових договорів, що укладаються строком від одного до трьох років, суперечить ст.ст. 8, 24 та 43 Конституції України.

Тому слід погодитися з думкою членів Конституційного Суду, які вважають, що положення оспорюваного Закону є такими, що не відповідають ст.ст. 8, 9, 10, 11, 22, 24, 43, 53 Конституції України та не узгоджуються з нормами міжнародного права, які в силу Конституції України є частиною національного законодавства України.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 152 Основного Закону України закони визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України.

Зважаючи також на те, що правозастосування Закону призведе до обмеження прав громадян, що належать до національних меншин України на отримання повної загальної середньої освіти рідною мовою, а його норми зобов'язуючого характеру є дискримінаційними за мовними ознаками, Конституційний Суд України має визнати конституційне провадження у справі невідкладним та розглянути його в місячний строк у відповідності з п. 3 ч. 3 ст. 75 Закону України «Про Конституційний Суд України».

На підставі викладеного, керуючись ст.ст. 147, 150, 152 Конституції України, ст.ст. 51, 52, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України», 56 народних депутатів України внесли клопотання:

- відкрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 р. № 463-IX;

- визнати провадження за цим конституційним поданням невідкладним і розглянути його у місячний строк, визначений п. 3 ч. 3 ст. 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII;

- визнати окремі положення Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 р. № 463-IX такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними);

- залучити до участі у конституційному провадженні уповноважених представників суб'єкта права на конституційне подання за дорученням народних депутатів України⁸⁴.

84 Ухвала Великої палати Конституційного Суду України «Про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 15 липня 2020 року № 31-у/2020, номер справи № 1-5/2020 (118/20). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>...

IV. Українська мова – основа навчально-виховного процесу.

Мова є основним засобом етнодуховного мислення міжособового спілкування людей, які ототожнюють себе з українським народом. Потреба висловлювати свої думки українською зросла під час війни, бо окрім зброї лише мова дає можливість заявити про своє ставлення до народу, який відстоює свою незалежність в жорсткій боротьбі з ворогом. Мова – унікальний феномен, що є засобом соціалізації, формою реалізації творчого потенціалу кожної людини, а знання державної мови сприяє соціалізації особи та є засобом запобігання дискримінації. Вона відіграє важливу роль у процесі формування особистості, її національної самоідентифікації, здобуття освіти, культурного розвитку, духовного взаєморозуміння та засвоєння загальнолюдських цінностей.

Невід’ємним конституційним правом громадян є вільний вибір мови. У той же час ч. 5 ст. 53 Конституції України гарантує громадянам, які належать до національних меншин, право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Рішенням Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. це правило тлумачиться в «негативному» розумінні: «у навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин»⁸⁵. Частина 5 ст. 53 розвиває положення ст. 10 Конституції України щодо гарантій вільного розвитку, використання і захисту російської та інших мов національних меншин.

⁸⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови). Справа № 1-6/99. Рішення від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99. URL: <https://ips.ligazakon.net> doc...

Українська мова є основою національної самобутності українського народу. Тому законодавство з метою сприяння всебічного розвитку творчих сил українського народу, гарантування його суверенної національно-державної цілісності має забезпечити українській мові статус державної.

З огляду на складну історію становлення української державності та розвитку української мови, а також на те, що українську мову вважає рідною переважна більшість населення України, Конституція (стаття 10) визнає державною саме українську мову. Причому зазначене положення міститься у розд. I Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні як фундаментальні принципи, що складають засади громадянського суспільства та правової державності.

Державна (офіційна) мова – це мова, якій державою надано статус обов'язкового спілкування у публічних сферах суспільного життя. Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, вважаються, насамперед, функціонування і здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємодії цих органів тощо). Конституція України зобов'язує застосовувати державну – українську мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, у роботі і в діловодстві органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України (Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р., справа про застосування української мови).

Порядок застосування мов відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 92 Конституції України має визначатися виключно Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII.

Мовна політика в Україні формується: ґрунтуючись на Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та схваленому Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 р. Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., якими було відновлено незалежну національну державність України; керуючись Конституцією України, що визначає українську мову як єдину державну мову в Україні та покладає на державу обов'язок забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; діючи відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99, яким встановлено, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом; зважаючи на Концепцію державної мовної політики, затверджену Указом Президента України від 15 лютого 2010 р. № 161/2010, що визначає стратегічні пріоритети в подоланні спричинених багатовіковою асиміляційною політикою колонізаторів та окупантів деформацій національного мовно-культурного і мовно-інформаційного простору та відповідно до якої повноцінне функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території держави є гарантією збереження ідентичності української нації та зміцнення державної єдності України; усвідомлюючи, що українська мова є визначальним чинником і головною ознакою ідентичності української нації, яка історично сформувалася і протягом багатьох століть безперервно проживає на власній етнічній території, становить переважну більшість населення країни і дала офіційну назву державі, а також є базовим системотворчим складником української громадянської нації; прагнучи до посилення державотворчих і консолідаційних функцій української мови, підвищення її ролі в гарантуванні територіальної цілісності та національної безпеки України; маючи на меті створення належних умов для забезпечення і захисту мовних

прав і потреб українців; а також беручи до уваги Висновок Європейської комісії за демократію через право, відповідно до якого за особливих умов, що склалися в Україні, збалансована політика у мовній сфері вимагає належних гарантій для збереження державної мови як інструмента єднання суспільства. Тому потрібно віднайти істотно прийнятніші способи підтвердження верховенства української мови, як єдиної державної мови, та вжити додаткових заходів для зміцнення її ролі в суспільному житті.

Статтею 1 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» юридично закріплено, що статус української мови, як єдиної державної мови, зумовлений державотворчим самовизначенням української нації. Державний статус української мови є невід’ємним елементом конституційного ладу України як унітарної держави⁸⁶.

Статус української мови, як єдиної державної мови, передбачає обов’язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені цим Законом.

Українська мова, як єдина державна мова, виконує функції мови міжетнічного спілкування, є гарантією захисту прав людини для кожного українського громадянина незалежно від його етнічного походження, а також є фактором єдності і національної безпеки України.

Статтею 6 вищезазначеного Закону зафіксовано, що кожний громадянин України зобов’язаний володіти державною мовою. Держава забезпечує кожному громадянину України можливості для опанування державної мови через систему закладів дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти, освіти дорослих, а

⁸⁶ Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII; набув чинності 16 липня 2019 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> > 27...

також через підтримку неформальної та інформальної освіти, спрямованої на вивчення державної мови. Держава організовує безкоштовні курси української мови для дорослих та забезпечує можливість вільно опанувати державну мову громадянам України, які до цього не мали такої змоги.

Конституцією України та Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (стаття 9) визначено осіб, які зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків. Державною мовою зобов'язані володіти Президент України (стаття 103 Конституції України), Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, інші члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, керівники інших центральних органів виконавчої влади та їх заступники, Глава Адміністрації Президента України чи іншого органу, що виконує аналогічні функції та його заступники, Секретар Ради національної безпеки і оборони України та його заступники, Голова Служби безпеки України та його заступники, Голова Служби зовнішньої розвідки України та його заступники, професійні судді (стаття 127 Конституції України), судді Конституційного Суду України (стаття 148 Конституції України), Генеральний прокурор та його заступники, керівники регіональних та місцевих прокуратур, керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та його заступники, члени Ради Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Голова Антимонопольного комітету України, інші державні уповноважені Антимонопольного комітету України, голови територіальних відділень Антимонопольного комітету України, члени Національного агентства з питань запобігання корупції, члени Національної комісії зі стандартів державної мови, члени Центральної виборчої комісії, члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, члени національних комісій регулювання природних монополій, члени Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, члени Національної комісії, що здійснює державне регулювання у

сфері ринків фінансових послуг, члени інших державних колегіальних органів, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступники, Голова Фонду державного майна України та його заступники, постійні представники Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Президента України у Конституційному Суді України, члени Вищої ради юстиції, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представники, Директор Національного антикорупційного бюро України, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим та його заступники, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступники, міністри Автономної Республіки Крим, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступники; депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, посадові особи органів місцевого самоврядування; державні службовці; голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники; службовці Національного банку України; особи офіцерського складу, які проходять військову службу за контрактом; особи начальницького (середнього і вищого) складу Національної поліції, інших правоохоронних та розвідувальних органів, посадові особи інших органів, яким присвоюються спеціальні звання; особи рядового, сержантського і старшинського складу Національної поліції, інших правоохоронних, розвідувальних органів, інших органів, яким присвоюються спеціальні звання; прокурори; судді, які обрані чи призначені відповідно до Конституції України та здійснюють правосуддя на професійній основі, члени та дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члени Вищої ради правосуддя; адвокати; нотаріуси; керівники закладів освіти всіх форм власності; педагогічні, науково-педагогічні і наукові працівники, крім іноземців чи осіб без громадянства, які запрошені до закладів освіти та/або наукових установ і працюють на тимчасовій основі як наукові, педагогічні, науково-педагогічні працівники або викладачі іноземної мови; медичні працівники державних і комунальних закладів охорони

здоров'я; посадові та службові особи підприємств, установ і організацій державної і комунальної форм власності, крім осіб, які не є громадянами України.

Рівень володіння державною мовою особами засвідчується державним сертифікатом, який видається Національною комісією зі стандартів державної мови, а також підтверджується документом про повну загальну середню освіту за умови, що такий документ підтверджує вивчення особою української мови як навчального предмета (дисципліни), або державним сертифікатом про рівень володіння державною мовою, що видається Національною комісією зі стандартів державної мови відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

Цим Законом визначено, що мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова. Держава гарантує кожному громадянину України право на здобуття формальної освіти на всіх рівнях (дошкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої), а також позашкільної та післядипломної освіти державною мовою в державних і комунальних закладах освіти. Особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти поряд з державною мовою відповідної національної меншини України. Це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) із навчанням мовою відповідної національної меншини України поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням державною мовою. Особам, які належать до корінних народів України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти поряд із державною мовою відповідного корінного народу України. Це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідного корінного народу України поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) із навчанням державною мовою. Особам, які належать до корінних народів, національних меншин

України, гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини України в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства. Особам з порушенням слуху забезпечується право на навчання жестовою мовою та на вивчення української жестової мови. Заклади освіти забезпечують обов'язкове вивчення державної мови, зокрема заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, в обсязі, що дає змогу провадити професійну діяльність у вибраній галузі з використанням державної мови. Особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, іноземцям та особам без громадянства створюються належні умови для вивчення державної мови. Мовою зовнішнього незалежного оцінювання за результатами здобуття повної середньої освіти та вступних випробувань є державна мова, крім зовнішнього незалежного оцінювання з іноземних мов. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування, насамперед, англійської мови, в державних і комунальних закладах освіти. У закладах освіти відповідно до освітньої програми одна або декілька дисциплін можуть викладатися двома чи більше мовами – державною мовою, англійською мовою, іншими офіційними мовами Європейського Союзу. За бажанням здобувачів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти заклади освіти створюють можливості для вивчення ними мови корінного народу, національної меншини України як окремої дисципліни. Викладання іноземної мови в закладах освіти і на курсах з вивчення іноземних мов здійснюється відповідною іноземною або державною мовою. Держава сприяє створенню та функціонуванню за кордоном закладів освіти, в яких навчання здійснюється державною мовою або вивчається державна мова. Особливості використання мов в окремих видах та на окремих рівнях освіти визначаються спеціальними законами.

Інший шлях задоволення освітніх потреб національних меншин визначається Конституцією України через діяльність національно-культурних товариств, яким відповідно до ст.ст. 7, 14, 16 Закону України від 25 червня 1992 р. «Про національні меншини в Україні»

створюються необхідні умови та надається державна підтримка. Статтею 22 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» встановлено, що мовою науки в Україні є державна мова. Наукові видання публікуються державною мовою, англійською мовою та/або іншими офіційними мовами Європейського Союзу. У разі публікації англійською мовою та/або іншими офіційними мовами Європейського Союзу опубліковані матеріали мають супроводжуватися анотацією та переліком ключових слів державною мовою. Дисертації осіб, які здобувають ступінь доктора філософії, доктора мистецтва, доктора наук, або у передбачених законом випадках, наукові доповіді у разі захисту наукових досягнень, опублікованих у вигляді монографії або сукупності статей у вітчизняних та/або міжнародних рецензованих фахових виданнях, а також автореферати та відгуки опонентів виконуються державною мовою або англійською мовою. Для статей, опублікованих у міжнародних фахових виданнях іншими, ніж англійська, мовами, спеціалізована вчена рада своїм рішенням може зобов'язати надати переклад або коротку анотацію статті державною мовою. Публічний захист дисертації на здобуття ступеня доктора філософії, доктора мистецтва, публічний захист наукових досягнень у вигляді дисертації або опублікованої монографії, або за сукупністю статей для присудження ступеня доктора наук здійснюється державною мовою або, за бажанням здобувача, англійською мовою. Мовою публічних наукових заходів (наукові конференції, круглі столи, симпозіуми, семінари, наукові школи тощо) може бути державна мова та/або англійська мова. Мовою публічних наукових заходів на тему певної іноземної мови (мовознавство) або іноземної літератури може бути відповідна іноземна мова. Якщо проведення наукового заходу здійснюється іноземною мовою, організатори зобов'язані повідомити про це учасників заходу заздалегідь. У такому разі здійснення перекладу державною мовою не є обов'язковим. За будь-яких обставин особа, яка бере участь у будь-якому публічному науковому заході, не може бути позбавлена права використовувати державну мову.

Вільний вибір мови є невід'ємним правом громадян України. Частина 5 ст. 53 розвиває положення ст. 10 Конституції України щодо гарантії вільного розвитку, використання і захисту російської та інших мов національних меншин, що відповідно до Закону гарантує право на навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства.

Це означає, що держава бере на себе зобов'язання, по-перше, не перешкоджати вільному розвитку, використанню у спілкуванні, застосуванню мов національних меншин; по-друге, сприяти їх розвитку та використанню (шляхом державної підтримки видання друкованих засобів масової інформації, підручників, навчальних посібників, художньої літератури, набуття освіти мовами меншин тощо); по-третє, захищати мови меншин як культурно-духовну цінність з метою недопущення їх занепаду і втрати.

Про постійну увагу до реалізації прав громадян України на освіту свідчить також Рішення Конституційного Суду України у справі за Конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2135 – VIII.

Конституційний Суд України, розглядаючи питання, порушені у конституційному поданні, виходить з такого:

- Державною мовою в Україні є українська мова; держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частини 1, 2, 3 статті 10 Конституції України).

- Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11 Конституції України).

- Конституцією України статус державної мови надано українській мові (частина 1 статті 10); це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, як зазначено у преамбулі Конституції України, – нація, що історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (абзац 2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99).

«Положення про українську мову як державну міститься у розд. І «Загальні засади» Конституції України, що закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад»... Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (частина 3 статті 5 Конституції України). Положення ст. 10 Конституції України, як і інших статей розд. І «Загальні засади», можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її ст. 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом» (абзац 3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99).

У Рішенні від 22 квітня 2008 р. № 8-рп/2008 у справі про мову судочинства Конституційний Суд України зазначив, що «статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею, державними символами» (друге речення абзацу 1 підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини)⁸⁷.

Українська мова є мовою офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, у роботі й у діловодстві органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у судовому провадженні, а також у навчальному

87 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України та за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 15 Кодексу адміністративного судочинства України, статті 7 Цивільного процесуального кодексу України (справа про мову судочинства). Справа № 1-18/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

процесі в державних і комунальних навчальних закладах України. Держава повинна забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

Таким чином, українська мова, як державна, є обов'язковою на всій території України у державній сфері, а також в публічних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері освіти.

Дослідивши Закон в аспекті забезпечення балансу між вивченням і застосуванням державної мови і її вільним розвитком, використанням та захистом мов національних меншин і корінних народів України, Конституційний Суд України вказує на таке.

Освіта є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою прогресу суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору (абзаци 1, 2 преамбули Закону).

Конституційний Суд України підкреслює, що на рівні Закону передбачено засоби та механізми для реалізації особами, які належать до національних меншин та корінних народів України, права на вивчення мов відповідних національних меншин та корінних народів України разом із вивченням української мови як державної, оскільки вона є умовою свідомого об'єднання громадян у межах території України. У положеннях Закону, зокрема, вказується, що в Україні створюються рівні умови доступу до освіти; ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття освіти; право на освіту гарантується,

зокрема, незалежно від національності, мови спілкування (частина 2 статті 3). Право особи на освіту може реалізовуватися шляхом її здобуття на різних рівнях освіти, у різних формах і різних видах, у тому числі шляхом здобуття дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих; право на освіту не може бути обмежене законом; закон може встановлювати особливі умови доступу до певного рівня освіти, спеціальності (професії) (частини 3, 9 статті 3 Закону). Крім того, Закон встановлює перехідний період, який дає громадянам України можливість для адаптації до нового нормативного регулювання у сфері освіти.

Закон регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, визначає права та обов'язки фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Закон гарантує національним меншинам та корінним народам України право на вивчення рідної мови і передбачає вивчення державної української мови, що є однією з умов їх повноцінної інтеграції в українське суспільство. Неможливість вивчати державну мову перешкоджає соціалізації представників національних меншин та корінних народів України.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що мета Закону узгоджується з приписами Конституції України, оскільки забезпечує збалансований підхід до вивчення державної мови як засобу соціалізації особи та функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування на конституційних засадах і вивчення мов національних меншин та корінних народів України.

Згідно з Конституцією України законом визначається «застосування мов в Україні» (частина 5 статті 10) та «порядок застосування мов» (пункт 4 частини 1 статті 92). Засади функціонування державної мови і застосування мов національних меншин України визначені безпосередньо Конституцією України (статті 10, 11, 53 Основного Закону України).

Конституційний Суд України виходить із того, що застосування і функціонування державної мови в Україні нерозривно пов'язані з її вивченням, тобто з реалізацією кожною особою права на освіту.

Визначення в Законі засадничих питань мови в освітньому процесі в Україні відповідає конституційному статусу державної мови і узгоджується з юридичними позиціями Конституційного Суду України стосовно державної мови в Україні, відповідно до яких під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя; положення ч. 1 ст. 10 Конституції України, за яким «державною мовою в Україні є українська мова», «треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина 5 статті 10 Конституції України)» (абзац 1 пункту 3 мотивувальної частини та абзац 1 пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99).

Деталізація у Законі засад функціонування і застосування державної мови в Україні у процесі реалізації конституційного права людини на освіту забезпечує застосування державної мови в Україні, зокрема, як засобу соціалізації особи, що відповідає ст. 10 Конституції України.

Відповідно до ч. 3 ст. 10, ст. 11 Конституції України в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; держава сприяє, зокрема, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Згідно з чч. 1, 2 ст. 24 Основного Закону України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та

соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що Закон створює законодавчі передумови для ефективного функціонування і розвитку державної мови, можливості використання української мови в усіх сферах суспільного життя, у яких вона має бути обов'язковим засобом спілкування. Відповідно до цих законодавчих положень українська мова утверджується в конституційному статусі державної мови в Україні (стаття 10 Конституції України).

Конституційний Суд України зазначав, що «публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються, насамперед, сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). До сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до ч. 5 ст. 10 та п. 4 ч. 1 ст. 92 Конституції України визначаються законами» (абзац 4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99)⁸⁸.

Згідно із ст. 7 Закону мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова; особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини; це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідної національної меншини поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням українською мовою; особам, які належать до корінних народів України, гарантується право на навчання в

⁸⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови). Справа № 1-6/99. Рішення від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99. URL: <https://ips.ligazakon.net> doc...

комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідного корінного народу; це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідного корінного народу України поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням українською мовою (абзаци 1, 3, 4 частини 1); особливості використання мов в окремих видах та на окремих рівнях освіти визначаються спеціальними законами (частина 7).

Гарантована Конституцією України рівність усіх людей в їх правах і свободах означає необхідність забезпечення їм рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру для реалізації однакових за змістом та обсягом прав і свобод (абзац 5 підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 р. № 9-рп/2012).

Відповідно до ст. 7 Закону особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства (абзац 5 частини 1); заклади освіти забезпечують обов'язкове вивчення державної мови, зокрема заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти – в обсязі, що дає змогу провадити професійну діяльність у вибраній галузі з використанням державної мови; особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, іноземцям та особам без громадянства створюються належні умови для вивчення державної мови (частина 2); держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування, насамперед англійської мови, в державних і комунальних закладах освіти (частина 3); у закладах освіти відповідно до освітньої програми можуть викладатися одна або декілька дисциплін двома чи більше мовами – державною мовою, англійською мовою, іншими офіційними мовами Європейського Союзу (частина 4); держава гарантує кожному

громадянинові України право на здобуття формальної освіти на всіх рівнях (дошкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої), а також позашкільної та післядипломної освіти державною мовою в державних і комунальних закладах освіти (абзац 2 частини 1).

У зв'язку з відсутністю відповідного захисту власної етнокультурної ідентичності корінні народи України зазвичай перебувають у менш вигідному і більш уразливому становищі, а тому потребують захисту з боку держави, в якій вони проживають.

Ухваливши Закон, держава створила умови для повноцінної реалізації відповідних прав національних меншин, в тому числі корінних народів України, вивчати рідну мову, а також отримувати освіту державною мовою незалежно від походження, повноцінно реалізовувати визначені Конституцією України права: на працю (частина 1 статті 43); на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; на доступ до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38); на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина 4 статті 53); судовий захист (частина 1 статті 55) тощо. У такий спосіб забезпечується рівність кожної особи у реалізації вказаних прав незалежно від національності та мови спілкування.

Питання освітніх рівнів для навчання рідними мовами національних меншин чи їх вивчення, кількості годин такого навчання чи кількості годин для вивчення відповідної мови – прерогатива законодавця, оскільки за Основним Законом України його наділено відповідними повноваженнями у цій сфері (частина 5 статті 53, пункти 4, 6 частини 1 статті 92).

Конституція України зобов'язує державу в особі законодавчого органу гарантувати на рівні закону для вказаних категорій громадян право на навчання рідною мовою або на вивчення рідної мови, яке має реалізовуватися у державних і комунальних навчальних закладах

чи через національні культурні товариства. Законодавець у законі може з урахуванням історичних особливостей, рівня розвитку суспільства, економічних можливостей держави уточнювати зміст та обсяг цього конституційного права, передбачати й інші форми його реалізації. Конституція України не містить застережень щодо повноважень законодавця деталізувати на рівні закону конституційне право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на її вивчення.

Повноваження законодавця у частині закріплення на рівні законів правових механізмів реалізації конституційних прав не є абсолютними. Основний Закон України передбачає конституційні заборони, які обмежують можливість законодавчого органу приймати рішення, що ставили б під сумнів або нівелювали зміст конституційних прав і свобод.

Одним із елементів конституційного права на освіту Основний Закон України визначає право громадян, які належать до національних меншин, на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Тому конституційний припис, закріплений у ч. 5 ст. 53, визначає сутність змісту та обсяг права (як складової конституційного права на освіту) на навчання рідною мовою у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства чи на її вивчення у вказаних навчальних закладах або у національних культурних товариствах, яке гарантується на рівні закону.

Конституційний Суд України виходить з того, що у Законі врегульовано суспільні відносини реалізації конституційного права людини на освіту, у тому числі у частині гарантування прав національних меншин та корінних народів України на навчання чи вивчення мови відповідної національної меншини чи корінного народу України.

Отже, особам (у тому числі громадянам України), які належать до національних меншин України, Законом гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти, поряд із державною мовою

для здобуття дошкільної та початкової освіти, мовою відповідної національної меншини, а також на вивчення мови відповідної національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства.

Тобто у Законі не лише відтворюється зміст і обсяг конституційного права на освіту мовою відповідної національної меншини, яке визначено у ч. 5 ст. 53 Конституції України, а й передбачається його реалізація у двох формах: навчання рідною мовою (дошкільна і початкова) та вивчення рідної мови (на всіх рівнях загальної середньої освіти).

Закон не перешкоджає вивченню мов національних меншин, його положення спрямовані на створення для всіх громадян України умов, необхідних для оволодіння державною мовою з метою забезпечення в подальшому можливості здійснювати професійну діяльність в обраній галузі із застосуванням державної мови.

Конституційний Суд України зауважує, що Закон сприяє повноцінній реалізації конституційного права на освіту, яким можуть скористатися представники національних меншин. Визначене у Законі нормативне регулювання забезпечує реалізацію прав громадян в усіх сферах суспільного життя, у тому числі доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Визначивши Законом засадничі питання освіти в Україні, деталізуючи конституційне право на освіту, Верховна Рада України не вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України.

Проаналізувавши Закон на предмет його відповідності ст. 8 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що суть окремих оспорюваних положень Закону розкривається через лексичне значення слів та узгоджується з вимогою юридичної визначеності як складовою принципу верховенства права.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що Закон не суперечить вимогам ст.ст. 8, 9, 10, 11, 19, 22, 24, 53, 92 Конституції України.

У конституційному поданні автори клопотання наголошують, що під час прийняття Закону народні депутати України порушили процедуру його розгляду та ухвалення, що суперечить ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, ч. 5 ст. 83 Конституції України.

З огляду на зміст ч. 1 ст. 152 Конституції України Конституційний Суд України неодноразово підкреслював, що критерієм визнання актів неконституційними може стати, зокрема, порушення саме тих процесуальних вимог їх розгляду, ухвалення або набрання чинності, які встановлені Конституцією України, а не іншими нормативними актами (рішення від 28 лютого 2018 р. № 2-р/2018, від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018). Неконституційним може бути визнаний лише той нормативний акт Верховної Ради України, під час прийняття чи схвалення якого (або набрання ним чинності) було порушено процедурні вимоги, що встановлюються безпосередньо Конституцією України, а не іншими нормативними актами, зокрема Регламентом Верховної Ради України (Ухвала Конституційного Суду України від 17 вересня 2015 р. № 41-у/2015).

Конституційний Суд України, дослідивши матеріали справи, дійшов до висновку про відсутність порушень конституційної процедури розгляду та ухвалення Закону і набрання ним чинності.

На зазначеній вище конституційно-правовій основі вирішується проблема застосування мов національних меншин України. Гарантування національним меншинам України права на вільний розвиток, використання і захист їхніх мов відповідає змістові міжнародних договорів України.

Зокрема, Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р., ратифікована Україною 9 грудня 1997 р., зобов'язує держави створити у себе необхідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість розвивати свою мову (пункт 1 статті 5 Конвенції).

Як зазначається у Рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99 (справа про застосування української мови), виходячи з положень ст. 10 Конституції України та законів України щодо гарантування застосування мов в Україні, в тому числі

у навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальноосвітніх середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах є українська мова. При цьому у державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема ч. 5 ст. 53, та законів України, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин.

Це не повністю узгоджується з ключовими положеннями Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (5 листопада 1992 р.), ратифікованої Законом України від 15 травня 2003 р. «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (набула чинності для України з 1 січня 2006 р.). Відповідно до Закону положення зазначеної Хартії носять не рекомендаційний, а зобов'язальний характер і застосовуються до мов таких національних меншин України, як білоруська, болгарська, гагаузька, грецька, єврейська (іврит і ідиш), кримськотатарська, молдавська, німецька, польська, російська, румунська, словацька та угорська. Відповідно до цього Закону визначено ті заходи, які застосовуються стосовно кожної з вказаних мов. Зокрема, відповідно до підпункту (iii) п. 1 ст. 8 Хартії передбачається забезпечення надання дошкільної освіти (або суттєвої частини такої освіти) відповідними мовами «принаймні до дітей з тих сімей, які цього бажають і кількість яких вважається для цього достатньою». Відповідно до п «b» ст. 14 Хартії держава зобов'язується «в інтересах регіональних мов або мов меншин сприяти транскордонному співробітництву, зокрема між органами регіонального місцевого самоврядування, на території яких аналогічна мова використовується у такій самій або схожій формі, та розвивати таке співробітництво»⁸⁹.

При цьому, як зазначається у п. 5 цього Закону, «при застосуванні положень Хартії заходи, спрямовані на утвердження

⁸⁹ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (5 листопада 1992 року), ратифікована Законом України від 15 травня 2003 року «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (набула чинності для України з 1 січня 2006 року). URL: <https://ips.ligazakon.net> doc...

української мови як державної, її розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України, не вважаються такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку мов, на які відповідно до ст. 2 цього Закону поширюються положення Хартії»⁹⁰.

Необхідність інтеграції України в Європу та залучення її до надбань світової культури обумовлена турботою держави про розвиток мов міжнародного спілкування. Такими мовами вважаються перш за все офіційні мови ООН (англійська, російська, іспанська, китайська, французька) та робочі мови ООН (англійська, російська, іспанська, французька).

⁹⁰ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (5 листопада 1992 року), ратифікована Законом України від 15 травня 2003 року «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (набула чинності для України з 1 січня 2006 року). URL: <https://ips.ligazakon.net> doc...

V. Право на вищу освіту: міжнародна практика та конституційно-правові механізми її реалізації в Україні.

Конкретизація змісту права на вищу освіту, зафіксованого в міжнародних правових стандартах, в національному законодавстві, по-перше, безпосередньо пов'язана з існуючими на цей час політичними уявленнями щодо парадигми системи освіти, суспільних освітніх відносин; по-друге, з існуючою практикою та традиціями законотворчої діяльності; по-третє, з практикою регуляторної діяльності в державі взагалі та безпосередньо – у сфері освіти та вищої освіти.

Конституційно-правовим механізмом української системи вищої освіти є сукупність правових норм законів про освіту, інші закони, що регулюють певні аспекти освітньої діяльності, підзаконні нормативно-правові акти (НПА), які формують програмне бачення об'єкту законодавчого регулювання та відображають позицію державної влади у цій сфері суспільної діяльності, зобов'язуючи її всебічно підтримувати відповідні національно-правові стандарти. Сам стандарт повинен стати інструментом для переходу від абстракції нормативного стандарту до операційних (більш конкретних) рамок державної політики та програм. Він дозволяє сформувати своєрідний «суспільний договір» («стандарт, соціальний контракт»), який встановлює зміст і межі компетенції всіх учасників суспільних відносин у відповідній сфері та є важливим інструментом захисту в судовому та позасудовому порядку відповідних економічних, соціальних та культурних прав. Основою стандартів, як і національних доктрин освіти, є Конституція України, відповідні закони та НПА, які не тільки визначають, а й прогнозують основні напрямки розвитку цієї сфери суспільного життя.

Стратегічні орієнтири вищої освіти, фіксовані в українських НПА:

Освіта – основа розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорука майбутнього України. Вона є визначальним чинником політичної, соціально-економічної, культурної та наукової

життєдіяльності суспільства. Національна доктрина розвитку освіти (2002 р.)⁹¹.

Вища освіта – сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти. Закон України «Про вищу освіту» (2014 р.)⁹².

Вища освіта забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами ступенів вищої освіти відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації (частина 1 статті 42). Закон України «Про освіту» (1991 р.)⁹³.

Вища освіта – рівень освіти, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації.

...Повна вища освіта – освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра.

...Базова вища освіта – освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для

91 Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>.

92 Закон України «Про вищу освіту» (від 1 липня 2014 року № 1556-VII; редакція від 16.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 15...

93 Закон України «Про освіту» (від 23 травня 1991 року № 1060-XII; втратив чинність на підставі Закону № 2145-VIII від 05.09.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 10...

здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра.

...Неповна вища освіта – освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста. Закон України «Про вищу освіту» (2002 р.)⁹⁴.

Метою вищої освіти є здобуття особою високого рівня наукових та/або творчих мистецьких, професійних і загальних компетентностей, необхідних для діяльності за певною спеціальністю чи в певній галузі знань. Закон України «Про освіту» (2017 р.)⁹⁵.

Завданням (місією) вищої освіти в Україні є інтелектуальний, культурний і професійний розвиток особистості, формування якісного людського капіталу та згуртування суспільства для утвердження України як рівноправного члена європейської спільноти, розбудова ефективної інноваційної конкурентоспроможної економіки та забезпечення високих стандартів якості життя. Якісна характеристика вищої освіти України – конкурентоспроможна та соціально відповідальна така, що має високу довіру у суспільстві; формує фаховий та науково-освітній потенціал країни шляхом реалізації якісних освітніх програм, досліджень і соціальних проектів; інтегрована у європейський освітній та дослідницький простори; демонструє динамічний розвиток інституцій та академічних спільнот на принципах академічної свободи, університетської автономії, добросовісності та інклюзивності⁹⁶.

94 Закон України «Про вищу освіту» (від 17 січня 2002 року № 2984-III; втратив чинність на підставі Закону № 1556-VII від 01.07.2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 29...

95 Закон України «Про освіту» (від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII; редакція від 24.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 21...

96 Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. № 286-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/286-2022-%D1%80/sp:max50:nav7:font2#Text>.

Стратегічна ціль вищої освіти: «основні завдання* для реалізації цілі 2.4* «Забезпечення якості вищої освіти та розвиток освіти дорослих»: удосконалення системи управління закладами вищої освіти, забезпечення розвитку їх кадрового потенціалу; оптимізація мережі закладів вищої освіти, створення укрупнених регіональних університетів та університетів світового рівня; реалізація фінансової автономії закладів вищої освіти як складової їх економічної діяльності; розбудова внутрішньої та зовнішньої систем підвищення якості вищої освіти, забезпечення механізму і шляхів підвищення конкурентоспроможності закладів вищої освіти; інтеграція науки, освіти та бізнесу для забезпечення економічного зростання держави; розбудова гнучкої системи освіти дорослих, забезпечення розвитку неформальної освіти та заохочення до навчання протягом усього життя». Стратегія людського розвитку (2021)⁹⁷.

Сукупність стратегічних орієнтирів вищої освіти (мета, визначення, місія, завдання тощо), закладена в стратегію НПА, дозволяє наголосити, що: 1) кожне визначення побудовано індивідуально, у загальному категоріально-концептуальному вигляді, без єдиного стандарту побудови правового терміну*; 2) держава перш за все опікується завданнями регулювання національних систем освіти та вищої освіти, їх інституційно-інфраструктурної складової; 3) терміни сформовано переважно у вигляді категорій, які орієнтовано перш за все на державних та загальних суспільних інтересах, пов'язаних із здобуттям освіти та вищої освіти; 4) питання забезпечення прав людини на освіту (RtE) та вищу освіту (RtHE) у вигляді правових визначень поки що не здійснено. Вищезазначене є перш за все наслідком формалізації законотворчої діяльності,

*Серед сукупності з 15 індикаторів результативності досягнення цілі 2 лише один стосується вищої освіти: «збільшення частки випускників закладів вищої освіти, зайнятих на посадах чи у сферах, що вимагають вищої освіти».

*Стратегічна ціль 2. Розбудова освіченого, добросесного, інклюзивного та інноваційного суспільства, в якому кожен громадянин має рівні можливості для навчання та розвитку, а наука є складовою економічного зростання.

⁹⁷ Стратегія людського розвитку: Указ Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/225/2021/sp:max50:nav7:font2#n11>.

*Зазначене є причиною недостатньої методичної та методологічної бази як законотворчої роботи в цілому, так і діяльності із стратегічного управління освітою.

пов'язаної із регулюванням освітніх правовідносин, визначенням стратегічних орієнтирів і цілей освіти у вигляді категорій та концепцій, а також відокремлення регуляторної політики у цій сфері суспільних відносин від чіткого визначення цінностей прав і свобод людини, як головної мети законодавчого регулювання.

На сьогодні, незважаючи на декларативний характер прихильності державної влади до глобального та європейського вектору розвитку вищої освіти, терміни як і сукупність правових норм, що відображені в загальноприйнятій національній системі і регулюють відповідні суспільні відносини, є достатніми для організації вищої та післядипломної освіти в Україні.

Зазначимо, що законодавче забезпечення національної системи освіти відбувається з обмеженою системністю, з ознаками фрагментарності запровадження ключових правових норм. Це, по-перше, демонструється практикою ініціювання підготовки* та прийняття освітніх законопроектів, їх послідовністю. По-друге, через вади законопроектної діяльності, що пов'язані з стратегічним проектуванням законів; виникають проблеми із запровадженням регуляторних норм, які за своїм змістом можуть змінювати суть того чи іншого закону. Так, у наступні закони України вносились зміни та доповнення: Про освіту (2017 р.) – 24 законами; Про повну загальну середню освіту (2020 р.) – 8 законами; Про професійну (професійно-технічну) освіту (1998 р.) – 23 законами (з них – 3 у 2018 р., 2 – у 2022 р.); Про фахову передвищу освіту (2019 р.) – 11 законами; Про вищу освіту (2014 р.) – 48 законами (з них – 7 у 2020 р., 7 у 2021 р., 5 у 2022 р.) тощо.

Фактично, сукупність освітніх законів України стала сферою національного законодавства, яка дуже швидко змінюється у відповідності з нормами європейської спільноти, в яку Україна після гармонізації свого законодавства має бути прийнята.

*Переважна частина законопроектів про освіту в період, що розглядається, подавалась лише одним з чотирьох конституційно визначених суб'єктів законодавчої ініціативи – народними депутатами України, без зазначення їх авторського складу (як це передбачає парламентський Регламент), тобто з «анонімним» авторством.

У зв'язку з цим варто зауважити, що право на вищу освіту (Right to Higher Education) визнається міжнародним правом важливою складовою універсальних прав людини. Загальна декларація прав людини (1948 р.) зазначає, що «вища освіта повинна бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного» (стаття 26)⁹⁸. Конвенція ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією в освіті (1960 р.) встановлює, що «держави-учасниці (...) зобов'язуються (...) формулювати, розвивати і застосовувати національну політику, яка методами, що відповідають обставинам і національним звичаям, буде прагнути сприяти рівності можливостей і ставлення в питаннях освіти і, зокрема, (...) робити вищу освіту доступною для всіх на основі індивідуальних здібностей» (стаття 4)⁹⁹. У Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, прийнятому в 1966 р., йдеться далі про те, що вища освіта має бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного вжиттям всіх необхідних заходів, і, зокрема, шляхом поступового запровадження безплатної освіти» (стаття 13(2)(с))¹⁰⁰.

RtHE також гарантується договорами, спрямованими на конкретні групи людей. Конвенція про права дитини, прийнята в 1989 р. (застосовується до дітей віком до 18 років), передбачає, що держави «зроблять вищу освіту доступною для всіх на основі здібностей усіма відповідними засобами» (стаття 28(1) (с))¹⁰¹. Стаття 10 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок в сфері освіти зазначає, що «держави-учасниці вживають усіх належних заходів для усунення дискримінації щодо жінок, щоб забезпечити їм рівні права з чоловіками у сфері освіти і, зокрема, забезпечити на основі рівності чоловіків і жінок: а) однакові умови для професійної діяльності та професійної орієнтації, для доступу до

98 Загальна декларація прав людини (10.12.1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

99 UNESCO. 1960. Convention against Discrimination in Education. URL: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-against-discrimination-education>.

100 Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966): ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

101 Конвенція про права дитини (1989): ратифіковано Постановою ВР № 789-XII від 27.02.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text.

навчання та отримання дипломів у навчальних закладах усіх категорій як у селі, так і в місті; ця рівність забезпечується в дошкільній, загальній, технічній, професійній і вищій технічній освіті, а також у всіх видах професійної підготовки»¹⁰². Конвенція про права людей з інвалідністю (2006 р.) далі встановлює, що «держави-учасниці забезпечують, щоб особи з інвалідністю могли мати доступ до загальної вищої освіти, професійного навчання, освіти для дорослих і навчання протягом усього життя без дискримінації та нарівні з іншими. Із цією метою держави-учасниці забезпечують, щоб для осіб з інвалідністю забезпечувалося розумне пристосування» (стаття 24(5))¹⁰³.

У 2019 р. країни-члени ЮНЕСКО прийняли перший договір ООН у сфері вищої освіти глобального масштабу – Глобальну конвенцію про визнання кваліфікацій у сфері вищої освіти, яка спрямована на сприяння міжнародній академічній мобільності та праву осіб мати підтвердження відповідної кваліфікації вищої освіти, оціненої у справедливий, прозорий та недискримінаційний спосіб. Конвенція також містить конкретні положення щодо сприяння визнанню кваліфікацій біженців, навіть у випадках відсутності документальних підтверджень¹⁰⁴. Прийняття Конвенції відбулося майже через три десятиліття після прийняття Рекомендації ЮНЕСКО щодо визнання досліджень і кваліфікацій у вищій освіті (1993 р.), метою якої було сприяти міжрегіональному співробітництву у сфері визнання досліджень і кваліфікацій. Крім того, існує Рекомендація МОП/ЮНЕСКО щодо статусу викладацького складу вищих навчальних закладів (1997 р.), присвячена цій професійній групі, яка є важливою складовою кваліфікації закладів вищої освіти.

102 Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (редакція від 06.10.1999). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text.

103 Конвенція про права осіб з інвалідністю, ратифікована Законом України № 1767-VI від 16.12.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text.

104 Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education (2019). URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373602.locale=en>.

На регіональному рівні в 1970-х р. країни-члени ЮНЕСКО прийняли п'ять регіональних конвенцій і одну міжрегіональну конвенцію для сприяння визнанню кваліфікацій вищої освіти та співпраці в регіонах. До них належать Регіональна конвенція про визнання досліджень, дипломів і ступенів у сфері вищої освіти в Латинській Америці та Карибському басейні (Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean, 1974); Міжнародна конвенція про визнання досліджень, дипломів і ступенів у сфері вищої освіти в арабських і європейських державах Середземного моря (International Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab and European States bordering on the Mediterranean, 1976); Конвенція про визнання досліджень, дипломів і ступенів у сфері вищої освіти в арабських державах (Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab States, 1978); Конвенція про визнання досліджень, дипломів і ступенів щодо вищої освіти в державах, що належать до європейського регіону (Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees Concerning Higher Education in the States Belonging to the Europe Region, 1979); Регіональна конвенція про визнання досліджень, сертифікатів, дипломів, ступенів та інших академічних кваліфікацій у вищій освіті в африканських державах (Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education in the African States, 1981); Регіональна конвенція про визнання досліджень, дипломів і ступенів у сфері вищої освіти в Азії та Тихоокеанському регіоні (Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas, and Degrees in Higher Education in Asia and the Pacific, 1983).

Новий ландшафт вищої освіти, викликаний зростанням кількості студентів, мобільністю студентів і різноманітністю положень, змусив держави-члени ЮНЕСКО переглянути п'ять регіональних конвенцій, прийнявши п'ять конвенцій «другого покоління». До них належать Конвенція про визнання кваліфікацій із вищої освіти в європейському

регіоні, відома як «Лісабонська конвенція» (Recognition of Qualifications Concerning Higher Education in the European Region, «Lisbon Convention», 1997); переглянута Азіатсько-Тихоокеанська регіональна конвенція про визнання кваліфікацій у сфері вищої освіти, відома як «Токійська конвенція» (Revised Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education, «Tokyo Convention», 2011); переглянута Конвенція про визнання досліджень, сертифікатів, дипломів, ступенів та інших академічних кваліфікацій у сфері вищої освіти в африканських державах, відома як «Аддіська конвенція» (Revised Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and Other Academic Qualifications in Higher Education in African States «Addis Convention», 2014); Регіональна конвенція про визнання досліджень, дипломів і ступенів у сфері вищої освіти в Латинській Америці та Карибському басейні, відома як «Буенос-Айресська конвенція» (Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean, known as the «Buenos Aires Convention», 2019); а також переглянута Конвенція про визнання досліджень, дипломів і ступенів у сфері вищої освіти в арабських державах (Revised Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab States, 2022). Всі зазначені конвенції безпосередньо стосуються права на вищу освіту, а також прав людини з вищою освітою на працю.

Важливим для завдань проведення аналізу стану справ з реалізації права на вищу освіту (RtHE) є формування на першому етапі переліку суб'єктів суспільних відносин у цій сфері, а саме: 1) носіїв (власників) цих прав; 2) органів державної влади та інститутів громадянського суспільства – регуляторів правовідносин; 3) інституцій, що здійснюють діяльність з надання послуг з вищої освіти; 4) інституцій, що забезпечують законне виконання цих прав.

Зазначимо, що в практиці законодавчої діяльності та наукових дослідженнях виділяються наступні сфери регулювання RtHE, які залежать від позиції власників цих прав та інших суб'єктів

правовідносин на конкретній стадії освітньої діяльності («життєвого шляху»):

1) вступника: право на вищу освіту (RtHE), що перш за все розуміється як право доступу до здобуття вищої освіти (див., наприклад, ст. 4 «Право на вищу освіту» Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.);

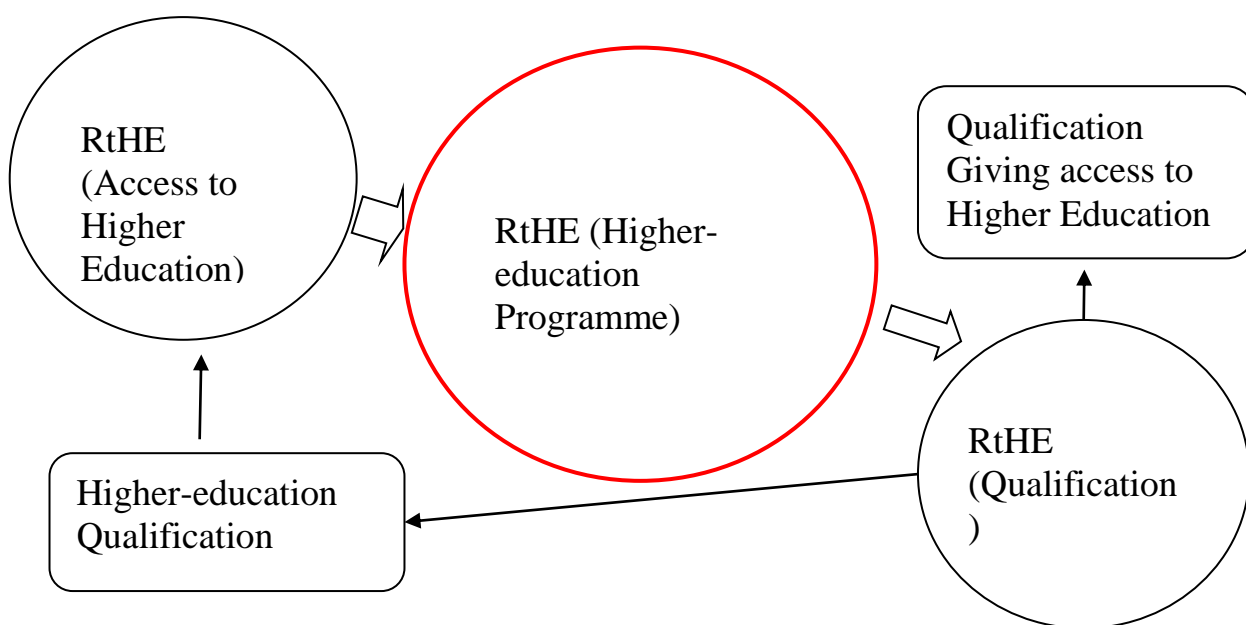
2) здобувача вищої освіти: прав та обов'язків особи під час (в процесі) виконання здобувачем вищої освіти відповідної освітньої програми;

3) випускника: присудження ступеня вищої освіти та присвоєння відповідної кваліфікації, їх працевлаштування.

Тобто, можна визнавати складну структуру RtHE, яка на верхньому рівні складається з наступних стадій освітньої діяльності: 1) на доступ та прийом до вищої освіти (RtHE (Access to Higher Education)); 2) протягом здобуття освітньої програми (RtHE (Higher-education Programme)); 3) повного або часткового визнання кваліфікації (RtHE (Qualification) з метою допуску до отримання наступного рівня вищої освіти (Higher-education Qualification) чи пошуку варіанту працевлаштування (Qualification Giving access to Higher Education), представлену на рис. 1.

Рис. 1.

Схема зміни RtHE за стадіями освітньої діяльності



Варто наголосити, що концепцією українського законодавства виділяється три види освіти: формальна, неформальна та інформальна. Відповідно до цієї концепції право на освіту реалізується в багатоступеневій системі освіти з 8 складників (частина 1 статті 10 Закону України «Про освіту») та 12 рівнів освіти (частина 2 статті 10 Закону України «Про освіту»). Однак, концепція здобуття освіти на рівнях вищої освіти: початковому (короткий цикл), першому (бакалаврському), другому (магістерському) та третьому (освітньо-науковому / освітньо-творчому) є виключно формальною, прив'язаною до закладів вищої освіти¹⁰⁵.

Цікавим в цьому сенсі є виділення двох груп права на вищу освіту (RtHE): «академічні права – права осіб на продовження навчання» та «професійні права – права осіб на професійну діяльність, підтверджені документом про вищу освіту державного зразка»¹⁰⁶.

Положення про RtE та RtHE, сформульовані в міжнародних документах, були задумані не як теоретичні чи ідеологічні, а як такі, що мають бути стандартом, який потрібно конкретизувати в національному законодавстві. Внутрішня імплементація ратифікованих міжнародних інструментів з прав людини вимагає створення основи та умов для здобуття та стабільності безкоштовної, інклюзивної, справедливої та якісної освіти шляхом створення національних правових та політичних рамок, конкретних національних заходів, у тому числі щодо RtHE. Оскільки право на вищу освіту (RtHE) не є статичним, постає ключове питання, як застосувати існуючу систему до сьогодишнього контексту, беручи до уваги тенденції, поточні та постійні виклики, аналізуючи приклади конкретних країн і посилаючись на спостереження ООН і національне право.

¹⁰⁵ Закон України «Про освіту» (від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII; редакція від 24.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 21...

¹⁰⁶ Порядок проходження атестації для визнання здобутих кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання в системі вищої освіти, здобутих на тимчасово окупованій території України після 20.02.2014: Наказ МОН України від 19.05.2016 № 537 (редакція від 06.07.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0793-16#Text>.

Розглянемо ключові принципи виходячи з правових міжнародних та українських документів.

I. Концепція 4As мала б бути ключовою сукупністю принципів, сформульованих Комітетом ООН з економічних, соціальних і культурних прав, адаптованих до специфіки вищої освіти.

Сукупність принципів RtHE в концепції 4As

<p>1.1. Наявності (Availability) – має бути доступна достатня кількість діючих закладів вищої освіти (ЗВО) і освітніх програм.</p>
<p>1.2. Доступності (Accessibility) – заклади вищої освіти і освітні програми мають бути доступними для всіх без дискримінації. Доступність має чотири аспекти:</p> <p>Відсутність дискримінації (Non-discrimination) – вища освіта має бути доступною для всіх, зокрема для найбільш уразливих груп, юридично та фактично, без дискримінації за будь-якою із заборонених ознак.</p> <p>Фізична доступність (Physical Accessibility) – вища освіта має бути безпечно фізично досяжною – географічно або технологічно (наприклад, доступ до «дистанційного навчання»).</p> <p>Економічна доступність (Economic Accessibility) – вища освіта має бути економічно доступною (зокрема – поступово запроваджуватися безкоштовна вища освіта).</p> <p>Доступність безпечного освітнього середовища (Adaptability of a Safe Educational Environment).</p>
<p>1.3. Прийнятності (Acceptability) – форма та зміст вищої освіти, включаючи освітні програми та методи навчання, мають бути прийнятними для здобувачів вищої освіти залежно від офіційних цілей вищої освіти і стандартів вищої освіти.</p>
<p>1.4. Адаптивності (Adaptability) – вища освіта має бути гнучкою, спроможною до пристосовування до потреб економік та суспільств (суспільних груп), розвиватися і реагувати на потреби здобувачів вищої освіти.</p>

II. Доступ до вищої освіти (Access to Higher Education). Друга частина принципів забезпечення RtHE також формується на основі

міжнародно-правових стандартів, пов'язаних із реалізацією прав на доступність вищої освіти на основі зобов'язань: рівності та відсутності дискримінації, безкоштовності, забезпечення доступу на основі заслуг і здібностей.

Доступність до вищої освіти є однією з найважливіших складових загального права на освіту (RtE): за статистичними даними 2/3 випускників 11 (12) класів закладів загальної середньої освіти продовжили навчання в українських закладах вищої освіти (64,15%), ще 2,39% продовжили навчання за кордоном (статистичні дані 2021 р.)¹⁰⁷.

Сукупність принципів, що реалізують право на доступ до вищої освіти, сформованих в міжнародно-правових стандартах, є основою діяльності у сфері вищої освіти. Зобов'язання зробити вищу освіту доступною для всіх на основі здібностей і гарантувати недискримінацію закріплено як у ст. 4 Конвенції ЮНЕСКО проти дискримінації в освіті, так і в ст. 13 (2)(е) Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Гарантування цих принципів складає мінімальні основні зобов'язання держав, які потрібно реалізувати. Мінімальні основні зобов'язання викладаються для забезпечення задоволення принаймні мінімальних основ RtE¹⁰⁸.

Однак, виконання цих зобов'язань в національних практиках є складним завданням і вступники (абітурієнти) багатьох країн мають серйозні перешкоди в доступі до вищої освіти. Фактично, держави в межах міжнародних зобов'язань повинні підтримувати національні політики із забезпечення доступу до вищої освіти на основах рівності та відсутності дискримінації, безкоштовної вищої освіти та доступу до неї на основі заслуг і здібностей.

Право на рівність і недискримінацію є основними принципами прав людини, які прямо застосовуються до вищої освіти. Розглянемо застосування цих принципів до вищої освіти загалом, а також у

107 Освітні управлінські індикатори розвитку освіти (Solid Info). URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/DODATOK-A-INDIKATORI_.pdf.

108 UNESCO & RTE. 2019. Right to education handbook. Paris, UNESCO. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366556>.

конкретних випадках, пов'язаних із специфікою їх використання у вразливих, маргіналізованих і знедолених групах вступників.

Конвенція ЮНЕСКО проти дискримінації в освіті (1960 р.), ратифікована Україною 19.12.1962 р. встановлює, що «термін «дискримінація» включає будь-яку відмінність, виключення, обмеження чи перевагу, які, ґрунтуючись на расі, кольорі шкіри, статі, мові, релігії, політичних чи інших поглядах, національному чи соціальному походженні, економічному стані або народженні, має на меті або наслідком зведення нанівець або порушення рівності в освіті^{*}, зокрема: а) позбавляти будь-яку особу чи групу осіб доступу до освіти будь-якого типу чи рівня; б) обмеження будь-якої особи чи групи осіб освітою нижчого рівня; с) відповідно до положень ст. 2 цієї Конвенції, створення або підтримка окремих освітніх систем або закладів для осіб або груп осіб; або d) заподіяння будь-якій особі або групі осіб умов, несумісних з гідністю людини»¹⁰⁹.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) надає вказівки щодо розуміння та тлумачення вищезазначених принципів. По-перше, законодавство, яке дискримінує окрему особу чи групу за будь-якою із заборонених ознак, або невирішення фактичної дискримінації є порушенням права на освіту. По-друге, CESCR підкреслює, що «заборона дискримінації (...) не залежить ні від поступового впровадження, ні від наявності ресурсів; вона повністю і безпосередньо застосовується до всіх аспектів освіти та охоплює всі міжнародно заборонені ознаки дискримінації» (пункт 31). Крім того, CESCR пояснює, що тимчасові заходи, спрямовані на досягнення «рівності для чоловіків і жінок, а також для груп, що перебувають у несприятливому становищі, не є порушенням права на недискримінацію (...), доки такі заходи не призводять до збереження нерівних чи окремих умов, стандартів для різних груп і за умови, що

^{*}Для цілей Конвенції термін «освіта» стосується всіх типів і рівнів освіти та включає доступ до освіти, рівень і якість освіти, а також умови, за яких вона надається.

109 UNESCO. 1960. Convention against Discrimination in Education. URL: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-against-discrimination-education>.

вони не будуть продовжені після досягнення цілей, заради яких вони були прийняті» (пункт 32). Нарешті, CESCR пояснює, що принцип недискримінації застосовується до всіх людей шкільного віку, включаючи негромадян, і незалежно від їх правового статусу (пункт 34)¹¹⁰.

В політиці забезпечення права на вищу освіту (RtHE) широко використовується інструментарій позитивної дискримінації (Positive Discrimination), що передбачає надання преференцій окремим категоріям здобувачів вищої освіти. Доктрина афінмативної дії (Affirmative Actions) або «позитивної дискримінації», не будучи дискримінацією за своєю суттю, є предметом численних дискусій як політичний засіб, що загрожує породженням так званої зворотної дискримінації. Ключовим позитивним моментом цієї доктрини є масштабна активізація соціальних ліфтів, що зазвичай дозволяє особам з окремих соціальних груп (перш за все, що визнані вразливими групами) реалізувати перспективи досягати вищих статусних позицій у конкретній системі.

Українське законодавство у суспільних відносинах (зокрема – в освіті) проголошує рівні права і свободи, а також рівні можливості для їх реалізації для всіх та забороняє дискримінацію в наступних формах: прямої дискримінації; непрямой дискримінації; підбурювання до дискримінації; пособництва у дискримінації; утиску (частина 1 статті 5)¹¹¹, однак допускає їх у певних правомірних діях.

В основу української державної політики щодо запобігання та протидії дискримінації закладено такі терміни¹¹²:

Дискримінація – ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших

110 CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights). 1999. General Comment № 13 on the right to education, Doc. E/C.12/1999/10. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c22.pdf>.

111 Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI (редакція від 30.05.2014) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17/sp:max50:nav7:font2#Text>.

112 Там само.

переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Позитивні дії – спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності у можливостях для особи та/або групи осіб реалізовувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією і законами України.

Не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують права та свободи інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, стосовно яких застосовуються позитивні дії, а саме: спеціальний захист з боку держави окремих категорій осіб, які потребують такого захисту; здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності окремих груп осіб, якщо такі заходи є необхідними; надання пільг та компенсацій окремим категоріям осіб у випадках, передбачених законом; встановлення державних соціальних гарантій окремим категоріям громадян; особливі вимоги, передбачені законом, щодо реалізації окремих прав осіб (частина 3 статті 6).

Зазвичай наголошують на тому, що застосування інструментарію позитивної дискримінації повинно супроводжуватися: 1) чітким встановленням статусу цих осіб; 2) формуванням спеціальних (локальних) правових режимів преференцій, з урахуванням реального забезпечення протидії зловживанням цими преференціями; 3) визначенням бар'єрів, обмежень та компенсацій осіб, що підпадають під ефект «зворотної дискримінації» – обмеження відповідних прав іншим членам суспільства наявністю переваг локальним групам осіб.

Тому Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.) у ст. 10(a) сформульовані конкретні зобов'язання, пов'язані із забезпеченням рівності між чоловіками та жінками у вищій освіті. Розвиваючи положення Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок Committee on the Elimination of Discriminations against Women (CEDAW) рекомендував державам для усунення дискримінації щодо жінок у сфері вищої освіти: підвищити професійну мобільність жінок у закладах вищої освіти шляхом надання грантів та/або стипендій для отримання вищої освіти, запровадити стимули їх утримання; збільшити кількість жінок на керівних посадах на всіх рівнях освіти, особливо професорів університетів у всіх галузях; забезпечувати гендерний паритет на посадах в університетах; розробляти політику та встановлювати квоти для рівного представництва жінок у керівних органах закладів вищої освіти, таких як сенати та ради, а також у дослідницьких органах (пункт 75)¹¹³.

Українське законодавство, імплементуючи зобов'язання щодо забезпечення прав жінок, активно вноормовує також гендерний аспект права на вищу освіту (RtHE). Окрім загальних норм законів про освіту, законів про дискримінацію, прийнято низку законів та підзаконних НПА з гендерних питань, які також містять норми, що регулюють права жінок у вищій освіті. Так, ст. 21 Закону про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків встановлює два рівні відповідальності: 1) держава забезпечує рівні права та можливості жінок і чоловіків у здобутті освіти; 2) заклади освіти забезпечують: рівні умови для жінок і чоловіків під час вступу до навчальних закладів, оцінки знань, надання грантів, позик студентам; підготовку та видання підручників, навчальних посібників, вільних від стереотипних уявлень про роль жінки і

113 CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women). 2017. General recommendation № 36 (2017) on the right of girls and women to education, Doc. CEDAW/C/GC/36. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-36-2017-right-girls-and>.

чоловіка; виховання культури гендерної рівності¹¹⁴. Урядом також затверджена Державна стратегія забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 р. та план з її реалізації на 2022-2024 рр.¹¹⁵

Сучасний стан справ: в українських закладах вищої освіти (ЗВО) на початок 2021/22 навчального року навчалися 563,0 тис. жінок, що складало 53,8% загальної кількості студентів (для порівняння на початок 2019/20 навчального року – 650,78 тис. – 51,4%). Разом з тим, за регіонами були значні розбіжності: найбільша питома вага жінок-студентів була в ЗВО Закарпатської обл. – 63,4%, Рівненської обл. – 60,5% та Чернівецької обл. – 59,3%; найменша – Херсонської обл. – 36,1%. Індекс гендерного паритету* серед студентів ЗВО України на початок 2021/22 навчального року складав: для бакалаврату – 1,146 тис; (для порівняння на початок 2018/19 н.р. – 1,081; 2014/2015 н.р. – 1,083); для магістратури – 1,431 (відповідно – 1,277 та 1,296); для докторантури, або її еквівалента – 0,881 (1,036 і 1,469). Варто зазначити, що й представництво жінок у викладацькому складі ЗВО було теж на високому рівні, зокрема на початок 2021/22 навчального року нараховувалось 65,3 тис. науково-педагогічних працівників – жінки (58,9%)¹¹⁶. Згідно зі звітом «Вибір вищої освіти: гендерний аналіз» до ЗВО зараховується майже однакова кількість випускниць та випускників закладів загальної освіти. Однак спостерігаються диспропорції часток дівчат та хлопців за спеціальностями. Так, за STEM-спеціальностями (наука, технології, інженерія, математика) навчається 23% дівчат, при цьому майже 13% з них навчаються за медичними спеціальностями; серед тих, хто навчається на

114 Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV (редакція від 07.01.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2866-15/sp:max50:nav7:font2#Text>.

115 Державна стратегія забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та операційний план з її реалізації на 2022-2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.08.2022 № 752-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2022-%D1%80#Text>.

*Співвідношення кількості осіб жіночої статі до кількості осіб чоловічої статі, розраховане за методикою ЮНЕСКО.

116 Джерело даних: Вища освіта в Україні в 2021 р. Статистична інформація. К.: Держстат. 2022.

математичних спеціальностях – 25% дівчат. Зазначаючи брак ініціатив, які були б спрямовані на подолання гендерної нерівності в освіті, в тому числі вищій, пропонується провести гендерний аудит закладів освіти та затвердити план дій, а саме Стратегії впровадження гендерної рівності у сфері освіти¹¹⁷. Зауважимо, що Національна система показників гендерної статистики включає 115 показників, зокрема із статистики освіти та вищої освіти, згідно з якими формується моніторинговий звіт індикаторів гендерної рівності в Україні¹¹⁸.

Формальне визнання таких індикаторів є першим бар'єром в реалізації RtNE. Це стосується і Конвенції про права осіб з інвалідністю (2006 р.) встановлює, що держави повинні забезпечити людям з інвалідністю доступ до вищої освіти нарівні з іншими, забезпечуючи для осіб з інвалідністю розумне пристосування (стаття 24(5))¹¹⁹. Комітет з прав людей з інвалідністю (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) пропонує тлумачення у Загальному коментарі № 4 щодо права на інклюзивну освіту (2016 р.) як державні зобов'язання реалізовувати право людей з інвалідністю на освіту шляхом забезпечення системи інклюзивної освіти на всіх рівнях, включаючи вищу освіту (пункт 8), доступ до вищої освіти має забезпечуватися без дискримінації та нарівні з іншими, що потребує виявлення та усунення фізичних, мовних, комунікаційних, фінансових, правових та інших бар'єрів (пункт 37)¹²⁰. CRPD виділяв наступні бар'єри доступу та здобуття вищої освіти: 1) викладання в спеціальних класах/школах може обмежити доступ до вищої освіти або до певних галузей навчання та професійних ступенів; 2)

117 Жерьобкіна Т., Куделя М., Слободян О. Вибір вищої освіти: гендерний аналіз. 2019. Cedos. URL: https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/vybir-vyshhoi-osvity_gendernyj_analiz.pdf.

118 Індикатори для моніторингу гендерної рівності в Україні. Моніторинговий звіт 2021. К.: Держстат України. URL: https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/2021_Indukator-Monitor.pdf.

119 Конвенція про права осіб з інвалідністю, ратифікована Законом України № 1767-VI від 16.12.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text.

120 CRPD (Committee on the Rights of Persons with Disabilities). 2016. General Comment № 4 on the right to inclusive education, Doc. CRPD/C/GC/4. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-4-article-24-right-inclusive>.

незалежно від інтелектуальних здібностей дітей з обмеженими можливостями, як правило, скеровують до професійної підготовки, а не до вищої освіти; 3) обмеження можливостей в доступі до об'єктів інфраструктури, таких як інклюзивне середовище, будівлі, навчальні матеріали, послуги тощо; 4) обмеження доступу до інформаційних продуктів та комунікаційних технологій та ін.; 5) відсутність ефективної підтримки для студентів з обмеженими можливостями тощо.

Реалізуючи останню із вищезазначених рекомендацій, в Україні сформовано відповідний механізм доступу до вищої освіти, до якого входить сукупність спеціальних умов, що створюються для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання¹²¹ відповідно до переліку захворювань та патологічних станів, що можуть бути перешкодою для проходження зовнішнього незалежного оцінювання¹²².

Окрім осіб з інвалідністю українське законодавство розширило перелік умов для вступників та здобувачів вищої освіти, які потребують особливої соціальної підтримки, що дуже важливо в умовах військових дій.

Окремими законами України надаються особливі умови для вступу до закладів вищої освіти, зведений перелік пільгових категорій вступників та інструментів для їх підтримки зазвичай формується щорічно у відповідних Умовах прийому на навчання для здобуття вищої освіти. Зазначений механізм постійно оновлюється, розширюючи як сам перелік пільговиків, так і інструментарій їх підтримки. Так, протягом останніх років такими Умовами окрім

121 Перелік особливих (спеціальних) умов, що створюються для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання: Наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 29.08.2016 № 1027/900 (редакція від 05.04.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1707-16#n8>.

122 Перелік захворювань та патологічних станів, що можуть бути перешкодою для проходження зовнішнього незалежного оцінювання: Наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 29.08.2016 № 1027/900 (редакція від 05.04.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1707-16#n8>.

права на першочергове зарахування у вищі заклади освіти було запроваджено новий вид RtHE – т.з. право на зарахування за 5 квотами: 1) квота для іноземців – частина бюджетних місць для прийому вступників з числа: іноземців, відповідно до міжнародних договорів України; закордонних українців, статус яких засвідчено посвідченням закордонного українця і які не проживають постійно в Україні; 2) квота-1 – для вступників, що мають право на вступ на основі вступних іспитів та дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування; 3) квота -2 – для вступників, що мають право на вступ на основі вступних іспитів, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, тимчасово окупованій території окремих районів Донецької та Луганської областей, території населених пунктів на лінії зіткнення; 4) квота-3 – частина регіонального замовлення, яка може бути використана державним або комунальним закладом вищої освіти для прийому на навчання осіб, які здобули її в закладах освіти на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 5) квота-4 – для вступників, що мають право на першочергове зарахування до закладів вищої (фахової передвищої) медичної, мистецької та педагогічної освіти за державним (регіональним) замовленням осіб, які уклали угоду про відпрацювання не менше трьох років у сільській місцевості або селищі міського типу¹²³.

Фактично, підзаконними нормативно-правовими актами сформовано механізм права на «спеціальні умови участі у конкурсному відборі під час вступу для здобуття вищої освіти» для груп вступників: 1) на основі повної загальної середньої освіти: 1.1) зарахування за співбесідою: а) особи з інвалідністю внаслідок війни відповідно до ст. 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (зокрема на основі освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста, освітньо-професійного ступеня фахового молодшого бакалавра, освітнього

123 Умови прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2022 році: Наказ Міністерства освіти і науки України від 13.10.2021 р. № 1098 (втрата чинності від 03.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1542-21#Text>.

ступеня молодшого бакалавра); б) особи, яким Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» надано право на прийом без екзаменів до державних закладів вищої освіти за результатами співбесіди; в) особи з інвалідністю, які неспроможні відвідувати заклад освіти (за рекомендацією органів охорони здоров'я та соціального захисту населення); 1.2) участь у конкурсному відборі за вступними іспитами (замість зовнішнього незалежного оцінювання): а) особи, визнані постраждалими учасниками Революції Гідності, учасниками бойових дій, зокрема ті з них, які проходять військову службу (крім військовослужбовців строкової служби); б) особи, яким за рішенням регламентної комісії при регіональному центрі оцінювання якості освіти відмовлено в реєстрації для участі в 2022 р. в зовнішньому незалежному оцінюванні через неможливість створення особливих (спеціальних) умов; в) особи, які в 2022 р. не брали участі в основній та додатковій сесіях зовнішнього незалежного оцінювання з певного(их) навчального(их) предмета(ів) через наявність захворювання або патологічного стану; г) особи, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія окремих районів Донецької та Луганської областей, територія населених пунктів на лінії зіткнення, тимчасово окупована територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (які не зареєстровані як внутрішньо переміщені особи) або переселилися з неї після 01.01.2022 р.; д) особи, звільнені з військової служби починаючи з 01.12.2021 р. включно; е) громадяни України, які здобули повну загальну середню освіту за кордоном у період між 01.09.2021 р. та 30.11.2022 р. тощо¹²⁴.

Фактично, умовами прийому щорічно формується перелік груп осіб, яким надається спеціальна підтримка та інструментарій цієї підтримки, що створюють відповідні правові режими доступу до вищої освіти.

124 Умови прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2022 році: Наказ Міністерства освіти і науки України від 13.10.2021 р. № 1098 (втрата чинності від 03.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1542-21#Text>.

Етнічні, мовні, релігійні та національні меншини загалом залишаються недостатньо представленими у вищій освіті порівняно з їхньою часткою населення в цілому. Зокрема CESCR висловив особливу стурбованість у своїх заключних зауваженнях щодо недостатньої представленості ромської меншини в Україні: «Комітет також стурбований стабільно високим рівнем неписьменності серед ромського населення, високим рівнем відсіву ромських дітей у середній освіті та недостатньою представленістю ромських дітей у середній та вищій освіті»¹²⁵.

Відтак до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, але виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою¹²⁶.

Українське законодавство приділяє увагу праву на освіту (RtE) та праву на вищу освіту (RtHE) для представників корінних народів* та меншин перш за все із забезпечення мовних потреб в освіті. «Корінні народи України мають право створювати свої заклади освіти або співпрацювати із закладами освіти усіх форм власності з метою забезпечення вивчення мови, історії, культури відповідного корінного народу та навчання мовою відповідного корінного народу»¹²⁷.

Зокрема, Стратегія сприяння реалізації прав осіб, які належать до ромської національної меншини, звертаючи увагу на «незначну кількість осіб з числа ромської національної меншини, які

125 CESCR. 2020. Concluding observations on the seventh periodic report of Ukraine, Doc. E/C.12/UKR/CO/7. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuWxT7OYZyYjJGL8qwRLmzDL%2FvGZyEn3i0uiQ8QMBJeVxr4Jaon5%2Fgl7IPnOTr2gopfl3jrLZXaYp9bJQEOGGa9vo56YHJo%2BRUVpQf%2Fq%2BJp0Gh>.

126 Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII (редакція від 12.12.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>.

*«Корінний народ України – автохтонна етнічна спільнота, яка сформувалася на території України, є носієм самобутньої мови і культури, має традиційні, соціальні, культурні або представницькі органи, самоусвідомлює себе корінним народом України, становить етнічну меншість у складі її населення і не має власного державного утворення за межами України. Корінними народами України, які сформувались на території Кримського півострова, є кримські татари, караїми, кримчаки» (ст. 1 Закону України «Про корінні народи»).

127 Про корінні народи України: Закон України від 01.07.2021 № 1616-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text>.

здобувають ... вищу освіту» передбачила низку завдань в межах реалізації цілі з «Розширення можливостей доступу осіб, які належать до ромської національної меншини, до якісної освіти»¹²⁸.

Значне місце у забезпеченні RtHE займають заходи державного регулювання мовної політики. Зокрема, Стратегією розвитку кримськотатарської мови передбачена низка заходів щодо сприяння забезпеченню права на освіту кримськотатарською мовою, зокрема – «запровадження курсу кримськотатарської мови як факультативного у закладах ... вищої освіти»¹²⁹.

Студенти з сільської місцевості мають більше труднощів з доступом до вищої освіти, ніж ті, хто живе в міській місцевості. Загальні положення щодо RtHE в частині недискримінації та рівності мають враховувати особливості географічного розташування (перш за все якості освіти, що надається). Так, одна з найпоширеніших нерівностей у французькій системі вищої освіти пов'язана з географічним походженням студентів¹³⁰. Географічні бар'єри нерівності RtHE також стосуються прямих витрат. В Україні, наприклад, середня вартість підготовки одного фахівця з вищої освіти за кошти загального фонду у 2021 р. становила 76 839 грн.* Серед груп закладів вищої освіти (ЗВО) найвищу вартість підготовки фахівців зафіксовано у 18 ЗВО м. Києва – 93 345 грн., 48 ЗВО промислових університетських міст – 75 283 грн., 35 ЗВО інших міст – 71 000 грн., 45 ЗВО міст – обласних центрів – 66 965 грн.¹³¹

128 Стратегія сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 р. № 866-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2021-%D1%80#Text>.

129 Про схвалення Стратегії розвитку кримськотатарської мови на 2022-2032 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 № 224-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-2022-%D1%80#Text>.

130 Right to education initiative (RTE). 2019. The Right to Higher Education in France: Impact of Place of Origin and of Cost on Inequality. URL: <https://www.right-to-education.org/resource/limited-potential-right-higher-education-france-impact-place-origin-and-cost-inequality>.

*Аналіз фінансово-економічних показників загального фонду державного бюджету за результатами діяльності 146 ЗВО, що перебувають у сфері управління МОН України.

131 Гапон В. В., Барабаш О. А., Читаєва К. Г. Аналіз перерозподілу фінансування із державного бюджету на утримання ЗВО у 2022 році з урахуванням фактора впливу

Станом на 01.01.2022 р. у ЗВО налічувалося 39,7 тис. ставок педагогічних та науково-педагогічних працівників із середньою заробітною платою 19 874 грн. За перше півріччя 2022 р. кількість ставок скоротилася на 5,9% (на 2 343,41 од.), водночас середня заробітна плата педпрацівників загалом по Україні зросла на 12,1% (2 400 грн.), до 22 274 грн. Станом на 1 липня 2022 р. найвищу середню заробітну плату педагогічних та науково-педагогічних працівників зафіксовано в групі ЗВО м. Києва – 29 620 грн., другу позицію за цим показником займає група ЗВО міст – обласних центрів – 20 202 грн., далі йдуть група ЗВО промислових університетських міст – 19 585 грн. та група ЗВО інших міст – 18 683 грн. У всіх групах ЗВО спостерігається зростання середньої заробітної плати впродовж півроку. Максимальне зростання відбулося в групі ЗВО м. Києва – на 3 666 грн. (14,1%) і ЗВО міст – обласних центрів – на 2 604 грн. (14,8%); у ЗВО університетських міст воно становило 1 744 грн. (9,8%). Найменше значення цього показника зафіксовано в групі ЗВО інших міст – лише на 391 грн. (2,1%)¹³².

Також значний вплив на географічну нерівність несуть непрямі витрати пов'язані з транспортом, проживанням та харчуванням, необхідним для навчання у великих містах. Держави можуть вирішити цю проблему нерівності щодо RtNE, забезпечивши кращий розподіл закладів вищої освіти (ЗВО) по країні, більш справедливий розподіл фінансових ресурсів між ЗВО.

Можливо покращить ситуацію надання стипендій, грантів чи іншої фінансової допомоги студентам з сільських місцевостей, депресивних регіонів. Пропозиція онлайн-курсів також може бути способом подолання географічних бар'єрів, хоча для її широкого розповсюдження мають бути зняті обмеження через нерівномірне підключення інтернетмережі.

військової агресії РФ в Україні. К.: ДНУ «Ін-т освітньої аналітики». 2022. 52 с. URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2022/11/az_-analiz-pererospodilu-finansuvannya-zvo.pdf.

132 Гапон В. В., Барабаш О. А., Читаєва К. Г. Аналіз перерозподілу фінансування із державного бюджету на утримання ЗВО у 2022 році з урахуванням фактора впливу військової агресії РФ в Україні. К.: ДНУ «Ін-т освітньої аналітики». 2022. 52 с. URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2022/11/az_-analiz-pererospodilu-finansuvannya-zvo.pdf.

На відміну від деяких видів освіти, що передують вищій освіті та здобуття яких визнається обов'язковими, доступ до вищої освіти є селективним. Світова практика надає два основні механізми здобуття вищої освіти: 1) тотальний (відкритий для всіх без попередніх зобов'язань)* та 2) вибіркового (селективного) доступу до вищої освіти. Міжнародні стандарти вимагають від держав гарантувати рівний доступ до вищої освіти «на основі здібностей» (on the Basis of Capacity).

Зокрема, Аргентина та Бельгія дозволяють усім здобувати вищу освіту без будь-якого процесу відбору, окрім умови, що їхня середня освіта буде успішно завершена. Данія використовує змішану процедуру, яка дозволяє відкритий прийом, якщо кількість заявників нижча за кількість наявних місць, але застосовує процес відбору, якщо кількість вища¹³³.

Ключовим аргументом для дискусій противників обов'язковості вищої освіти з відкритим доступом для всіх є прагнення залучити вмотивованого, конкурентоспроможного вступника. ЮНЕСКО, визначивши, що «талант рівномірно розподілений серед населення, у всіх групах, незалежно від їхніх характеристик», зазначає, що «можна знайти студентів з потенціалом для досягнення успіху у вищій освіті в будь-якому контексті»¹³⁴. Однак використання терміну «потенціал успіху» (potential of succeed) не стосується тих, хто не надає належного значення розвитку своїх здібностей та не сприяє отриманню стандартів високих освітніх досягнень. Тобто для завдань підтримки високої якості вищої освіти пропонується механізм допуску до вищої освіти на основі «здібностей (спроможності)»

*Деякі країни забезпечують прямий доступ до ВО без будь-яких попередніх умов, окрім наявності середньої освіти, але їхня результативність залежить від заходів справедливості, застосованих на попередніх рівнях освіти.

133 OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. How do admission systems affect enrolment in public tertiary education? Education indicators in focus № 63. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/41bf120b-e>.

134 UNESCO. 2020. Report: Making Higher Education more inclusive, SDG-Education 2030 Steering Committee. UNESCO. URL: <https://www.sdg4education2030.org/making-higher-education-more-inclusive-sdg-education2030-steering-committee-july-2020>; UNESCO. 2019. Global Convention on the Recognition of Qualification concerning Higher Education. URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

(capacity), «потенціалу успіху» (potential of succeed) тощо. Окрім того, стандартною передумовою для доступу до вищої освіти залишається успішне завершення середньої освіти. Як стверджує McCowan, «мінімальний рівень академічної підготовки необхідний для того, щоб отримати повноцінний доступ до навчання, доступного в університетах»¹³⁵.

Частіше держави на практиці використовують як вищезазначений аргумент щодо «рівномірного розподілу талантів», так і принцип соціальної справедливості, формуючи синтетичну модель. Болівер В. та ін. пояснюють, що прийняття меритократичних критеріїв, заснованих на моделі справедливості можливостей, дозволяє вирівняти умови гри, врахувати соціально-економічні обставини та вирішує системні недоліки, з якими стикаються вразливі, маргіналізовані та знедолені групи, щоб збільшити різноманітність. Пропонована модель передбачає диференційоване ставлення до окремих осіб з метою забезпечення більшої справедливості доступу до освіти шляхом більш пропорційного розподілу місць в університетах на рівні групи. Тож процеси відбору повинні накладати більш справедливі обмеження на меритократичні критерії відбору, враховуючи попередню освіту індивіда, беручи до уваги «знання про те, якою мірою індивіди користувалися рівними можливостями, щоб розвивати та винагороджувати свої здібності та зусилля»¹³⁶.

В Україні достатньо активно розвивається механізм зарахування до закладів вищої освіти (ЗВО) талановитих учнів. Так, ще у 1993 р. Умовами прийому було передбачено звільнення від вступних іспитів і зарахування до ЗВО учасників міжнародних, державних та призерів обласних олімпіад, конкурсів фахової майстерності* за умови, якщо

135 McCowan, T. 2012. Is there a universal right to higher education? *British Journal of Educational Studies* 60 (2): 1-18. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00071005.2011.648605>.

136 Boliver, V., Banerjee, P., Gorard, S. and Mandy P. 2021. Reconceptualising fair access to highly academically selective universities. URL: <https://doi.org/10.1007/s10734-021-00755-y>.

*Поширювалося виключно на учасників олімпіад (конкурсів), які проводилися Міністерством освіти України та які під час їх проведення навчалися в 11 класах середніх загальноосвітніх шкіл та на відповідних курсах професійно-технічних училищ.

вони вступають на спеціальності, для яких профілюючим є іспит з дисципліни, з якої вони були учасниками (призерами) вищезгаданих олімпіад та конкурсів¹³⁷. Останні роки конкурсний відбір здійснювався за рахунок коригування конкурсного балу – додавання додаткових балів за спеціальностями, яким надається особлива підтримка: 1) +10 балів призерам (особам, нагородженим дипломами I-III ступенів) IV етапу Всеукраїнських учнівських олімпіад в рік вступу з базових предметів; 2) учасникам Всеукраїнської олімпіади ЗВО = + 1÷10.

Отже, право на недискримінацію та рівність є фундаментальними принципами прав людини, які застосовуються до вищої освіти та мають бути захищені національною правовою базою:

1. Гендерна рівність: держава повинна забезпечити доступ до догляду за дітьми, запобігати та боротися з насильством щодо жінок та сприяти участі жінок у нетрадиційних сферах навчання орієнтаційні програми та консультації з питань кар'єри.

2. Студенти з обмеженими можливостями стикаються зі звуженим доступом до певних галузей знань та відсутністю належних умов для отримання інформації. Необхідно вдосконалити системи підтримки, зробити заклади вищої освіти доступнішими, забезпечивши розумне пристосування.

3. Меншини: є проблеми з представленням, існує потреба в формуванні конкретних стратегічних документів від законів і політики проти дискримінації до створення закладів вищої освіти для груп меншин, які забезпечать більш культурне та звичне для життя середовище.

4. Географічні бар'єри: студенти з сільської місцевості також стикаються зі значними проблемами в доступі до вищої освіти через відсутність якісних закладів вищої освіти у сільській місцевості та

¹³⁷ Умови прийому до вищих навчальних закладів України та Положення про прийом у 1993 році на перший курс до вищих навчальних закладів України, які беруть участь в експерименті: Наказ Міністерства освіти України від 24.03.1993 № 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0048-93#Text>.

тягарем непрямих витрат, пов'язаних з переїздом. Держави повинні забезпечити кращий розподіл і фінансування закладів вищої освіти та враховувати місце розташування під час надання фінансової підтримки.

5. Моніторинг освіти – державний обов'язок. Держави повинні систематично збирати дані про вищу освіту, дезагреговані за показниками прав.

6. Інформаційна база: вразливі, маргіналізовані та знедолені студенти повинні мати доступ до якісної інформації, підтримки та керівництва без упередженості та стереотипів, щоб керувати процесами вступу.

Заходи позитивної дискримінації можуть виходити за рамки академічних досягнень, сприяти різноманітності та зменшувати диспропорції, одночасно враховуючи проблеми готовності студентів до навчання за тими спеціальностями, які вони обирають.

Загальним коментарем CESCR № 20 визнається, що заходи позитивної дискримінації дозволені, доки не буде досягнуто фактичної рівності. У виняткових випадках заходи позитивної дискримінації можуть мати постійний характер, тим самим зменшуючи нерівність і сприяючи різноманітності, особливо у випадках серйозного соціального неблагополуччя через історичну дискримінацію та нерівне ставлення¹³⁸. Позитивні заходи, як правило, виходять за межі академічних досягнень і використовують або базову лінію, або відсоткові квоти, або додають бонусні бали за належність до цільової групи¹³⁹. Однак позитивні дії не гарантують безпомилкового рішення, можуть посилювати несправедливу дискримінацію. Хоча позитивні дії можуть спочатку полегшити доступ до вищої освіти, їх вплив може бути обмеженим, оскільки люди з вразливих, маргіналізованих та знедолених суспільних груп не завжди готові до вищої освіти, а отже можуть не знати, як

138 CESCR. 2009. General Comment № 20 on non-discrimination in economic, social and cultural rights, Doc. E/C.12/GC/20. URL: <https://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html>.

139 Martin M., Waldhorn, A. and Owens, L. T. 2017. Growing demand for higher education puts affirmative action in the spotlight. URL: <https://world-education-blog.org/2017/05/01/growing-demand-for-higher-education-puts-affirmative-action-in-the-spotlight/>.

використовувати доступні їм ресурси, зокрема й про можливості закладів вищої освіти щодо зменшення оплати їхнього навчання. Для цього позитивні дії мають враховувати питання, які включають, чи цільові студенти академічно підготовлені, чи натомість не відповідають вимогам університетів, чи освітні програми спрямовані на студентів, які дійсно цього потребують найбільше, чи переважно приносять користь привілейованим меншинам¹⁴⁰. Політика позитивних дій повинна підтримуватися наданням постійної академічної та соціально-емоційної підтримки, щоб забезпечити таку ж справедливість у здобутті вищої освіти, як і в доступі. Крім того, квоти або спеціальні процедури прийому для вразливих, маргіналізованих і знедолених груп не завжди поширюються на недержавні заклади¹⁴¹. Важливим є те, що хоча певні заходи позитивної дискримінації спрямовані на конкретні групи, потрібно звернути увагу на взаємозв'язок структурних елементів RtHE, враховувати кумулятивні бар'єри та наявність численних форм дискримінації. Щоб досягти соціальної справедливості, політичні заходи повинні виходити за межі можливостей «традиційних» уразливих, маргіналізованих і знедолених груп.

RtHE є органічною частиною загальних RtE, які мають свою специфіку. Обидва види прав, RtE та RtHE активно розвиваються у глобальному, європейському та національному сегментах. Українське законодавство, що регулює суспільні відносини в освіті та вищій освіті: найбільш активно розвивається, збільшуючи у першу чергу чисельність відносин, що підлягають державному регулюванню; знаходиться під суттєвим впливом європейського законодавства, що у певних випадках призводить до формальної імплементації норм актів європейського права; реалізується в умовах обмеженості

140 UNESCO GEM and UNESCO IIEP. 2017. Policy Paper 30: Six ways to ensure higher education leaves no one behind. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247862/PDF/247862eng.pdf.multi>.

141 UNESCO GEM (Global Education Monitoring Report). 2021. Non-state actors in education: Who chooses? Who loses? URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247862/PDF/247862eng.pdf.multi>.

стратегічного планування розвитку національної системи освіти, її видів, їх законодавчого забезпечення; формується недостатньо системно, почасти – імпульсивно, відповідаючи на суспільні проблеми, що виникають тощо.

Як вище зазначалось, законодавче регулювання освітніх відносин є однією з сфер законодавства, яке швидко розвивається як шляхом розвитку (збільшення кількості НПА), так і перманентним внесенням відповідних змін та доповнень. У цьому сенсі законодавче забезпечення державного регулювання прав на доступ до вищої освіти є «найпопулярнішою» сферою освітнього права. Це пов'язано із суб'єктивними та об'єктивними факторами. До об'єктивних факторів відносяться проблеми регулювання фінансового та бюджетного забезпечення отримання вищої освіти. Зазначене пов'язано із роллю та важливим місцем держави в бюджетному фінансуванні освіти. Суб'єктивним стало прагнення державних органів безпосередньо впливати на здійснення прийому, що призводить до звуження змісту університетської автономії. Так, законотворчою традицією у ХХІ столітті стало, по-перше, майже щорічне затвердження Міністерством освіти і науки умов прийому. Така практика короткострокового затвердження більш доцільна за умов становлення системи прийому до ЗВО, проведення тотального та локальних експериментів реалізації окремих технологій прийому. По-друге, така майже щорічна заміна НПА з регулювання умов прийому до закладів вищої освіти супроводжується зростанням їх обсягів, розширенням правовідносин, що регулюються. Так, якщо взяти за основу обсяги тексту умов прийому до вищих навчальних закладів України у 1993 р.¹⁴² (=1,0), то деякі НПА з цього питання значно збільшили обсяги: у 1994 р. – 2,5 рази; 1995 р. – 2,1 рази; 1996 р. – 2,2 рази; 2013 р. – 15,6 разів; 2016 р. – 13,4 рази; 2020 р. – 21,1

142 Умови прийому до вищих навчальних закладів України та Положення про прийом у 1993 році на перший курс до вищих навчальних закладів України, які беруть участь в експерименті: Наказ Міносвіти України від 24.03.1993 № 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0048-93#Text>.

рази; 2021 р. – 24,4 рази; 2022 р. – 25,1 рази¹⁴³. Якщо зменшити термін часу аналізу, то за останні десять років (з 2013 р. по 2022 р.) обсяг текстів НПА збільшився в 1,6 рази. По-третє, окрім базового НПА з регулювання умов прийому до ЗВО на встановлений рік майже щорічно видаються ще декілька НПА, що безпосередньо регулюють RtHE на доступ до вищої освіти. Зазначене є однією з ознак нестабільності законодавчого забезпечення умов прийому, що безпосередньо впливають на доступ до вищої освіти, примушують суб'єктів освітньої діяльності вищої освіти постійно пристосовуватися до нових регуляторних норм. Нестабільне законодавство збільшує рівень помилок, що понижує розуміння суб'єктами освітньої діяльності регуляторних норм у цій сфері.

143 Умови прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2022 році: Наказ Міністерства освіти і науки України від 13.10.2021 р. № 1098 (втрата чинності від 03.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1542-21#Text>.

VI. Безоплатна вища освіта – соціальна норма в розвинутих країнах світу.

Вища освіта, як зазначено у Законі України «Про вищу освіту», є сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти.

В сучасних умовах, особливо у період воєнного стану, вирішення проблем розвитку вищої освіти, яка є єдиним надійним засобом розв'язання оборонних, екологічних, соціальних та економічних проблем, можливе за наявності широкого доступу молоді до безоплатної вищої освіти.

Безоплатність же вищої освіти означає, що громадянин має право здобувати її відповідно до стандартів вищої освіти без внесення плати в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина 4 статті 53 Конституції України) в межах обсягу підготовки фахівців для загальносуспільних потреб (державного замовлення).

Частина 4 ст. 53 Конституції України визначає умови реалізації права громадян на безоплатне здобуття вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах. Варто притримуватися позиції українських правознавців, що право на освіту в державних і комунальних закладах реалізується через проведення конкурсу при прийомі до вищих навчальних закладів всіх рівнів акредитації, загальні умови якого затверджуються Кабінетом Міністрів України і конкретизуються правилами прийому до кожного вищого навчального закладу. Умови прийому на конкурсній основі передбачають фактично єдиний шлях вступу до вищого навчального закладу. Пільги при зарахуванні до вищих навчальних закладів суттєво обмежені і стосуються лише окремих категорій громадян, зокрема випускників шкіл із сільської місцевості, постраждалих

внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, учасників бойових дій, інвалідів, переможців всеукраїнських учнівських олімпіад тощо.

Недругорядним питанням розвитку закладу вищої освіти є збалансоване вирішення проблем прав і професійної діяльності керівника закладу вищої освіти.

Правочинним є рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вищу освіту», прийнятого Верховною Радою України 1 липня 2014 р. за № 1556-ХІІІ¹⁴⁴.

Заслухавши суддю-доповідача Литвинова О. М. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, науковців Донецького національного університету імені Василя Стуса, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського державного університету внутрішніх справ МВС України, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Конституційний Суд України установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання 49 народних депутатів України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вищу освіту», прийнятого Верховною Радою України 1 липня 2014 р. за № 1556-VII, (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 37-38, ст. 2004) зі змінами (далі – Закон № 1556), згідно з яким не може бути

144 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини 2 статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 (справа № 1-5/2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка «голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року».

Автори клопотання стверджують, що наведена норма не узгоджується з конституційними принципами верховенства права, незворотності дії у часі законів (частина 1 статті 8, частина 2 статті 58 Основного Закону України) та суперечить ч. 2 ст. 80 Конституції України, відповідно до якої народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Конституцією України проголошено, що Україна є правовою державою, у якій визнається і діє принцип верховенства права (стаття 1, частина 1 статті 8).

Конституційний Суд України в абз. 2 п. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац 2 підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005).

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, в якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності

застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац 3 підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010).

Як зазначено в п. 44 Доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 р.)¹⁴⁵, принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків: він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку.

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності.

2.2. Відповідно до Закону № 1556-VII від 1 липня 2014 р. (далі Закон № 1556)¹⁴⁶ безпосереднє управління діяльністю закладу вищої освіти здійснює його керівник, наділений відповідними повноваженнями (перше речення частини 1, частина 3 статті 34).

Абзацом 1 ч. 1 ст. 42 Закону № 1556 визначено спеціальні вимоги, які висуваються до кандидата на посаду керівника закладу

145 Доповідь «Верховенство права», схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 р.) URL: <https://www.venice.coe.int/documents/pdffil...>

146 Закон України «Про вищу освіту» (від 1 липня 2014 року № 1556-VII; редакція від 16.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 15...

вищої освіти, а саме: вільне володіння державною мовою; наявність вченого звання, наукового ступеня і стажу роботи на посадах науково-педагогічних працівників не менш як 10 років; наявність громадянства України (для кандидатів на посаду керівника закладу державної чи комунальної форми власності). Абзацом 2 цієї частини закріплено обмеження для однієї і тієї самої особи обіймати посаду керівника відповідного закладу вищої освіти більше ніж два строки.

Частиною 2 ст. 42 Закону № 1556 передбачено, що не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка: за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена (пункт 1); має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку (пункт 2); відповідно до вироку суду позбавлена права обіймати відповідні посади (пункт 3); за рішенням суду була визнана винною у вчиненні корупційного правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили (пункт 4); піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили (пункт 5); підпадає під дію ч. 3 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» (пункт 6); «голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року» (пункт 7).

Конституційний Суд України зазначає, що ч. 2 ст. 42 Закону № 1556, зокрема її п. 7, встановлено обмеження правового та організаційного характеру щодо обрання, призначення (у тому числі виконувачем обов'язків) особи на посаду керівника закладу вищої освіти, які поширюються на правовідносини, що виникнуть у майбутньому під час такого обрання, призначення.

2.3. Перевіряючи п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556 на предмет його відповідності принципу правової визначеності як елементу конституційного принципу верховенства права, Конституційний Суд України виходить з того, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України; конституційний склад Верховної Ради України становлять чотириста п'ятдесят народних

депутатів України (стаття 75, частина 1 статті 76 Конституції України).

Відповідно до п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556 не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка «голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року».

Зі змісту наведеного положення Закону № 1556 вбачається, що особами, які голосували за «диктаторські закони 16 січня 2014 року», є народні депутати України Верховної Ради України VII скликання, що підтримали вказані закони у процесі здійснення своїх повноважень. Згідно із Законом № 1556 такі народні депутати України не можуть претендувати на посаду керівника закладу вищої освіти (бути призначеними виконувачем обов'язків).

«Диктаторські закони 16 січня 2014 року» є умовною назвою законів України, прийнятих Верховною Радою України у зазначений день. Із п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556 впливає лише така ознака вказаних законів України, як їх прийняття 16 січня 2014 р. Однак ця ознака стосується усіх законів України, прийнятих у той день, а тому неможливо однозначно встановити, які з них належать до категорії «диктаторських».

Конституційний Суд України вважає за необхідне звернути увагу також на обставини, що суттєво ускладнюють віднесення законів України, прийнятих 16 січня 2014 р., до зазначеної категорії.

Так, 16 січня 2014 р. Верховна Рада України прийняла одинадцять законів України, більшість із них – без обговорення, без використання електронної системи «Рада» та шляхом підняття руки.

Згодом вказані закони, крім Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» № 719-VII, були скасовані законами України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 28 січня 2014 р. № 732-VII та «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» від 21 лютого 2014 р. № 743-VII. Незважаючи на те, що зауваження викликала не лише процедура

прийняття законів, що голосувалися 16 січня 2014 р., а і їх зміст, більшість із них після визнання такими, що втратили чинність, знову були проголосовані народними депутатами України, деякі – у редакції, аналогічній попередній, а саме закони України: «Про внесення зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» щодо відтермінування набрання чинності положеннями пункту 6 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» № 726-VII, «Про внесення зміни до статті 197 Податкового кодексу України щодо звільнення від обкладення податком на додану вартість операцій із ввезення на митну територію України природного газу» № 727-VII, «Про внесення зміни до статті 297 Кримінального кодексу України щодо відповідальності за осквернення або руйнування пам'ятників, споруджених в пам'ять тих, хто боровся проти нацизму в роки Другої світової війни – радянських воїнів-визволителів, учасників партизанського руху, підпільників, жертв нацистських переслідувань, а також воїнів-інтернаціоналістів та миротворців» № 728-VII, «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за заперечення чи виправдання злочинів фашизму» № 729-VII.

Крім того, окремі закони України, прийняті 16 січня 2014 р., були скасовані ще до набрання ними чинності, а саме: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень під час проведення футбольних матчів» № 722-VII; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі» № 723-VII.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що оспорювана норма Закону № 1556 є невизначеною, оскільки з її змісту незрозуміло, яким критерієм необхідно керуватися при визначенні, чи є закон України, прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2014 р., «диктаторським».

Таким чином, п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556 не відповідає вимозі правової визначеності, що уможлиблює його довільне трактування у правозастосовній практиці і може призвести до сваволі.

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556 суперечить ч. 1 ст. 8 Конституції України через його невідповідність принципу правової визначеності.

3. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність (частина 1 статті 80 Основного Закону України). Як вказав Конституційний Суд України, «депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод» (підпункт 1.1 пункту 1 резолютивної частини Рішення від 26 червня 2003 р. № 12-рп/2003)¹⁴⁷.

Частиною 3 ст. 80 Конституції України передбачено депутатський імунітет – народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Частиною другою цієї статті встановлено, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп, тобто закріплено депутатський індемнітет.

147 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин 1, 3 статті 80 Конституції України, частини 1 статті 26, частин 1, 2, 3 статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини 3 статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) № 12-рп/2003. URL: <https://zakononline.com.ua> ...

Конституційний Суд України зазначає, що сутність депутатського індемнітету в Україні полягає у захисті народного депутата України від переслідування за висловлювання і голосування під час виконання ним депутатських обов'язків у парламенті та у забезпеченні його права відстоювати свою позицію під час розгляду будь-яких питань у Верховній Раді України або її органах.

Таким чином, Конституцією України визнане та гарантоване право на депутатський індемнітет, а отже, встановлені додаткові порівняно з особистою недоторканністю людини гарантії недоторканності представника Українського народу.

Конституційний Суд України наголошує, що ніхто, у тому числі Верховна Рада України, не може притягнути народного депутата України до відповідальності за висловлювання і голосування у парламенті та його органах.

Депутатський імунітет має довічний характер, що виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень. Це підтверджується юридичною позицією Конституційного Суду України, який вказав, що народний депутат України і після припинення депутатських повноважень не може бути притягнений до юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах (абзац 2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 жовтня 1999 р. № 9-рп/99).

Конституційний Суд України звертає увагу, що депутатський індемнітет в Україні не має абсолютного характеру, адже ч. 2 ст. 80 Конституції України передбачено відповідальність народного депутата України за образу чи наклеп. Проте Основним Законом України не встановлено жодних інших застережень стосовно голосування народного депутата України у парламенті та його органах. Тобто право вільного голосу народного депутата України у Верховній Раді України та її органах є абсолютним, тому він не може нести юридичної відповідальності за результати голосування.

3.1. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо встановлення обмежень при обранні на посаду (призначення виконувача обов'язків) керівника вищого навчального закладу» від 14 травня 2015 р. № 415-VIII (далі – Закон № 415)¹⁴⁸, який набрав чинності з 11 червня 2015 р., ст. 42 Закону № 1556 після ч. 1 було доповнено новою частиною, п. 7 якої є об'єктом конституційного контролю у цій справі.

Пунктом 2 роз. II «Прикінцеві положення» Закону № 415 передбачено, що «виконувач обов'язків керівника вищого навчального закладу, який на день набрання чинності цим Законом підпадає під дію ч. 2 ст. 42 цього Закону, підлягає звільненню засновником (засновниками) або уповноваженим ним (ними) органом (особою) протягом двох тижнів з дня набрання чинності цим Законом».

3.2. Перевіряючи п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556¹⁴⁹ у взаємозв'язку з п. 2 розд. II «Прикінцеві положення» Закону № 415 на предмет його відповідності ч. 2 ст. 80 Конституції України, Конституційний Суд України виходить з того, що виконувач обов'язків керівника закладу вищої освіти, який підпадає під дію п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556, підлягає звільненню засновником (засновниками) або уповноваженим ним (ними) органом (особою) протягом двох тижнів з дня набрання чинності Законом № 415.

Таким чином, оспорюваною нормою Закону № 1556 у взаємозв'язку із п. 2 розд. II «Прикінцеві положення» Закону № 415 передбачено автоматичне звільнення особи, яка «голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року». Вказане звільнення відбувається без згоди працівника, спрямоване на позбавлення працівника права на працю на певній посаді, здійснюється

148 Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо встановлення обмежень при обранні на посаду (призначення виконувача обов'язків) керівника вищого навчального закладу (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст. 252). Закон № 415-VIII від 14.05.2015 Про внесення змін до ... URL: <https://zakononline.com.ua> ...

149 Закон України «Про вищу освіту» (від 1 липня 2014 року № 1556-VII; редакція від 16.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 15...

керівником органу (органом), до повноважень якого належить таке звільнення та/або його ініціювання, в обов'язковому порядку на підставі Закону № 415.

Конституційний Суд України констатує, що п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556 фактично запроваджено юридичну відповідальність народного депутата України за результати голосування у минулому, а саме за підтримку «диктаторських законів 16 січня 2014 року», оскільки у разі його призначення виконувачем обов'язків керівника закладу вищої освіти він підлягає звільненню протягом двох тижнів з дня набрання чинності Законом № 415, тобто з 11 червня 2015 р.

Однак таке законодавче регулювання порушує сутність встановленого у ч. 2 ст. 80 Конституції України депутатського імунітету, що має довічний характер, тобто виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень, і є абсолютним щодо неможливості притягнення народного депутата України до юридичної відповідальності за результати голосування у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Наведене дає Конституційному Суду України підстави стверджувати, що п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону № 1556 у взаємозв'язку із п. 2 розд. II «Прикінцеві положення» Закону № 415 суперечить ч. 2 ст. 80 Основного Закону України.

Враховуючи викладене та керуючись ст.ст. 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, ст.ст. 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України вирішив:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), п. 7 ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII зі змінами, згідно з яким не може бути обрана, призначена (у тому числі виконувачем обов'язків) на посаду керівника закладу вищої освіти особа, яка «голосувала за диктаторські закони 16 січня 2014 року».

2. Пункт 7 ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII зі змінами, що визнаний неконституційним,

втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

VII. Конституційні вимоги до фінансування сфери освіти.

Реалізація права громадян на якісну освіту безпосередньо залежить від її повноцінного фінансування. Саме на це звертає увагу Конституційний Суд України під час розгляду конституційного подання 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) положень ст.ст. 29, 36, ч. 2 ст. 56, ч. 2 ст. 62, ч. 1 ст. 66, пп. 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст. 71, ст.ст. 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 р. № 489-V (489-16) (Відомості Верховної Ради України, 2007 р., № 7-8, ст. 66; № 18-19, ст. 269)¹⁵⁰.

Підставою для розгляду справи згідно зі ст.ст. 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) є наявність спору щодо конституційності зазначених положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 р. № 489-V (489-16).

Заслухавши суддю-доповідача Мачужак Я. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 46 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) положень ст.ст. 29, 36, ч. 2 ст. 56, ч. 2 ст. 62, ч. 1 ст. 66, пп. 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46, ст. 71, ст.ст. 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006 р. № 489-V (489-16) з наступними змінами (далі – Закон).

150 Рішення Конституційного Суду України у справі подання 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини 2 статті 56, частини 2 статті 62, частини 1 статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007, справа № 1-29/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

Зазначеними положеннями Закону (489-16) зупинено дію положень інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій окремим категоріям громадян та змінено або встановлено нові підстави й умови їх надання.

Автори клопотання стверджують, що вказані положення Закону (489-16) обмежують конституційні права громадян на соціальний захист, заробітну плату, встановлені законами України пільги, компенсації і гарантії, розміри та порядок їх надання. Зупинення Законом (489-16) дії положень інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, на думку народних депутатів України, суперечить ч. 2 ст. 8, ст. 16, ч. 5 ст. 17, ч. 2 ст. 19, ч. 3 ст. 22, чч. 1, 4 ст. 43, ч. 1 ст. 46, ст.ст. 48, 49, пп. 1, 6 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 95 Конституції України (254к/96-ВР).

На підтвердження неконституційності положень Закону (489-16) суб'єкт права на конституційне подання наводить правові позиції Конституційного Суду України, викладені в його рішеннях від 6 липня 1999 р. № 8-рп/99 (v008p710-99) (справа щодо права на пільги), від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 (v005p710-02) (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 р. № 7-рп/2004 (v007p710-04) (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 р. № 20-рп/2004 (v020p710-04) (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій).

2. З метою повного і всебічного розгляду порушених у конституційному поданні питань Конституційний Суд України дослідив і проаналізував висловлені щодо них позиції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Першого віце-прем'єр-міністра України, Міністра фінансів України, Міністра оборони України, Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністра праці та соціальної політики України.

3. Конституційний Суд України, вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних норм Закону (489-16), виходить з такого.

3.1. У Конституції України (254к/96-ВР) Україну проголошено демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1), визнано, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави (стаття 3), права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21), їх зміст і обсяг при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не може бути звужений (стаття 22).

Аналіз законодавчої діяльності Верховної Ради України свідчить про те, що при прийнятті законів про Державний бюджет України систематично зупиняється дія інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист і достатній рівень життя кожного (статті 46, 48 Конституції України) (254к/96-ВР).

Зупинення дії законів є способом тимчасового припинення їх дії в часі та/або за колом осіб і має здійснюватися відповідно до вимог Конституції України (254к/96-ВР). Ця юридична процедура знаходиться в органічному зв'язку із скасуванням законів, внесенням до них змін та доповнень. Отже, у такому випадку законом про Державний бюджет України припиняється на певний строк правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, зупиняється дія механізму реалізації конституційних соціально-економічних прав громадян, що призводить до обмеження права на соціальний захист. Систематичне зупинення законами про Державний бюджет України дії чинних законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій фактично скасовує їх дію.

Зупинення дії положень законів, якими визначено права і свободи громадян, їх зміст та обсяг, є обмеженням прав і свобод і може мати місце лише у випадках, передбачених Основним Законом України (254к/96-ВР). У ст. 64 Конституції України (254к/96-ВР) вичерпно визначено такі випадки, а саме передбачено, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод людини із зазначенням строку дії цих

обмежень, та визначено ряд прав і свобод, які не можуть бути обмежені за жодних обставин.

Внаслідок зупинення на певний час дії чинних законів України, якими встановлено пільги, компенсації чи інші форми соціальних гарантій, відбувається фактичне зниження життєвого рівня громадян, який не може бути нижчим від встановленого законом прожиткового мінімуму (частина 3 стаття 46 Конституції України) (254к/96-ВР), та порушується гарантоване у ст. 48 Конституції України (254к/96-ВР) право кожного на достатній життєвий рівень.

Отже, відповідно до ч. 3 ст. 22, ст. 64 Конституції України (254к/96-ВР) право громадян на соціальний захист, інші соціально-економічні права можуть бути обмежені, у тому числі зупиненням дії законів (їх окремих положень), лише в умовах воєнного або надзвичайного стану на певний строк.

Таку правову позицію Конституційний Суд України висловив у Рішенні від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 (v005p710-02) (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) (пункт 6 мотивувальної частини).

3.2. Утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 68 Конституції України (254к/96-ВР) вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави.

Принципи соціальної держави втілено також у ратифікованих Україною міжнародних актах: Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (995_042) 1966 р., Європейській соціальній хартії (переглянутій) (994_062) 1996 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (995_004) 1950 р. та

рішеннях Європейського суду з прав людини. Зокрема, згідно зі ст. 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (994_062) 1996 р. держава зобов'язана підтримувати функціонування системи соціального забезпечення, її задовільний рівень, докладати зусиль для її поступового посилення тощо.

Конституційний Суд України неодноразово розглядав за зверненнями суб'єктів права на конституційне подання справи і приймав рішення, у яких визнавав окремі положення законів про Державний бюджет України щодо зупинення або обмеження пільг, компенсацій і гарантій такими, що не відповідають Конституції України (254к/96-ВР) (рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. № 5-рп/2002 (v005p710-02) (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), від 17 березня 2004 р. № 7-рп/2004 (v007p710-04) (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів), від 1 грудня 2004 р. № 20-рп/2004 (v020p710-04) (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій), від 11 жовтня 2005 р. № 8-рп/2005 (v008p710-05) (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання). Проте, незважаючи на зазначені рішення Конституційного Суду України, ревізія законами про Державний бюджет України пільг, компенсацій і гарантій, яку започатковано у 1995 р., набула системного характеру.

4. У ч. 2 ст. 8 Конституції України (254к/96-ВР) встановлено вимогу щодо законів України – усі вони приймаються виключно на основі Конституції України (254к/96-ВР) і повинні відповідати їй.

До повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні належить прийняття законів (пункт 3 частини 1 статті 85, стаття 91 Конституції України) (254к/96-ВР). Виключно законами України встановлюються, зокрема, Державний бюджет України і бюджетна система України (пункт 1 частини 2 статті 92 Конституції України) (254к/96-ВР). Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший

період (частина 1 статті 96 Конституції України) (254к/96-ВР), шляхом прийняття відповідного закону.

Питання складення, розгляду, затвердження, звіту та контролю за використанням коштів Державного бюджету України регламентовані положеннями ст.ст. 95, 96, 97, 98 Конституції України (254к/96-ВР) та Бюджетним кодексом України (2542-14) (далі – Кодекс).

Вимоги щодо змісту закону про Державний бюджет України містяться в ч. 2 ст. 95 Конституції України (254к/96-ВР), положення якої конкретизовано у ст. 38 Кодексу (2542-14).

Встановлений ч. 2 ст. 95 Конституції України (254к/96-ВР), ч. 2 ст. 38 Кодексу (2542-14) перелік правовідносин, які регулюються законом про Державний бюджет України, є вичерпним.

Зі змісту наведених положень Конституції України (254к/96-ВР)¹⁵¹ та Кодексу (2542-14)¹⁵² вбачається, що закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України – він стосується виключно встановлення доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема і видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, тому цим законом не можуть вноситися зміни, зупинятися дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України. Таке положення закріплено і в ч. 3 ст. 27 Кодексу (2542-14).

Метою і особливістю Закону «Про Державний бюджет України» є забезпечення належних умов для реалізації положень інших законів України, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед

151 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

152 Бюджетний кодекс України. Закон (2542-14), Верховна Рада України від 21.06.2001 № 2542-III. URL: <https://zakononline.com.ua> ...

громадянами, спрямовані на їх соціальний захист, у тому числі й надання пільг, компенсацій і гарантій. Отже, при прийнятті Закону «Про Державний бюджет України» мають бути дотримані принципи соціальної, правової держави, верховенства права, забезпечена соціальна стабільність, а також збережені пільги, компенсації і гарантії, заробітна плата та пенсії для забезпечення права кожного на достатній життєвий рівень (стаття 48 Конституції України) (254к/96-ВР).

Оскільки предмет Закону «Про Державний бюджет України» чітко визначений у Конституції України (254к/96-ВР), Кодексі (2542-14), то цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України.

5. Проаналізувавши зазначені положення Конституції України (254к/96-ВР), Кодексу (2542-14), практику зупинення Законом «Про Державний бюджет України» дії інших законів України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що зупинення Законом «Про Державний бюджет України» дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає ст.ст. 1, 3, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19, ст.ст. 21, 22, п. 1 ч. 2 ст. 92, чч. 1, 2, 3 ст. 95 Конституції України (254к/96-ВР).

Таким чином, Верховна Рада України не повноважна при прийнятті Закону «Про Державний бюджет України» включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин.

6. На підставі дослідження матеріалів справи, аналізу відповідних положень Конституції України (254к/96-ВР), Кодексу (2542-14) та оспорюваних у конституційному поданні положень Закону (489-16) Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення ст. 29, 36, абз. 3 ч. 2 ст. 56, ч. 1 ст. 66, пп. 7, 9, 2, 13, 14, 23,

29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст. 71, ст. 98, 103, 111 Закону (489-16) не відповідають Конституції України (254к/96-ВР) (є неконституційними).

7. Суб'єкт права на конституційне подання порушує також питання щодо неконституційності ч. 2 ст. 62, якою передбачено, що розміри державних соціальних гарантій на 2007 р., які визначаються залежно від прожиткового мінімуму, встановлюються відповідними законами, Законом (489-16)¹⁵³ та нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, ст. 101 Закону (489-16), якою надано право Кабінету Міністрів України встановлювати розміри соціальних виплат.

Аналіз конституційного подання свідчить про те, що народні депутати України, оспоряючи положення ст.ст. 62, 101 Закону (489-16), не навели правового обґрунтування тверджень щодо їх неконституційності. За таких обставин конституційне провадження у справі в цій частині підлягає припиненню на підставі п. 2 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України (254к/96-ВР), Законом України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР).

Враховуючи викладене та керуючись ст.ст. 147, 150, 152 Конституції України (254к/96-ВР), ст.ст. 45, 51, 61, 63, 65, 70, 73, 74 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР), Конституційний Суд України вирішив:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (254к/96-ВР) (є неконституційними), такі положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (489-16):

статтю 29 (489-16), за якою у 2007 р. виплата щорічної разової допомоги відповідно до законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (3551-12) та «Про жертви нацистських переслідувань» (1584-14) здійснюється у таких розмірах:

¹⁵³ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (Відомості Верховної Ради України (ВВР)), 2007, № 18-19, ст. 269. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

інвалідам I групи – 450 гривень, інвалідам II групи – 360 гривень, інвалідам III групи – 300 гривень; учасникам бойових дій та колишнім неповнолітнім в'язням концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання, а також дітям, які народилися у зазначених місцях примусового тримання їх батьків, – 280 гривень; особам, які

мають особливі заслуги перед Батьківщиною, – 450 гривень; членам сімей загиблих та дружинам (чоловікам) померлих інвалідів війни та дружинам (чоловікам) померлих учасників бойових дій, учасників війни і жертв нацистських переслідувань, визнаних за життя інвалідами, – 150 гривень; учасникам війни та колишнім в'язням концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання, особам, які були насильно вивезені на примусові роботи, дітям партизанів, підпільників, інших учасників боротьби з націонал-соціалістським режимом у тилу ворога – 55 гривень;

статтю 36 (489-16), за якою «пільги, компенсації і гарантії, на які згідно із законами України мають право окремі категорії працівників бюджетних установ, військовослужбовці та особи рядового і начальницького складу, щодо знижки плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, водовідведення, газ, електрична та теплова енергія), безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі) та автомобільним транспортом загального користування у сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів надаються у разі, якщо зазначені працівники мають право на податкову соціальну пільгу. Розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із грошовими доходами зазначених працівників не повинен перевищувати величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу»¹⁵⁴;

154 Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (Відомості Верховної Ради України (ВВР)), 2007, № 18-19, ст. 269. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

абзац 3 ч. 2 ст. 56 (489-16) щодо встановлення допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, що визначається як різниця між 50 відсотками прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 90 гривень для незастрахованих осіб та не менше 23 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб, для застрахованих осіб, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

частину 1 ст. 66 (489-16), якою зупинено на 2007 р. дію положень і норм, передбачених пунктом «ж» ч. 1 ст. 77 Основ законодавства України про охорону здоров'я (2801-12), ст. 28 Основ законодавства України про культуру (2117-12), абз. 12 і 13 ч. 1, абз. 2 ч. 2 ст. 57 Закону України «Про освіту» (1060-12), та встановлено, що оплата праці зазначених працівників здійснюється в межах бюджетних призначень на оплату праці та у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

пункт 7 ст. 71 (489-16) в частині зупинення на 2007 р. дії ст.ст. 41, 43 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» (2240-14) щодо встановлення розміру допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

пункт 9 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ч. 2 ст. 43 Закону України «Про загальну середню освіту» (651-14);

пункт 12 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» (2195-15), з урахуванням ст. 111 цього Закону;

пункт 13 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ч. 5 ст.ст. 12, 13, 14 та 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (3551-12), ч. 3 ст.ст. 6-1, 6-2, 6-3, 6-4 Закону України «Про жертви нацистських переслідувань» (1584-14) в частині визначення розміру виплат щорічної разової грошової допомоги;

пункт 14 ст. 71 (489-16) в частині зупинення на 2007 р. дії ст. 12, ч. 1 ст. 15 та п. 3 розд. VIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (2811-12) щодо встановлення розміру допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

пункт 23 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ч. 5 ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» (966-14) в частині збільшення прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які відповідно до законодавства підлягають обов'язковому державному соціальному страхуванню, на розмір ставки податку з доходів фізичних осіб;

пункт 29 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ст. 27 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» (2961-15);

пункт 30 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію в частині надання безпроцентних та пільгових позик – пп. 21 і 29 ч. 1 ст. 20, пп. 1 і 7 ч. 1 ст. 21, пп. 5 і 12 ч. 1 ст. 22, п. 1 ч. 1 ст. 23, п. 5 ч. 1 ст. 36; в частині виплати компенсацій і допомог у розмірах відповідно до мінімальної заробітної плати – пп. 6 та 8 ч. 1 ст. 30, п. 1 ч. 1 ст. 36, абз. 2, 3 та 4 ч. 1 ст. 37, абз. 2, 3, 4, ч. 1 та ч. 2 ст. 39, ст.ст. 40, 41, 44, абз. 2, 3, 4, 5, 6 та 7 ч. 1, ч. 3, абз. 2, 3, 4, 5, 6, 7 ч. 4 та ч. 7 ст. 48 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (796-12);

пункт 39 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ст. 21 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» (3721-12);

пункт 41 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ч. 3 (щодо обрахунку максимального розміру пенсії) та 27 (щодо розміру пенсії, що підлягає до виплати) ст. 24 Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» (1977-12);

пункт 43 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ч. 2 ст. 37 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» (1932-15);

пункт 44 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ч. 2 ст. 27 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» (3659-12);

пункт 45 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію ст. 30 Закону України «Про Службу безпеки України» (2229-12);

пункт 46 ст. 71 (489-16), яким зупинено на 2007 р. дію другого речення ч. 4 ст. 44, ч. 4 ст. 47 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (586-14);

статтю 98 (489-16), згідно з якою «у 2007 р. працюючим пенсіонерам, на яких поширюється дія Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15), Митного кодексу України (92-15), законів України «Про державну службу» (3723-12), «Про Національний банк України» (679-14), «Про дипломатичну службу» (2728-14), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2493-14), «Про прокуратуру» (1789-12), «Про статус суддів» (2862-12), «Про судову експертизу» (4038-12), «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (796-12), «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (540/97-ВР), «Про наукову і науково-технічну діяльність» (1977-12) та Постанови Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. № 379/95-ВР (379/95-ВР) «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України», достроково призначена пенсія за віком (з урахуванням підпункту «г» п. 1 ст. 26 Закону України «Про зайнятість населення» (803-12), пункту «в» ч. 2 ст. 12 Закону України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» (309-14) та ст. 21 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні») (3721-12) у період до досягнення пенсійного віку, передбаченого законодавством для відповідної категорії осіб, не виплачується. Достроково призначена пенсія особам, зазначеним в абз. 5 ч. 12 ст. 20 Закону України «Про статус народного депутата України» (2790-12), у разі коли такі особи продовжують працювати, у період до досягнення ними пенсійного віку не виплачується»;

статтю 103 (489-16), за якою «у 2007 р. пенсія за віком відповідно до Митного кодексу України (92-15), законів України «Про державну службу» (3723-12), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2493-14), «Про Національний банк України» (679-14), «Про дипломатичну службу» (2728-14), «Про судову експертизу» (4038-12), «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (540/97-ВР), «Про наукову і науково-технічну діяльність» (1977-12), Постанови Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. № 379/95-ВР (379/95-ВР) «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України» призначається лише при досягненні пенсійного віку, передбаченого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15);

статтю 111 (489-16), за якою підвищення до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, яка виплачується замість пенсії, відповідно до ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» (2195-15) виплачується особам, які є інвалідами (крім тих, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») (3551-12), у розмірі 50 відсотків від розміру надбавки, встановленої для учасників війни.

2. Припинити конституційне провадження у справі щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) ч. 2 ст. 62, ст. 101 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (489-16) на підставі п. 2 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України (254к/96-ВР), Законом України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР).

3. Положення ст.ст. 29, 36, абз. 3 ч. 2 ст. 56, ч. 1 ст. 66, пп. 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст. 71, ст.ст. 98, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (489-16), визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

4. Звернути увагу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України на необхідність додержання положень ст.ст. 1, 3, 6, 8, 19, 22, 95, 96 Конституції України (254к/96-ВР), ст.ст. 4, 27, ч. 2 ст. 38 Бюджетного кодексу України (2542-14) при підготовці, прийнятті та введенні в дію закону про Державний бюджет України.

Варте також уваги та врахування в практичній діяльності рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст. 65 розд. I, пп. 61, 62, 63, 66 розд. II, п. 3 розд. III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 67 розд. I, пп. 1-4, 6-22, 24-100 розд. II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України)¹⁵⁵.

Конституційний Суд України розглянув на пленарному засіданні справу за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) окремих положень ст. 65 розд. I, пп. 61, 62, 63, 66 розд. II, п. 3 розд. III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 р. № 107-VI (107-17) (Відомості Верховної Ради України, 2008 р., №№ 5-8, ст. 78) і 101 народного

155 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, справа № 1-28/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

депутата України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) положень ст. 67 розд. I, пп. 1-4, 6-22, 24-100 розд. II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17).

Приводом для розгляду справи відповідно до ст.ст. 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) є конституційні подання Верховного Суду України і 101 народного депутата України.

Підставою для розгляду справи згідно зі ст.ст. 71, 82 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) є наявність спору щодо конституційності зазначених положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17).

Заслухавши суддю-доповідача Лилака Д. Д., пояснення Хавронюка М. І., Гуменюка В. І., Лукаш О. Л., Мірошніченка Ю. Р., Селіванова А. О., Кондика П. М., Матвійчука В. М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України встановив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Верховний Суд України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо перевірки на відповідність Конституції України (254к/96-ВР) (конституційність) окремих положень ст. 65 розд. I, пп. 61, 62, 63, 66 розд. II «Внесення змін до деяких законодавчих актів України» (далі – розділ II), п. 3 розд. III «Прикінцеві положення» (далі – розділ III) Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 р. № 107-VI (107-17) (далі – Закон) стосовно гарантій незалежності та правової захищеності суддів, а також гарантій побутового забезпечення і рівня соціального захисту працівників апарату судів.

Автор клопотання стверджує, що оспорювані положення Закону (107-17) прийняті всупереч вимогам ст.ст. 22, 126 і 130 Конституції України (254к/96-ВР), в результаті чого погіршено фінансове забезпечення, знижено рівень соціального забезпечення суддів, чим фактично позбавлено їх гарантій незалежності та правової

захищеності, встановлених ст.ст. 8, 19, 22, 24, 41, 46, 130 Основного Закону України (254к/96-ВР). На його думку, внесені Законом (107-17) зміни до окремих статей законів України «Про статус суддів» (2862-12), «Про судоустрій України» (3018-14), «Про оплату праці» (108/95-ВР), Постанови Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про статус суддів» (2863-12) призведуть до реального зменшення розміру заробітної плати суддів, грошового утримання суддів у відставці, суттєвих диспропорцій у матеріальному забезпеченні суддів різних рівнів, суддів і голів судів, у грошових доходах працюючих суддів і суддів у відставці, звуження обсягу раніше встановлених гарантій і суттєвого ускладнення в отриманні суддями житла. У конституційному поданні також зазначається, що до чинників, які реально знижують досягнутий рівень гарантій незалежності суддів, належить встановлення порядку, за яким призначення і виплата щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці здійснюється органами Пенсійного фонду України.

В конституційному поданні наголошується, що передбачені Законом (107-17) зміни до Закону України «Про судоустрій України» (3018-14) можуть призвести до неоднакової оплати праці працівників апарату судів у порівнянні з відповідними категоріями державних службовців апаратів законодавчої та виконавчої влади, а відтак – до відтоку із судів високопрофесійних працівників та погіршення якості правосуддя, порушення прав громадян. На думку Верховного Суду України, «такими змінами порушуються вимоги ст. 130 Конституції України» (254к/96-ВР).

Підсумовуючи наведені аргументи, Верховний Суд України зазначив, що зниження досягнутого рівня гарантій незалежності суддів внаслідок прийняття Закону (107-17) може бути використано для впливу на судову владу.

2. Суб'єкт права на конституційне подання – 101 народний депутат України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції

України (254к/96-ВР) (є неконституційними), ст. 67 розд. I, пп. 1-4, 6-22, 24-100 розд. II Закону (107-17).

Цими нормами Верховна Рада України зупинила на 2008 р. дію окремих положень дев'ятнадцяти законів, кодексів та інших нормативно-правових актів України, до дев'яносто одного акта внесла зміни і доповнення, а три – визнала такими, що втратили чинність.

Народні депутати України просять визнати Закон (107-17) неконституційним в оспорюваних частинах насамперед на тій підставі, що, як вони вважають, виходячи зі змісту ст.ст. 95-98 Конституції України (254к/96-ВР) та ст. 38 Бюджетного кодексу України (2542-14) (далі – Кодекс) Верховна Рада України не мала права при прийнятті закону про Державний бюджет України (далі – закон про Держбюджет) включати до нього положення про внесення змін і доповнень до чинних законів, зупиняти дію окремих законів або змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин. На думку авторів клопотання, відповідно до ст. 95 Конституції України (254к/96-ВР) закон про Держбюджет повинен встановлювати тільки доходи та видатки держави на загальносуспільні потреби, і лише цими питаннями обмежується предмет регулювання закону про Держбюджет.

Суб'єкт права на конституційне подання вбачає невідповідність оспорюваних положень Закону (107-17) також ст.ст. 1, 3, 6, 8, 16, 17, 19, 21, 22, 43, 46, 48, 49, 64, 92 Конституції України (254к/96-ВР) виходячи з того, що метою і особливістю закону про Держбюджет є забезпечення належних умов для реалізації положень інших законів України, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами, спрямовані на їх соціальний захист, у тому числі надання пільг, компенсацій і гарантій. Однак, на його думку, зазначені положення Закону (107-17) всупереч закріпленим у Конституції України (254к/96-ВР) принципам соціальної, правової держави та верховенства права скасували або змінили обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України.

3. Ухвалою Конституційного Суду України від 18 березня 2008 р. № 18-уп/2008 конституційні провадження у справах за конституційними поданнями Верховного Суду України і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) окремих положень Закону (107-17) об'єднано в одне конституційне провадження.

4. Стосовно порушених у конституційних поданнях питань свої позиції висловили Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України.

5. Проведений Конституційним Судом України порівняльно-правовий аналіз відповідних норм Конституції України (254к/96-ВР), оспорюваних положень Закону (107-17), інших правових актів та, виходячи з правових позицій Конституційного Суду України стосовно ініційованих у конституційних поданнях питань, дає підстави для таких висновків:

5.1. У Конституції України (254к/96-ВР) Україну проголошено соціальною і правовою державою (стаття 1), в основу правового регулювання бюджетних відносин закладено принцип справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (частина 1 статті 95) (254к/96-ВР). Держава відповідальна перед людиною за свою законодавчу діяльність, зобов'язана утверджувати та забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України (254к/96-ВР) і повинні відповідати їй (частина 2 статті 8) (254к/96-ВР).

Правові акти можуть бути визнані неконституційними в разі їх невідповідності Конституції України (254к/96-ВР) або якщо була порушена встановлена Конституцією України (254к/96-ВР) процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина 1 статті 152) (254к/96-ВР).

5.2. Затвердження Державного бюджету України належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 4 частини 1 статті 85, частина 1 статті 96 Конституції України) (254к/96-ВР) і відбувається

виключно у формі закону (пункт 1 частини 2 статті 92, частина 2 статті 95 Конституції України (254к/96-ВР).

Конституція України (254к/96-ВР) не визначає окремої процедури розгляду, ухвалення і набрання чинності законом про Держбюджет, але встановлює деякі особливості для його змісту, що обумовлює також певні вимоги для його розгляду, ухвалення і, відповідно, набрання ним чинності.

Згідно зі ст.ст. 96, 116 Конституції України (254к/96-ВР) проект закону про Держбюджет розробляє і подає до Верховної Ради України Кабінет Міністрів України разом із доповіддю про хід виконання Державного бюджету України поточного року, а його дія в часі обмежується конкретним періодом – з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – іншим періодом.

Зі змісту ч. 2 ст. 95 та ч. 1 ст. 130 Конституції України (254к/96-ВР) вбачається, що закон про Держбюджет обов'язково повинен визначати будь-які видатки на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків, а також окремо визначати видатки на утримання судів.

Структура і, відповідно, зміст закону про Держбюджет визначені ч. 2 ст. 38 Кодексу (2542-14).

5.3. У Рішенні від 14 грудня 2000 р. № 15-рп/2000 (v015p710-00) (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) Конституційний Суд України зазначив, що «рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади. Обов'язок виконання рішення Конституційного Суду України є вимогою Конституції України (254к/96-ВР) (частина 2 статті 150)» (абзац 3 пункту 4 мотивувальної частини) (v015p710-00).

Ухвалюючи Рішення від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 (v0a6p710-07) (справа про соціальні гарантії громадян), Конституційний Суд України звернув увагу Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України на необхідність додержання положень ст.ст. 1, 3, 6, 8, 19, 22, 95, 96 Конституції України (254к/96-ВР), ст.ст.

4, 27, ч. 2 ст. 38 Кодексу (2542-14) при підготовці, прийнятті та введенні в дію закону про Держбюджет. Ця рекомендація ґрунтувалася на правових позиціях Суду, висловлених у зазначеному Рішенні, відповідно до яких: ст. 38 Кодексу (2542-14) конкретизує вимоги ч. 2 ст. 95 Конституції України (254к/96-ВР) щодо змісту закону про Держбюджет; у сукупності, вказані статті Кодексу (2542-14) і Конституції України (254к/96-ВР), визначають вичерпний перелік правовідносин, які повинні регулюватися законом про Держбюджет – встановлення тільки доходів та видатків держави на загальносуспільні потреби, а тому закон про Держбюджет не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України (абзаци 4, 5, 6, 8 пункту 4 мотивувальної частини). У зв'язку з цим Конституційний Суд України дійшов висновку, що «зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів України, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає ст.ст. 1, 3, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19, ст.ст. 21, 22, п. 1 ч. 2 ст. 92, чч. 1, 2, 3 ст. 95 Конституції України» (254к/96-ВР) (абзац 1 пункту 5 мотивувальної частини) (v0a6p710-07).

При прийнятті оспорюваного Закону (107-17) всупереч зазначеним правовим позиціям законодавець вийшов за межі правового регулювання бюджетних відносин: зупинив дію окремих положень законів (стаття 67 розділу I) (107-17) і вніс до ряду законодавчих актів зміни і доповнення та визнав деякі з них нечинними (розділ II) (107-17).

5.4. Конституція України (254к/96-ВР) у ст. 92 визначила сфери, зокрема бюджетну, які мають врегульовуватися виключно законом. Закон про Держбюджет є основним фінансовим документом держави. Через своє спеціальне призначення цей закон не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя.

Конституція України (254к/96-ВР) не надає закону про Держбюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина.

У разі необхідності зупинення дії законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають використовуватися окремі закони.

6. Пункт 19 розд. II Закону (107-17), оспорюваний народними депутатами України на відповідність Конституції України (254к/96-ВР), містить положення, які, зокрема, встановлюють порядок і розміри внесення до бюджету рентних платежів за природний газ, нафту і газовий конденсат, за транзитне транспортування природного газу та транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами, транзитне транспортування аміаку; запроваджують базові нормативи платежів за користування надрами і нормативи збору за спеціальне водокористування; визначають розміри ставок ввізного (експортного) мита за експорт газу, природного газу в газоподібному та скрапленому стані і скраплених газів за умови, що більші розміри не встановлені міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (підпункти 1-6) (107-17).

Зазначені положення п. 19 розд. II Закону (107-17) не зупиняють дії, не змінюють і не скасовують якихось норм конкретних законодавчих актів чи правових актів в цілому та стосуються процесу виконання Державного бюджету України на 2008 р. (107-17) в його дохідній частині, а тому узгоджуються зі ст.ст. 95-98 Конституції України (254к/96-ВР) та ст. 38 Кодексу (2542-14) і є конституційними.

Проте підп. 7 п. 19 цього розділу Закону (107-17) призупинено для всіх суб'єктів підприємницької діяльності у разі ввезення (пересилання) ними на території спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку підакцизних товарів та товарів 1-24 груп згідно з УКТ ЗЕД (2371а-14) застосування пільг по

сплаті ввізного мита та податку на додану вартість, у зв'язку з чим зазначене положення не узгоджується із висловленими Конституційним Судом України у Рішенні від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 (v0абр710-07) (справа про соціальні гарантії громадян) правовими позиціями і, відповідно, з конституційними вимогами щодо предметного регулювання закону про Держбюджет, а отже, є неконституційним.

7. Конституційний Суд України також виходить з того, що зупинення на 2008 р. оспорюваними положеннями Закону (107-17) дії окремих норм правових актів (стаття 67 розділу I Закону) (107-17), внесення до деяких законодавчих актів змін і доповнень та визнання законів такими, що втратили чинність (розділ II Закону) (107-17), призвело до фактичного скасування чи звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина.

7.1. Однією з конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина є недопущення їх скасування (частина 2 статті 22 Конституції України) (254к/96-ВР) чи звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (частина 3 статті 22 Конституції України) (254к/96-ВР).

Відповідно до ч. 1 ст. 126 Конституції України (254к/96-ВР) Конституція і закони України повинні гарантувати незалежність і недоторканність суддів. До таких конституційних гарантій віднесено обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Здійснення державою фінансування судів має відбуватися тільки через Державний бюджет України шляхом окремого визначення в ньому видатків на утримання судів (частина 1 статті 130 Конституції України) (254к/96-ВР). Отже, закон про Держбюджет безпосередньо стосується прав і свобод суддів та працівників апарату судів.

Тлумачення словосполучення «звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина», що міститься в ч. 3 ст. 22 Конституції України (254к/96-ВР), Конституційний Суд України дав у Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 (v005р710-05) (справа про постійне

користування земельними ділянками)¹⁵⁶, згідно з яким «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина 2), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина 3). Скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними». При цьому Конституційний Суд України зазначив, що «загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена» (абзац 4 підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини) (v005p710-05).

Отже, визнання Законом (107-17) правових актів такими, що втратили чинність, зупинення їх дії, внесення до них змін і доповнень стосовно закріплених в них прав і свобод людини і громадянина Конституційний Суд України вважає скасуванням або обмеженням цих прав і свобод.

Розгляд Конституційним Судом України реалізації прав суддів у відповідності із Законом України «Про статус суддів» є алгоритмом для забезпечення прав на працю і оплату праці педагогічних працівників.

Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України (254к/96-ВР) статус суддів, а отже і педагогічних працівників, визначається виключно законами України. Матеріальне та соціально-побутове забезпечення, в тому числі і заробітна плата суддів, є елементами

156 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.

статусу судді (статті 42-45 Закону України «Про статус суддів») (2862-12). Збереження існуючого статусу судді, недопущення його скасування або звуження його змісту та обсягу є однією з основоположних гарантій незалежності судді. Саме на реалізацію і утвердження гарантій незалежності суддів у зазначеному аспекті Закон України «Про статус суддів» (2862-12) запровадив особливий порядок в оплаті праці голів судів і суддів, який не допускав суттєвої різниці між їх посадовими окладами: посадовий оклад судді не може бути меншим ніж 80 відсотків від посадового окладу голови суду, в якому працює суддя (частина 2 статті 44) (2862-12). Цей порядок є своєрідним механізмом, що стримує і не допускає значних диспропорцій в оплаті праці суддів і голів судів, тобто закон гарантував судді право на зазначений розмір посадового окладу.

Враховуючи, що юрисдикція Конституційного Суду України поширюється лише на чинні правові акти (їх окремі частини), питання щодо конституційності пп. 1, 9, підп. 7 п. 35 розд. II Закону (107-17) непідвідомче Конституційному Суду України, а тому провадження у цій частині конституційного подання підлягає припиненню на підставі п. 3 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР).

На підставі викладеного та керуючись ст.ст. 147, 150, 152, 153 Конституції України (254к/96-ВР), ст.ст. 45, 51, 61, 63, 65, 73, 74 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР), параграфом 51 Регламенту Конституційного Суду України (v001z710-97), Конституційний Суд України вирішив:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (254к/96-ВР) (є конституційними), положення підп. 1-6 п. 19 розд. II «Внесення змін до деяких законодавчих актів України» Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 р. № 107-VI (107-17).

2. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (254к/96-ВР) (є неконституційними), положення ст. 67 розд. I, пп. 2-4, 6-8, 10-18, підп. 7 п. 19, пп. 20-22, 24-34, підп. 1-6, 8-12 п. 35, пп. 36-

100 розд. II «Внесення змін до деяких законодавчих актів України» та п. 3 розд. III «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17).

3. Припинити конституційне провадження за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) ст. 65 розд. I Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) на підставі п. 2 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) – невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України (254к/96-ВР), Законом України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР).

4. Припинити конституційне провадження за конституційним поданням 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) пп. 1, 9, підп. 7 п. 35 розд. II «Внесення змін до деяких законодавчих актів України» Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) на підставі п. 3 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) – непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні.

5. Положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17), визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

6. Рішення Конституційного Суду України у цій справі має преюдиціальне значення для судів загальної юрисдикції при розгляді ними позовів у зв'язку з правовідносинами, які виникли внаслідок дії положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17), визнаних неконституційними.

Конституційний Суд України виносить рішення і висновки тільки стосовно того, що може бути обґрунтовано положеннями Конституції України.

Незважаючи на відмінності за формою, рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є обов'язковими до виконання. Це передбачено як ч. 2 ст. 152, так і ч. 3 ст. 124 Конституції України, відповідно до якої судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, а також ч. 5 цієї статті, згідно з якою всі судові рішення, незалежно від їх конкретних форм, що ухвалюються судами іменем України, є обов'язковими до виконання на всій території України. Саме так вирішено це питання і в Законі України «Про Конституційний Суд України» (стаття 69).

Рішення і висновки Конституційного Суду України діють безпосередньо і не потребують підтвердження з боку будь-яких органів державної влади, посадових та службових осіб.

Щодо порядку виконання рішень Конституційного Суду України, то Конституційний Суд України у разі необхідності має визначати порядок і строки їх виконання та покласти обов'язок на відповідні державні органи забезпечити це виконання (Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 р. у справі №1-31/2000 про порядок виконання рішень Конституційного Суду України). Див. Додаток 1. Окрема думка членів конституційного суду України щодо фінансування освіти.

VIII. Міжнародні правові акти про освіту.

Стаття 53 Конституції України 1996 р. врахувала не лише вітчизняну теорію і практику розвитку права на освіту, а й положення міжнародно-правових актів, які Україна вважає для себе обов'язковими. У першу чергу це Загальна декларація прав людини 1948 р., Декларація прав дитини 1959 р. і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. Конституція України поширила право на освіту не лише на громадян України, а й на іноземців і осіб без громадянства. Обмеження для іноземців і осіб без громадянства збережені лише у двох випадках: 1) безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах; 2) гарантовано отримувати в системі освіти національних меншин навчання своєю рідною мовою та вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства, не будучи громадянином України і членом такої меншини.

Загальна декларація прав людини прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. в Паризькому палаці Шайо. Декларація стала результатом безпосереднього досвіду Другої світової війни і представляє перше глобальне вираження невід'ємних прав, які мають усі люди.

Декларація складається з 30 статей, що лягли в основу наступних міжнародних договорів, регіональних документів із прав людини, національних конституцій тощо. Міжнародний законопроект з прав людини складається з Всесвітньої декларації прав людини, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права і Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та двох факультативних протоколів до неї. У 1966 р. Генеральна Асамблея прийняла два докладні договори, які завершують Міжнародний законопроект про права людини. В 1976 р., після того як договори були ратифіковані достатнім числом окремих націй, законопроект набув статусу міжнародного правового акта.

Під час Другої світової війни союзники взяли чотири свободи – свободу слова, свободу віросповідання, свободу від страху і свободу від злиднів – як свої основні цілі війни. Статут Організації Об'єднаних Націй¹⁵⁷ «знову підтвердив віру в основні права людини, гідність та цінність людської особи» і передав законопроект в комісії всіх членів-держав, щоб забезпечити «додержання прав людини і основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови чи релігії».

Коли по Другій світовій війні злочини нацистської Німеччини стали відомими світовій громадськості, склався консенсус щодо того, що Статут ООН недостатньо чітко визначає права, про які йдеться. Виникла потреба прийняття загальної декларації, яка б уточнила перелік прав людини, щодо яких діяли б положення Статуту ООН.

У той час Декларація була прийнята для визначення сенсу «основних свобод» і «прав людини», що містяться в Статуті Організації Об'єднаних Націй, які є обов'язковими для всіх держав-членів. З цієї причини, Загальна Декларація є основним установчим документом Організації Об'єднаних Націй. Крім того, багато юристів-міжнародників вважають, що Декларація є частиною звичаєвого міжнародного права і є потужним інструментом у застосуванні дипломатичного та морального тиску на уряди, які порушують будь-яку з її статей. У 1968 р. Міжнародна конференція Організації Об'єднаних Націй з прав людини повідомила, що Декларація «являє собою зобов'язання для членів міжнародного співтовариства» для всіх людей. Декларація послужила основою для двох обов'язкових пактів ООН про права людини: Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного Пакту про економічні, соціальні та культурні права. Принципи декларації викладені в таких міжнародних договорах як Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок,

¹⁵⁷ Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: <https://unic.un.org/publications/uncharter>.

Конвенція Організації О'єднаних Націй про права дитини, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти катувань і багато інших.

У Загальній декларації прав людини зазначено, що: визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості та загального миру; зневажання і нехтування правами людини призвели до варварських актів, які обурюють совість людства, і що створення такого світу, в якому люди будуть мати свободу слова і переконань і будуть вільні від страху і нужди, проголошено як високе прагнення людей; необхідно, щоб права людини охоронялися верховенством права з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і гноблення; необхідно сприяти розвиткові дружніх відносин між народами; народи Об'єднаних Націй підтвердили в Статуті свою віру в фундаментальні права людини, в гідність і цінність людської особи і в рівноправність чоловіків і жінок та вирішили сприяти соціальному прогресові і поліпшенню умов життя при більшій свободі; держави-члени зобов'язались сприяти у співробітництві з Організацією Об'єднаних Націй загальній повазі і додержанню прав людини і основних свобод, загальному розумінню характеру цих прав і свобод, що має величезне значення для повного виконання цього зобов'язання; Генеральна Асамблея проголосила Загальну декларацію прав людини як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави з тим, щоб кожна людина і кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод і забезпеченню, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального і ефективного визнання і здійснення їх як серед народів держав-членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією¹⁵⁸.

158 Загальна декларація прав людини (10.12.1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

У науковій, політичній та практичній діяльності необхідно спиратися на положення Декларації¹⁵⁹, а саме:

1. Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю і повинні діяти у відношенні один до одного в дусі братерства.

2. Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища. Крім того, не повинно проводитися ніякого розрізнення на основі політичного, правового або міжнародного статусу країни або території, до якої людина належить, незалежно від того, чи є ця територія незалежною, підопічною, несамоврядованою або як-небудь інакше обмеженою у своєму суверенітеті.

3. Кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність.

4. Ніхто не повинен бути в рабстві або у підневільному стані; рабство і работоргівля забороняються в усіх їх видах.

5. Ніхто не повинен зазнавати тортур, або жорстокого, нелюдського, або такого, що принижує його гідність, поводження і покарання.

6. Кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності.

7. Всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом. Усі люди мають право на рівний захист від якої б то не було дискримінації, що порушує цю Декларацію, і від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації.

8. Кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом.

159 Загальна декларація прав людини (10.12.1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

9. Ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання.

10. Кожна людина, для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення, має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом.

11. (1) Кожна людина, обвинувачена у вчиненні злочину, має право вважатися невинною доти, поки її винність не буде встановлена в законному порядку шляхом прилюдного судового розгляду, при якому їй забезпечують усі можливості для захисту.

(2) Ніхто не може бути засуджений за злочин на підставі вчинення будь-якого діяння або за бездіяльність, які під час їх вчинення не становили злочину за національними законами або за міжнародним правом. Не може також накладатись покарання тяжче від того, яке могло бути застосоване на час вчинення злочину.

12. Ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, тайну його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист закону від такого втручання або таких посягань.

13. (1) Кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави.

(2) Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну.

14. (1) Кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком.

(2) Це право не може бути використане в разі переслідування, яке в дійсності ґрунтується на вчиненні неполітичного злочину, або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй.

15. (1) Кожна людина має право на громадянство.

(2) Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства.

16. (1) Чоловіки і жінки, які досягли повноліття, мають право без будь-яких обмежень за ознакою раси, національності або релігії одружуватися і засновувати сім'ю. Вони користуються однаковими правами щодо одруження, під час шлюбу та під час його розірвання.

(2) Шлюб може укладатися тільки при вільній і повній згоді сторін, що одружуються.

(3) Сім'я є природним і основним осередком суспільства і має право на захист з боку суспільства та держави.

17. (1) Кожна людина має право володіти майном як одноособово, так і разом з іншими.

(2) Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна.

18. Кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії; це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання і свободу сповідувати свою релігію або переконання як одноособово, так і разом з іншими, прилюдним або приватним порядком в ученні, богослужінні і виконанні релігійних та ритуальних обрядів.

19. Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів.

20. (1) Кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій.

(2) Ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації.

21. (1) Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників.

(2) Кожна людина має право рівного доступу до державної служби в своїй країні.

(3) Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.

22. Кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

23. (1) Кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття.

(2) Кожна людина, без будь-якої дискримінації, має право на рівну оплату за рівну працю.

(3) Кожний працюючий має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людини існування, її самої та її сім'ї, і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення.

(4) Кожна людина має право створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів.

24. Кожна людина має право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку.

25. (1) Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини.

(2) Материнство і дитинство дають право на особливе піклування і допомогу. Всі діти, народжені у шлюбі або поза шлюбом, повинні користуватися однаковим соціальним захистом.

26. (1) Кожна людина має право на освіту. Освіта повинна бути безплатною, хоча б початкова і загальна. Початкова освіта повинна бути обов'язковою. Технічна і професійна освіта повинна бути

загальнодоступною, а вища освіта повинна бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного.

(2) Освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до прав людини і основних свобод. Освіта повинна сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами і повинна сприяти діяльності Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру.

(3) Батьки мають право пріоритету у виборі виду освіти для своїх малолітніх дітей.

27. (1) Кожна людина має право вільно брати участь у культурному житті громади, втішатися мистецтвом, брати участь у науковому прогресі і користуватися його благами.

(2) Кожна людина має право на захист її моральних і матеріальних інтересів, що є результатом наукових, літературних або художніх праць, автором яких вона є.

28. Кожна людина має право на соціальний і міжнародний порядок, при якому права і свободи, викладені в цій Декларації, можуть бути повністю здійснені.

29. (1) Кожна людина має обов'язки перед громадою, у якій тільки й можливий вільний і повний розвиток її особи.

(2) При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

(3) Здійснення цих прав і свобод ні в якому разі не повинно суперечити цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй.

30. Ніщо у цій Декларації не може бути витлумачено як надання будь-якій державі, групі осіб бо окремим особам права займатися будь-якою діяльністю або вчиняти дії, спрямовані на знищення прав і свобод, викладених у цій Декларації.

Загальна декларація з прав людини направлена, насамперед, на: визнання гідності, яка властива всім членам суспільства;

справедливості та загального миру; охорону прав людини силою закону; сприяння розвитку дружніх відносин між народами.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. і набрав чинності 3 січня 1976 р¹⁶⁰. Станом на квітень 2010 р. в пакті бере участь 160 держав; крім них його підписали ще 6 держав. Найбільша держава, яка не є учасником пакту – США.

Ратифікаційна грамота УРСР депонована Генеральному секретарю ООН 16 жовтня 1973 р.

10 грудня 2008 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла факультативний протокол до пакту, що передбачає можливість подання скарг на порушення пакту. Для вступу протоколу в силу необхідна його ратифікація десятима країнами-учасницями пакту.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права так само, як і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, передбачає насамперед міжнародний захист на світовому рівні індивідуальних, але не колективних прав і свобод людини.

У 1948 р. Генеральна Асамблея ООН просила Комісію підготувати в першочерговому порядку проект пакту про права людини і проект заходів щодо їх здійснення. В 1949 р. Комісія розглянула текст проекту пакту, а в наступному році вона переглянула перші 18 статей на підставі зауважень, отриманих від урядів. У 1950 р. Генеральна Асамблея в своїй резолюції заявила, що «користування громадянськими і політичними свободами і володіння правами економічними, соціальними і правами в галузі культури пов'язані між собою і взаємно обумовлюються». Потім Асамблея ухвалила включити в пакт про права людини права економічні, соціальні і права в галузі культури, а також певне визначення рівності чоловіків і жінок стосовно цих прав, як про це сказано в Статуті.

160 Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966): ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

У 1951 р. Комісія склала 14 статей про економічні, соціальні і культурні права на підставі пропозиції урядів та думок спеціалізованих установ. Вона також сформулювала 10 статей про заходи щодо здійснення цих прав, відповідно до яких держави-учасниці пакту повинні подавати періодичні доповіді.

Після тривалих дебатів на своїй сесії в 1951 р. Генеральна Асамблея доручила Комісії «виробити проект двох пактів про права людини, в одному з яких повинні міститися громадянські і політичні права, а в другому права економічні і соціальні та права в галузі культури». Асамблея підкреслила, що обидва пакти повинні включати якомога більше аналогічних положень, а також повинні включати статтю, яка передбачає, що «всі народи мають право на самовизначення».

Комісія завершила розробку проектів двох пактів на своїх дев'ятій і десятій сесіях, проведених відповідно в 1953 та в 1954 рр. Генеральна Асамблея розглянула проекти пактів у 1954 р. і ухвалила якомога ширше оприлюднити проекти пактів для того, щоб уряди могли детально вивчити їх і щоб громадська думка теж мала вільний вияв. Вона рекомендувала, щоб Третій комітет розпочав постатейне обговорення текстів на своїй сесії в 1955 р. Хоча постатейне обговорення розпочалося в зазначений строк, розробка пактів була завершена лише в 1966 р.

Таким чином у 1966 р. була завершена розробка двох Міжнародних пактів про права людини (замість одного, як передбачалося спершу): Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Крім того, Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає механізм для розгляду повідомлень від окремих осіб, які стверджують, що вони є жертвами порушень якихось прав, викладених у пакті.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права¹⁶¹ більш змістовно визначив такі права людини, як право на працю, на страйк, на охорону здоров'я, на освіту, на участь у культурному житті, а також права засуджених.

Юридичні особливості пакту пов'язані з проголошенням у ньому економічних, соціальних і культурних прав. Економічні, соціальні та культурні права є невід'ємними, як і громадянські та політичні права, і не менш важливими. Проте існують суттєві невідповідності в реалізації економічних, соціальних і культурних прав. Вони витратні, тобто обсяг їхньої реалізації залежить від економічного добробуту держави, а тому не може бути однаковим у різних країнах. Реалізація цих прав пов'язана з розширенням патерналістських функцій держави, що завжди містять потенційну загрозу авторитизації влади, а тому повинні мати межі.

Формулювання статей Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права за загальним правилом є диспозитивними і не передбачають прямої дії.

У преамбулі відзначається, що права, проголошені в пакті, впливають з властивої людській особі гідності, а ідеал людської особи, вільної від страху та нужди, можна здійснити лише за наявності таких умов, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. дає змогу структурувати права людини за такими трьома групами:

1. право на працю в справедливих та сприятливих умовах (статті 6-8);

2. право на соціальний захист, достатній життєвий рівень і на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я (статті 9-12);

¹⁶¹ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966): ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

3. право на освіту та користування здобутками свободи в галузі культури і результатами наукового прогресу (статті 13-15).

Враховуючи актуальність, наведемо тексти зазначених статей:

Стаття 14.

Кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті і яка на час свого вступу до числа учасників не змогла встановити на території своєї метрополії або на інших територіях, що перебувають під її юрисдикцією, обов'язкової безплатної початкової освіти, зобов'язується протягом двох років виробити і прийняти докладний план заходів для поступового втілення у життя – протягом розумної кількості років, яка повинна бути зазначена в цьому плані, – принципу обов'язкової безплатної загальної освіти.

Стаття 15.

1. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на:

а) участь у культурному житті;

б) користування результатами наукового прогресу та їх практичне застосування;

в) користування захистом моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з будь-якими науковими, літературними чи художніми працями, автором яких вона є.

2. Заходи, яких повинні вживати держави-учасниці цього Пакту для повного здійснення цього права, включають ті, які є необхідними для охорони, розвитку і поширення досягнень науки та культури.

3. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються поважати свободу, безумовно необхідну для наукових досліджень і творчої діяльності.

4. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають користь, що їй дають заохочення і розвиток міжнародних контактів та співробітництва в науковій і культурній галузях¹⁶².

162 Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року, набрав чинності 3 січня 1976 Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966): ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

Особливим міжнародним документом є Декларація прав дитини – міжнародна декларація, прийнята резолюцією № 1386 (XIV) Генеральної Асамблеї ООН 20 листопада 1959 р. Виникнення необхідності захищати права дитини було обумовлено тим, що діти почали брати участь у різних суспільних відносинах на рівні з дорослими.

На думку українських правників Декларація прав дитини – це документ, що регулює становище дитини у сучасному суспільстві. Головна ідея цього акту «Добро – дітям».

У преамбулі Декларації зазначено, що дитина, внаслідок її фізичної і розумової незрілості, потребує особливої опіки і уваги, включаючи правовий захист, як до, так і після народження, отже, батьків, чоловіків і жінок персонально; громадські організації, органи влади на місцевому та національному рівні Декларація закликала визнати ці права та забезпечити їх виконання через правову реформу чи іншими шляхами. Женевська Декларація стала першим кроком на шляху до визнання дітей як правових суб'єктів (людей з їхніми власними правами). Сам текст Декларації свідчить про перехід від соціальної допомоги і захисту дітей до захисту прав дітей. В той же час Декларація вважає дитину правовим суб'єктом, тобто не визнає за нею право самостійно користуватися своїми правами. Декларація стосується майже виключно захисних прав, її лейтмотивом є кращі інтереси дитини, іншими словами, дитина визнається окремою істотою.

Декларацією прав дитини визначено такі базові принципи¹⁶³:

Принцип 1. Дитині повинні належати всі зазначені в цій Декларації права. Ці права мають визнаватися за всіма дітьми без будь-яких винятків і без відмінностей чи дискримінацій за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового

163 Декларація прав дитини: Декларація ООН від 20 листопада 1959 року. URL: <https://chl.kiev.ua> ...

стану, народження або іншої обставини, що стосується самої дитини чи її сім'ї.

Принцип 2. Дитині законом або іншими засобами повинен бути забезпечений спеціальний захист і надані можливості та сприятливі умови, які дозволили б їй розвиватися фізично, розумово, морально, духовно та у соціальному відношенні здоровим і нормальним шляхом і в умовах свободи та гідності. При виданні з цією метою законів головним міркуванням має бути найкраще забезпечення інтересів дитини.

Принцип 3. Дитині має належати від її народження право на ім'я і громадянство.

Принцип 4. Дитина повинна користуватися благами соціального забезпечення. Їй має належати право на здорове зростання і розвиток; з цією метою спеціальні догляд і охорона повинні бути забезпечені як їй, так і її матері, включно з належним допологовим і післяпологовим доглядом. Дитині має належати право на відповідне харчування, житло, розваги і медичне обслуговування.

Принцип 5. Дитині, яка є неповноцінною у фізичному, психічному або соціальному відношенні, повинні забезпечуватися спеціальні режим, освіта і піклування, необхідні з огляду на її особливий стан.

Принцип 6. Дитина для повного і гармонійного розвитку її особи потребує любові і розуміння. Вона повинна, якщо це можливо, зростати під опікою і відповідальністю своїх батьків і, в усякому разі, в атмосфері любові і моральної та матеріальної забезпеченості; малолітню дитину не слід, крім тих випадків, коли є виняткові обставини, розлучати зі своєю матір'ю. На суспільстві і на органах публічної влади повинен лежати обов'язок здійснювати особливе піклування про дітей, що не мають сім'ї, і про дітей, що не мають достатніх засобів для існування. Бажано, щоб багатодітним сім'ям надавалась державна або інша допомога на утримання дітей.

Принцип 7. Дитина має право на здобуття освіти, яка має бути безкоштовною і обов'язковою, в усякому разі на початкових стадіях. Їй має даватися освіта, яка сприяла б її загальному культурному

розвиткові і завдяки якій вона могла б на основі рівності можливостей розвинути свої здібності і особисте мислення, а також усвідомлення моральної і соціальної відповідальності, і стати корисним членом суспільства.

Якнайкраще забезпечення інтересів дитини має бути керівним принципом для тих, хто відповідає за її освіту і навчання; ця відповідальність лежить насамперед на її батьках.

Принцип 8. Дитина повинна за всіх обставин бути серед тих, хто першими одержують захист і допомогу.

Принцип 9. Дитина повинна бути захищена від усіх форм недбалого ставлення, жорстокості і експлуатації. Вона не повинна бути об'єктом торгівлі в будь-якій формі. Дитину не слід приймати на роботу до досягнення належного вікового мінімуму; їй у жодному разі не повинні доручатися чи дозволятися роботи або заняття, які були б шкідливі для її здоров'я чи освіти або перешкоджали її фізичному, розумовому чи моральному розвитку.

Принцип 10. Дитина має бути захищена від практики, яка може заохочувати расову, релігійну або будь-яку іншу форму дискримінації. Вона повинна виховуватися в дусі взаєморозуміння, терпимості, дружби між народами, миру і загального братерства, а також у повному усвідомленні, що її енергія та здібності мають бути присвячені служінню на користь інших людей.

Хартія Європейського Союзу з прав людини – документ, що закріплює головні політичні, соціальні та економічні права громадян Європейського Союзу. Проект документа був підготовлений Європейською Конвенцією протягом грудня 1999 р. – жовтня 2000 р. і урочисто проголошений на засіданні Європейської Ради в Ніцці 7 грудня 2000 р., а згодом опублікований у частині «С» Official Journal. Проте потім його правовий статус був невизначеним і в нього не було повної юридичної сили до набрання чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 р.

Хартія Європейського Союзу з прав людини¹⁶⁴ є кінцевим результатом спеціальної процедури, яка не має прецедентів в історії Європейського Союзу та складалась з нижченаведених етапів.

3-4 липня 1999 р. в Кельні Європейська рада доручила розробку Хартії Конвенції, яка провела своє установче зібрання в грудні 1999 р. і прийняла проект 2 жовтня 2000 р. Європейська Рада 13-14 жовтня 2000 р. одноголосно схвалила проект і направила його на розгляд до Європейського парламенту та Європейської комісії.

Європейський Парламент дав свою згоду 14 листопада, а комісія 6 грудня 2000 р. Голови Європейського парламенту, ради і комісії підписали і проголосили Хартію від імені своїх установ 7 грудня 2000 р. в Ніцці. Таким чином, три вищезазначені установи Європейського Союзу (рада, комісія і парламент) постановили, що Хартія відповідає всім формальним вимогам (на даний момент), щоб представляти основні принципи прав людини союзу.

Хартія складається з 54 статей, що поділені на 7 розділів. Перші шість – фундаментальні цінності: гідність, свобода, рівність, солідарність, права громадян та правосуддя. Останній, сьомий розділ, регулює та тлумачить застосування документу.

Розділ I «Гідність» (статті 1-5) закріплює права та гарантії, які забезпечують гідне існування людської особистості в суспільстві: право на життя, заборона тортур, рабства тощо. Стаття 3 «Право на особисту недоторканність» передбачає право кожної людини на фізичну недоторканність та недоторканність психіки. Зокрема, в галузі медицини та біології забезпечується право на добровільну та вільну згоду зацікавленої особи відповідно до встановленого законом порядку, заборона евгеністичної практики, передусім тієї, яка спрямована на селекцію людини, заборона використання людського тіла та його частин як таких як джерела прибутку, а також заборона репродуктивного клонування людських істот.

164 Хартія Європейського Союзу про основні права – проголошена 7 грудня 2000 року, ухвалена 1 грудня 2009 року. URL: <http://www.ekmair.ukma.edu.ua/handle/sequence...>

У розділі II «Свободи» (статті 6-19) зосереджено увагу на фундаментальних громадянських та політичних свободах, закріплених в Європейській конвенції з прав людини: право на свободу та особисту недоторканність, на повагу приватного та сімейного життя, на захист інформації особистого характеру, на укладення шлюбу та створення сім'ї, свободу думки, совісті та віросповідання, свободу мистецтва та науки тощо. Крім того, тут закріплюються певні соціальні права, такі як право на освіту, свободу професійної та підприємницької діяльності, а також право на труд, право власності, право на притулок.

Розділ III «Рівність» (статті 20-26) містить норми, спрямовані на забезпечення третьої цінності, зазначеної в преамбулі. Ця цінність ЄС виражена через такі права та принципи, як рівність перед законом, недискримінація, культурне, релігійне та лінгвістичне різноманіття, рівність жінок та чоловіків, права дітей та людей похилого віку, а також осіб із фізичними вадами.

Розділ IV «Солідарність» (статті 27-38) містить певні трудові права та відображає деякі положення Європейської соціальної хартії, яка вже стала частиною права ЄС: право працівників підприємства на інформацію та консультації, право на колективні переговори та колективні дії, у тому числі право на страйк, право на безкоштовну допомогу у працевлаштуванні тощо. Тут закріплюються права на соціальне забезпечення, охорону здоров'я та інші соціальні права і гарантії. Крім того, передбачається заборона дитячої праці, право на справедливі та рівні умови праці.

Розділ V «Права громадян» (статті 39-46) включає право на доступ до документів, право подання скарги на порушення прав людини до Омбудсмена ЄС, а також подання петиції до Європарламенту. Також до нього включено положення про можливість визнання свободи пересування та проживання в ЄС за громадянами третіх країн, які законно проживають на території однієї з держав, та «права на належне управління», яке являє собою комплекс повноважень та гарантій, що надаються громадянам Союзу та іншим фізичним та юридичним особам у їх відносинах з

інститутами, органами та установами ЄС: право на неупереджений, справедливий розгляд своєї справи в розумний строк, право бути заслуханим, обов'язок адміністрації вмотивувати свої рішення, право на відшкодування збитків тощо.

Розділ VI «Правосуддя» (статті 47-49) закріплює не стільки права, скільки гарантії прав особистості, переважно в рамках кримінального процесу: ефективний судовий захист порушених прав, презумпція невинуватості, неприпустимість зворотної сили закону, який передбачає або посилює відповідальність, покарання, співмірне тяжкості злочину, тощо.

Розділ VII «Загальні положення, що регулюють тлумачення та застосування Хартії» (статті 50-54) є заключним. Його призначення: визначити умови та порядок застосування Хартії органами ЄС та державами-членами, а також урегулювати непросте питання про співвідношення її норм з нормами інших джерел основних прав, прийнятих на універсальному, європейському та внутрішньодержавному рівнях¹⁶⁵.

Хартія основних прав Європейського Союзу закріплює право на освіту як основоположне право системи свобод людини. Звідси й компактний набір прав, свобод і зобов'язань, що відображають його зміст: право кожного на освіту; доступ до професійно-технічного навчання; право на підвищення кваліфікації; можливість одержувати безоплатну обов'язкову освіту і навчання дітей згідно з їхніми релігійними, філософськими й педагогічними переконаннями; обов'язок дотримуватися законів, які здійснюють право на освіту, та ін.

Для України обов'язковими для виконання є ратифіковані нею конвенції трьох категорій: двосторонні, регіонального рівня (загальноєвропейського, чорноморського, карпатського) і універсальної сфери дії. Двосторонні конвенції України, як правило, надають загальнодержавний режим у забезпеченні права на освіту.

165 Хартія Європейського Союзу про основні права – проголошена 7 грудня 2000 року, ухвалена 1 грудня 2009 року. URL: <http://www.ekmair.ukma.edu.ua/handle/sequence...>

Регіональні конвенції загальноєвропейського рівня нерідко надають режим менш сприятливий, ніж передбачено українським законодавством, і в таких випадках слід застосовувати останнє, але знову ж таки у випадках, коли воно встановлює більш сприятливий режим. Так Європейська соціальна хартія, ратифікована Україною 14 вересня 2006 р., передбачає право на освіту в дещо звуженому контексті ніж це надає наше законодавство, зокрема: «кожна людина має право на належні умови для професійної орієнтації, метою якої є допомогти їй вибрати професію згідно зі своїми особистими здібностями та інтересами» (частина 1 пункт 9); «кожна людина має право на належні умови для професійної підготовки» (частина 1 пункт 10); зобов'язання держави «забезпечувати належну професійну орієнтацію, підготовку та перекваліфікацію або сприяти їм» (частина 11 стаття 1 пункт 4); встановлення мінімального віку прийняття на роботу – 15 років, за винятком дітей, яким така робота завдасть шкоди їхній освіті (стаття 7 пункт 1); заборона застосування праці осіб, які здобувають обов'язкову освіту, на роботах, що можуть порушити процес їхнього повного навчання (стаття 7 пункт 3); обмеження тривалості робочого часу для осіб молодше 18 років відповідно до потреб їхньої професійної підготовки (стаття 7 пункт 4); зарахування як робочий час, витрачений підлітками, за згодою роботодавця на професійну підготовку (стаття 7 пункт 4); безкоштовна допомога підліткам, в тому числі – школярам, повнолітнім особам, включаючи інвалідів у вирішенні проблем, пов'язаних із вибором професій та набуттям професійних навичок, з належним урахуванням здібностей кожної особи та потреби в них на ринку праці (стаття 9, право на професійну орієнтацію)¹⁶⁶.

Як окреме право, Європейська соціальна хартія передбачає право на професійну підготовку (стаття 10). У ній, зокрема, йдеться про: започаткування професійно-технічної підготовки або сприяння професійно-технічній підготовці всіх осіб, включаючи інвалідів; створення умов для доступу до вищої технічної та університетської

166 Європейська соціальна хартія (переглянута) | LIGA:ZAKON. URL: <https://ips.ligazakon.net> do...

освіти виключно на основі особистих здібностей; започаткування системи виробничого навчання та інших регулярних програм професійної підготовки підлітків – хлопців та дівчат з їхніх різних професій або сприяння функціонуванню такої системи; започаткування та заохочування належних та легкодоступних програм професійної підготовки повнолітніх працівників, спеціальних програм професійної перепідготовки повнолітніх працівників, необхідність в яких виникає внаслідок технологічного прогресу або нових тенденцій у сфері зайнятості, а також спеціальних програм перепідготовки та деінтеграції осіб, які є безробітними впродовж тривалого часу; заохочення повного використання існуючих програм шляхом вжиття таких належних заходів, як зменшення або скасування будь-яких внесків або зборів; надання у відповідних випадках фінансової допомоги; зарахування до нормованих робочих годин часу, витраченого працівником на вимогу його роботодавця на додаткову професійну підготовку без відриву від виробництва; забезпечення шляхом адекватного контролю, після консультацій з організаціями роботодавців і працівників, ефективності виробничого навчання та інших програм професійної підготовки молодих працівників і в цілому належного захисту молодих працівників¹⁶⁷.

Крім того, Європейська соціальна хартія вимагає: для забезпечення права інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства вжити необхідних заходів щодо орієнтування інвалідів, їхньої освіти та професійної підготовки, коли це можливо, у межах загальних програм або, коли це видається неможливим, у державних або приватних спеціалізованих закладах; для забезпечення права дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист – гарантування дітям і підліткам з урахуванням прав і обов'язків їхніх батьків, догляду, допомоги, освіти та підготовки, яких вони потребують, зокрема шляхом створення або

167 Європейська соціальна хартія (переглянута) | LIGA:ZAKON. URL: <https://ips.ligazakon.net> do...

забезпечення функціонування закладів і служб, достатніх та адекватних для досягнення цієї мети; забезпечення дітям і підліткам безкоштовної початкової, середньої освіти, а також заохочення до регулярного відвідування школи; для забезпечення права на рівні можливості та рівне ставлення у вирішенні питань щодо працевлаштування та професій без дискримінації за ознакою статі – забезпечення професійної орієнтації, підготовки, перепідготовки та перекваліфікації; для забезпечення права працівників із сімейними обов'язками на рівні можливості та рівне ставлення до них – надання можливості влаштуватися на роботу й працювати, а також повертатися до роботи після відсутності, зумовленої такими обов'язками, включаючи заходи в галузі професійного орієнтування та підготовки; для забезпечення прав на захист від бідності та соціального відчуження – надання таким особам і членам їх сімей, в тому числі, і ефективного доступу до професійної підготовки й освіти та ін.¹⁶⁸

Серед угод регіонального рівня, окрім вже згадуваної Європейської соціальної хартії, можна вказати на: Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 2), Рамкову конвенцію про захист національних меншин (статті 6, 12, 13, 14), Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (статті 7, 8, 10, 11) та ін. Основні стандарти, що стосуються змісту права на освіту в Європейському регіоні, визначені Європейським судом з прав людини в цілому ряді справ, зокрема: «Справа про мови в Бельгії», «Костелло-Робертс проти Великої Британії», «Валсаміс проти Греції», «Єфстратіу проти Греції», «К'єлдсен, Буск Мадсен і Педерсен проти Данії», «Кемпбелл і Козанс проти Великої Британії» та ін. З їх аналізу можна зробити висновок про наявність таких прав: право доступу до існуючих освітніх інститутів, право на ефективну освіту, право офіційного визнання успішного завершення навчання,

168 Європейська соціальна хартія (переглянута) | LIGA:ZAKON. URL: <https://ips.ligazakon.net> do...

право здобувати освіту в офіційно визнаних приватних навчальних закладах, право навчати дітей відповідно до переконань батьків тощо.

На універсальному рівні, окрім зазначених актів, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити право на освіту згідно з Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенцією ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок, Конвенцією про права дитини 1989 р., Конвенцією про технічну та професійну освіту 1989 р., Конвенцією про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти 1960 р., Конвенцією МОП № 142 «Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів» та ін.

Освітня реформа в Україні в повоєнний час теж має врахувати міжнародні правові акти про освіту та реальний стан суспільства і держави, які будуть змушені подолати розруху, спричинену війною: по-перше, підняти економіку, в першу чергу, аграрний сектор, який після розмінування відразу дасть результати – продукти харчування для нашого народу і народів світу, що потерпають від голоду; по-друге, допомогти скаліченим війною захисникам вітчизни провести всеохоплюючу реабілітацію та підготувати їх до праці за новими професіями, тобто надати професійно-технічну підготовку, яка буде відповідати їхнім фізичним можливостям.

Екологія та інші глобальні процеси теж потребують відповідної організації, економічного співробітництва, а отже й освіти, яка має враховувати впливи глобалізації та інформатизації усіх сфер життєдіяльності соціальних спільнот. Старіння населення, перенаселення регіонів, зменшення робочих місць за старими спеціальностями також будуть вимагати відповідних змін у підготовці фахівців. Міжнародна мобільність посилить інтеграцію студентів у новий конкурентний ринок. Тому національна освіта повинна працювати на випередження часу, а це вимагає подальшого ефективного використання усіх видів ресурсів та наукового потенціалу країни, в тому числі й вчителів, викладачів вищої школи та науковців, які сьогодні переживають не найкращі часи навіть у такому питанні як їх соціальний статус. Тому черговість реалізації

тих чи інших заходів має встановлюватися у логічній послідовності як за окремими операційними цілями і завданнями, так і з урахуванням інших цілей (завдань), які поставить перед нами найближче майбутнє.

ІХ. Науково-експертна оцінка проектів законів України у сфері освіти.

Депутати Верховної Ради України сьомого скликання ініціювали перегляд, оновлення, осучаснення законодавчої бази у сфері науки і освіти та забезпечення подальших процесів реформування і змін. На даний час Верховною Радою України розглянуто та прийнято проекти законів України про вищу освіту (реєстр. № 1187-2 від 21 січня 2013 р.), про освіту (реєстр. № 3491-д від 4 квітня 2016 р.), про фахову передвищу освіту (реєстр. № 8321-д від 1 березня 2019 р.), про повну загальну середню освіту (реєстр. № 0901 від 29 серпня 2019 р.).

На розгляді Верховної Ради України знаходяться проекти законів України: про дошкільну освіту (реєстр. № 6172 від 12 жовтня 2021 р. та реєстр. № 6172-1 від 11 листопада 2021 р.); про внесення змін до деяких законів України, тобто про позашкільну освіту (реєстр. № 5450 від 29 квітня 2021 р.); про професійну освіту/про професійну (професійно-технічну) освіту (реєстр. № 4207 від 12 жовтня 2020 р. та реєстр. № 4207-1 від 26 жовтня 2020 р.); про освіту дорослих/про навчання та освіту дорослих (реєстр. № 7039 від 10 лютого 2022 р. та реєстр. № 7039-1 від 28 лютого 2022 р.) та про Національну систему кваліфікацій (реєстр. № 3859 від 16 липня 2020 р. та реєстр. № 3859-1 від 3 серпня 2020 р.).

Верховною Радою України попередніх скликань були прийняті закони України «Про освіту» (№ 1060-ХІІ від 23 травня 1991 р. та редакції Закону № 100/96 від 23 березня 1996 р.), «Про професійно-технічну освіту» (№ 103/98 від 10 лютого 1998 р.), «Про загальну середню освіту» (№ 651-ХІV від 13 травня 1999 р.), «Про позашкільну освіту» (№ 1841-ІІІ від 23 червня 2000 р.), «Про дошкільну освіту» (№ 2628 від 11 липня 2001 р.), «Про вищу освіту» (№ 2984-ІІІ від 17 січня 2002 р.). Зазначені закони України у сфері освіти були прийняті на виконання Постанови Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про внесення

змін і доповнень до Закону Української РСР «Про освіту» (№ 100а/96 – ВР від 23 березня 1996 р.).

За результатами Слухань у Парламенті та Слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки та освіти були прийняті закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань професійно-технічної освіти» (№ 1158-IV від 11 вересня 2003 р.), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти)» (№ 2229-IV від 14 грудня 2004 р.), «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту» педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів» (№ 1994-IV від 9 вересня 2004 р.), «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення управління професійно-технічною освітою» (№ 5498-VI від 20 листопада 2012 р.). Паралельно Комітетом готувалися та приймалися законопроекти у сферах науки, інтелектуальної власності, інформатизації та розвитку інформаційного суспільства. Проекти законів виносилися Комітетом на розгляд Верховної Ради України після ретельного поетапного опрацювання на рівні робочих груп, узгодження позицій усіх зацікавлених сторін, зокрема з фахового науково-освітнього середовища. Законопроекти, підготовлені підкомітетами, розглядалися на відкритих засіданнях Комітету народними депутатами України та академіками-політиками, вичитувалися, остаточно узгоджувалися постатейно, до букви, до коми до крапки. Інколи розгляд законопроекту на Комітеті при повному кворумі тривав більше місяця. Після прийняття рішення Комітету законопроекти вичитувалися на рівні Головного управління документального забезпечення та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. Співпраця та доопрацювання законопроектів проводилися без поспіху та на професійній основі. Усі законопроекти очікувалися науково-освітнім середовищем з надією, перспективою розвитку, захисту, вони були визнані інноваційними та стали модельними для інших країн. На їхній основі формується новітня законодавча база України у сфері освіти.

У той же час слід зазначити, що у процесі підготовки новітньої законодавчої бази існує цілий ряд концептуальних пропозицій, застережень та зауважень щодо змісту та підходів стосовно формування сучасної освітньої політики. Так, під час прийняття законів України про вищу освіту, про освіту, про фахову передвищу освіту, про повну загальну середню освіту не враховувалися пропозиції, побажання учасників освітнього процесу, фахового освітнього середовища, науковців, демократично обраних обласних, районних рад та суспільного середовища. Було порушено також логіку підготовки та прийняття законопроектів. Очевидним є той факт, що необхідно було розробити загальнодержавну концепцію новітнього законодавства у сфері освіти, яка б мала лягти в основу Закону України «Про освіту». Неочікуваним було рішення політичного середовища щодо зниження стандартів фінансування сфери освіти з 10% від ВВП до 7% від ВВП, у той час як у провідних країнах світу на розвиток освіти виділяється від 15 до 20% ВВП. А якщо врахувати відкриту участь освітян і науковців країн-членів Ради Європи та Європейського Союзу у міжнародних та європейських науково-освітніх проектах і програмах, то зазначені показники будуть вражаюче більшими. Розвиток сфери освіти розглядається як запорука суспільної єдності та стабільного економічного інноваційного розвитку і зростання.

На думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України у проекті нової редакції базового у сфері освіти Закону України «Про освіту»¹⁶⁹ пропонувалося врегулювати суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також

169 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про освіту» (реєстр. № 3491) від 22 січня 2016 року. 11 с.; Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про освіту» (реєстр. № 3491-д) від 2 вересня 2016 року. 8 с.

повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Як зазначалося у Пояснювальній записці, поданий законопроект був розроблений «з метою створення та запровадження дієвого механізму реалізації, охорони та захисту конституційного права людини на освіту відповідно до природних та індивідуальних освітніх потреб особистості, а також забезпечення законодавчих гарантій підвищення інвестиційної привабливості системи освіти, спрямованих на економічне зростання і культурний розвиток країни в цілому» (пункт 1)¹⁷⁰.

Підтримуючи в цілому ідею оновлення чинного законодавства у сфері освіти, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України щодо поданого законопроекту висловило такі зауваження і пропозиції.

Текст проекту переобтяжений приписами, доцільність, обґрунтованість та включення яких до нормативного матеріалу уявляється досить сумнівною. Адже Конституція України чітко визначила, що «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» (частина 3 статті 22)¹⁷¹. З огляду на зазначене, припис ч. 3 ст. 2, за яким «підзаконні нормативно-правові акти не можуть звужувати зміст і обсяг конституційного права людини на освіту, а також визначених законами автономії закладів освіти та академічних свобод учасників освітнього процесу» виглядає зайвим, оскільки всі підзаконні акти повинні видаватися та виконуватися на підставі законів і не повинні їм суперечити. Такі зауваження стосуються й інших положень законопроекту, де закріплюються загальновизнані права суб'єктів освітнього процесу. Зазначене повною мірою

170 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про освіту» (реєстр. № 3491) від 22 січня 2016 року. 11 с.; Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про освіту» (реєстр. № 3491-д) від 2 вересня 2016 року. 8 с.

171 Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

стосується ст. 42 проекту, приписами якої пропонується захищати у відповідних органах управління освітою та в суді законні права та інтереси здобувачів освіти та звертатися до органів управління освітою з питань освіти.

Законопроектом також пропонувалося визначити повноваження Кабінету Міністрів України у сфері освіти (стаття 52). Разом із тим, чимало передбачених у ньому положень, в яких сформульовані повноваження Кабінету Міністрів України, фактично дублюють за змістом приписи Конституції та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, п. 1 ч. 1 ст. 52 проекту, в якому передбачено, що Уряд «вживає заходів до забезпечення конституційного права кожної особи на освіту», фактично дублює положення п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Водночас деякі положення проекту не корелюються з приписами базового Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 52 проекту Уряд «реалізує та забезпечує реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави у сфері освіти». Натомість, припис абз. 9 п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає, що Уряд «забезпечує проведення державної політики у сферах освіти»¹⁷².

Іншим прикладом неузгодженості положень проекту з чинною редакцією Закону України «Про Кабінет Міністрів України» є припис п. 4 ч. 1 ст. 52 проекту, за яким Уряд «затверджує державні цільові програми у сфері освіти», та припис п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», згідно з яким Уряд здійснює не лише затвердження державних цільових програм у сфері освіти, а й їх розроблення та виконання¹⁷³.

172 Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст.222). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

173 Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст.222). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України¹⁷⁴ під час розробки законопроекту «Про освіту» звернуло увагу на необхідність забезпечення виконання положень ст.ст. 8, 19 Конституції України із дотримання принципу верховенства права та законодавчого упорядкування діяльності державних органів шляхом чіткого визначення статусу відповідних юридичних осіб, які є суб'єктами освітньої діяльності, узгодження між собою їх повноважень чи функцій, а також доопрацювання низки положень проекту з метою їх уточнення і уникнення використання оціночних понять.

На його думку проект закону не враховує практики Європейського Суду з прав людини щодо якості законів. Зокрема, в рішенні Справа «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11) зазначено, що «закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія»¹⁷⁵.

Головним юридичним управлінням також було сформовано концептуальні зауваження та пропозиції. Наголошувалося на тому, що більшість статей проекту містять оціночні поняття чи поняття (правові конструкції), які потребують додаткового уточнення. Зокрема, про зазначене йдеться у: ст. 1 проекту, в якій використано такі поняття, як «реалізація особистісного потенціалу», «багатоманітності людини», «ефективне залучення», «модифікація і адаптація», «дизайн навколишнього середовища»; ст. 2 проекту – «в межах своєї автономії»; ст. 3 проекту – «соціально вразливі верстви населення», «публічні освітні, наукові та інформаційні ресурси»; ст. 5

174 Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про освіту» (реєстр № 3491-д). 7 липня 2017 року. 23 с.

175 Справа «Веренцов проти України». (Заява № 20372/11). | LIGA:ZAKON. URL: <https://ips.ligazakon.net> SO...

проекту – «громадянська освіта»; ст. 6 проекту – «людиноцентризм», «органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями», «формування ... непримиренності до приниження її честі та гідності», «нетерпимість до проявів корупції та хабарництва»; ст. 12 проекту – «математична компетентність», «громадська та соціальна компетентність», «культура демократії», «екологічна компетентність», «підприємливість та інноваційність», «наскрізні компетентності», «критичне та системне мислення», «вміння конструктивно керувати емоціями»; ст. 13 проекту – «органи місцевого самоврядування ... утримують мережу закладів освіти та їх філій», «зручне розташування для підвозу дітей»; ст. 15 проекту – «мобільність особи», «особи, які потребують реабілітації»; ст. 16 проекту – «здійснення обмежених управлінських функцій, що характеризуються певною невизначеністю умов та потребують застосування положень та методів відповідної науки»; ст. 18 проекту – «безперервний професійний розвиток», «темپ здобуття освіти»; ст. 19 проекту – «особи з особливими освітніми потребами»; ст. 20 проекту – «особи з фізичними, психічними, інтелектуальними і сенсорними порушеннями розвитку», «інклюзивно-ресурсний центр», «корекція порушень шляхом розвитку особистості»; ст. 21 проекту – «процес активної мистецької діяльності», «наскрізні програми»; ст. 22 проекту – «надходження на цей вид діяльності та/або від цього виду діяльності перевищують половину загальних надходжень цієї юридичної особи (фізичної особи-підприємця)»; ст. 25 проекту – «безперешкодне середовище для учасників освітнього процесу»; ст. 26 проекту – «дієвий та відкритий громадський контроль», «здоровий спосіб життя»; ст. 30 проекту – «публічні кошти»; ст. 33 проекту – «освітні компоненти», «корекційно-розвитковий складник»; ст. 36 проекту – «відомі прості ситуації», «типові ситуації», «прості завдання», «типові нескладні завдання», «навчальні завдання», «нестандартна ситуація», «певна галузь професійної діяльності», «окрема галузь професійної діяльності», «характеризується певною невизначеністю умов, нести відповідальність за результати своєї діяльності та контролювати інших осіб у певних ситуаціях»,

«характеризується комплексністю та невизначеністю умов», «здійснення інновацій», «глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики», «соціально значущі системні проблеми у певній галузі діяльності»; ст. 37 проекту – «сукупність інституцій»; ст. 38 проекту – «паритетні засади», «оцінювання ефективності політики у сфері кваліфікацій»; ст. 40 проекту – «успішне завершення навчання»; ст. 41 проекту – «створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування», «процедури та заходи, що визначаються спеціальними законами або документами закладу освіти», «інструменти, процедури і заходи, що визначаються спеціальними законами», «політика та процедури забезпечення якості власної діяльності», «необхідні ресурси для організації процесів і процедур»; ст. 42 проекту – «етичні принципи», «використання ідей, розробок, тверджень, відомостей», «методика дослідження», «свідома зміна чи модифікація вже наявних даних», «зовнішні джерела інформації», «неправомірна перевага в освітньому процесі»; ст. 45 проекту – «сталий розвиток», «низька якість освітньої діяльності»; ст. 46 проекту – «національні та міжнародні експерти», «міжнародні інституції»; ст. 47 проекту – «принцип валідності (обґрунтованості та придатності методів та технологій оцінювання конкретним цілям)», «принцип надійності»; ст. 49 проекту – «успішні результати громадської акредитації»; ст. 51 проекту – «застосування сучасних методів і технологій навчання», «впровадження та поширення методики компетентнісного навчання та нових освітніх технологій»; ст. 53 проекту – «індивідуальна освітня траєкторія», «справедливе і об'єктивне оцінювання результатів навчання», «відзначення успіхів у власній діяльності», «відповідально та дбайливо ставитися до власного здоров'я, здоров'я оточуючих, довкілля»; ст. 54 проекту – «розроблення та впровадження ... освітніх методик і технологій, методів і засобів, у першу чергу методик компетентнісного навчання», «відзначення успіхів у власній професійній діяльності», «справедливе та об'єктивне оцінювання власної професійної діяльності», «житло з усіма комунальними зручностями»,

«відволікання педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників від виконання професійних обов'язків»; ст. 55 проекту – «культура діалогу», «культура життя»; ст. 57 проекту – «житло з опаленням і освітленням»; ст. 67 проекту – «результати експертизи»; ст. 70 проекту – «інститути громадянського суспільства», «пріоритет узгоджувальних процедур», «обов'язковість дотримання досягнутих домовленостей»; ст. 72 проекту – «деперсоналізована інформація», «деперсоналізовані статистичні дані»; ст. 78 проекту – «додаткові психолого-педагогічні і корекційно-розвиткові послуги», «спеціальні засоби корекції психофізичного розвитку»; ст. 79 проекту – «вивільнені приміщення»; ст. 80 проекту – «бази практичної підготовки»; а також слід уточнити: що означає, наприклад, «супроводжує впровадження», «основний колегіальний» і «уповноважений колегіальний орган управління» закладом освіти, «репрезентативні громадські об'єднання», «спроможність цього закладу», «відповідна територія», «кваліфіковані педагогічні кадри», «забезпечення на належному рівні здобуття профільної освіти».

Звернено також увагу на те, які саме «додаткові вимоги, необхідні для провадження педагогічної (науково-педагогічної) діяльності» приватних закладів освіти можуть «визначатись їх установчими документами» та якими актами слід керуватись у випадку практичного застосування положень ст. 32 проекту, де передбачається, що «стандарти освіти розробляються та затверджуються у порядку, визначеному спеціальними законами та іншими нормативно-правовими актами»; яким чином розмежувати «результати навчання (компетентності)» і «компетентності та результати навчання» за ст.ст. 32 «Стандарти освіти» і 34 «Кваліфікації» в частині визначення компетентності як основного компоненту кваліфікації; або що таке «визнаються» у приписі: «результати навчання, здобуті шляхом неформальної та/або інформальної освіти, визнаються в системі формальної освіти в порядку, визначеному законодавством» (стаття 8 проекту). Крім того, термін «орган», який у деяких положеннях проекту використовується в контексті, який не дає можливості встановити про який саме орган

йдеться (наприклад, частина 4 статті 5, абзац 5 частини 5 статті 42, абзац 3 частини 2 статті 48, назва статті 66, частина 2 статті 80), «ради об'єднаних територіальних громад» (частина 2 статті 66 проекту).

Ці та інші положення проекту закону «Про освіту», на думку Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, можуть призвести до необмеженості їхнього трактування у правозастосовній практиці. Такий законодавчий підхід не відповідає вимогам щодо якості законів у контексті верховенства права, гарантованого ст. 8 Конституції України, зокрема його елементу «юридична визначеність», який вимагає, щоб норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними.

Головними новелами проекту закону України «Про вищу освіту» (реєстр. № 1187-2 від 21 січня 2013 р.) порівняно з чинним Законом України «Про вищу освіту» було: встановлення рівнів та ступенів освіти; ліквідація рівнів акредитації вищих навчальних закладів; запровадження академічного та першого наукового ступеня – доктор філософії; запровадження Національного агентства з якості вищої освіти та незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; встановлення нового порядку набуття вищим навчальним закладом статусу національного; започаткування дослідницьких університетів; закріплення на законодавчому рівні системи зовнішнього незалежного оцінювання; розширення автономії вищих навчальних закладів та ін.

Під час розгляду проекту закону України «Про вищу освіту»¹⁷⁶ головне юридичне управління звернуло увагу на те, що відповідно до ст.ст. 5, 6, 92, 113, 116 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади. Органи влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією

176 Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про вищу освіту» (реєстр № 1187-2). 17 червня 2014 року. 13 с.

України межах і відповідно до законів України. Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, а також здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону.

Головне юридичне управління зазначило, що ст.ст. 17 та 19 законопроекту пропонується віднести до повноважень Кабінету Міністрів України затвердження статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та призначення на посади і звільнення з посад голови та заступника голови цього агентства. При цьому агентство одночасно наділяється владними повноваженнями, притаманними органу влади та консультативно-дорадчими функціями (статті 17-19 проекту, питання акредитації та ліцензування), а його діяльність ґрунтується на прийнятті колегіальних (у складі делегованих 25 представників закладів науки і освіти) рішень як представницького громадського органу.

Відтак, реалізацію повноважень органу державної влади – центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки – пропонується поставити у залежність від діяльності фактично консультативно-дорадчого органу (Національного агентства), що не відповідає вищезазначеній конституційній моделі організації влади. Наприклад, ст. 13 законопроекту встановлюються повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, здійснення частини яких відбувається за погодженням Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (зокрема, пункти 16-17 частини 1 цієї статті – розробка та затвердження стандартів вищої освіти та освітньої діяльності, затвердження порядку визнання здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів вищої

освіти та наукових ступенів, стаття 24 – ліцензування освітньої діяльності). Інакше кажучи, відповідальність держави за свою діяльність (стаття 3 Конституції України) в особі центральних органів виконавчої влади у сфері освіти і науки та судів нівелюється неможливістю самотійного здійснення повноважень та не гарантується належний захист прав осіб (стаття 124 Конституції України), у тому числі в разі оскарження діянь із здійснення «спільних» з агентством повноважень.

Аналогічний механізм реалізації владних повноважень передбачено і останнім абзацом ч. 4 цієї статті, ч. 5 ст. 35, ч. 7 ст. 44 законопроекту.

Звернено увагу також на те, що ст. 4 законопроекту передбачається, що громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі відповідно до стандартів вищої освіти, якщо певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває вперше за кошти державного або місцевого бюджету. Проте, обмеження у такий спосіб конституційного права «безоплатності» стосовно осіб, які здобувають певний ступінь вищої освіти не вперше, не відповідає офіційному тлумаченню відповідних положень ст. 53 Конституції України (Рішення Конституційного Суду України (справа про доступність і безоплатність освіти) від 4 березня 2004 р. № 5-рп/2004)¹⁷⁷, за яким безоплатність вищої освіти означає, що громадянин має право здобути її відповідно до стандартів вищої освіти без внесення плати в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (частина 4 статті 53 Конституції України) в межах обсягу підготовки фахівців для загальносуспільних потреб (державного замовлення).

177 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини 3 статті 53 Конституції України: «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 (справа № 1-4/2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

Крім того, механічне перенесення з міжнародно-правових актів нормативних приписів без їх адаптації до національного законодавства (положення абзацу 5 частини 1 цієї статті) про те, що «не вважається дискримінацією права на здобуття вищої освіти встановлення обмежень і привілеїв, що визначаються специфічними умовами здобуття вищої освіти, зумовленими особливостями отримання кваліфікації» й те, що «Україна є правовою державою з огляду на правову невизначеність норми» (стаття 8).

Прийняття законопроекту «Про фахову передвищу освіту» (реєстр. № 8321-д від 1 березня 2019 р.) було зумовлено тим, що з прийняттям Закону України «Про вищу освіту» діяльність коледжів, технікумів та прирівняних до них училищ була поза правовим полем. Більше чотирьох років управління коледжами, технікумами та прирівняними до них училищами здійснювалося в ручному режимі. До вказаного законопроекту були також висловлені зауваження, застереження, заперечення та пропозиції.

У законопроекті «Про повну загальну середню освіту» (реєстр. № 10204/0901 від 05.04.2019 р.) передбачалося визначити правові, організаційні та економічні засади функціонування і розвитку системи загальної середньої освіти (преамбула проекту) з одночасним визнанням таким, що втратив чинність, Закону України «Про загальну середню освіту» (пункт 2 Прикінцевих та перехідних положень проекту).

Як зазначається у пояснювальній записці, поданий законопроект розроблений з метою «забезпечення законодавчого підґрунтя для реформування системи загальної середньої освіти, що сприятиме підвищенню якості освіти та освітньої діяльності, істотному зростанню інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу суспільства та особистості».

Підтримуючи в цілому ідею необхідності оновлення чинного законодавства у сфері загальної середньої освіти та її реформування,

Головне науково-експертне управління розглянуло подану законодавчу пропозицію та висловило свої зауваження¹⁷⁸.

До недоліків законопроекту слід віднести наявність у ньому низки загальних положень щодо діяльності держави (наприклад: «держава сприяє створенню та функціонуванню за кордоном закладів загальної середньої освіти, в яких навчання здійснюється українською мовою або вивчається українська мова» (частина 11 статті 5), «держава сприяє міжнародному співробітництву у системі загальної середньої освіти» (частина 2 статті 63), «з метою незалежного оцінювання якості освіти держава забезпечує участь учнів закладів загальної середньої освіти у TIMSS, PISA, PIRLS та в інших міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти» (частина 2 статті 64) тощо). Подібні формулювання притаманні здебільшого нормам Конституції, а не законам України, в яких мають визначатися конкретні повноваження державних органів, інших учасників відповідних суспільних відносин, а не держави в цілому.

Крім того, вживання в законі відповідних власних скорочених назв міжнародних порівняльних досліджень якості освіти, що наводяться в ч. 2 ст. 64 проекту, на думку Управління, є недоречним, оскільки з часом їх може бути змінено.

Викликала сумнів доцільність надання особливого правового статусу та виділення категорії осіб, які належать до національних меншин, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу (абзаци 1-3 частини 6 статті 5 проекту).

До офіційних мов Європейського Союзу належать англійська, болгарська, грецька, данська, естонська, ірландська, іспанська, італійська, латинська, литовська, мальтійська, нідерландська, німецька, польська, португальська, румунська, словацька, словенська, угорська, фінська, французька, хорватська, чеська, шведська мови.

178 Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про повну загальну середню освіту» (реєстр. № 10204/0901) від 15 травня 2019 року. 8 с.

У той же час, за даними останнього Всеукраїнського перепису населення 2001 р., на території України проживали представники понад 130 національностей і народностей, зокрема (у відсотках): українці – 77,8; росіяни – 17,3; білоруси – 0,6; молдавани та кримські татари – по 0,5; болгари – 0,4; угорці, румуни та поляки – по 0,3; євреї, вірмени, греки, татари – по 0,2; цигани, азербайджанці, грузини, німці, гагаузи – по 0,1; інших національностей – 0,4.

У зв'язку з цим вбачається, що відповідні норми можуть поставити у нерівне положення таких осіб, а тому запропоновані норми можуть бути кваліфіковані як дискримінаційні. На необхідність усунення дискримінації між офіційними і неофіційними мовами ЄС звертається увага і у висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) від 8-9 грудня 2017 р. № 902/2017 щодо положень базового Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. (див. Додаток 2).

Крім того, положення законопроекту не враховують норм Конституції України, в яких особливого статусу для офіційних мов Європейського Союзу не передбачено. Зокрема, відповідно до чч. 3, 4, 5 ст. 10 Основного Закону України в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування; застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

Враховуючи положення Конституції України щодо проголошення України правовою державою (стаття 1), забезпечення відповідності законів Основному Закону України (стаття 8), гарантування рівності конституційних прав і свобод громадян України (стаття 24), звертаємо увагу на доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) «Про верховенство права» від 04.04.2011 р., в якій зазначається, що невинуватена нерівність у відношеннях на підставі закону забороняється і всім людям гарантується рівний і ефективний захист від дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичної або іншої думки, національного або соціального походження, власності,

народження чи іншого статусу; рівність перед законом означає, що відносно кожної людини діють однакові закони і при цьому жоден індивідум або група не мають особливих юридичних привілеїв.

У зв'язку з вищезазначеним, надання особливого правового статусу офіційним мовам Європейського Союзу потребує попереднього внесення змін до Основного Закону України тобто до Конституції України.

Головне юридичне управління¹⁷⁹ в межах мінімально відведеного часу розглянуло законопроект «Про повну загальну середню освіту» (реєстр. № 10204/0901 від 05.04.2019 р.) та звернуло насамперед увагу на його концептуальні вади та на окремі суттєві неузгодженості.

Статтею 1 законопроекту надається поняття «повна загальна середня освіта» як систематизована та передбачена відповідними державними стандартами сукупність результатів навчання і компетентностей, «здобутих особою на рівнях початкової, базової середньої та профільної середньої освіти». Однак таке визначення у взаємозв'язку з поняттями початкової, базової середньої та профільної середньої освіти та іншими положеннями проекту щодо особливостей здобуття повної загальної середньої освіти – типів (ступенів, видів) закладів освіти та «видів документів про освіту» (наприклад, статті 1, 4, 18, 35 проекту) – не дозволяє дійти однозначного висновку про те, чи є повною загальною середньою освітою наявність у особи освіти усіх її рівнів, здобутих у повному обсязі, включаючи й профільний рівень. Відтак, відповідні положення законопроекту потребують взаємного узгодження, а визначення поняття «повна загальна середня освіта» – змістовного доопрацювання щодо співвідношення повної загальної середньої та

179 Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про повну загальну середню освіту» (реєстр. № 10204/0901). 11 липня 2019 року. 9 с.; Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про повну загальну середню освіту» (реєстр. № 0901). 14 січня 2020 року. 9 с.

профільної середньої освіти, оскільки зазначене положення пов'язане з дотриманням конституційної вимоги про обов'язок здобуття повної загальної середньої освіти (стаття 53 Конституції України) та умовами її безоплатності відповідно до ч. 3 ст. 6 проекту.

Зазначалось також, що питання «території обслуговування», відповідно до якої передбачається гарантія забезпечення права осіб на здобуття початкової та/або базової середньої освіти (пункт 15 статті 1 проекту), слід уточнити та змістовно узгодити з іншими положеннями проекту щодо можливості доступу до освіти та її безоплатності, наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 8 проекту така територія не визначається для державних закладів освіти. Інакше кажучи, у пропонованому проектом підході фактично йдеться про відсутність механізму гарантування прав на освіту особам відповідно до конституційних приписів, за якими «держава забезпечує доступність і безоплатність ... повної загальної середньої ... освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (частина 3 статті 53 Основного Закону України). Як зазначається у Рішенні Конституційного Суду України № 5-рп/2004 від 4 березня 2004 р., «доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених ст. 24 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права», «безоплатність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги визначених законодавством рівня, змісту, обсягу і в межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена ч. 3 ст. 53 Конституції України»¹⁸⁰.

180 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини 3 статті 53 Конституції України: «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 (справа № 1-4/2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

Крім того, зверталась увага на те, що ст. 6 законопроекту «гарантується безоплатність здобуття у державних та комунальних закладах освіти повної загальної середньої освіти на кожному її рівні за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів один раз протягом життя». Наведена редакція щодо уточнення «один раз протягом життя» також певною мірою не узгоджується з нормами ч. 3 ст. 53 Конституції України та не враховує наведеної вище правової позиції Конституційного Суду України.

Положеннями розділів законопроектів «Прикінцеві та перехідні положення» передбачалося, що відповідні закони набирають чинності через місяць з дня його опублікування. При цьому Урядові надається доручення – протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом ... підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України для забезпечення фінансування освіти ..., підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до законів щодо надання права обіймати посади науково-педагогічних працівників, педагогічних працівників у закладах освіти, а протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом ... підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення інших законів України у відповідність із цими законами ..., протягом двох років з дня набрання чинності цих законів ... привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цими законами, а також забезпечити приведення нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із цими законами ..., забезпечити прийняття нормативно-правових актів, передбачених цими законами та внести зміни до діючих законів...

Головне науково-експертне управління і Головне юридичне управління зауважили, що подібний законодавчий підхід не враховує передбачених ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України вимог щодо пропонування одночасно із поданням проекту необхідних для реалізації його положень змін до інших законів. Уряду також пропонується розробити законопроекти з щойно прийнятих і завчасно

визнаних такими, що фахово неврегульовані, але чинні на час надання доручень, що навіть з огляду на принцип поділу влади, повноваження її гілок та інституційну відокремленість парламентських процедур не може бути прийнятним.

На думку юристів, положення щодо приведення Кабінетом Міністрів України своїх нормативно-правових актів у відповідність із прийнятим Законом після набрання ним чинності є юридично некоректними, оскільки реалізація положень закону ставиться у залежність від прийняття у майбутньому Урядом підзаконних нормативно-правових актів.

До чотирьох розглянутих проектів законів Головним науково-експертним управлінням та Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України було висловлено застереження, зауваження, заперечення та концептуальні пропозиції більше ніж на 100 сторінках. Головне юридичне управління неодноразово звертає увагу на те, що незважаючи на те, що вони працювали над законопроектами в межах мінімально відведеного часу, своєчасно висловлені зауваження, застереження, заперечення та пропозиції концептуального характеру з питань структури, використаної у проектах законів термінології, правової невизначеності окремих пропонованих норм, юридичного статусу державних органів управління та їх функцій тощо законодавцем не враховані. Висловлені зауваження, застереження, заперечення, концептуальні пропозиції до законопроектів не втратили свою актуальність і в наш час.

ВИСНОВКИ

Об'єктивний аналіз законодавства України в сфері освіти, рішень Конституційного Суду України та рекомендацій Венеціанської комісії свідчать про те, що в законах знівельовано науково-практичні напрацювання у сфері освіти, не враховані в повній мірі пропозиції учасників освітнього процесу, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Законодавець, незважаючи на реалії суспільного життя, постійно пропонує зміни до чинного законодавства про що свідчить наведена таблиця станом на 01.02.20212 р.*:

№ п/п	Назва закону	Дата прийняття	Кількість н.п. законів
1.	Про освіту	05.09.2017	21
2.	Про дошкільну освіту	11.07.2001	31
3.	Про повну загальну середню освіту	16.01.2020	8
4.	Про позашкільну освіту	22.06.2000	22
5.	Про професійну (професійно-технічну) освіту	10.02.1998	23
6.	Про фахову передвищу освіту	06.06.2019	9
7.	Про вищу освіту	01.07.2014	46
8.	Всього	-	152

Законодавцем зніційовано прийняття 152 законів про внесення змін до уже діючих законів і це без урахування законів про внесення змін до попередніх законів України «Про професійно-технічну освіту» (1998 р), «Про загальну середню освіту» (1999 р.), «Про вищу освіту» (2002 р.) та ін. Найбільше було внесено змін до, як говорили тогочасні народні депутати, демократичного, європейського за своїм внутрішнім змістом Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.).

*Н.п. – нові законопроекти про внесення змін до законів України у сфері освіти.

Чого варті ініціативи законодавців демократичного, а як виявилось бюрократичного затвердження складу та організації діяльності Національного агентства з питань якості вищої освіти. Проведення в три етапи з'їздів учасників освітнього процесу вищої школи та скасування їхніх рішень аж ніяк не свідчать про демократизм, свободу та право на волевиявлення у галузі вищої освіти та забезпечення автономії закладів вищої освіти.

Забута позитивна практика народних депутатів України I-VI скликань, які у своїй законотворчій діяльності опиралися перш за все на науково-освітнє, професійне середовище, центральні органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та організації, спілки, товариства, профспілки, виборців – як єдине ціле. Знехтуваною є традиція, яка утвердилася у комітеті, про те, що прийнятий Закон має бути перевірений практикою і впродовж щонайменше трьох років не бажано вносити до нього зміни. Вперше її порушило Міністерство фінансів України, припинивши дії окремих статей у сфері освіти законами «Про Державний бюджет України».

У законотворчій діяльності народні депутати України – члени Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти – сформували механізми забезпечення єдності соціальних, моральних та юридичних норм. Крім законотворчої діяльності народних депутатів також турбували проблеми інтеграції науки і освіти України до Європейського науково-освітнього простору, енергетичної безпеки, екології, ліквідації наслідків аварії на Черnobильській АЕС, розвитку та утвердження української мови, інноваційних технологій та нано-технологій, фізики води, захисту прав та життя дітей-сиріт усиновлених громадянами іноземних держав, організації харчування та фізичного розвитку дітей та учнів. Вони вимагали вирішення проблем своєчасної виплати заробітної плати науковцям і освітянам, погашення заборгованості заробітної плати, фінансування сфери науки на рівні 1,7% та освіти – 10% від ВВП, своєчасного забезпечення учнів та студентів закладів освіти якісними підручниками. Розрахунки щодо необхідності фінансово-

економічного та матеріально-технічного забезпечення науки і освіти, захист інтелектуальної власності постійно залишалися в полі зору законотворчого процесу Комітету з питань науки і освіти.

Стаття 78 Закону України «Про освіту» визначає, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7,0 % від ВВП за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. Але ця норма постійно порушується. У Державному бюджеті на 2022 р. уперше видатки на освіту зведеного бюджету були передбачені на понад 7% ВВП та становили 392,2 млрд. гривень. Загальний обсяг видатків державного бюджету (із трансфертами) на освіту був запланований в розмірі 185,6 млрд. грн., що більше на 16,7 млрд. грн., ніж у 2021 р. Однак реалізації цих планів завадила війна, розв'язана проти України Російською Федерацією.

За показником кількості випускників у галузі природничих наук і техніки (складова Глобального інноваційного індексу) у 2021 р. Українська держава посіла 39-е місце (25,1% усіх випускників вищої освіти). Набагато більше значення спостерігається у Німеччині – 35,3% (6-е місце), Росії – 31,1% (13-е), близьке значення у Великій Британії – 26,9% (28-е місце), а у Польщі навіть менше – 21,7% (63-е місце). Такий розподіл входить у суперечність із перспективними потребами інноваційного розвитку країни. Ці та інші проблеми можна подолати лише за умови визначення державних пріоритетів розвитку економіки та запровадження державної програми підтримки відповідних напрямів освіти.

Низький рівень фінансування вищої освіти позначається на матеріальному стані викладачів. Недостатнє фінансування освіти призвело до того, що загальна кількість викладачів вищих та передвищих закладів освіти зменшується. Існує суттєвий розрив в оплаті праці між сектором вищої освіти й іншими секторами економіки, який спровокований наявною системою тарифних ставок і призводить до зменшення мотивації до викладання. Майже відсутні можливості академічної мобільності викладачів, заохочення до

наукового пошуку, участі у наукових конференціях, публікації наукових результатів.

Усі витрати, пов'язані із підвищенням кваліфікації, саморозвитком, професійним зростанням, покладаються на викладача.

Для підвищення якості вищої освіти, в тому числі і юридичної, наближення навчання до потреб ринку праці необхідно забезпечити ефективне функціонування внутрішніх та зовнішніх механізмів якості вищої освіти.

Система внутрішнього забезпечення якості підготовки фахівців має передбачати: діяльність центрів якості вищої освіти в навчальних закладах; щорічне оцінювання здобувачів вищої освіти та науково-педагогічних працівників; підвищення кваліфікації наукових і науково-педагогічних працівників; наявність необхідних ресурсів для організації освітнього процесу, у тому числі й самостійної роботи здобувачів вищої освіти; наявність інформаційних систем для ефективного управління освітнім процесом; долучення правників-практиків та інших спеціалістів до викладання окремих курсів чи проведення занять; публічність інформації про освітні програми та кваліфікації; дотримання академічної доброчесності працівниками закладів вищої освіти та здобувачами вищої юридичної освіти, в тому числі; створення і забезпечення функціонування ефективної системи запобігання та виявлення плагіату та інших проявів академічної недоброчесності; забезпечення доступу здобувачів вищої освіти до навчальних ресурсів, зокрема визнаних професійних баз даних, міжнародних інформаційних, науково-практичних, бібліотечних та інших ресурсів; поєднання навчання здобувачів вищої юридичної освіти з діяльністю у юридичних клініках, проходженням практичної підготовки, стажуванням тощо.

Система зовнішнього забезпечення якості підготовки спеціалістів додатково має передбачати: підвищення вимоги до вступників у формі встановлення мінімального порогового балу окремих вступних випробувань для допуску до конкурсного відбору або проведення вступних випробувань у спеціально визначеному

форматі; залучення громадськості та правників-практиків до процедур акредитації освітніх програм та інституційної акредитації закладів вищої освіти; організацію та проведення Єдиного фахового вступного випробування та Єдиного вступного іспиту з іноземної мови для вступу на другий (магістерський) рівень вищої освіти; організацію та проведення Єдиного державного кваліфікаційного іспиту.

Випускники повинні володіти достатнім обсягом практичних навичок, які дозволять їм ефективно здійснювати професійну діяльність. Тому до навчальних планів необхідно включати дисципліни, що формують компетентності, які допоможуть їм працювати в соціальному середовищі, яке зазнає радикальних змін під впливом новітніх технологій, нових професій, а отже і суспільних відносин.

Освітні програми та навчальні плани мають розроблятися з залученням представників правничих спільнот і повинні відображати процеси та тенденції, що мають місце в правозастосуванні, а саме використання та огляд рішень національних та міжнародних судів, зокрема, практики Європейського суду з прав людини, її включення в освітній процес відповідно до рекомендацій Ради Європи.

Освітні програми з підготовки правників мають передбачати поглиблене вивчення іноземних мов, зокрема офіційних мов Ради Європи.

Обов'язковою складовою освітнього процесу підготовки здобувачів вищої юридичної освіти є практична підготовка. Для виконання цього ключового завдання обсяг практичної підготовки має базуватися на відповідних кредитах ЄКТС.

Тому держава має сприяти безперервному професійному розвитку спеціалістів та їх навчанню протягом життя, що, в свою чергу, забезпечить безперервне поглиблення й оновлення ними своїх професійних знань, здобуття нових спеціальностей або кваліфікацій та можливість бути мобільним у сучасному глобальному світі.

Комітет з питань науки і освіти постійно вивчав ці проблеми. Не залишилися осторонь і філософська, духовна й моральна складова

науково-освітнього процесу. Адже закон теж має поглиблювати відчуття обов'язку і громадянської відповідальності людини, її духовні і моральні якості, поміркованість, виваженість та доброчесність.

Особливе місце в діяльності Комітету з питань науки та освіти займали питання прогнозування та впливу пропонованих законів на майбутній стан освіти і науки в Україні. Це стосувалося не тільки техніки правового прогнозування, а й змісту законів, що покликані моделювати розвиток тих чи інших сфер соціального буття та визначити механізми їх впливу на державу і суспільство. Адже «санкції і примушування не створюють закону; вони лише сприяють йому в обмеженні числа випадків, і, окрім того ... вони можуть розповсюджуватися тільки на типи норм, які ми б оцінили як «підпорядковані» іншим нормам, в яких часто навіть не згадують про санкції і міри примусу за тієї простої причини, що жодні санкції і жодна міра примусу не в змозі сприяти їх дієвості; такими є, наприклад, конституційні норми кожної окремо взятої країни або міжнародні норми, що визначають відносини між державами»¹⁸¹.

Результати проведеного аналізу проблем і переваг системи освіти в Україні разом з узагальненням напрямків і пріоритетів розвитку освіти в європейському просторі дають змогу розглядати її як визначальний механізм формування високоосвічених, відповідальних громадян, патріотів своєї батьківщини та гідних представників і захисників сучасних цивілізаційних цінностей.

Головним підсумком такого підходу до життя має стати ефективна модель й сучасної української освіти, здатної витримати конкуренцію на світовому ринку освітніх послуг. Відповідну роль у вирішенні цих завдань має відіграти цілеспрямована діяльність народних депутатів України.

181 Леони Бруно. Свобода и закон / пер. с англ. В. Кошкина, под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2008. 220 с.

Додаток 1. Окрема думка членів Конституційного суду України щодо фінансування освіти.

Особливою юридичною процедурою є спеціальна правова норма – окрема думка судді Конституційного Суду України.

Представляємо Окрему думку судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) окремих положень ст. 65 розд. I, пп. 61, 62, 63, 66 розд. II, п. 3 розд. III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) положень ст. 67 розд. I, пп. 1-4, 6-22, 24-100 розд. II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України)¹⁸².

У Рішенні від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 (далі – Рішення) Конституційний Суд України визнав окремі оспорювані в конституційних поданнях положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) такими, що не відповідають Конституції України (254к/96-ВР). Не заперечуючи в цілому правовий і справедливий характер Рішення, слід зазначити, що Конституційний Суд України, обмежившись формально-

182 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, справа № 1-28/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

юридичним розглядом порушених у ньому питань (хоча без такого підходу їх вирішення є неможливим), залишив поза увагою деякі принципові засади державного забезпечення соціальних прав громадян.

Конституційний Суд України у ряді рішень (від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 (v015p710-04); від 24 березня 2005 р. № 2-рп/2005 (v002p710-05); від 20 червня 2007 р. № 5-рп/2007 (v005p710-07) сформулював правові позиції стосовно такого елементу права й справедливості, як принцип пропорційності. У контексті зазначених рішень йшлося, передусім, про необхідність додержання цього принципу при запровадженні певних обумовлених відповідною законодавчою метою обмежень прав громадян. На нашу думку, принцип пропорційності у правовій державі має зумовлювати дії її, зокрема, законодавчого органу у сфері соціального захисту громадян. Тому законодавець при прийнятті законів стосовно забезпечення соціально-економічних прав людини і громадянина повинен додержуватися принципу пропорційності між соціальним захистом громадян та фінансовими можливостями держави, між інтересами кожної особи та держави.

Однак під час розгляду справи, у якій було прийнято Рішення, Конституційний Суд України не врахував вимоги принципу пропорційності і тому не зміг визначити свої правові позиції з цього питання.

Принцип збалансованості інтересів людини з інтересами суспільства сформульовано, зокрема, у практиці Європейського суду з прав людини. Так, у справі «Сорінг проти Сполученого Королівства» («Soering v. United Kingdom») в рішенні від 7 липня 1989 р. Суд зазначив, що Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (995_004) «спрямована на пошук справедливого співвідношення між потребами, пов'язаними з інтересами суспільства загалом, і вимогами захисту основних прав людини»¹⁸³. У справі «Ріс проти Сполученого Королівства» («Rees v. United Kingdom») у рішенні від 17 жовтня 1986 р. цим Судом було

183 Справа Сорінга (Soering Case). URL: <http://eurocourt.in.ua> Article.

зазначено, що, з'ясовуючи, чи існує позитивне зобов'язання держави стосовно людини, належить врахувати справедливий баланс, який має бути встановлений між інтересами всього суспільства й інтересами окремої людини.

Як відомо, реалізація соціальних прав передбачає «позитивні» дії держави, а отже, залежить від її фінансового стану. Це знайшло відображення у Загальній декларації прав людини 1948 р. (995_015), згідно з якою кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення, здійснення необхідних для підтримання її гідності, вільного розвитку її особи за допомогою національних зусиль, міжнародного співробітництва та відповідних ресурсів кожної держави (стаття 22) (995_015), а також у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. (995_042), який встановлює загальний обов'язок держав забезпечувати здійснення цих прав у максимальних межах наявних ресурсів (стаття 2) (995_042).

Не всі соціальні права в Конституції України (254к/96-ВР) визначені із зазначенням конкретних обов'язків держави щодо їх забезпечення. Безпосередньому забезпеченню і судовому захисту підлягають лише ті конституційно чи законодавчо закріплені соціальні права, стосовно яких Конституцією України (254к/96-ВР) або чинним законодавством передбачено конкретні позитивні дії держави (наприклад, право кожного, хто працює, на відпочинок, передбачене статтею 45 Конституції України) (254к/96-ВР). Визначені ж у цілому соціальні права реалізуються за наявності у держави відповідних економічних ресурсів (наприклад, право кожного на житло, передбачене частиною 1 статті 47 Конституції України) (254к/96-ВР).

Окремий різновид соціальних прав становлять так звані професійні права – соціальні права категорій осіб, об'єднаних за ознакою здійснення ними певних видів діяльності. До таких категорій належать судді, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів тощо. Соціальні права цих категорій осіб є складовою їхнього статусу, сприяють виконанню ними своїх функцій, а отже,

беззаперечно підлягають державному забезпеченню та судовому захисту. Тому Конституційний Суд України у своєму Рішенні¹⁸⁴ цілком справедливо визнав неконституційними положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17), що обмежували соціальний захист суддів та працівників судів.

У результаті нехтування державою принципом пропорційності при законодавчому забезпеченні соціальних прав громадян має місце нерациональне використання бюджетних коштів у соціальній сфері. Така практика не узгоджується з конституційною ідеологією бюджетних відносин, зокрема видатків на соціальний захист громадян, закладеною в принципах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та збалансованості бюджету України (стаття 95 Конституції України) (254к/96-ВР).

Отже, формально-юридичний підхід до аналізу та оцінки конституційності закону про Державний бюджет України на 2008 р. (107-17), який переважає у Рішенні, не є оптимальним, оскільки цей підхід лише частково вирішує проблему захисту соціальних прав громадян. З іншого боку, такий підхід не заохочує владу до збалансування соціального захисту громадян та фінансових можливостей держави. Тільки так влада може спрямовувати свою політику на проведення соціальних реформ, зокрема, здійснити перехід до адресної допомоги з урахуванням реального соціально-економічного стану громадян, до грошових компенсацій (замість соціальних пільг) тощо. Адже за формально-юридичного підходу

184 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, справа № 1-28/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

Конституційного Суду України до питань оцінки конституційності закону про Державний бюджет України радикальна соціальна реформа, особливо з урахуванням демографічної кризи у країні, ще довго може не відбутися.

Розглядаючи питання про конституційність закону про Державний бюджет України в частині соціального захисту громадян, Конституційний Суд України насамперед повинен брати до уваги додержання принципу пропорційності. Суб'єкти права на конституційне подання завжди будуть невдоволені рівнем соціального захисту громадян у цьому законі, але їх вимоги Суд повинен співвідносити із законодавчо визначеними фінансовими можливостями держави. Тоді Конституційний Суд України зможе забезпечити неухильне додержання законодавцем положень Конституції України (254к/96-ВР), а суспільству гарантувати соціальний захист громадян в межах фінансових можливостей держави.

Варта уваги також Окрема думка судді Конституційного Суду України Ткачука П. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) окремих положень ст. 65 розд. I, пп. 61, 62, 63, 66 розд. II, п. 3 розд. III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) положень ст. 67 розд. I, пп. 1-4, 6-22, 24-100 розд. II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України)¹⁸⁵.

185 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення

На підставі ст. 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) висловлено окрему думку стосовно зазначеного Рішення Конституційного Суду України (далі – Рішення).

1. Закон про Державний бюджет України регулює відносини у сфері формування та використання фінансових ресурсів, затверджує повноваження органів державної влади здійснювати виконання бюджету. За своєю суттю він є спеціальним законом, оскільки регламентує специфічну сферу суспільних відносин. Виключно ним визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їх розмір і цільове спрямування. Дія закону про Державний бюджет України обмежена календарним роком, регулярно здійснюються звіти і контроль за його виконанням. Особливістю цього закону є і те, що при здійсненні бюджетного процесу нормативно-правові акти застосовуються лише в частині, в якій вони не суперечать його положенням.

Приймаючи Рішення, слід було також враховувати те, що закони, які впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів, повинні бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому (частина 3 статті 27 Бюджетного кодексу України) (2542-14); зміни і доповнення до законів України про оподаткування стосовно надання пільг, зміни податків, зборів (обов'язкових платежів), механізму їх сплати мають вноситися до них не пізніше, ніж за шість місяців до початку нового бюджетного року (частини 8, 9 статті Закону України «Про систему оподаткування») (1251-12).

Зазначене, а також положення ч. 2 ст. 38 Бюджетного кодексу України (2542-14) щодо предметів правового регулювання дають підстави вважати, що законом про Державний бюджет України, в силу його специфіки, безпосередньо не можна змінювати інші закони, припиняти їх дію чи скасовувати їх.

змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, справа № 1-28/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

2. Взявши за критерій оцінки на конституційність правову позицію Конституційного Суду України щодо недопустимості законом про Державний бюджет України здійснювати внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин, Конституційний Суд України у п. 6 Рішення детально не дослідив положення п. 19 розд. II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) (далі – Закон) і, зокрема, чи були раніше врегульовані у законодавчому порядку розміри і механізм внесення до бюджету перелічених в ньому платежів (підпункти 1-6), тобто не з'ясував, чи є теперішній перелік і розміри платежів результатом змін інших законів, чи ці положення є, власне, органічною частиною оспорюваного Закону (107-17). З'ясування цих обставин дало б можливість у повному обсязі об'єктивно оцінити на конституційність положення всього п. 19 розд. II Закону (107-17).

3. Мотивуючи неконституційність положень Закону (107-17) щодо обмеження матеріального забезпечення суддів і працівників судів, Конституційний Суд України посилається на положення ст. 22 Конституції України (254к/96-ВР), в якій наголошується на недопустимості звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних. Але тут ідеться не про права людини, а про правовий статус посадових (службових) осіб, який визначається наданими їм повноваженнями та гарантіями їх здійснення. Тому підставою для визнання неконституційними цих положень Закону (107-17) треба вважати правову позицію Конституційного Суду України, вироблену ним шляхом тлумачення ст. 126 Конституції України (254к/96-ВР) і положень Закону України «Про судоустрій України» (3018-14), щодо того, що однією з основних гарантій незалежності суддів є їх належне матеріальне, побутове та соціальне забезпечення, а його зменшення є фактичним зниженням рівня незалежності суддів, що суперечить зазначеній статті Конституції України (254к/96-ВР).

Важлива окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) окремих положень ст. 65 розд. I, пп. 61, 62, 63, 66 розд. II, п. 3 розд. III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (254к/96-ВР) (конституційності) положень ст. 67 розд. I, пп. 1-4, 6-22, 24-100 розд. II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (107-17) (справа щодо предмету та змісту закону про Державний бюджет України)¹⁸⁶.

Рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. (далі – Рішення) визнано неконституційними окремі положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2007 р. № 107-VI (107-17) (Відомості Верховної Ради України, 2008 р., №№ 5-8, ст. 78) (далі – Закон).

Стосовно цього Рішення висловлена така думка.

1. Конституційний Суд України Ухвалою від 18 березня 2008 р. № 18-уп/2008 об'єднав в одне провадження у справі конституційні подання Верховного Суду України і 101 народного депутата України, розглянувши вимоги авторів клопотань у наближеній мотиваційній сукупності. Саме об'єднання конституційних проваджень відповідно

¹⁸⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, справа № 1-28/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

до ст. 58 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) можливе, якщо це стосується того самого питання і передбачає єдність, як предметну у спірних правовідносинах, так і правового обґрунтування (мотивацію) відповідних вимог. Щодо справи, яка розглядається, то предмет спору один, але аргументація, яку суб'єкти конституційних подань застосували для обґрунтування своїх позицій, має відмінності.

2. Верховний Суд України порушив питання про перевірку на відповідність Конституції України (254к/96-ВР) окремих положень Закону (107-17), які стосуються обмеження матеріального забезпечення носіїв судової влади (суддів судів загальної юрисдикції) і працівників апарату цих судів, спираючись в основному на положення ст.ст. 126, 130 Конституції України (254к/96-ВР), а також на положення її ст. 22. Мотиваційне посилення на ст. 22 Конституції України (254к/96-ВР) в цьому поданні є сумнівним, оскільки положення цієї статті і супутніх їй конституційних статей стосується прав людини, а не гарантій забезпечення незалежної поведінки спеціальної категорії службовців при виконанні ними своїх повноважень. Проте ця доктринальна похибка не викривляє основну правову мотивацію конституційного подання Верховного Суду України, яка ґрунтується на принципі, закладеному у ст. 126 Конституції України (254к/96-ВР), за яким матеріальне забезпечення судді є одним із основних і найважливіших елементів забезпечення незалежного статусу носія судової влади у здійсненні ним конституційних службових повноважень. Наведене обґрунтування є достатнім для визнання положень Закону (107-17), в яких ідеться про зменшення матеріального забезпечення суддів і працівників апарату судів, що суперечить принципам Конституції України (254к/96-ВР).

3. Щодо конституційного подання 101 народного депутата України варто зазначити, що аргументація побудована на одній з правових позицій, яку Конституційний Суд України виклав у Рішенні від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007 (v0абр710-07) у справі про Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (489-16) (справа про соціальні гарантії) – про особливий статус закону про

Державний бюджет України (далі – закон про Держбюджет), що впливає з положень ст.ст. 95, 97 Конституції України (254к/96-ВР) (далі – Рішення № 6-рп/2007) (v0a6p710-07)¹⁸⁷. Таке дозоване використання правової позиції Конституційного Суду України є помилковим.

У Рішенні № 6-рп/2007 (v0a6p710-07) і в попередніх рішеннях при розгляді питань щодо конституційності окремих положень закону про Держбюджет Конституційний Суд України закладав висхідний принцип – рівень соціальної забезпеченості, який раніше був встановлений для громадян України, не може бути обмеженим. Саме тому в Рішенні № 6-рп/2007 (v0a6p710-07) Конституційний Суд України зробив особливий наголос на положеннях Основного Закону (254к/96-ВР) держави, що стосуються гарантій соціальних прав людини, яку в Україні визнано найвищою соціальною цінністю суспільства (підпункти 3.1, 3.2 пункту 3; абзац 8 пункту 4 мотивувальної частини).

У цьому контексті посилання на особливий статус закону про Держбюджет можна трактувати як допоміжне. Головна теза Рішення № 6-рп/2007 (v0a6p710-07) полягає в тому, що законом про Держбюджет не може бути зупинено дію законів, внесено до них зміни чи доповнення, змінено регулювання правових відносин за умов, що цими діями скасовується або звужується зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини.

Якщо ж вказані положення закону про Держбюджет не скасовують і не звужують прав і свобод людини і громадянина, то із Рішення № 6-рп/2007 (v0a6p710-07) не можна зробити висновок про беззаперечні підстави для визнання таких положень неконституційними.

187 Рішення Конституційного Суду України у справі подання 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини 2 статті 56, частини 2 статті 62, частини 1 статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007, справа № 1-29/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

Це, мабуть, розуміли і народні депутати України, оскільки передбачливо не порушили у своєму конституційному поданні питання про визнання неконституційними положень пп. 5 і 23 розд. II Закону (107-17), оскільки зазначені положення не звужують, а навпаки, розширюють соціальні гарантії прав громадян України. Навіть цим підтверджується наявність логічної пастки для Рішення у частині звернення 101 народного депутата України. Якщо додержуватися лише припису Конституційного Суду України про формальне дотримання архітекτονіки закону про Держбюджет, то на підставі ч. 3 ст. 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) належить визнати неконституційним увесь розд. II Закону (107-17), а не його окремі положення, але це потягне за собою визнання неконституційними пп. 5, 23 розд. II Закону (107-17), що буде ущемленням соціальних гарантій людини.

Посилаючись формально на Рішення № 6-рп/2007 (v0абр710-07), народні депутати України у своєму конституційному поданні не дотрималися основної вимоги п. 4 ч. 2 ст. 39, ч. 1 ст. 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР) – не обґрунтували невідповідність Закону положенням Конституції України (254к/96-ВР) у тій частині, яка була предметом їхнього конституційного подання, тому відповідно до вказаних норм мають місце підстави для припинення провадження в цій частині об'єднаної справи на підставі п. 2 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» (422/96-ВР).

Можна підсумувати, що на сьогодні функціонування механізму конституційної юрисдикції в Україні у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, в тому числі практики застосування Закону України «Про Конституційний Суд України», є достатніми для їх поширення на правовідносини, що виникають у державі, в тому числі і в сфері освіти, яка є основою розвитку людини в сучасному українському суспільстві.

Додаток 2. Висновки Венеційської комісії щодо Закону України «Про освіту».

Прийняття Верховною Радою України Закону «Про освіту» супроводжувалося критикою, особливо статті про мови.

У Законі України «Про освіту» у ст. 7 зазначено:

«1. Мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова.

Держава гарантує кожному громадянину України право на здобуття формальної освіти на всіх рівнях (дошкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої), а також позашкільної та післядипломної освіти державною мовою в державних і комунальних закладах освіти.

Особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини. Це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідної національної меншини поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням українською мовою.

Особам, які належать до корінних народів України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідного корінного народу. Це право реалізується шляхом створення відповідно до законодавства окремих класів (груп) з навчанням мовою відповідного корінного народу України поряд із державною мовою і не поширюється на класи (групи) з навчанням українською мовою.

Особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства.

Особам з порушенням слуху забезпечується право на навчання жестовою мовою та на вивчення української жестової мови.

2. Заклади освіти забезпечують обов'язкове вивчення державної мови, зокрема заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти – в обсязі, що дає змогу провадити професійну діяльність у вибраній галузі з використанням державної мови.

Особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, іноземцям та особам без громадянства створюються належні умови для вивчення державної мови.

3. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування, насамперед англійської мови, в державних і комунальних закладах освіти.

4. У закладах освіти відповідно до освітньої програми можуть викладатися одна або декілька дисциплін двома чи більше мовами – державною мовою, англійською мовою, іншими офіційними мовами Європейського Союзу.

5. За бажанням здобувачів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти заклади освіти створюють можливості для вивчення ними мови корінного народу, національної меншини України як окремої дисципліни.

6. Держава сприяє створенню та функціонуванню за кордоном закладів освіти, у яких навчання здійснюється українською мовою або вивчається українська мова.

7. Особливості використання мов в окремих видах та на окремих рівнях освіти визначаються спеціальними законами»¹⁸⁸.

Враховуючи загальноєвропейський резонанс, який викликала зазначена стаття, арбітром стала Венеційська комісія.

Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) щодо положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р., стосовно використання державної мови та мов меншин, а також інших мов у освіті (Прийнятий Венеційською комісією на її

188 Закон України в редакції Закону України «Про освіту» (від 23 березня 1996 року № 100/96-ВР). URL: <https://prilovita.at.ua> index.

113-му пленарному засіданні (8-9 грудня 2017 р.) на основі коментарів від пана Майкла Френдо (Мальта), пана Серджіо Бартоле (Італія), пана Яна Велареса (Бельгія), пана Роберта Дунбара (експерт DG II, Європейська хартія регіональних мов та мов меншин), пана Рейнера Хофманна (експерт, DG II, Рамкова конвенція про захист національних меншин) розглянула положення, що стосуються мови освіти – ст. 7 та п. 18 ст. 3 Прикінцевих та Перехідних положень – у новому Законі про освіту, прийнятого Верховною Радою України 5 вересня 2017 р.¹⁸⁹.

Венеційська комісія відзначає, що з тих часів, як Україна здобула незалежність, мовне питання завжди було помітним в національних дебатах і воно законно вважається важливим, якщо не головним чинником в державо- та націотворенні. У той же час, в специфічному демографічному, соціальному та геополітичному контексті, що склався в Україні, розробка мовної політики, яка, ймовірно, відповідатиме різним очікуванням та інтересам в українському суспільстві, зважаючи на застосовні стандарти та лінгвістичні права більшості та меншин країни – з різним історичним минулим, очікуваннями та потребами – є складним завданням.

Венеційська комісія підкреслила, як вона це зробила у попередніх прикладах, що для держав є законною і похвальною метою сприяти посиленню державної мови та її володінню всіма громадянами, а також вживати заходів для вивчення її всіма, як спосіб вирішення існуючих нерівностей та сприяння більш ефективній інтеграції у суспільство осіб, що належать до національних меншин.

Продовжуючи здійснення комплексної реформи української системи освіти, яка в цілому позитивно сприймається у всьому світі,

189 Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року стосовно використання державної мови та мов меншин, а також інших мов у освіті (Прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні (8-9 грудня 2017 року) на основі коментарів від пана Майкла Френдо (Мальта) пана Серджіо Бартоле (Італія) пана Яна Велареса (Бельгія) пана Роберта Дунбара (експерт DG II, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин) пана Рейнера Хофманна (експерт, DG II, Рамкова конвенція про захист національних меншин). URL: https://auc.org.ua/sectors/veneciyska_komisiya.

новий Закон «Про освіту» також пропонує нові принципи використання мов освіти, а також як предмету навчання. Зокрема, ст. 7 нового Закону, зменшивши обсяги освіти мовами меншин, особливо на середньому рівні, викликала сильну критику та протести як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях.

Ця критика, на думку Венеційської комісії, здається обґрунтованою з ряду причин. Прийнята стаття суттєво відрізняється від проекту, щодо якого відбулися консультації з меншинами. Дотримання відповідних міжнародних та конституційних положень має важливе значення при введенні комплексних реформ, які стосуються вже існуючих і добре усталених прав національних меншин.

Чіткість і правова точність мають важливе значення для реалізації відповідних міжнародних принципів. Однак, уточнений рівень захисту мовних прав, передбачених ст. 7 для національних меншин України, залишається незрозумілим. Стаття 7 містить суттєві неточності і, здається, не забезпечує дотримання керівних принципів, необхідних для виконання рамкового закону при застосуванні міжнародних та конституційних зобов'язань держави. Вона містить певні гарантії щодо освіти мовами меншин, переважно обмежуючись початковою освітою, хоча точний обсяг таких гарантій не є настільки ясним, як того вимагає справа. Це, дійсно, дозволяє радикально змінити попередній мовний правовий режим, принаймні у середній освіті, до правового режиму, який зосереджений на обов'язковому використанні української мови як мови освіти. Це може призвести до істотного зменшення можливостей, які надаються особам, які належать до національних меншин, для навчання їх мовами, а це призведе до непропорційного втручання в існуючі права осіб, які належать до національних меншин. Крім того, короткий термін реалізації нових правових норм викликає серйозні занепокоєння стосовно якості освіти.

Венеційська комісія вітає той факт, що українська влада готова використовувати такі можливості. Стосовно ж початкової освіти, то ст. 7 містить певні гарантії лише щодо продовження навчання мовами

меншин, але це також не є перешкодою. Венеційська комісія розуміє, що українська влада, напевно, має намір продовжувати викладання мовами меншин з більшості предметів у спеціальних класах для національних меншин.

Щодо середньої освіти, то ст. 7, в той час коли вона однозначно спрямована на підвищення ролі державної мови та зменшення ролі мов меншин, все ще залишає можливості для певної гнучкості. Закон «Про освіту» є рамковим законом, і Закон «Про повну загальну середню освіту», який ще має бути прийнятий, міг би забезпечити більш детальні та збалансовані рішення. Якщо закон буде впроваджений у такий спосіб, що мови меншин можна буде викладати лише як предмет, і більше не буде можливості викладати інші предмети мовою меншини, це може бути явно непропорційним втручанням у існуючі права меншин. Однак, ч. 4 ст. 7 передбачає правову основу для викладання інших предметів офіційними мовами ЄС.

Намір української влади, на думку Венеційської комісії, полягає в тому, щоб використовувати це положення також для забезпечення викладання інших предметів цими мовами. Таке рішення може бути прийнятним для цих мов, але лише якщо виконання закону міститиме достатні гарантії, визначені після належних консультацій з меншинами, що обсяг цього викладання буде достатнім для того, аби учні могли досягти високого рівня знань мови, як писемного так і усного рівня, що дозволить їм також вирішувати інші складні мовні питання. Результати поточних двосторонніх переговорів з материнськими державами меншин можуть надати корисний внесок у імплементацію ст. 7 Закону у цьому питанні.

Проте ч. 4 ст. 7 Закону не передбачає рішення для мов, які не є офіційними мовами ЄС, зокрема російської мови, як найбільш широко використовуваної в Україні мови, крім державної. Менш сприятливе ставлення до цих мов важко виправдати, і тому виникає питання щодо дискримінації за мовною ознакою. Тут варто зауважити, що цей висновок Венеційської комісії зовсім по іншому

буде трактуватися після війни, яку Росія веде проти України та її національної культури.

Беручи до уваги викладені вище міркування, конструктивним рішенням безсумнівно було б внесення поправки до ст. 7 і заміна цього положення більш збалансованим та більш чітко сформульованим. Зокрема, слід розглянути питання щодо дискримінаційного ставлення до інших мов меншин, які не є офіційними мовами ЄС. Разом з тим, багато питань можуть бути також негайно вирішені через інші законодавчі акти та при імплементації прийнятої ст. 7, особливо через Закон «Про повну загальну середню освіту». У зв'язку з цим Венеційська комісія рекомендує, зокрема:

- для забезпечення достатнього рівня викладання офіційними мовами Європейського Союзу для відповідних меншин в повній мірі використовувати при прийнятті впроваджуваного законодавства можливості, передбачені ч. 4 ст. 7;

- на додаток до викладання державної мови продовжувати забезпечення достатньої частки освіти мовами меншин на початковому та середньому рівнях;

- покращити якість викладання державної мови;

- з метою забезпечення більшого часу для поступової реалізації реформи внести зміни до відповідних перехідних положень Закону «Про освіту»;

- звільнити приватні школи від нових мовних вимог відповідно до ст. 13 Рамкової конвенції;

- розпочати в рамках реалізації нового Закону «Про освіту» новий діалог з представниками національних меншин та усіма зацікавленими сторонами щодо мови освіти;

- забезпечити, щоб виконання Закону не загрожувало збереженню культурної спадщини меншин та безперервності освіти мовами меншин в традиційних школах.

Список використаних джерел.

1. Бюджетний кодекс України. Закон (2542-14), Верховна Рада України від 21.06.2001 № 2542-III. URL: <https://zakononline.com.ua> ...
2. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про вищу освіту» (реєстр. № 1187-2) від 29 березня 2013 року. 15 с.
3. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про освіту» (реєстр. № 3491) від 22 січня 2016 року. 11 с.
4. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про освіту» (реєстр. № 3491-д) від 2 вересня 2016 року. 8 с.
5. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про повну загальну середню освіту» (реєстр. № 10204/0901) від 15 травня 2019 року. 8 с.
6. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про фахову передвищу освіту» (реєстр. № 8321) від 17 вересня 2018 року. 7 с.
7. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року стосовно використання державної мови та мов меншин, а також інших мов у освіті (Прийнятий Венеційською комісією на її 113-му пленарному засіданні (8-9 грудня 2017 року) на основі коментарів від пана Майкла Френдо (Мальта) пана Серджіо Бартоле (Італія) пана Яна Велареса (Бельгія) пана Роберта Дунбара (експерт DG II, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин) пана Рейнера Хофманна (експерт, DG II, Рамкова конвенція про захист національних меншин). URL: <https://auc.org.ua> sectors>veneciyska_komisiya.

8. Вища освіта в Україні в 2021 р. Статистична інформація. К.: Держстат. 2022.
9. Вказівки із захисту шкіл та університетів від використання у військових цілях під час збройних конфліктів. URL: https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents_guidelines_ukrainian.pdf.
10. Гапон В. В., Барабаш О. А., Читаєва К. Г. Аналіз перерозподілу фінансування із державного бюджету на утримання ЗВО у 2022 році з урахуванням фактора впливу військової агресії РФ в Україні. К.: ДНУ «Ін-т освітньої аналітики». 2022. 52 с. URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2022/11/az_-analiz-pererozpodilu-finansuvannya-zvo.pdf.
11. Декларація прав дитини: Декларація ООН від 20 листопада 1959 року. URL: <https://chl.kiev.ua> ...
12. Декларація про безпеку шкіл. URL: https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/documents/documents_safe_schools_declaration_ukrainian.pdf.
13. Державна стратегія забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та операційний план з її реалізації на 2022-2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.08.2022 № 752-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/752-2022-%D1%80#Text>.
14. Доповідь «Верховенство права», схвалена Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеційською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 р.) URL: <https://www.venice.coe.int/documents/pdf/...>
15. Енциклопедія освіти / акад. пед. наук України; головний ред. В. Г. Кремень. К.: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
16. Європейська конвенція з прав людини. URL: https://www.echr.coe.int/convention_ukr.
17. 17. Європейська конвенція про громадянство (укр/рос): Конвенція Ради Європи, доповідь від 06.11.1997 № ETS № 166. URL: <https://ips.ligazakon.net/doc...>

18. Європейська рамка кваліфікацій для навчання впродовж життя. URL: <http://onma.edu.ua/uploads/2020/02/Quali...>
19. Європейська соціальна хартія (переглянута) | LIGA:ZAKON. URL: <https://ips.ligazakon.net/do...>
20. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (5 листопада 1992 року), ратифікована Законом України від 15 травня 2003 року «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (набула чинності для України з 1 січня 2006 року). URL: <https://ips.ligazakon.net/doc...>
21. Жерьобкіна Т., Куделя М., Слободян О. Вибір вищої освіти: гендерний аналіз. 2019. Cedos. URL: https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/vybir-vyshhoi-osvity__gendernyj_analiz.pdf.
22. Загальна декларація прав людини (10.12.1948). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
23. Закон України «Про вищу освіту» (від 17 січня 2002 року № 2984-III; втратив чинність на підставі Закону № 1556-VII від 01.07.2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/29...>
24. Закон України «Про вищу освіту» (від 1 липня 2014 року № 1556-VII; редакція від 16.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/15...>
25. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення управління професійно-технічною освітою» (від 20 листопада 2012 року № 5498-VI). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/54...>
26. 26. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану». Верховна Рада України; Закон від 15.03.2022 № 2126-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/...>
27. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти)» (від 14 грудня 2004 року № 2229-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/22...>

28. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (Відомості Верховної Ради України (ВВР)), 2007, № 18-19, ст. 269. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>»
29. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». URL: <https://законодавство.com>» ...
30. Закон України «Про дошкільну освіту» (від 11 липня 2001 року № 2628-III). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>» 26...
31. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII; набув чинності 16 липня 2019 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>» 27...
32. Закон України «Про загальну середню освіту» (від 13 травня 1999 року № 651-XIV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>» 65...
33. Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб». URL: <https://законодавство.com>» z...
34. Закон України «Про інноваційну діяльність» (від 4 липня 2002 року № 40-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>» 40...
35. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст.222). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>» ...
36. 36. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Про місцеве самоврядування в Україні - Всі документи. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>» ...
37. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (від 26 листопада 2015 року № 848-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>» 84...
38. Закон України «Про освіту» (від 23 травня 1991 року № 1060-XII; втратив чинність на підставі Закону № 2145-VIII від 05.09.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>» 10...
39. Закон України в редакції Закону України «Про освіту» (від 23 березня 1996 року № 100/96-ВР). URL: <https://prilosvita.at.ua>» index.

40. Закон України «Про освіту» (від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII; редакція від 24.09.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 21...

41. Закон України «Про охорону дитинства» (від 26 квітня 2001 року № 2402-III). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 24...

42. Закон України «Про повну загальну середню освіту» (від 16 січня 2020 року № 463-IX; редакція від 01.07.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 46...

43. Закон України «Про позашкільну освіту» (від 22 червня 2000 року № 1841-III). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 18...

44. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності України» (від 8 вересня 2011 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

45. Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» (від 22 липня 2001 року № 2623-III). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 26...

46. Закон України «Про професійно-технічну освіту» (від 10 лютого 1998 року № 103/98-ВР). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 98...

47. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (від 15 травня 2003 року № 802-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 80...

48. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні» (від 03.12.1999 № 1273-XIV). URL: <https://ips.ligazakon.net> do...

49. Закон України «Про ратифікацію Кредитної угоди (Проект «Рівний доступ до якісної освіти в Україні») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 5 вересня 2005 року» (від 21 грудня 2005 року № 3255-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 32...

50. Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» (від 9 грудня 1997 року № 703/97-ВР). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 97...

51. Закон України «Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Урядом Фінляндської Республіки про реалізацію проекту

«Фінська підтримка реформи української школи» (від 3 липня 2018 року № 2485-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 24...

52. Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з виплат, передбачених статтею 57 Закону України «Про освіту», педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників навчальних закладів» (від 9 вересня 2004 року № 1994-IV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 19...

53. Закон України «Про фахову передвищу освіту» (від 6 червня 2019 року № 2745). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> 27...

54. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про вищу освіту» (реєстр № 1187-2). 17 червня 2014 року. 13 с.

55. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про освіту» (реєстр № 3491-д). 7 липня 2017 року. 23 с.

56. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про фахову передвищу освіту» (реєстр. № 8321-д). 6 червня 2019 року. 8 с.

57. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про повну загальну середню освіту» (реєстр. № 10204/0901). 11 липня 2019 року. 9 с.

58. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про повну загальну середню освіту» (реєстр. № 0901). 14 січня 2020 року. 9 с.

59. Зведений перелік закладів вищої освіти Міністерства освіти і науки України, що віднесені до категорій цивільного захисту: Наказ МОН від 17.01.2022 № 33. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/uploads/public/61f/0ec/99d/61f0ec99d4dfb017768182.pdf>.

60. Індикатори для моніторингу гендерної рівності в Україні. Моніторинговий звіт 2021. К.: Держстат України. URL: https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/2021_Indukator-Monitor.pdf.

61. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI (редакція від 29.10.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

62. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/sp:max50:nav7:font2#Text.

63. Конвенція про контакт з дітьми (ETS № 192) (укр/рос): Конвенція Ради Європи від 15.05.2003 № ETSN192. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

64. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (редакція від 06.10.1999). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text.

65. Конвенція про попередження злочину геноциду і покарання за нього. URL: <http://www.preventgenocide.org> ...

66. Конвенція про права дитини (1989): ратифіковано Постановою ВР № 789-XII від 27.02.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text.

67. Конвенція про права осіб з інвалідністю, ратифікована Законом України № 1767-VI від 16.12.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text.

68. Конвенція проти тортур і інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів звернення і покарання (1984 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

69. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми: Конвенція Ради Європи від 16.05.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

70. Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність / Ратифікована із застереженнями і заявами Законом України від 7 вересня 2005 року № 2824-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

71. Конституція України: науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808 с.

72. Конституція України: науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с.

73. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

74. Леони Бруно. Свобода и закон / пер. с англ. В. Кошкина, под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2008. 220 с.

75. 75. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. URL: <https://ips.ligazakon.net> do...

76. Міжнародна конвенція про припинення злочину апартеїду і покарання за пакт про громадянські і політичні права. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> > ...

77. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> > ...

78. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966): ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text.

79. Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>.

80. Національна стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021/sp:max50:nav7:font2#Text>.

81. Нова українська школа. Нова українська школа | Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua> > tag> nov...

82. Освітні управлінські індикатори розвитку освіти (Solid Info). URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/DODATOK-A-INDIKATORI_.pdf.

83. Педагогічний словник / за ред. дійсного члена АПН України Ярмаченка М. Д. К.: Педагогічна думка, 2001. 516 с.

84. Перелік захворювань та патологічних станів, що можуть бути перешкодою для проходження зовнішнього незалежного оцінювання: Наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 29.08.2016 № 1027/900 (редакція від 05.04.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1707-16#n8>.

85. Перелік особливих (спеціальних) умов, що створюються для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання: Наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 29.08.2016 № 1027/900 (редакція від 05.04.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1707-16#n8>.

86. Перелік професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 04.10.2021 № 2153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1306-21#n14>.

87. План заходів щодо реалізації Декларації про безпеку шкіл: розпорядження КМУ від 04.08.2021 № 898-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shchodo-realizaciyi-deklaraciyi-pro-bezpeku-s408211>.

88. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 536 с.

89. Положення про дуальну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти. URL: https://mon.gov.ua/app/polozhennyaDO_prof.

90. Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях: постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 444 (редакція від 08.09.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF#n9>.

91. Порядок проходження атестації для визнання здобутих кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання в системі вищої освіти, здобутих на тимчасово окупованій території України

після 20.02.2014: Наказ МОН України від 19.05.2016 № 537 (редакція від 06.07.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0793-16#Text>.

92. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» (від 11.11.2015 № 932). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

93. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 1: *Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України* / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Х.: Право, 2008. 728 с.

94. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Т. 2: *Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення* / за заг. ред. Ю. П. Битяга. Х.: Право, 2008. 576 с.

95. Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо встановлення обмежень при обранні на посаду (призначення виконувача обов'язків) керівника вищого навчального закладу (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 28, ст. 252). Закон № 415-VIII від 14.05.2015 Про внесення змін до ... URL: <https://zakononline.com.ua> ...

96. Програма ЄС «EU4Skills: Кращі навички для сучасної України». Про EU4SKILLS. URL: <https://eu4skills.info> pro-eu4...

97. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV (редакція від 07.01.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2866-15/sp:max50:nav7:font2#Text>.

98. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI (редакція від 30.05.2014) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17/sp:max50:nav7:font2#Text>.

99. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III (редакція від 10.12.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>.

100. Про корінні народи України: Закон України від 01.07.2021 № 1616-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text>.

101. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII (редакція від 12.12.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>.

102. Про схвалення Стратегії розвитку кримськотатарської мови на 2022-2032 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 № 224-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-2022-%D1%80#Text>.

103. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/722/2019/sp:max50:nav7:font2#Text>.

104. Рамки кваліфікацій у Європейському освітньому просторі. URL: <http://onma.edu.ua/uploads/2020/02/Quali...>

105. Рекомендації щодо організації укриття в об'єктах фонду захисних споруд цивільного захисту персоналу та дітей (учнів, студентів) закладів освіти: лист ДСНС від 14.06.2022 № 03-1870/162-2. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/civilniy-zahist/2022/15.06/Rekom.shchodo.orhanizatsiyi.ukryttya.15.06.2022.pdf>.

106. Рекомендація Rec (2004) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці від 12 травня 2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_573/sp:max50:nav7:font2#Text.

107. Рекомендований порядок дій на випадок виникнення загроз соціального та воєнного характеру: лист МОН № 1/12583-22 від 25.10.2022. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/civilniy-zahist/2022/25.10/Lyst.vid.25.10.2022-1.12583-22.pdf>.

108. Речицький В. В. Конституція АБВ. Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2016. 408 с.

109. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами

місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови). Справа № 1-6/99. Рішення від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99. URL: <https://ips.ligazakon.net> doc...

110. 110. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини 3 статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу). Конституційний Суд; Рішення від 29.05.2002 № 10-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

111. 111. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень постанов Кабінету Міністрів України «Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах», «Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1996 року № 1031» та пункту 5 Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 року № 1128» (справа про безоплатне користування шкільними підручниками). Конституційний Суд; Рішення від 21.11.2002 № 18-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

112. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин 1, 3 статті 80 Конституції України, частини 1 статті 26, частин 1, 2, 3 статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини 3 статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) № 12-рп/2003. URL: <https://zakononline.com.ua> ...

113. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини 3 статті 53 Конституції України: «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 (справа № 1-4/2004). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

114. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу 2 частини 1 статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу). Конституційний Суд; Рішення від 07.07.2004 № 14-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

115. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>.

116. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05#Text>.

117. Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2005 № 8-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

118. Рішення Конституційного Суду України від 14.06.2007 № 3-рп/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> v003p710-07.

119. Рішення Конституційного Суду України у справі подання 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції

України (конституційності) положень статей 29, 36, частини 2 статті 56, частини 2 статті 62, частини 1 статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007, справа № 1-29/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

120. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, справа № 1-28/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

121. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України та за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 15 Кодексу адміністративного судочинства України, статті 7 Цивільного процесуального кодексу України (справа про мову судочинства). Справа № 1-18/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

122. Рішення Конституційного Суду України. Окрема думка від 28.04.2009 № 9-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

123. Рішення Конституційного Суду України від 13.03.2012 № 5-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

124. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини 2 статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня

2017 року № 2-р/2017 (справа № 1-5/2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

125. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 16 липня 2019 року № 10-р/2019 (справа № 1-75/2018(4072/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> ...

126. Розпорядження Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року». URL: <https://www.kmu.gov.ua> pr...

127. Справа «Веренцов проти України». (Заява № 20372/11). | LIGA:ZAKON. URL: <https://ips.ligazakon.net> SO...

128. Справа Соріна (Soering Case). URL: <http://eurocourt.in.ua> Article.

129. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: <https://unic.un.org> publications uncharter.

130. Стратегія людського розвитку: Указ Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/225/2021/sp:max50:nav7:font2#n11>.

131. Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. № 286-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/286-2022-%D1%80/sp:max50:nav7:font2#Text>.

132. Стратегія сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 р. № 866-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2021-%D1%80#Text>.

133. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 року / за ред. Мусіяки В. Л. К.: Центр учбової літератури, 2011. 554 с.

134. Умови прийому до вищих навчальних закладів України та Положення про прийом у 1993 році на перший курс до вищих навчальних закладів України, які беруть участь в експерименті: Наказ Міносвіти України від 24.03.1993 № 73. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0048-93#Text>.

135. Умови прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2022 році: Наказ Міністерства освіти і науки України від 13.10.2021 р. № 1098 (втрата чинності від 03.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1542-21#Text>.

136. Ухвала Великої палати Конституційного Суду України «Про відкриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 15 липня 2020 року № 31-у/2020, номер справи № 1-5/2020 (118/20). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>»...

137. Хартія Європейського Союзу про основні права – проголошена 7 грудня 2000 року, ухвалена 1 грудня 2009 року. URL: <http://www.ekmair.ukma.edu.ua> handle › seque...

138. Шаповал В. М. Феномен конституційного права: монографія. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 423 с.

139. Шемшученко Ю. С. Права людини. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 4. Н-П / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 2002. 720 с.

140. Boliver, V., Banerjee, P., Gorard, S. and Mandy P. 2021. Reconceptualising fair access to highly academically selective universities. URL: <https://doi.org/10.1007/s10734-021-00755-y>

141. CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women). 2017. General recommendation No. 36 (2017) on the right of girls and women to education, Doc. CEDAW/C/GC/36. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-36-2017-right-girls-and>

142. CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights). 1999. General Comment No. 13 on the right to education, Doc. E/C.12/1999/10. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c22.pdf>

143. CESCR. 2009. General Comment No. 20 on non-discrimination in economic, social and cultural rights, Doc. E/C.12/GC/20. URL: <https://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html>

144. CESCR. 2020. Concluding observations on the seventh periodic report of Ukraine, Doc. E/C.12/UKR/CO/7. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuWxT7OYZyYjJGL8qwRLmzDL%2FvGZyEn3i0uiQ8QMBJeVxr4Jaon5%2FgI7IPnOTr2gopfl3jrLZXaYp9bJQEOGGa9vo56YHJo%2BRUVpQf%2Fq%2BJp0Gh>

145. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999). General Comment № 13: The Right to Education (Article 13) URL: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/d-general-comment-no-13-right-education-article-13-1999>.

146. CRPD (Committee on the Rights of Persons with Disabilities). 2016. General Comment No. 4 on the right to inclusive education, Doc. CRPD/C/GC/4. URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-4-article-24-right-inclusive>

147. International Bill of Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/what-are-human-rights/international-bill-human-rights>.

148. Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education (2019). URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373602.locale=en>.

149. Global Coalition to Protect Education from Attack. Education under Attack 2022. URL: https://protectingeducation.org/wp-content/uploads/eua_2022.pdf.

150. Martin M., Waldhorn, A. and Owens, L. T. 2017. Growing demand for higher education puts affirmative action in the spotlight. URL: <https://world-education-blog.org/2017/05/01/growing-demand-for-higher-education-puts-affirmative-action-in-the-spotlight/>

151. McCowan, T. 2012. Is there a universal right to higher education? *British Journal of Educational Studies* 60(2):1- 18. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00071005.2011.648605>

152. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. How do admission systems affect enrolment in public tertiary education? *Education indicators in focus № 63*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/41bf120b-e>

153. Right to education initiative (RTE). 2019. *The Right to Higher Education in France: Impact of Place of Origin and of Cost on Inequality*. URL: <https://www.right-to-education.org/resource/limited-potential-right-higher-education-france-impact-place-origin-and-cost-inequality>

154. Recommendation CM/Rec(2010)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cf01f#globalcontainer.

155. Roberts, C. (2022). *Alternative Approaches to Human Rights: The Disparate Historical Paths of the European, Inter-American and African Regional Human Rights Systems (ASCL Studies in Comparative Law)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781009071154.

156. Tarricone P., Mestan K., & Teo I. (2021). *Building Resilient Education Systems: A Rapid Review of the Education in Emergencies Literature*. Australian Council for Educational Research. URL: <https://doi.org/10.37517/978-1-74286-639-0>.

157. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly United Nations A/RES/70/1 on 25.09.2015. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement>.

158. UNESCO. 1960. *Convention against Discrimination in Education*. URL: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-against-discrimination-education>.

159. UNESCO. 2016. Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure Inclusive and Equitable Quality Education and Promote Lifelong Learning Opportunities for all. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>.

160. UNESCO GEM and UNESCO IIEP. 2017. Policy Paper 30: Six ways to ensure higher education leaves no one behind. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247862/PDF/247862eng.pdf.multi>.

161. UNESCO 2019. Global Convention on the Recognition of Qualification concerning Higher Education. URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

162. UNESCO & RTE. 2019. Right to education handbook. Paris, UNESCO. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366556>.

163. UNESCO 2020. Report: Making Higher Education more inclusive, SDG-Education 2030 Steering Committee. UNESCO. URL: <https://www.sdg4education2030.org/making-higher-education-more-inclusive-sdg-education2030-steering-committee-july-2020>.

164. UNESCO GEM (Global Education Monitoring Report). 2021. Non-state actors in education: Who chooses? Who loses? URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247862/PDF/247862eng.pdf.multi>.

КОНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Володимир Іванович Кафарський – завідувач кафедри спеціальних юридичних дисциплін Навчально-наукового інституту Національного університету водного господарства та природокористування, професор, кандидат філософських наук, доктор юридичних наук, народний депутат України III – IV скликань, секретар Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти з 2002 по 2005 рр., державний службовець I рангу. Автор (співавтор) 64 законів і нормативно-правових актів, 180 статей, 30 монографій, підручників, посібників для студентів вищої школи.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5282-6013>.

volodimirkafarskij@gmail.com

Борис Григорович Чижевський – провідний науковий співробітник Інституту педагогіки Національної академії педагогічних наук України, кандидат педагогічних наук, головний консультант, завідувачий секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти / освіти, науки та інновацій з 1999 по 2022 рр., державний службовець III рангу. Автор (співавтор) понад 170 наукових, науково-практичних, громадсько-політичних і довідкових публікацій, серед яких 8 монографій та навчальних видань.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7878-1180>.

chyzhevskyi.bg@gmail.com.

Ігор Борисович Жиляєв – головний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України, доктор економічних наук, старший науковий співробітник, Заслужений працівник освіти України, у 1996 – 2011 рр. – головний консультант, заступник завідуючого секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, державний службовець IV рангу. Автор (співавтор) проекту Закону України «Про захист персональних даних», 360 наукових, науково-практичних,

громадсько-політичних і довідкових публікацій, серед яких 26 монографій та навчальних видань.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7118-0254>.

i.zhyljaev@gmail.com.

Наукове видання

Володимир КАФАРСЬКИЙ
Борис ЧИЖЕВСЬКИЙ
Ігор ЖИЛЯЄВ

КОНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Редактор – *Блага О.Б.*
Комп'ютерне макетування – *Голіней О.В.*
Художник – *Осадча Н.О.*

Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.
Гарнітура "Times New Roman". Ум. друкарк. 15,46.
Наклад 100 пр. Зам. № 89 від 24.06.2023.

Видавець: Супрун В. П.
76000, Україна, м. Івано-Франківськ, вул. Витвицького, 24/2,
тел./ф.: (0342) 71-04-40, e-mail: printsv@ukr.net
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ІФ № 25 від 17.10.2005 р.

Друк: підприємець Голіней О. В.
76000, Україна, м. Івано-Франківськ, вул. Галицька, 128,
тел.: +38 066 481 66 01 e-mail: gsm1502@ukr.net