



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про освіту“

м. К и ї в
16 липня 2019 року
№ 10-р/2019

Справа № 1-75/2018(4072/17)

(Ухвалою Великої палати Конституційного Суду України від 27 серпня 2019 року № 9-уп/2019 в тексті Рішення усунуто описку)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни – головуючої,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича – доповідача,
Тупицького Олександра Миколайовича,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про освіту“ від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 38–39, ст. 380) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Сліденка І.Д., пояснення представника суб'єкта права на конституційне подання – 48 народних депутатів України – Німченка В.І.; Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А.О.; представника Президента України – заступника завідувача Відділу представництва інтересів Президента України в судах – завідувача сектору представництва Президента України у Конституційному Суді України Адміністрації Президента України Михеєнка Р.М., Міністра освіти і науки України Гриневич Л.М.; директора Інституту української мови НАН України, доктора філологічних наук, професора Гриценка П.Ю.; доцента кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук Марковського В.Я.; директора Інституту мовознавства ім. О.О. Потебні НАН України, доктора філологічних наук, професора Ажнюка Б.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України (*вступна частина Рішення доповнена словами відповідно до Ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 27 серпня 2019 року № 9-уп/2019*).

у с т а н о в и в:

1. До Конституційного Суду України звернулися 48 народних депутатів України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України „Про освіту“ від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII зі змінами (далі – Закон).

Автори клопотання зазначають, що Закон суперечить положенням статей 6, 8, 9, 10, 11, 19, 22, 24, 53, 83, 92 Конституції України та не узгоджується з нормами міжнародного права. Народні депутати України наводять аргументацію щодо неконституційності положень Закону, які, на їхню думку, звужують зміст та обсяг існуючих прав і свобод осіб (прав осіб, які належать до національних меншин та корінних народів України, на навчання рідною мовою в комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти), порушують принцип юридичної визначеності як складової верховенства права, встановлюють „дискримінаційні переваги“ за мовними ознаками та етнічним походженням.

Крім того, автори клопотання вважають, що під час прийняття Закону народні депутати України не дотримали процедури його розгляду та ухвалення, що суперечить частині другій статті 6, частині другій статті 19, частині п'ятій статті 83 Конституції України.

2. 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 перша, друга, третя статті 10 Основного Закону 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 перша статті 10); це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

„Положення про українську мову як державну міститься у розділі I „Загальні засади“ Конституції України, який 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 народіві (частина третя статті 5 Конституції України). Положення статті 10

Конституції України, як і інших статей розділу I „Загальні засади“, можуть бути змінені тільки у порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом“ (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

У Рішенні від 22 квітня 2008 року № 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 першого підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини).

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.

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 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.

3. Дослідивши Закон в аспекті забезпечення балансу між вивченням і застосуванням державної мови і вільним розвитком, використанням, захистом мов національних меншин та 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 розвитку 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 перший, другий 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 друга статті 3). Право особи на освіту може реалізовуватися шляхом її здобуття на різних рівнях освіти, у різних формах і різних видів, 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 третя, дев'ята 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 та 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.

4. Згідно з Конституцією України законом визначається „застосування мов в Україні“ (частина п'ята статті 10) та „порядок застосування мов“ (пункт 4 частини першої статті 92). Засади функціонування державної мови та застосування мов національних меншин України визначені безпосередньо Конституцією України (статті 10, 11, 53 Основного Закону України).

Конституційний Суд України виходить із того, що застосування та 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 та 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 частини першої статті 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 п'ята статті 10 Конституції України)“ (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини та абзац перший пункту 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року № 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 статті 10 Конституції України.

Відповідно до частини третьої статті 10, статті 11 Конституції України в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; держава сприяє, зокрема, розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Згідно з частинами першою, другою статті 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 частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України визначаються законами“ (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99).

Згідно зі статтею 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 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 перший, третій, четвертий частини першої); особливості використання мов в окремих видах та на окремих рівнях освіти визначаються спеціальними законами (частина сьома).

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 п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012).

Відповідно до статті 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 п'ятий частини першої); заклади освіти забезпечують обов'язкове вивчення державної мови, зокрема заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти – в обов'язку, 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 друга); держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування, насамперед англійської мови, в державних і комунальних закладах освіти (частина третя); 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 четверта); 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 (абзац другий частини першої).

У зв'язку з відсутністю відповідного захисту власної етнокультурної ідентичності корінні народи України зазвичай перебувають у менш вигідному і

більш уразливого 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 перша 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 четверта статті 53); судовий захист (частина перша 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 п'ята статті 53, пункти 4, 6 частини першої 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.

Стаття 53 Основного Закону України передбачає, 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-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 (частини перша – четверта).

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 частині п'ятій статті 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 частині п'ятій статті 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 відповідності статті 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 статей 8, 9, 10, 11, 19, 22, 24, 53, 92 Конституції України.

5. У конституційному поданні автори клопотання наголошують, що під час прийняття Закону народні депутати України порушили процедуру його розгляду та ухвалення, що суперечить частині другій статті 6, частині другій статті 19, частині п'ятій статті 83 Конституції України.

З огляду на зміст частини першої статті 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 року № 2-р/2018, від 26 квітня 2018 року № 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 року № 41-у/2015).

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

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, статтями 7, 32, 35, 65, 66, 69, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України „Про освіту“ від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII зі змінами.

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

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**