



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

## 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 р. № 1031” та пункту 5 Постанови Кабінету Міністрів України “Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 р. № 1128”

(справа про безоплатне користування шкільними підручниками)

м. К и ї в  
21 листопада 2002 року  
№ 18-рп/2002

Справа № 1-29/2002

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,  
Вознюка Володимира Денисовича,  
Євграфова Павла Борисовича,  
Іващенко Володимира Івановича,  
Козюбри Миколи Івановича,  
Костицького Михайла Васильовича,  
Малинникової Людмили Федорівни – суддя-доповідач,  
Мироненка Олександра Миколайовича,  
Розенка Віталія Івановича,  
Савенка Миколи Дмитровича,  
Скоморохи Віктора Єгоровича,  
Тимченка Івана Артемовича,  
Тихого Володимира Павловича,

Ткачука Павла Миколайовича,  
Чубар Людмили Пантеліївни,  
Шаповала Володимира Миколайовича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Рєви Андрія Олексійовича — начальника управління соціального захисту населення Замостянської районної ради м. Вінниці, Слишинського Володимира Івановича — генерального директора приватного підприємства “Юридична фірма “Юлія” (м. Вінниця); залученого до участі у справі представника Кабінету Міністрів України Воробйова Віктора Анатолійовича — начальника Управління бюджетних програм освіти, культури і науки Міністерства фінансів України, а також Носова Владислава Васильовича — Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України, Бауера Михайла Йозефовича — народного депутата України, голову підкомітету з питань базової освіти Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, Добкіна Михайла Марковича — народного депутата України, члена Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Селіванова Анатолія Олександровича — Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України; Науменка Григорія Григоровича — заступника Державного секретаря Міністерства освіти і науки України, Свириденка Анатолія Михайловича — начальника юридичного відділу Міністерства освіти і науки України; Семьоркіної Олени Миколаївни — директора Департаменту конституційного та адміністративного законодавства Міністерства юстиції України,

розглянув на пленарному засіданні справу 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” від 31 серпня 1996 року № 1031 (Зібрання постанов Уряду України, 1996 р., № 17, ст. 474), “Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1996 р. № 1031” від 9 серпня 2001 року № 984 (Офіційний вісник України, 2001 р., № 32, ст. 1495) та пункту 5 Постанови Кабінету Міністрів України “Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 р. № 1128” від 28 квітня 1999 року № 714 (Офіційний вісник України, 1999 р., № 17, ст. 742).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання 47 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтями 71, 82 Закону України “Про Конституційний Суд України” є наявність спірних питань щодо конституційності положень зазначених постанов Кабінету Міністрів України про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладах.

Заслухавши суддю-доповідача Малинникову Л.Ф., пояснення Рєви А.О., Слишинського В.І., Воробйова В.А., Науменка Г.Г., Свириденка А.М., Носова В.В., Бауєра М.Й., Добкіна М.М., Сєлїванова А.О., Семьоркіної О.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

#### **у с т а н о в и в:**

1. Суб’єкт права на конституційне подання – народні депутати України – порушив питання про визнання такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення:

– Постанови Кабінету Міністрів України “Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах” від 31 серпня 1996 року № 1031;

– Постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1996 р. № 1031” від 9 серпня 2001 року № 984;

– пункту 5 Постанови Кабінету Міністрів України “Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 р. № 1128” від 28 квітня 1999 року № 714.

Як зазначається у конституційному поданні, на підставі цих постанов з 1 вересня 1996 року було встановлено плату для учнів за користування підручниками в загальноосвітніх школах у розмірі 20 відсотків їх первинної вартості за весь навчальний рік.

Народні депутати України вважають оспорювані постанови Кабінету Міністрів України неконституційними, посилаючись на статтю 53 Конституції України, зокрема її частину третю, щодо доступності й безоплатності повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

При цьому автори конституційного подання зазначили, що невід’ємною частиною конституційного права на освіту є “забезпечення

підручниками учнів, які здобувають повну загальну середню освіту в державних і комунальних навчальних закладах”. Встановленням плати для учнів за користування підручниками в загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладах, у тому числі виданими угорською, румунською, польською та іншими мовами національних меншин, на думку суб’єкта права на конституційне подання, скасовуються державні гарантії безоплатності повної загальної середньої освіти громадян України (частина друга статті 24, стаття 53 Конституції України).

Виходячи з таких обґрунтувань суб’єкт права на конституційне подання вважає, що є підстави для визнання положень зазначених постанов Кабінету Міністрів України такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

2. За дорученням Кабінету Міністрів України (залученого до участі в справі на підставі статті 72 Закону України “Про Конституційний Суд України”) Міністерство юстиції України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України підготували пояснення, в яких стверджується, що конституційне подання народних депутатів України не обґрунтоване відповідними нормами Конституції України та положеннями інших нормативно-правових актів, а правові норми, на які посилаються у конституційному поданні, тлумачаться неправильно. Зокрема, йдеться про те, що в Конституції України не визначено поняття “освіта”, а також змісту та обсягу поняття “безоплатність освіти”, законами про освіту не покладено на відповідний орган виконавчої влади безоплатне забезпечення учнів шкільними підручниками в загальноосвітніх навчальних закладах. Крім того, є посилення на те, що поняття “безоплатність освіти”, яке вживається в частині третій статті 53 Конституції України, не поширюється на безоплатне користування підручниками, оскільки цим поняттям охоплюються всі рівні освіти, у тому числі дошкільна, а організація освіти у дошкільних навчальних закладах взагалі не потребує підручників.

До того ж наголошується, що закони України у сфері освіти не регламентують безоплатного користування шкільними підручниками. Положення про забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками сформульовано лише в статті 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що є прикладом неузгодженості законів.

Президент України зауважив, що Конституція України проголосила право на освіту та встановила обов’язковість повної

загальної середньої освіти, проте визначення засад освіти віднесла виключно до законів України. З метою реалізації зазначених конституційних положень в Україні створено систему безперервної освіти, обов'язковою складовою якої є повна загальна середня освіта. При цьому робота учнів з підручниками є невід'ємним елементом навчально-виховного процесу. Забезпечуючи доступність і безоплатність повної загальної середньої освіти, держава здійснює свій публічно-правовий обов'язок. Свідченням цього, як вважає Президент України, є, зокрема, вирішення в законі про місцеве самоврядування питання про забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками.

Виходячи з цього Президент України зробив висновок, що оспорювані постанови Кабінету Міністрів України не узгоджуються з Конституцією та законами України.

Голова Верховної Ради України, підтримуючи доводи суб'єкта права на конституційне подання щодо визнання неконституційними оспорюваних постанов Кабінету Міністрів України, зазначив, що юридична оцінка правомірності стягнення плати за користування підручниками передбачає необхідність з'ясування окремих понять, зокрема "освіта" та "доступність і безоплатність освіти", які вживаються у статті 53 Конституції України.

На думку Голови Верховної Ради України, "забезпечення підручниками учнів є складовою частиною поняття "надання освіти", оскільки "процес здобуття освіти ... включає в себе не тільки самостійну роботу, закріплення та перевірку знань, але й, безумовно, передбачає користування підручниками". Встановлення постановами Кабінету Міністрів України плати за користування підручниками у загальноосвітніх навчальних закладах суперечить пункту 2 статті 116 Конституції України, статті 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", статті 22 Закону України "Про місцеві державні адміністрації".

Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Комітет Верховної Ради України з питань науки і освіти, Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин зазначили, що оспорювані постанови Кабінету Міністрів України стосовно запровадження плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах не відповідають положенням статей 3, 53 Конституції України.

3. У процесі розгляду справи на відкритому пленарному засіданні Конституційного Суду України Рева А.О., Слишинський В.І.

підтримали доводи народних депутатів України, викладені у конституційному поданні, та додатково звернули увагу на те, що, оскільки повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою, Конституція України встановила гарантії здобуття цієї освіти. Положеннями частини третьої статті 53 Конституції України на державу покладено обов'язок щодо забезпечення доступності і безоплатності, зокрема, повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Посилаючись на Конвенцію про права дитини, представники суб'єкта права на конституційне подання стверджували, що обов'язковість здобуття такої освіти стосується і держави, і батьків.

Воробйов В.А. підтримав доводи Міністерства освіти і науки України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, викладені у листах до Конституційного Суду України, та наголосив, що всі державні гарантії мають базуватися на економічній можливості держави. Однією з причин видання Кабінетом Міністрів України оспорюваних постанов був економічний стан держави, що зумовило недостатнє виділення коштів на освіту в Державному бюджеті України.

Науменко Г.Г. звернув увагу на те, що безоплатність та доступність освіти залежать від "можливостей держави, якими забезпечується ця доступність і безоплатність" і що на даний час не можна повністю забезпечити загальноосвітні навчальні заклади безоплатними підручниками.

Свириденко А.М. зазначив, що в межах передбачених Державним бюджетом України коштів загальноосвітні навчальні заклади забезпечуються певною кількістю підручників.

Носов В.В. виклав позицію Президента України.

Бауер М.Й., Добкін М.М., Селіванов А.О. підтримали конституційне подання народних депутатів України.

Семьоркіна О.М., посилаючись на викладену в листах Міністерства юстиції України позицію, уточнила, що між законодавством про освіту та законом про місцеве самоврядування розбіжностей немає. При цьому зауважила, що "підручники є складовою матеріально-технічної бази", яка "утримується за рахунок засновника навчального закладу".

4. Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, виходить з положень статті 3 Конституції України, відповідно до яких права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Право кожного на освіту закріплено в частині першій статті 53 Конституції України.

Конституційні норми щодо освіти конкретизовано в законах України: “Про освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про вищу освіту”, “Про позашкільну освіту”.

Згідно з преамбулою Закону України “Про освіту” освіта — це основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Як зазначається у статті 3 цього Закону, право на освіту забезпечується різними формами навчання, перелік яких у ній наведено. Встановлення системи державних гарантій дає змогу через різні форми навчання ефективно реалізувати конституційне право на освіту, яке передбачає і право на здобуття обов’язкової повної загальної середньої освіти. За частиною третьою статті 53 Конституції України держава забезпечує її доступність і безоплатність у державних і комунальних навчальних закладах.

Право кожного на освіту визнано у чинних міжнародно-правових актах, зокрема статті 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, статті 28 Конвенції про права дитини 1989 року, які є частиною національного законодавства України.

5. Системно аналізуючи статтю 53 Конституції України, Конституційний Суд України констатує, що положеннями частин першої, другої цієї статті визнається право кожного на освіту та закріплюється обов’язковість повної загальної середньої освіти. Це означає, що обов’язковість такої освіти стосується не лише учнів, а й батьків, які повинні створити умови для виховання, розвитку дитини та здобуття нею повної загальної середньої освіти, а також і держави, яка зобов’язана забезпечити можливість кожного мати повну загальну середню освіту.

За змістом частини другої статті 53 Конституції України повна загальна середня освіта виокремлюється з-поміж інших видів освіти, визначених у частині третій цієї статті.

Загальна середня освіта — це цілеспрямований процес оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності, результатом якого є інтелектуальний, соціальний та фізичний розвиток особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності (частина перша статті 3 Закону України “Про загальну середню освіту”).

Аналіз положень частин другої, третьої статті 53 Конституції України щодо обов'язковості і доступності освіти дає підстави вважати, що обов'язок створити умови для здобуття повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах Конституція України покладає на державу. З доступністю обов'язкової повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах пов'язана безоплатність. Це дістало вияв у частині другій статті 35 Закону України "Про освіту", відповідно до якої держава гарантує молоді право на здобуття безоплатної повної загальної середньої освіти, та статтях 2, 6 Закону України "Про загальну середню освіту", за якими громадянам України забезпечується доступність і безоплатність її здобуття в державних і комунальних навчальних закладах.

Безоплатність користування шкільними підручниками в загальноосвітніх навчальних закладах, про що йдеться в конституційному поданні, безпосередньо не впливає з поняття "безоплатність освіти" (частина третя статті 53 Конституції України). Проте 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.

За змістом чинного законодавства України про освіту повна загальна середня освіта здобувається передусім шляхом використання підручників як засобів реалізації навчально-виховних завдань, що постають перед загальноосвітніми навчальними закладами. Ефективність здобуття такої освіти залежить від забезпечення доступу учнів до шкільних підручників, оскільки їх наявність чи відсутність є важливим критерієм якості освіти.

Однією з вимог щодо матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів є обов'язкова наявність шкільних підручників як елемента навчально-виховного процесу (частина друга статті 44 Закону України "Про загальну середню освіту"). Саме тому відповідно до статті 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 підручниками.

Таким чином, шкільний підручник є традиційним, інтегруючим та організуючим засобом засвоєння учнями знань. Гарантією здобуття обов'язкової повної загальної середньої освіти, її доступності і безоплатності в державних і комунальних навчальних закладах є



забезпечення державою безоплатного надання учням у користування шкільних підручників.

Це підтверджують і наукові висновки Академії педагогічних наук України, Академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України.

Належне розміщення, облік і збереження, зокрема, шкільних підручників та їх видача учням покладається на бібліотеку загальноосвітнього державного і комунального навчального закладу, що діє на підставі Закону України “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, Положення про бібліотеку загальноосвітнього навчального закладу Міністерства освіти України, затвердженого наказом Міністерства освіти України від 14 травня 1999 року № 139. Відповідно до підпункту 1.6 цього Положення бібліотека доступна та безкоштовна для учнів.

Загальну кількість умовних примірників шкільних підручників та обсяг державного замовлення на випуск друкованої продукції для загальноосвітніх навчальних закладів державної і комунальної форм власності визначає Кабінет Міністрів України. Видання шкільних підручників здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Отже, безоплатне користування шкільними підручниками є однією з державних гарантій здобуття обов’язкової повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

На підставі викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорювані постанови Кабінету Міністрів України в частині встановлення плати за користування шкільними підручниками в загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладах не відповідають положенням статті 53 Конституції України.

Виходячи з наведеного та керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 73 Закону України “Про Конституційний Суд України”, Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в:**

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення постанов Кабінету Міністрів України “Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах” від 31 серпня 1996 року № 1031, “Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1996 р. № 1031” від 9 серпня 2001 року № 984 та пункту 5 Постанови Кабінету Міністрів України “Про визнання такою, що

втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 р. № 1128” від 28 квітня 1999 року № 714 в частині встановлення плати за користування шкільними підручниками в загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладах.

2. Положення зазначених постанов Кабінету Міністрів України, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у “Віснику Конституційного Суду України” та в інших офіційних виданнях України.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**