



**СЕКРЕТАРІАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

вул. Жилианська, 14, м. Київ, 01033, тел. (044) 238-11-19, факс 238-13-32
web: <http://www.ccu.gov.ua>

31.10.2017 № 4-14-18/2865

На № _____ від _____

ДЕРЕБЕРА О.

foi+request-27210-30bd5a5b@dostup.pravda.com.ua

Шановна пані Ольго!

На Ваш електронний інформаційний запит від 26 жовтня 2017 року направляємо копії листів - відповідей Президента України, Голови Верховної Ради України, Голови Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, Голови Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, Кабінету Міністрів України, Міністерства Юстиції України, Міністерства освіти і науки України, Інституту законодавства Верховної Ради України, на які посилається Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої 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).

З усіма матеріалами справ, розглянутих Конституційним Судом України, можна ознайомитися на офіційному веб-сайті Конституційного Суду України (www.ccu.gov.ua).

Додаток на: 67 стор.

З повагою

керівник Секретаріату

Я. І. ВАСИЛЬКЕВИЧ



ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

Судді Конституційного Суду
України

Л.МАЛИННИКОВІЙ

Шановна Людмила Федорівно!

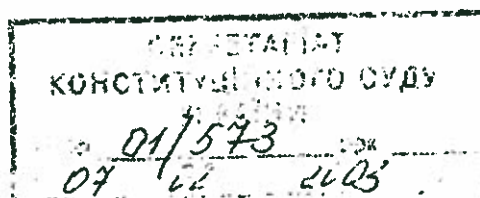
Повідомляємо, що Ваш лист, пов'язаний із підготовкою до розгляду Конституційним Судом України справи за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, розглянуто.

Звернення народних депутатів України до Конституційного Суду України викликано їх прагненням ліквідувати неоднозначність у розумінні і практичному застосуванні положень законодавства про освіту.

Як відомо, освіта в Україні визнається пріоритетною сферою і основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найбільшої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей.

Право кожного на освіту закріплено у статті 53 Конституції України. Частиною третьою цієї статті встановлено, зокрема, що держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

Проголошуючи право кожного на освіту, Основний Закон України у пункті 6 частини першої статті 92 до того ж установлює, що основоположні засади освіти визначаються виключно законами України.



З метою реалізації зазначених конституційних положень в Україні створено систему безперервної освіти, обов'язковою первинною складовою частиною якої є дошкільна освіта (частина перша статті 4 Закону України "Про дошкільну освіту"). Відповідно до частини першої статті 9 зазначеного Закону громадяни України мають рівні права на здобуття дошкільної освіти у дошкільних навчальних закладах незалежно від підпорядкування, типів і форми власності, а також у сім'ї.

Прийом дітей у дошкільні навчальні заклади проводиться за бажанням батьків або осіб, які їх замінюють (частина друга статті 34 Закону України "Про освіту"). Це положення Закону ніяким чином не обмежує право дітей на дошкільну освіту і не ставить її здобуття в залежність від бажання батьків. Навпаки, Закон передбачає можливість здобувати дошкільну освіту не лише у навчальних закладах, а й у сім'ї. При цьому на сім'ю покладається обов'язок забезпечити дошкільну освіту в сім'ї відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти (стаття 8 Закону України "Про дошкільну освіту"). Таким чином, освіта та виховання дитини в сім'ї є складовою частиною системи дошкільної освіти.

Держава створює належні умови для здобуття дошкільної освіти та забезпечує її доступність і безоплатність у державних і комунальних дошкільних навчальних закладах у межах державних вимог до змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти (Базового компонента дошкільної освіти). Слід наголосити, що Конституція України покладає на державу обов'язок забезпечити в державних і комунальних навчальних закладах безоплатність дошкільної освіти, а не зобов'язує забезпечувати безоплатне утримання (харчування, одяг, проживання тощо) дітей у відповідних закладах. Конституційний обов'язок щодо утримання дітей покладається на батьків (частина друга статті 51 Конституції України), а держава забезпечує утримання лише дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (частина третя статті 52 Конституції України), а також соціальний захист дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, тривалого лікування та реабілітації, дітей із малозабезпечених та багатодітних сімей (стаття 33 Закону України "Про дошкільну освіту").

Очевидно, що для забезпечення державою безоплатності освіти в державних і комунальних навчальних закладах поряд з бюджетними коштами не виключається можливість використання й позабюджетних механізмів залучення додаткових коштів. Це, зокрема, передбачено частиною третьою статті 38 Закону України "Про дошкільну освіту", частиною четвертою статті 61 Закону України "Про освіту".

Отже, питання щодо фінансування дошкільної освіти достатньо і несуперечливо врегульовано законодавством відповідно до Конституції України.

З'ясовуючи питання стосовно обов'язку держави забезпечувати доступність і розвиток дошкільної освіти в приватних дошкільних навчальних закладах за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, слід зазначити таке.

Із змісту частини третьої статті 53 Конституції України не випливає обов'язок держави забезпечувати доступність дошкільної освіти в приватних навчальних закладах. Розвиток же дошкільної освіти в цих закладах забезпечується не за допомогою їх фінансування, а шляхом державного управління освітою, яке, зокрема, включає:

- державний контроль за діяльністю закладів освіти незалежно від форми власності (стаття 5 Закону України "Про освіту", стаття 21 Закону України "Про дошкільну освіту");

- встановлення обов'язкових державних стандартів освіти (стаття 15 Закону України "Про освіту", статті 22, 23 та 41 Закону України "Про дошкільну освіту");

- наукове і методичне забезпечення освіти (стаття 19 Закону України "Про освіту", статті 25, 26 Закону України "Про дошкільну освіту");

- кадрове забезпечення сфери освіти (стаття 54 Закону України "Про освіту", стаття 32 Закону України "Про дошкільну освіту");

- законодавче встановлення порядку створення, реорганізації та ліквідації дошкільних навчальних закладів (стаття 16 Закону України "Про дошкільну освіту").

До зазначеного слід додати, що під час розгляду питання про безоплатність та доступність дошкільної освіти не можна посилалися на пункт "а" частини першої статті 28 Конвенції про права дитини, оскільки в ньому йдеться про обов'язкову початкову освіту, а не дошкільну. Відповідно до частини першої статті 36 Закону України "Про освіту" початкова освіта є елементом загальної середньої освіти, яка за частиною другою статті 53 Конституції України є обов'язковою.

Стосовно питання про обов'язок держави фінансувати витрати, пов'язані з навчальним процесом під час здобуття повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах зазначаємо, що позиція Конституційного Суду України вже висловлена в Рішенні від 21 листопада 2002 року № 18-рп (справа про безоплатне користування шкільними підручниками). Отже, положення частини третьої статті 53 Конституції України в цьому аспекті не потребують додаткового офіційного тлумачення.

На запитання, чи слід розуміти положення частини третьої статті 53 Конституції України таким чином, що обсяг безоплатної вищої освіти обмежується виключно обсягом державного замовлення, повідомляємо таке.

Положення частини третьої статті 53 Основного Закону України про обов'язок держави забезпечити доступність і безоплатність вищої освіти в державних і комунальних вищих навчальних закладах та частини четвертої цієї ж статті про безоплатне здобуття вищої освіти на конкурсній основі слід розглядати з урахуванням норм частини другої статті 43 Конституції України, згідно з якими держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, для підготовки кадрів для суспільних потреб, та з урахуванням положення частини другої статті 95 Конституції України, за яким бюджетні видатки держави здійснюються лише на загальносуспільні потреби. Саме тому законодавство України передбачає механізми виявлення суспільних потреб стосовно професій, формування державного замовлення щодо кількості та рівня підготовки тих чи інших спеціалістів і забезпечення їх безоплатного навчання чи перекваліфікації.

У такий самий спосіб це питання регулюється і міжнародними документами з прав людини. Так, за частиною першою принципу 7 Декларації прав дитини "дитина має право на здобуття освіти, ... завдяки якій вона могла б на основі рівності можливостей розвинути свої здібності і особисте мислення ... і стати корисним членом суспільства". Крім того, держава має приділяти особливу увагу підготовці національних кадрів і персоналу, включаючи адміністративний, управлінський, професіональний і технічний персонал, необхідний для соціального розвитку та здійснення планів і політики загального розвитку (пункт "а" статті 21 Декларації соціального прогресу і розвитку).

Тобто, безоплатне надання вищої освіти за рахунок суспільних коштів держава здійснює не абстрактно, а з метою суспільного розвитку. Відповідно до цієї мети визначається і зміст вищої освіти (стаття 1, частина четверта статті 12 Закону України "Про вищу освіту"). Тому, виходячи із суспільних потреб, держава створює умови для безоплатного здобуття вищої освіти громадянами за тими професіями і в такій кількості, щоб забезпечити виконання покладених Конституцією України на державу суспільних функцій. Це, зокрема, кадри для забезпечення:

оборони, захисту суверенітету, територіальної цілісності України / (частини перша – третя статті 17 Конституції України);
зовнішньополітичної діяльності України (стаття 18 Конституції України);

соціального захисту громадян (частина друга статті 46 Конституції України);

охорони здоров'я населення (частини друга – четверта статті 49 Конституції України);

екологічної безпеки (стаття 50 Конституції України), безпечних і здорових умов праці (частина четверта статті 43 Конституції України), захисту прав споживачів (частина четверта статті 42 Конституції України);

освіти громадян (стаття 53 Конституції України);

належного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина друга статті 38, стаття 121, частина перша статті 127 Конституції України) тощо.

Підготовка кадрів для зазначених потреб здійснюється відповідно до державного замовлення на безоплатній основі.

Між тим під час реалізації громадянами України, іноземцями та особами без громадянства права на підприємницьку діяльність (стаття 42 Конституції України) може виникнути потреба у підготовці висококваліфікованих кадрів. З цією метою зацікавлені фізичні та юридичні особи можуть створювати приватні вищі навчальні заклади (стаття 12 Закону України “Про освіту”) або оплачувати навчання необхідних їм фахівців відповідно до договору як у приватних, так і в державних та комунальних вищих навчальних закладах (частина четверта статті 23, частини третя, четверта та шоста статті 64, стаття 65 Закону України “Про вищу освіту”).

Стаття 23 Основного Закону України передбачає право кожної людини на вільний розвиток своєї особистості. Держава створює умови для самореалізації особистості, в тому числі шляхом розширення можливостей громадян для здобуття вищої освіти. За Законом України “Про вищу освіту” громадяни України вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності (частина перша статті 4) і відповідно можуть здобути вищу освіту, в тому числі й другу, на платній основі як у приватних, так у державних і комунальних навчальних закладах понад державне замовлення (частина четверта статті 23, статті 44, 65).

Таким чином, виходячи із системного нормативного аналізу положень частин третьої та четвертої статті 53, частини другої статті 43 та частини другої статті 95 Основного Закону України, можна дійти висновку, що Конституція України покладає на державу обов'язок забезпечити безоплатність здобуття вищої освіти в державних і комунальних вищих навчальних закладах лише для суспільних потреб, які визначаються обсягом державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою.

У разі відкриття усного слухання справи і прийняття Конституційним Судом України рішення про залучення представника від Президента України правову позицію Президента України представлятиме Постійний представник Президента України у Конституційному Суді України В.Носов.

- Додаток: 1) витяг з Конвенції про права дитини (ст. 28) – 1 арк.;
- 2) витяг з Декларації прав дитини (принцип 7) – 1 арк.;
- 3) витяг з Декларації соціального прогресу і розвитку (ст. 21) – 1 арк.

З повагою

Л.КУЧМА

07 лютого 2003 року
Вих. № 1-1/138

Витяг із справ № 1-4/2004

АРХІВНА КОПІЯ



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

17 лютого 2003 р.
№ 01-6/86

Конституційний Суд України

ПОЯСНЕННЯ

до конституційного подання 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах

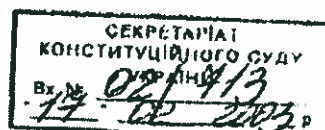
На Ваш №300-02/1125 від 12.12.2002 року

У зв'язку з розглядом Конституційним Судом України справи за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах повідомляємо наступне.

Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – просить Конституційний Суд України дати офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

Аналізуючи наведену аргументацію суб'єкта права на конституційне подання та виходячи з позицій системного підходу до розгляду вказаного питання, слід відмітити наступне.

Мотивація конституційного подання, головним чином, ґрунтується на положеннях Закону України "Про освіту". У зв'язку з цим слід відзначити, що хоча цей закон і є базовим та чинним, однак його нову редакцію



прийнято 23 березня 1996 року, тобто до прийняття Конституції України. Тому деякі його положення не узгоджуються із статтею 53 Конституції України, зокрема, із частиною третьою цієї статті, про необхідність тлумачення якої йдеться у конституційному поданні. А отже, при застосуванні Закону України "Про освіту" необхідно враховувати вимоги пункту 1 "Перехідних положень" Конституції України, відповідно до якого закони та інші нормативні акти, прийняті до набрання чинності Конституцією України, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України.

Разом з тим, після прийняття Конституції України було прийнято закони України "Про дошкільну освіту", "Про загальну середню освіту", "Про професійно-технічну освіту", "Про вищу освіту" та "Про позашкільну освіту", в яких питання здобуття освіти у відповідних навчальних закладах урегульовані з врахуванням положень статті 53 Конституції України.

Враховуючи викладене, слід відмітити, що чинний Закон України "Про освіту" потребує приведення у відповідність з Конституцією України. Крім того, реалізація статті 53 Конституції України вимагає подальшого законодавчого забезпечення права громадян на доступну і безоплатну освіту шляхом внесення відповідних змін до законів України у галузі освіти, зокрема, Закону України "Про освіту", а також інших законів, які б забезпечували достатнє фінансування галузі освіти.

Аналізуючи поставлені у конституційному поданні питання, слід вказати, що відповідно до частини третьої статті 53 Конституції України обов'язком держави є *забезпечення доступності і безоплатності 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.*

Звертає на себе увагу стаття 28 Конвенції про права дитини Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1989 року № 44/25, що ратифікована Верховною Радою України 27 лютого 1991 року. Вона містить наступні важливі положення:

"1. Держави-сторони визнають право дитини на освіту, і з метою поступового досягнення здійснення цього права на підставі рівних можливостей вони, зокрема:

- а) вводять безплатну й обов'язкову початкову освіту;

б) заохочують розвиток різних форм *середньої освіти*, як загальної, так і професійної, забезпечують її доступність для всіх дітей та вживають таких заходів, як введення безплатної освіти і надання у випадку необхідності фінансової допомоги;

с) забезпечують *доступність вищої освіти* для всіх на підставі здібностей кожного за допомогою всіх необхідних засобів;

д) забезпечують доступність інформації і матеріалів у галузі освіти і професійної підготовки для всіх дітей;

е) вживають заходів для сприяння регулярному відвіданню шкіл і зниженню кількості учнів, які залишили школу”.

Вказані принципи знайшли реалізацію у конституційному праві громадянина України на доступність і безоплатність здобуття дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах і відповідно конкретизовані у законах України, які регламентують правовідносини у сфері освіти. Важливе значення має пункт 6 частини першої статті 92 Конституції України, який обумовлює, що “виключно законами України визначаються основи освіти”.

Так, частина перша статті 3 Закону України “Про освіту” від 23 травня 1991 року (в редакції Закону України від 23.03.1996 року) встановлює, що громадяни України мають право на *безкоштовну освіту в усіх державних навчальних закладах* незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров’я, місця проживання та інших обставин. Крім того, у цій статті також передбачаються гарантії цього права. Воно забезпечується: - *розгалуженою мережею закладів освіти, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти;* - *відкритим характером закладів освіти,* створенням умов для вибору профілю навчання і виховання відповідно до здібностей, інтересів громадянина; - різними формами навчання – очною, вечірньою, заочною, екстернатом, а також педагогічним патронажем.

Аналіз статті 6 Закону України “Про освіту” свідчить, що одним із основних принципів освіти в Україні є *доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою.*

Стаття 2 Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 року встановлює, що одним із основних завдань законодавства України

про дошкільну освіту є забезпечення права дитини на доступність і безоплатність здобуття дошкільної освіти.

В пункті 2 статті 3 цього Закону визначається, що “держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної освіти в державних і комунальних дошкільних навчальних закладах у межах державних вимог до змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти (Базового компонента дошкільної освіти)”. Аналогічні положення, однак щодо загальної середньої освіти містяться у статтях 3 та 6 Закону України “Про загальну середню освіту” від 13.05.1999 року.

Закон України “Про вищу освіту” від 17 січня 2002 року (частина друга статті 3) одним із основних принципів реалізації права на отримання вищої освіти визначає “доступність та конкурсність здобуття вищої освіти кожним громадянином України”.

У статті 5 Закону України “Про професійно-технічну освіту” від 10 лютого 1998 року встановлено, що “громадяни України мають рівні права на здобуття професійно-технічної освіти відповідно до своїх здібностей і нахилів. Обмеження допускаються за медичними та віковими показниками, а також показниками професійної придатності, що визначаються Кабінетом Міністрів України. *Професійно-технічна освіта здобувається громадянами України у державних і комунальних професійно-технічних навчальних закладах безоплатно, за рахунок держави*”.

Аналіз статті 61 Закону України “Про освіту” свідчить, що держава забезпечує фінансування державних закладів освіти, установ, організацій і підприємств системи освіти за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. При цьому вона зобов'язана забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому десяти відсотків національного доходу.

Відповідно до частини четвертої цієї статті до додаткових джерел фінансування закладів освіти відносяться, зокрема, кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів, а також плата за надання додаткових освітніх послуг.

Стаття 17 Закону України “Про освіту” надає право органам самоврядування закладів освіти брати участь у формуванні планів прийому учнів, студентів, слухачів з урахуванням державного контракту (замовлення) та угод підприємств, установ, організацій, громадян, а також

визначати зміст компонента освіти, що надається закладом освіти понад визначений державою обсяг. Тобто, Законом передбачено самостійне визначення чисельності учнів, студентів, слухачів, що навчаються на контрактній основі, а також перелік додаткових (платних) освітніх послуг.

Оскільки на практиці державні та комунальні заклади освіти України постійно відчувають нестачу бюджетних коштів, їм не заборонено залучення додаткових джерел фінансування, а також надання додаткових (платних) освітніх послуг.

Отже, можна зробити висновок, що державні гарантії доступності і безоплатності освіти у державних і комунальних навчальних закладах визначаються, головним чином, фінансово-економічною спроможністю держави.

Аналізуючи поставлені суб'єктом права на конституційне подання питання, слід звернутися до частини третьої статті 53 Конституції України, яка стосується дошкільної освіти в державних і комунальних навчальних закладах і з'ясувати: - чи може вона оплачуватися лише за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів? - чи покладає частина третя статті 53 Конституції України на державу обов'язок забезпечувати доступність і розвиток дошкільної освіти в недержавних (не комунальних) навчальних закладах, у тому числі навчальних закладах колишніх державних підприємств, за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів?

Аналіз статті 15 Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 року свідчить, що державними і комунальними дошкільними навчальними закладами є заклади, засновані відповідно на державній та комунальній власності. Дошкільні навчальні заклади, засновані на приватній формі власності, мають статус приватних дошкільних навчальних закладів.

Частина сьома статті 41 Конституції України передбачає, зокрема, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства.

У пункті 5.4. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10 жовтня 2001 року № 13-рп/2001 (у справі про заощадження громадян) визначено, що *власники, здійснюючи право власності, повинні додержуватись конституційних положень про те, що "власність зобов'язує"*.

Таким чином, власники дошкільних навчальних закладів, у тому числі держава та територіальна громада, зобов'язані забезпечувати фінансування цих закладів.

Частина третя статті 38 Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 року також встановлює, що джерелами фінансування дошкільного навчального закладу є кошти засновника (власника). Згідно частини другої статті 16 цього Закону державні дошкільні навчальні заклади створюються центральними органами виконавчої влади, а комунальні дошкільні навчальні заклади – місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування з урахуванням соціально-економічних, національних, культурно-освітніх і мовних потреб за наявності дітей відповідного віку, необхідної навчально-методичної та матеріально-технічної бази, педагогічних кадрів.

Отже, для державних і комунальних дошкільних навчальних закладів основним джерелом фінансування є кошти відповідних бюджетів (державного, місцевого).

Крім того, частина третя статті 38 вказаного Закону встановлює, що джерелами фінансування дошкільного навчального закладу є добровільні пожертвування і цільові внески фізичних та юридичних осіб, інші кошти, які не заборонені законодавством України.

Таким чином, здобуття дошкільної освіти в державних і комунальних навчальних закладах може фінансуватися не лише за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів, а й за рахунок добровільних пожертвувань і цільових внесків фізичних і юридичних осіб, інших коштів, не заборонених законодавством України. Такий висновок повністю узгоджується із статтею 61 Закону України “Про освіту”, згідно з якою “держава забезпечує фінансування державних закладів освіти та установ, організацій, підприємств системи освіти за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування”.

Щодо питання чи покладає частина третя статті 53 Конституції України на державу обов'язок забезпечувати доступність і розвиток дошкільної освіти в недержавних (не комунальних) навчальних закладах, у тому числі навчальних закладах колишніх державних підприємств, за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів необхідно зазначити наступне.

Аналіз частини третьої статті 53 Конституції України дає підстави для висновку, що обов'язком держави є розвиток дошкільної, повної

загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання, у тому числі й навчальних закладів недержавної (не комунальної) форми власності. Зазначене підтверджується і положеннями статті 4 Закону України “Про освіту”, відповідно до яких “Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства” та статті 3 Закону України “Про дошкільну освіту”, яка передбачає, що “держава сприяє розвиткові та збереженню мережі дошкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності”.

Відповідно до статті 5 Закону України “Про дошкільну освіту” дошкільні навчальні заклади приватної форми власності входять до системи дошкільної освіти.

Разом з тим, зміст частини третьої статті 53 Конституції України та положень відповідних законів України у галузі освіти не дає підстав для твердження, що обов’язком держави є фінансування дошкільних навчальних закладів недержавної (не комунальної) форми власності. Як встановлено вище такий обов’язок покладається на їх власника.

Сприяння розвиткові дошкільних навчальних закладів, заснованих на приватній формі власності, з боку держави полягає у організації науково-методичного, інформаційного забезпечення, впровадженні у практику досягнень науки, передового досвіду, новітніх педагогічних технологій, забезпеченні педагогічними кадрами, сприянні їх підготовці, підвищенню кваліфікації і проведенню атестації тощо (стаття 18 Закону України “Про дошкільну освіту”).

Щодо зазначеної у конституційному поданні неузгодженості між частиною другою статті 34 Закону України “Про освіту”, відповідно до якої “прийом дітей у дошкільні навчальні заклади проводиться за бажанням батьків та осіб, які їх замінюють”, та статтею 2 Першого протоколу Конвенції про захист прав і основних свобод людини, статтею 28 Конвенції про права дитини, які гарантують права дітей на дошкільну освіту, то це не відноситься до сфери конституційного контролю. Слід виходити з того, що пріоритетне значення у цьому випадку мають положення міжнародних актів, тому що вони ратифіковані Верховною Радою України.

Стосовно порушених у конституційному поданні питань щодо реорганізації (ліквідації) та фінансування діючих дошкільних навчальних закладів, створених колишніми державними підприємствами, то вони, як встановлено вище, мають вирішуватись їх власниками.

Як зазначається у конституційному поданні, потребує з'ясування питання: чи включає гарантована частиною третьою статті 53 Конституції України "безоплатність освіти в державних і комунальних навчальних закладах" обов'язок держави фінансувати витрати на забезпечення процесу навчання?

Відповідно до частини другої статті 53 Конституції України повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою. Це означає, що зміст частини третьої статті 53 Конституції України слід розуміти так, що вона, гарантуючи право дітей на безоплатну і доступну повну загальну середню освіту, зобов'язує державу вживати усіх можливих заходів щодо забезпечення її надання для кожної дитини, яка досягла відповідного віку.

Системний аналіз законів України "Про освіту" та "Про загальну середню освіту" свідчить, що законодавство України не допускає можливості стягнення з батьків коштів на забезпечення процесу навчання дітей у середніх загальноосвітніх навчальних закладах у межах Державного стандарту загальної середньої освіти.

Необхідно відзначити, що обов'язок держави щодо забезпечення покриття витрат, пов'язаних з процесом навчання у середніх загальноосвітніх навчальних закладах, конкретизується у відповідних підзаконних нормативних актах.

Йдеться, насамперед, про Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо забезпечення розвитку освіти в Україні" від 09 жовтня 2001 року № 941/2001, в якому Кабінет Міністрів України зобов'язано передбачати під час підготовки проекту Державного бюджету України *кошти на реалізацію програм щодо доступності загальної середньої освіти, у тому числі на забезпечення відповідних навчальних закладів новими зразками техніки, обладнанням та навчально-наочними посібниками, модернізації та зміцнення матеріально-технічної бази цих закладів; сприяти у придбанні навчальними закладами навчальної та науково-методичної літератури, фахових журналів і газет.*

Аналогічні положення передбачені у пункті 5 Постанови Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 року № 1717 "Про перехід загальноосвітніх навчальних закладів на новий зміст, структуру і 12-річний термін навчання", які визначають обов'язок Міністерства фінансів, Міністерства економіки та європейської інтеграції під час формування Державного бюджету України та Державної програми економічного і соціального розвитку України передбачати щороку кошти на забезпечення

загальноосвітніх навчальних закладів підручниками, наочними посібниками, комп'ютерною технікою з відповідним програмним забезпеченням, іншими засобами навчання та навчальним обладнанням.

Разом з тим, звертає на себе увагу те, що Кабінетом Міністрів України були прийняті постанови: "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 пункт 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, які встановлювали плату за користування підручниками у загальноосвітніх школах.

У пункті 5 мотивувальної частини Рішення № 18-рп/ 2002 від 21 листопада 2002 року (у справі про безоплатне користування шкільними підручниками) Конституційний Суд України визначив, що "безоплатне користування шкільними підручниками є однією з державних гарантій здобуття обов'язкової повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах". На підставі цього Конституційний Суд України дійшов до висновку, що зазначені вище постанови Кабінету Міністрів України в частині встановлення плати за користування шкільними підручниками в загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладах не відповідають положенням Конституції України, а отже вони втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України вказаного Рішення.

Це підтверджує загальну позицію держави, що гарантована частиною третьою статті 53 Конституції України "безоплатність освіти в державних і комунальних навчальних закладах" включає обов'язок органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фінансувати витрати на забезпечення процесу навчання підручниками, наочними посібниками, комп'ютерною технікою з відповідним програмним забезпеченням, іншими засобами навчання та навчальним обладнанням у межах Державного стандарту загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України і з такими питаннями: - чи слід розуміти положення частини третьої статті 53 Конституції України таким чином, що обсяг безоплатної вищої освіти (на конкурсній основі) обмежується

виключно обсягом державного замовлення ? ; - чи є пріоритетним для державних і комунальних вищих навчальних закладів освіти забезпечення права громадян України безоплатно здобути вищу освіту?

Системний аналіз положень статті 53 Конституції України свідчить, що вища освіта в Україні не є обов'язковою. Це правило розповсюджується лише на повну загальну середню освіту (частина друга статті 53 Конституції України).

Відповідно до частини четвертої статті 53 Конституції України "громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі". Стаття 4 Закону України "Про вищу освіту" конкретизує це правило встановлюючи, що воно розповсюджується лише на випадки, коли громадянин України здобуває певний освітньо-кваліфікаційний рівень вперше. При цьому громадяни вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності.

Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні (Лісабон, 11 квітня 1997 року), що ратифікована Верховною Радою України 03.12.1999 року, проголошує доступ до вищої освіти як "право кандидатів, що задовольняють встановленим вимогам, на звернення із проханням про допуск до вищої освіти та на розгляд такого прохання".

Аналіз преамбули Закону України "Про вищу освіту" свідчить, що метою здобуття вищої освіти в Україні, поряд із створенням умов для самореалізації особистості, є забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях. Зазначене підтверджується й відповідними положеннями преамбули Закону України "Про освіту".

Крім того, згідно з положеннями статті 1 Закону України "Про вищу освіту", зміст вищої освіти обумовлюється "цілями та потребами суспільства".

Отже, завданням вищих навчальних закладів державної та комунальної форм власності є підготовка спеціалістів для потреб суспільства і держави, створення умов для самореалізації особистості, забезпечення реалізації конституційного права громадян України на безоплатну вищу освіту (частина третя статті 53 Конституції України) шляхом запровадження конкурсного відбору серед громадян України, які виявили таке бажання і раніше не отримували вищої освіти на безоплатній основі.

Аналіз статті 20 Закону України "Про вищу освіту" свідчить, що функція вивчення потреби у фахівцях на місцях покладена на органи

влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади. Ці органи вносять спеціально уповноваженим центральним органам виконавчої влади у галузі праці та соціальної політики, економіки, освіти і науки та іншим центральним органам виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців.

Пункт 6 Умов прийому до вищих навчальних закладів України, затверджених наказом Міністерства освіти та науки України № 74 від 19.02.2001 року, передбачає, що обсяги прийому на перший курс, а також обсяги підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями – спеціаліст та магістр за рахунок коштів державного бюджету визначаються щорічно міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади України, у підпорядкуванні яких перебувають вищі навчальні заклади. При цьому тільки понад установлені обсяги прийому на місця, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, вищі навчальні заклади можуть здійснювати прийом студентів та слухачів у межах чисельності, обумовленої ліцензією, з оплатою вартості навчання на договірній основі.

Частиною восьмою статті 64 Закону України “Про вищу освіту” передбачено, що показники державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою формуються за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі економіки на підставі узгодженого подання спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки (іншого центрального органу виконавчої влади, який має у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади) та спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі праці і соціальної політики. Розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою за напрямками і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів визначаються щорічно у законі про Державний бюджет України (частина перша статті 64 Закону України “Про вищу освіту”).

Частина четверта статті 23 Закону України “Про вищу освіту” встановлює гарантії реалізації права громадян України на безоплатне здобуття вищої освіти. Зокрема, у ньому передбачено, що “кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше ніж 51 відсоток від загальної

кількості студентів, прийнятих на навчання на перший курс". Крім того, гарантії цього конституційного права закріплені й у абзаці четвертому частини першої статті 64 Закону України "Про вищу освіту", який передбачає, що "фінансування за рахунок видатків Державного бюджету України підготовки фахівців з вищою освітою за напрямками і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів у вищих навчальних закладах державної форми власності здійснюється в обсягах, необхідних для забезпечення на кожні десять тисяч населення навчання не менш як ста студентів у вищих навчальних закладах першого і другого рівнів акредитації та ста вісімдесяти студентів у вищих навчальних закладах третього і четвертого рівнів акредитації".

Таким чином, не вбачається достатньо обґрунтованим твердження суб'єкта права на конституційне подання, згідно з яким "нерідко відбувається заниження компоненту (обсягу) освіти, що надається громадянам безоплатно, оскільки обов'язковий (гарантований) обсяг безоплатної освіти законом не визначено".

Щодо порушених у конституційному поданні інших питань, які стосуються вищої освіти, положення частини третьої статті 53 Конституції України можливо розуміти так, що обсяг безоплатної вищої освіти (на конкурсній основі) обмежується потребами суспільства, держави і певної території, що практично проявляється у обсязі державного замовлення на підготовку фахівців, яке доводиться до вищих навчальних закладів щорічно. При цьому забезпечення права громадян України на безоплатне здобуття вищої освіти для державних і комунальних навчальних закладів є пріоритетним. Ці заклади зобов'язані готувати таку кількість фахівців, яка визначена у державному замовленні, але у будь-якому випадку кількість осіб, які здобувають вищу освіту на контрактній основі, не може бути більше ніж 49 відсотків від загальної кількості студентів, прийнятих на навчання.

Проведений аналіз зазначених у конституційному поданні питань свідчить про актуальність і важливість їх розгляду Конституційним Судом України.

З повагою

В. ЛИТВИН

Витяг із справи № 1-4/2004

АРХІВНА КОПІЯ



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань науки і освіти

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 291-76-79

№ 06-6/9-108

"11" лютого 2003 р.

СУДДІ КОСТИТУЦІЙНОГО
СУДУ УКРАЇНИ

МАЛИННИКОВІЙ Л.Ф.

Вельмишановна Людмила Федорівно!

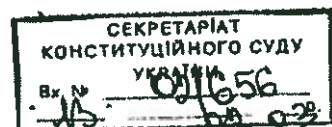
Надсилаємо Висновок Комітету про конституційне подання 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, затвержений рішенням Комітету від 5 лютого 2003 року (додається).

Представниками Комітету у Конституційному Суді України для розгляду зазначеного питання визначено Голову Комітету Ніколаєнка С.М. та голову підкомітету з питань фахової освіти Устенка О.А.

Додаток: - на 15 арк.

Голова Комітету

С. НИКОЛАЄНКО





ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ НАУКИ І ОСВІТИ

Р І Ш Е Н Н Я

До протоколу № 24
від 5 лютого 2003 року

*Про конституційне подання народних депутатів України
про офіційне тлумачення положень частини третьої
статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності
дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної,
вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах*

Комітет Верховної Ради України з питань науки і освіти *у х в а л и в:*

1. Затвердити Висновок Комітету про конституційне подання народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах (додається).
2. Висновок Комітету надіслати Голові Верховної Ради України Литвину В.М. та судді Конституційного суду України Малинниковій Л.Ф.
3. Представниками Комітету у Конституційному суді України для розгляду зазначеного питання визначити Голову Комітету Ніколаєнка С.М. та голову підкомітету з питань фахової освіти Устенка О.А.

Голова Комітету

С.М.Ніколаєнко

20

ВИСНОВОК КОМІТЕТУ
про Конституційне подання 50 народних
депутатів України про офіційне тлумачення положень
частини третьої статті 53 Конституції України
щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної
загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти
в державних і комунальних навчальних закладах

Суб'єкт права на конституційне подання (народні депутати України) порушив питання про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

У поданні до Конституційного Суду України народні депутати України порушують питання:

Щодо дошкільної освіти:

Чи слід розуміти частину третю статті 53 Конституції України, що дошкільна освіта в Україні повинна оплачуватись лише з державного і місцевих бюджетів?

Чи покладає частина третя статті 53 Конституції України обов'язок на державу щодо фінансування приватних дошкільних закладів, в тому числі і дошкільних закладів міністерств, відомств, колишніх державних підприємств, колективних господарств?

Щодо загальної середньої освіти:

Чи включає гарантована частиною третьою статті 53 Конституції України "безоплатність освіти в державних та комунальних навчальних закладах" обов'язок держави фінансувати витрати на забезпечення процесу навчання?

Щодо вищої освіти:

Чи слід розуміти положення частини третьої статті 53 Конституції України таким чином, що обсяг вищої освіти (на конкурсній основі) обмежується виключно обсягом державного замовлення?

Чи є пріоритетним для державних та комунальних навчальних закладів забезпечення прав громадян безоплатно здобувати вищу освіту?

Відповідаючи на порушені питання слід відмітити.

У відповідності із статтею 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Конституційний суд України рішенням від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 встановив, що термін “законодавство” досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття “законодавство” включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, зареєстровані у Міністерстві юстиції України.

Абзац третій статті 53 Конституції України визначає, що “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”.

Держава не несе фінансових зобов’язань, щодо організації безоплатності освіти у приватних навчальних закладах.

Повноваження держави (її органів) визначається законами України у сфері освіти:

- стаття 12-14 Закону України “Про освіту”;
- стаття 19 Закону України “Про дошкільну освіту”;
- стаття 10 Закону України “Про позашкільну освіту”;
- статті 35-37 Закону України “Про загальну середню освіту”;
- статті 6-9 Закону України “Про професійно-технічну освіту”;
- статті 18-20 Закону України “Про вищу освіту”.

Відповідно до статті 2 Закону України “Про дошкільну освіту” основним із завдань законодавства у сфері дошкільної освіти є “забезпечення права дитини на доступність і безоплатність здобуття дошкільної освіти”.

Відповідно до вимог пункту 1 статті 3 названого Закону держава визнає пріоритетну роль дошкільної освіти та створює належні умови для її здобуття.

Згідно із статтями 6 та 19 Конституції України, органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Щодо проблем скорочення мережі дошкільних навчальних закладів, то слід зазначити, що позиція Комітету з цього питання є однозначною: кількість дошкільних навчальних закладів в Україні повинна задовольняти потреби населення. Основною причиною масового зменшення кількості дошкільних навчальних закладів є порушення законодавства України у сфері освіти та розпорядження Президента України "Про заходи щодо запобігання перепрофілюванню дошкільних і середніх загальноосвітніх навчально-виховних закладів" (від 29 грудня 1994 року № 202/94-рп) під час приватизації державних і комунальних підприємств. У випадках їх приватизації дошкільні навчальні заклади повинні залишатися у державній і комунальній власності і використовуватися за призначенням для забезпечення всіх дітей в будь-якій місцевості та реалізації конституційної гарантії щодо доступності дошкільної освіти. Проте, наявні непоодинокі випадки, коли приміщення дошкільних навчальних закладів передавалися у комунальну власність без технічних засобів навчання, унаочнення, обладнання, підручників, посібників, меблів тощо.

Однак, органи приватизації (як центральний так і регіональний) під час прийняття рішення про приватизацію державних і комунальних підприємств, у складі яких є структурні підрозділи – дошкільні навчальні заклади, порушуючи законодавство про освіту, вимоги Конституції України, діють відповідно до законодавчих актів у сфері приватизації, приймають рішення про зміну власників державних і комунальних дошкільних навчальних закладів, а власники приватизованого державного майна розпоряджаються цим майном без обмежень, на власний розсуд.

Саме такі обставини призвели до зменшення мережі дошкільних навчальних закладів, використання їх не за призначенням, або взагалі до їх повної ліквідації.

Мережа діючих дошкільних навчальних закладів потребує розвитку і зобов'язана задовольняти культурно-освітні потреби територіальних громад, а будь-які незаконні рішення щодо припинення діяльності дошкільних навчальних закладів мають бути оскаржені компетентними органами у суді в установленому законом порядку.

Що стосується питання, чи слід розуміти частину третьої статті 53 Конституції України, що дошкільна освіта в Україні повинна оплачуватися лише з державного і місцевих бюджетів, то, на нашу думку, доцільно визначити, що Конституція України покладає на державу обов'язок забезпечити у державних та комунальних закладах безоплатність дошкільної освіти в межах державних вимог до змісту, рівня і обсягу дошкільної освіти (базового компонента

дошкільної освіти) відповідно до статей 3, 23 Закону України "Про дошкільну освіту".

У відповідності із частиною п'ятою статті 35 Закону України "Про дошкільну освіту" батьки та особи, які їх замінюють, вносять плату за харчування у державному та комунальному навчальному закладі у розмірі, що не перевищує 50 відсотків (у міській місцевості) та 30 відсотків (у сільській місцевості) від вартості харчування на день. Від сплати за харчування дитини звільняються батьки або особи, які їх замінюють, у сім'ях, в яких сукупний дохід на кожного члена за попередній квартал з урахуванням індексу зростання цін не перевищував прожиткового мінімуму.

Порушенням конституційних норм є призупинення Законом України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" (частина 18 статті 63) дії абзацу п'ятого частини третьої статті 5 Закону України "Про охорону дитинства" щодо забезпечення безкоштовним харчуванням учнів 1-3 класів загальноосвітніх навчальних закладів. Зазначена норма збережена тільки для дітей сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей із малозабезпечених сімей класів загальноосвітніх навчальних закладів, а також дітей-сиріт, дітей з не повних та багатодітних сімей у професійно-технічних навчальних закладах.

Обов'язок щодо утримання дітей відповідно до частини другої статті 51 Конституції України несуть батьки, а на державу покладається повне утримання лише дітей сиріт та дітей, які позбавлені батьківського піклування (стаття 52 Конституції України, стаття 33 Закону України "Про дошкільну освіту").

Щодо тлумачення названої вище норми Конституції України під час її реалізації у сфері загальної середньої освіти слід зазначити, що всі проблеми із застосуванням названої норми та її тлумачення вирішив Конституційний Суд, прийнявши відповідне рішення 21 листопада 2002 року № 18-рп/2002 за іншим конституційним поданням народних депутатів України.

Не врегульованими є питання фінансування приватних дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів з урахуванням того, що загальна середня освіта є обов'язковою (абзац перший статті 53 Конституції України), а якісне її здобуття не можливе без забезпечення відповідного рівня обов'язкової дошкільної освіти, а також того, що громадяни України є відповідними платниками податків. Суперечливими є наявні факти обкладання податками на прибуток та ПДВ приватних дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладів, що автоматично призводить до підвищення

рівня плати за навчання та отримання додаткових освітніх послуг. Порушенням права на отримання безоплатної дошкільної та загальної середньої освіти, доступності до освіти можуть розглядатися наявні факти, коли за навчання дітей сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування навчальні заклади обкладаються податками, що фактично понижує рівень права та свободу вибору навчального закладу громадянами.

Безоплатність навчання у професійно-технічних навчальних закладах закріплена статтею 5 Закону України "Про професійно-технічну освіту".

Професійно-технічна освіта здобувається громадянами України у державних і комунальних професійно-технічних навчальних закладах безоплатно за рахунок держави.

Частиною другою статті 50 Закону України "Про професійно-технічну освіту" передбачено, що фінансування професійно-технічної підготовки робітників, соціальний захист учнів, слухачів та педагогічних працівників у державних професійно-технічних навчальних закладах, у межах обсягів державного замовлення, здійснюється на нормативній основі за рахунок коштів Державного бюджету України.

Не забезпечується виконання частини п'ятої статті 41 Закону України "Про освіту" щодо повного утримання державою учнів державних професійно-технічних закладів освіти із числа дітей-сиріт, дітей, які залишилися без піклування батьків, і дітей, які потребують особливих умов виховання, перебувають на повному утриманні держави, та забезпечення безкоштовним харчуванням і стипендією інших учнів зазначених закладів освіти. Порядок повного державного утримання та забезпечення учнів державних професійно-технічних закладів освіти безкоштовним харчуванням і стипендією визначається Кабінетом Міністрів України з порушенням законодавчо закріплених вимог.

Постійно порушується пункт 5 статті 51 Закону України "Про професійно-технічну освіту" – додаткові джерела фінансування професійно-технічного навчального закладу. Кошти, одержані професійно-технічним навчальним закладом за рахунок додаткових джерел фінансування, що передбачені цією статтею, використовуються ним на діяльність, передбачену цією статтею.

В порушення пункту 5 статті 51 Закону України "Про професійно-технічну освіту" позабюджетні кошти навчальних закладів введені до загального кошторису витрат навчальних закладів і віднесені на спеціальний рахунок, який контролюється органом Державного Казначейства.

Навчальний заклад не може оперативно використовувати зароблені кошти від реалізації продукції, інтелектуальних напрацювань, оренди, у результаті праці, виробничої практики учнів на:

соціального захисту та оздоровлення соціально незахищених дітей;

на зміцнення та оновлення навчально-матеріальної бази (на яку з бюджету кошти не виділяються взагалі), нормативи фінансово-господарського забезпечення професійно-технічного навчального закладу не переглядалися більше 20 років;

придбання необхідних матеріалів та інструментів для професійного навчання учнів у навчальних майстернях;

капітальний ремонт приміщень та комунікацій, які знаходяться на балансі професійно-технічних навчальних закладів;

охорону праці учнів, педагогічних працівників та інші господарські витрати.

Подання народних депутатів України: Чи слід розуміти положення частини третьої статті 53 Конституції України таким чином, що обсяг безоплатної вищої освіти (на конкурсній основі) обмежується виключно обсягом державного замовлення?

Чи є пріоритетним для державних і комунальних вищих навчальних закладів забезпечення прав громадян безоплатно здобувати вищу освіту?, а також їх обґрунтування народними депутатами України у конституційному поданні щодо свого бачення законодавчих актів у сфері вищої освіти є одностороннім без урахування деяких конституційних норм.

З позиції народних депутатів України вимоги частини третьої статті 53 Конституції України зобов'язують державу забезпечити та створити умови для здобуття вищої освіти за державні кошти всіх бажаючих здобути таку освіту, а також ставлять під сумнів конституційність здобуття у державних і комунальних вищих навчальних закладах вищої освіти за інші (не бюджетні) кошти.

Слід відмітити, що відповідь на питання народних депутатів України можлива з урахуванням оцінки змісту деяких норм Конституції України, Законів України "Про вищу освіту" (прийнятий після конституційного подання, що розглядається).

Так, відповідно до преамбули до Закону України "Про освіту" "освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави", а у статті 4 цього ж Закону визначено, що "Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства".

Частиною другою статті 43 Конституції України передбачено “держава створює умови для повного здійснення громадян право на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб”. Ця конституційна норма встановлює, що держава зобов’язана забезпечити суспільні потреби в освіті в цілому, в тому числі у сфері професійно-технічної та вищої освіти.

Частиною другою статті 95 Конституції України визначено спосіб задоволення державою суспільних потреб за рахунок державних коштів: “Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків”.

Таким чином, тільки за наявності суспільних потреб, держава (в особі її органів) фінансує сферу вищої освіти в межах коштів, що передбачені на такі цілі Законом України про Державний бюджет на відповідний рік.

Основні напрями суспільних потреб в Україні, що зобов’язана держава профінансувати у сфері вищої освіти, частково визначає Конституція України:

- стаття 17 щодо оборони та захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення Збройних Сил України;
- стаття 18 щодо зовнішньо-політичної діяльності держави;
- стаття 43 щодо забезпечення рівних можливостей громадян у виборі професій, реалізує програми професійно-технічного навчання;
- стаття 49 щодо охорони здоров’я населення;
- стаття 50 щодо екологічної безпеки;
- стаття 116 щодо реалізації загальнодержавних програм, економічного, науково-технічного, соціального і культурного життя України;
- статті 121, 127 щодо функціонування державної служби України.

Крім того, держава забезпечує фінансування деяких соціальних напрямів професійної підготовки, що визначають окремі закони: Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Повітряний Кодекс України, Земельний Кодекс України, Закон України “Про міліцію”, Закон України “Про Службу безпеки України”, закон України “Про захист прав споживачів” та багато інших.

Саме з цих напрямів (для суспільних потреб) держава створює систему державних вищих навчальних закладів і забезпечує їх фінансування та доводить державне замовлення на підготовку фахівців.

У відповідності із абзацом другим частини першої статті 64 Закону України "Про вищу освіту" визначено, що розміри бюджетних призначень на підготовку фахівців з вищою освітою за напрямами і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів та науково-педагогічних і наукових кадрів вищої кваліфікації визначається у законі про Державний бюджет України. У даний час зазначена законодавча норма не використовується під час підготовки проектів законів про Державний бюджет України.

Правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти в Україні регулює Закон України "Про вищу освіту". У відповідності до прикінцевих положень зазначеного Закону закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

Законом України "Про вищу освіту" встановлено, що вищі навчальні заклади можуть надавати фізичним та юридичним особам платні послуги у галузі вищої освіти, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 38 "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами" навчання студентів у вищих навчальних закладах та післядипломна освіта понад державне замовлення, здобуття другої вищої освіти, інші послуги в галузі освітньої діяльності віднесено до платних послуг.

Предметом договору про навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації або про надання додаткових освітніх послуг вищими навчальними закладами між закладом та замовником є зобов'язання за рахунок коштів замовника здійснити навчання (підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації або надати додаткову освітню послугу).

Відповідно до статті 29 Бюджетного кодексу України плата за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок державного бюджету, включається до складу доходів Державного бюджету України. Статтею 13 Бюджетного кодексу визначено, що спеціальний фонд бюджету включає бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходження.

З метою визначення єдиних підходів до утворення та використання власних надходжень бюджетних установ з

урахуванням вимог зазначених статей Бюджетного кодексу прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 659 "Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання", якою визначено, що до власних надходжень бюджетних установ належить плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх функціональними повноваженнями.

Ці положення враховуються при формуванні проекту Державного бюджету України, в якому передбачається, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету у частині доходів є власні надходження бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Зазначені кошти спрямовуються на заходи, пов'язані з організацією надання послуг, реалізації продукції та виконання робіт бюджетними установами та організаціями, іншими заходами з утримання цих установ згідно з законодавством.

Таким чином, плата за освітні послуги, що надаються вищими навчальними закладами, які утримуються за рахунок коштів державного бюджету, є власними надходженнями цих закладів, і, відповідно, джерелом формування спеціального фонду. Зазначені доходи зараховуються до кошторису вищого навчального закладу на спеціальний рахунок, не підлягають оподаткуванню і використовуються виключно цим же закладом на відшкодування витрат щодо надання платних послуг, а також на погашення заборгованості та на проведення заходів, пов'язаних з виконанням основних функцій, які не забезпечені, або частково забезпечені видатками загального фонду.

В статті 23, пункт 4 даного Закону України зазначено, що у вищих навчальних закладах державної і комунальної форм власності кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше ніж 51 відсоток від загальної кількості студентів, прийнятих на навчання на перший курс. Законодавча норма "51 відсоток" забезпечує збереження за навчальним закладом статусу державного і не допускає повної комерціалізації освіти.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням" від 29 лютого 1996 року № 266 із наступними змінами та доповненнями встановлено порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням. Цей порядок визначає механізм взаємодії

державних замовників і виконавців державних замовлень на надання освітніх послуг для державних потреб та основні напрями формування державного замовлення. Відповідно до пункту 2 зазначеного порядку державне замовлення формується Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України разом з міністерствами, іншими органами державної влади, установами, організаціями за пріоритетними напрямками, такими як:

- підготовка фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів;
- підвищення кваліфікації, підготовка та перепідготовка кадрів (післядипломна освіта).

Разом з тим, ми вважаємо, що державне замовлення на здобуття вищої освіти відноситься до соціальної сфери і має регулюватися окремою постановою Кабінету Міністрів України.

Статтею 65 Закону України "Про вищу освіту" встановлено, що вищі навчальні заклади державної форми власності, вищі навчальні заклади, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, та вищі навчальні заклади комунальної форми власності використовують кошти відповідних бюджетів, а також додаткових джерел фінансування, не заборонених законодавством, на оплату праці та матеріальне стимулювання своїх працівників.

Розмір плати за весь строк навчання або за надання додаткових освітніх послуг встановлюється вищим навчальним закладом у грошовій одиниці України – гривні, з урахуванням офіційно визначеного рівня інфляції за попередній календарний рік.

Розмір плати за весь строк навчання або за надання додаткових освітніх послуг встановлюється у договорі, що укладається між вищим навчальним закладом та особою, яка навчатиметься, або юридичною особою, що оплачуватиме навчання або надання додаткових освітніх послуг, і не може змінюватися протягом усього строку навчання.

Розмір плати за весь строк навчання або надання додаткових освітніх послуг публікується у загальнодержавних друкованих засобах масової інформації та інформаційних збірниках спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у галузі освіти і науки.

Плата за навчання або за надання додаткових освітніх послуг може вноситися за весь строк навчання або надання додаткових освітніх послуг повністю одноразово або частками – помісячно, по семестрах, щорічно.

Перелік платних послуг, які можуть надаватися державними, комунальними навчальними закладами у сфері освітньої діяльності, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися

державними навчальними закладами” від 20 січня 1997 року № 38. Такими послугами можуть бути:

1) навчання іноземних і вітчизняних студентів у вищих навчальних закладах понад державне замовлення в межах ліцензованого обсягу прийому (на умовах контракту з фізичними та юридичними особами);

2) здобуття вищої освіти, другої кваліфікації молодого спеціаліста, крім випадків, передбачених законодавством;

3) післядипломна освіта понад державне замовлення;

4) підготовка робітників різних професій понад державне замовлення;

5) навчання слухачів підготовчих відділень вищих навчальних закладів.

У відповідності із частиною першою статті 4 Закону України “Про вищу освіту” законодавчо визначено, що право громадян України на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах забезпечується на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше. Громадяни вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності. Зазначена законодавча норма викликає сумнів, оскільки не враховує необхідність здобуття другої вищої освіти внаслідок зміни соціально-економічної ситуації або державної освітньої політики. Наприклад, здобуття другої вищої освіти військовими, у зв’язку із масовим скороченням та звільненням в запас або перепрофілюванням учителів російської мови.

Зазначена законодавча норма фактично була врегульована Умовами прийому до вищих навчальних закладів України затвердженими наказом Міністерства освіти і науки України від 19 лютого 2001 року № 74, що зареєстрований в Міністерстві юстиції України 7 березня 2001 року за № 200/5391. Пунктом 6, абзац 1 зазначених Умов визначено, що фінансування підготовки фахівців у вищих навчальних закладах проводиться:

- за рахунок коштів Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів – за державним замовленням;

- за рахунок інвестицій та пільгових довгострокових кредитів;

- за рахунок гуманітарної та спонсорської допомоги;

- за рахунок фондів розвитку навчальних закладів;

- за рахунок коштів юридичних осіб;

- за рахунок коштів фізичних осіб.

Пунктом 6, абзац 4 зазначених умов передбачено, що понад установлені обсяги прийому, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, вищі навчальні заклади можуть здійснювати прийом студентів і слухачів у межах чисельності, обумовленої ліцензією, з оплатою вартості навчання на договірній основі.

Відповідно до абзацу четвертого частини першої статті 64 Закону України "Про вищу освіту" що обсяги фінансування та державного замовлення для вищих навчальних закладів державної і комунальної форм власності мають здійснюватися в обсягах не необхідних для забезпечення на кожні десять тисяч населення не менше 180 студентів вищих навчальних закладів III-IV рівнів та 100 студентів вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації. Зазначена норма набуває чинності з 1 січня 2005 року.

Проте, дане співвідношення в продовж останніх років постійно порушувалося, а державне замовлення зменшувалося за напрямками і обсягами. Тобто, визначення щорічних показників державних потреб з підготовки певних фахівців не були сталими. Враховуючи, також те, що забезпечення фінансування державного замовлення для вищих навчальних реалізується не повному обсязі і становить, як правило, 60% від потреби (заробітна плати, студентські стипендії, оплата комунальних послуг і енергоносіїв), а процес створення та діяльності державних навчальних закладів із забезпеченням державою їхнього існування дуже тривалий за часом, тому, з огляду на зазначене, законодавець приймаючи Закон України "Про вищу освіту" допустив, що державні навчальні заклади мають право надавати додаткові платні послуги з підготовки фахівців. І саме такий стан правових норм названих законів у повній мірі відповідає реаліям сьогодення та положенням Конституції України.

Крім того, стаття 23 Конституції України гарантує право людини на вільний розвиток своєї особистості, якщо не порушуються права і свободи інших людей. Розвиток особистості не можливий без здобуття відповідної освіти. Розглядаючи конституційну гарантію (стаття 23 Конституції України) у контексті з гарантією, що встановлена частиною третьою статті 53 Конституції України щодо доступності освіти кожній особі повинна бути забезпечена державою можливість у виборі місця здобуття освіти за власний рахунок, на свій вибір стосовно обсягу та рівня знань.

Саме Закон України "Про освіту" у частині першій статті 51, для осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі, встановив гарантоване державою право вибору закладу освіти.

Закон України "Про вищу освіту" (Офіційний вісник України, 2002р. №8 ст.327) прийнятий Верховною Радою України 17 січня

2002 року за участю народних депутатів – суб'єктів конституційного подання, що розглядається.

Як зазначено вище, відповідно до вимог частини третьої статті 53 Конституції України – держава забезпечує доступність і безоплатність вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах. Відповідно до частини третьої статті 13 Конституції України усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Відповідно до частини сьомої статті 41 Конституції України – використання власності не може завдавати шкоди правам громадян.

Вказана норма передбачає доступність громадян до вищої освіти і забезпечує право вищих навчальних закладів державної і комунальної форм власності на розширення своєї діяльності.

Зазначена норма розширює конституційні вимоги і передбачає:

- доступність громадянам здобути вищу освіту у державному або комунальному вищому навчальному закладі за власні кошти;
- розширює та врегульовує обсяг права власності власників майна комунальних вищих навчальних закладів;
- регулює використання державними і комунальними вищими навчальними закладами власності та розширює обсяг їхніх прав власності;
- гарантує забезпечення особистих прав і свобод громадян щодо вільного вибору навчального закладу для здобуття вищої освіти, передбаченої статтею 51 Закону України “Про освіту”.

Комітет констатує, що основною перешкодою щодо забезпечення конституційного права громадян України на безоплатність і доступність до освіти, розвитку освіти в Україні, наявності напруженості у сфері освіти та науково-педагогічному середовищі є мізерна заробітна плата педагогічних, науково-педагогічних працівників, невиконання в повному обсязі статей 57, 61 Закону України “Про освіту”, статі 30 Закону України “Про дошкільну освіту”, статей 25, 34, 43 Закону України “Про загальну середню освіту”, статей 18, 22 Закону України “Про позашкільну освіту”, статі 16 Закону України “Про професійно-технічну освіту”, статей 9, 64 Закону України “Про вищу освіту”, статей 18, 25 Закону України “Про охорону дитинства”.

На підставі викладеного, відповідно до статті 62 Закону України “Про Конституційний суд України “ вважаємо за доцільне зробити висновок Суду про офіційне тлумачення частини третьої статті 53 Конституції України з урахуванням положень законів України у сфері освіти та нашої думки, а саме:

- дошкільна освіта в Україні є обов'язковою і оплачується з державного та місцевого бюджетів України у державних і комунальних навчальних закладах; поняття дошкільної освіти пов'язане з вимогою утримання дітей, особливо дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування та дітей із малозабезпечених дітей щодо безоплатності у дошкільних навчальних закладах;
- у відповідності із частинами другою, третьою статті 53 Конституції України обов'язковість і доступність загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах покладається на державу (рішення Конституційного Суду України від 21 листопада 2002 року № 18-рп/2002);
- забезпечення обов'язковості дошкільної та загальної середньої освіти передбачає часткове фінансування з державного та місцевих бюджетів приватних дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів;
- обсяг безоплатної професійно-технічної освіти в державних та комунальних професійно-технічних навчальних закладах, навчальних центрах регулюється державним замовленням;
- обсяг безоплатної вищої освіти в державних і комунальних вищих навчальних закладах регулюється державним замовленням;
- для державних і комунальних вищих навчальних закладів є пріоритетним забезпечення прав громадян безоплатно здобувати вищу освіту, проте надання освітніх послуг з підготовки фахівців у цих навчальних закладах за рахунок коштів фізичних і юридичних осіб повинно регулюватися Законом;
- частина третя статті 53 Конституції України не покладає на державу обов'язку щодо фінансування освіти (незалежно від її рівня) у приватних вищих навчальних закладах I—IV рівнів акредитації.

Правовий аналіз законодавства України, що регулює забезпечення виконання частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, свідчить про те, що законодавчо закріплено право громадян на доступність та безоплатність дошкільної, загальної середньої, професійно-

технічної освіти. Громадяни України мають право на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі в межах ліцензованого обсягу, що фінансується за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Голова Комітету

С. НІКОЛАЄНКО

Виття із справи № 1-4/2004

АРХІВНА КОПІЯ



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань прав людини, національних меншин
і міжнародних відносин

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-02

№ 06-23/14-1649

"14" лютого 2003 р.

Судді Конституційного Суду України
Малинниковій Л.Ф.

Шановна Людмиле Федорівно!

14 лютого 2003 р. в Комітеті розглянутий Ваш запит у зв'язку з підготовкою на розгляд Конституційного Суду України подання про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно – технічної, вищої освіти в державних і комунальних закладах.

Слід зазначити, що у поданні до Конституційного Суду України народні депутати України порушують такі питання:

Щодо дошкільної освіти:

Чи слід розглядати частину третьої статті 53 Конституції України так, що дошкільна освіта в Україні має оплачуватися лише з державного і місцевих бюджетів?

Чи покладається частиною третьою статті 53 Конституції України обов'язок на державу щодо фінансування приватних дошкільних закладів, в тому числі і відомчих дошкільних закладів, в т.ч. колишніх державних підприємств, колективних господарств?

Щодо загальної середньої освіти:

Чи є обов'язком держави здійснювати витрати на забезпечення фінансування, як це гарантовано частиною третьою статті 53 Конституції України, де йдеться про право громадян на "безоплатність освіти в державних та комунальних навчальних закладах"?

Щодо вищої освіти:

Чи слід розуміти положення частини третьої статті 53 Конституції України так, що обсяг вищої освіти (на конкурсній основі) обмежується виключно обсягом державного замовлення?

СЕКРЕТАРІАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
УКРАЇНИ
Вх. № 02/745 арк. _____
18.02.2003 р.

Чи забезпечення права громадян безоплатно здобувати вищу освіту є лише пріоритетним для державних та комунальних навчальних закладів?

Аналізуючи порушені питання слід зазначити, що відповідно до статті 19 Конституції України правовий порядок в державі ґрунтується на засадах, згідно з якими ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачене законодавством. При цьому слід керуватися також рішенням Конституційного Суду України від 9 липня 1988 року №12-рп/98 щодо тлумачення терміну “законодавство”.

При розгляді Конституційним Судом України подання народних депутатів необхідно враховувати положення Законів України “Про освіту”; “Про дошкільну освіту”; “Про позашкільну освіту”; “Про загальну середню освіту”; “Про професійно – технічну освіту”; “Про вищу освіту”, які законодавчо регулюють проголошене в Конституції України право на освіту, враховуючи те, що відповідно до статей 6 і 19 Конституції органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України і відповідно до законів України.

А тепер пропозиції в порядку порушених питань.

В Україні за останні 10 років відбулося значне скорочення кількості дошкільних закладів, що є порушенням законодавства України у сфері освіти та розпорядження Президента України “Про заходи щодо запобігання перепрофілюванню дошкільних і середніх загальноосвітніх навчально-виховних закладів” (від 29 грудня 1994 року №202/94-рп). Порушувався порядок під час приватизації державних і комунальних підприємств, коли дитячі освітні заклади повинні залишатися у державній і комунальній власності і використовуватися за призначенням.

Слід зазначити, що органи приватизації (як центральний так і регіональний) під час прийняття рішення про приватизацію державних і комунальних підприємств, у складі яких є вищезгадані заклади, порушують вимоги Конституції України, законів України, коли приймають рішення про зміну власників державних і комунальних підприємств, не контролюючи, як нові власники розпоряджаються освітнім майном.

Саме такі обставини призвели до значного зменшення, а точніше до тотальної руйнації мережі дошкільних дитячих закладів, до порушення конституційних прав громадян на освіту і виховання дошкільників.

На нашу думку, ця ситуація, що склалася, має одержати правову оцінку в Конституційному Суді України.

Стосовно питання, чи слід розуміти, що згідно частини третьої статті 53 Конституції України дошкільна освіта повинна оплачуватися лише з державного і місцевого бюджетів, то тут доцільно визначити наступне. Конституцією покладений на державу обов’язок забезпечити

у державних та комунальних закладах безоплатність дошкільної освіти в межах державних вимог до змісту, рівня і обсягу дошкільної освіти (базового компонента дошкільної освіти) відповідно до статей 3, 23 Закону України "Про дошкільну освіту".

Згідно статті 35 Закону України ("Про дошкільну освіту") батьки та особи, що їх замінюють, вносять плату за харчування у державному та комунальному навчальному закладі у розмірі 50% (у міській місцевості) та 30% (у сільській місцевості). Цим Законом передбачені звільнення від сплати за харчування дитини батьків або осіб, що їх замінюють у сім'ях, де сукупний дохід на кожного члена за попередній квартал з урахуванням індексу зростання цін на перевищував прожиткового мінімуму.

Водночас звертаємо увагу на порушення конституційних норм призупиненням Законом України "Про державний бюджет України" на 2003 р. (частина 18 статті 63) безкоштовного харчування дітей 1-3 класів загальноосвітніх навчальних закладів. Зазначена норма збережена лише для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з багатодітних та неповних сімей. Таким чином, порушено Закон України "Про охорону дитинства" (статті 5, абзац 5, частина третя).

Щодо тлумачення частини третьої статті 53 Конституції України стосовно безоплатності освіти в державних та комунальних загальноосвітніх закладах, то ця проблема знайшла відповідне тлумачення у Рішенні Конституційного Суду від 21 листопада 2002 року №18-рп/2002 за конституційним поданням народних депутатів України.

Безоплатність навчання у професійно-технічних навчальних закладах урегульована статтею 5 Закону України "Про професійно-технічну освіту", яка здобувається громадянами України у державних і комунальних професійно-технічних училищах.

Частиною другою статті 50 цього Закону передбачене фінансування професійно-технічної підготовки, соціальний захист учнів, слухачів та педагогічних працівників у державних профтехзакладах у межах обсягів державного замовлення на нормативній основі за рахунок коштів Державного бюджету.

Але варто зазначити, що не виконуються в повній мірі положення частини п'ятої статті 41 Закону України "Про освіту" щодо повного утримання державною учнів професійно-технічних закладів освіти із числа дітей-сиріт, дітей, які залишилися без батьківського піклування, і дітей, які потребують особливих умов виховання і перебувають на повному утриманні держави, та забезпеченням безкоштовним харчуванням і стипендією. Принагідно відзначаємо, що порядок повного державного утримання таких дітей визначається Кабінетом Міністрів України з порушенням законодавчо закріплених норм.

Вважаємо, що Конституційний Суд України особливу увагу має звернути на порушення конституційних прав неповнолітніх в питаннях їх соціального захисту, створення належних умов для одержання належної освіти, розвитку здібностей і охорони здоров'я.

Стосовно безоплатності вищої освіти (на конкурсній основі) варто сказати наступне.

У відповідності із частиною першою статті 4 Закону України "Про вищу освіту" законодавчо визначено, що право громадян України на безоплатне здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах забезпечується на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітній рівень здобувається вперше. Такий підхід має бути покладений в основу тлумачення частини третьої статті 53 Конституції України.

Основною перешкодою стосовно забезпечення конституційного права громадян на безоплатність і доступність освіти, її розвитку є мізерна заробітна плата педагогічних, науково-педагогічних працівників, невиконання в повному обсязі статей 57, 61 Закону України "Про дошкільну освіту"; статей 25, 34, 43 Закону України "Про загальну середню освіту"; статей 18, 22 Закону України "Про позашкільну освіту"; статті 16 Закону України "Про професійно-технічну освіту"; статей 9, 64 Закону України "Про вищу освіту"; статей 18, 25 Закону України "Про охорону дитинства".

Вважаємо, що Конституційний Суд України, визначаючи освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства, має не лише дати тлумачення застосування частини другої, третьої статті 53 Конституції України, а й дати належну оцінку невиконанню державними органами законів України про освіту.

На підставі викладеного вважаємо за доцільне зробити висновок Суду про офіційне тлумачення частини третьої статті 53 Конституції України з урахуванням положень законів України про освіту та висновку Комітету, а саме:

- дошкільна освіта в Україні є обов'язковою і оплачується з державного і місцевого бюджетів України у державних і комунальних навчальних закладах; утримання дітей в дошкільному закладі (оплата за харчування та інші послуги) здійснюється за рахунок батьків; утримання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей із малозабезпечених сімей здійснюється за рахунок держави;

- у відповідності із частинами другою і третьою статті 53 Конституції України обов'язковість, доступність і безоплатність загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах покладається на державу (рішення Конституційного Суду України від 21 листопада 2002 року №18-рп/2002);

- обсяг безоплатної професійно – технічної освіти в державних та комунальних професійно – технічних навчальних закладах, навчальних центрах регулюється державним замовленням;

- обсяг безоплатної вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах (на конкурсній основі в межах ліцензованого обсягу) регулюється державним замовленням і фінансується за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів;

- частина друга, третя статті 53 Конституції України не покладає на державу обов'язку щодо фінансування освіти у приватних освітніх закладах.

Комітет підтримує конституційне подання народних депутатів України.

З повагою,

Голова Комітету

Г.Й.Удовенко



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

м. Київ

15 травня 2003р.
№28-3191/47

Судді Конституційного
Суду України

Л. Ф. МАЛИННИКОВІЙ

Шановна Людмила Федорівно!

Кабінет Міністрів України розглянув конституційне подання 50 народних депутатів (лист від 16 квітня 2003 р. № 306-07/441) про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах та повідомляє.

Частиною другою статті 3 Конституції України передбачено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Конституція проголосила Україну соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій).

Конституція України має найвищу юридичну силу згідно з частиною другою статті 8 Конституції України. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні їй відповідати.

Відповідно до частин третьої і четвертої статті 53 Конституції України держава забезпечує, зокрема, доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах.

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

СЕКРЕТАРІАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
УКРАЇНИ

Вх. № 67/2003 арк.
" 16 " 15 2003 р.



Щодо дошкільної освіти

1) Конституція України не передбачає обов'язковості дошкільної освіти.

Відповідно до статті 53 Конституції України право на освіту надається та гарантується державою.

Частиною другою статті 3 Закону України "Про дошкільну освіту" встановлено, що держава забезпечує, зокрема, доступність і безоплатність дошкільної освіти в державних і комунальних дошкільних навчальних закладах у межах державних вимог до змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти (Базового компонента дошкільної освіти).

Частиною другою статті 28 цього Закону встановлено, що дитина має гарантоване державою право, зокрема, на безоплатну дошкільну освіту в державних і комунальних дошкільних навчальних закладах.

Разом з тим, частиною 3 статті 59 Закону України "Про освіту" передбачено обов'язок батьків сприяти здобуттю дітьми освіти у закладах освіти або забезпечувати повноцінну домашню освіту відповідно до вимог щодо її змісту, рівня та обсягу.

2) Щодо скорочення чисельності дошкільних навчальних закладів.

Згідно з частиною першою статті 16 Закону України "Про дошкільну освіту" створення, реорганізація і ліквідація дошкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форми власності здійснюються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Такий порядок затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. № 228 "Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів".

Відповідно до частин другої — шостої статті 16 зазначеного Закону державні та комунальні дошкільні навчальні заклади створюються відповідно центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування з урахуванням соціально-економічних, національних, культурно-освітніх і мовних потреб за наявності дітей відповідного віку, необхідної навчально-методичної та матеріально-технічної бази, педагогічних кадрів, а також з дотриманням санітарно-гігієнічних норм, правил і стандартів.

Рішення про створення, реорганізацію приватного дошкільного навчального закладу приймається засновником (власником) за наявності необхідної навчально-методичної та матеріально-технічної бази, педагогічних кадрів, а також з дотриманням санітарно-гігієнічних норм, правил і стандартів за погодженням із відповідним органом виконавчої влади з питань освіти та відповідним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Рішення про ліквідацію приватного дошкільного навчального закладу приймається засновником (власником) за погодженням із відповідним органом виконавчої влади з питань освіти.

Рішення про створення, реорганізацію або ліквідацію дошкільного навчального закладу (дитячого будинку) інтернатного типу для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного навчального



закладу (ясел-садка) компенсуючого типу, приймаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки.

Вивільнені приміщення ліквідованих державних та комунальних дошкільних навчальних закладів використовуються виключно для роботи з дітьми.

Майно, яке є державною або комунальною власністю (земельні ділянки, будівлі, споруди, обладнання тощо), придбання чи відокремлення якого призначене для здобуття дітьми дошкільної освіти, використовується виключно із зазначеною метою.

Засновник (власник) державного чи комунального дошкільного навчального закладу не має права безпідставно ліквідувати його, зменшувати в ньому площу території, кількість груп, а також здавати в оренду приміщення (будівлі).

Реорганізація або ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму.

Крім того, слід враховувати частину третьої статті 41 Закону України "Про дошкільну освіту", відповідно до якої позбавлення ліцензії зумовлює ліквідацію чи реорганізацію дошкільного навчального закладу.

3) Щодо недостатності фінансування дошкільної освіти зазначаємо, що відповідно до частини третьої статті 38 Закону України "Про дошкільну освіту" джерелами фінансування дошкільного навчального закладу є кошти засновника (власника); відповідних бюджетів (для державних і комунальних дошкільних навчальних закладів); батьків або осіб, які їх замінюють; добровільні пожертвування і цільові внески фізичних і юридичних осіб; інші кошти, не заборонені законодавством України.

Статтею 87 Бюджетного кодексу України встановлено видатки, що здійснюються з Державного бюджету України.

Згідно з пунктом 7 частини першої цієї статті передбачено видатки на освіту.

Так, передбачено видатки на загальну середню освіту, професійно-технічну освіту, вищі навчальні заклади, засновані на державній формі власності, післядипломну освіту, позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми та інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Перелік позашкільних навчальних закладів та заходів з позашкільної роботи з дітьми, а також закладів та заходів у галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, видатки на які



здійснюються з державного бюджету, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 1133.

До зазначеного Переліку дошкільні навчальні заклади не включено.

Щодо загальної середньої освіти

З метою забезпечення певного рівня освіти в Україні стаття 53 Конституції України встановлює вимогу щодо обов'язкового отримання повної загальної середньої освіти. Держава бере на себе обов'язок щодо забезпечення доступності і безоплатності, повної загальної середньої та професійної освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Це здійснюється шляхом створення різних типів, середніх загальноосвітніх, професійно-технічних закладів, які відповідно до свого призначення дають змогу отримати освіту всім дітям незалежно від віку, фізичного і розумового стану, життєвого рівня сім'ї, а також забезпечують виховання і навчання дітей-сиріт, дітей і підлітків, що потребують соціальної реабілітації. Особливо обдарованим дітям держава надає підтримку і заохочення (стипендії, направлення на навчання і стажування до провідних вітчизняних і закордонних освітніх центрів тощо).

Разом з тим, слід зазначити, що у Конституції України не визначено поняття „освіта”, а також зміст і обсяг поняття „безоплатність освіти”. Отже, Конституція України проголосила право на освіту і встановила обов'язковість повної загальної середньої освіти, проте засади освіти визначені виключно законами України.

Системно аналізуючи статтю 53 Конституції України в Рішенні від 21 листопада 2002 р. № 18-рп/2002 (справа про безоплатне користування шкільними підручниками) Конституційний Суд України констатує, що положеннями частин першої та 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 повинна забезпечити можливість кожного мати повну загальну середню освіту.

Аналіз положень частини третьої статті 53 Конституції України дає підстави вважати, що обов'язок щодо забезпечення доступності і безоплатності, зокрема повної загальної середньої освіти у державних і комунальних навчальних закладах покладається на державу.

Відповідно до пунктів 3, 4 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України поряд з іншими завданнями забезпечує проведення політики у сфері освіти, розробляє і здійснює загальнодержавні програми соціального і культурного розвитку України. Згідно з пунктом 2 статті 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують додержання прав і свобод громадян.

Пунктами 1, 3 і 4 статті 22 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” передбачено, що місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі освіти, виконують програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснюють загальне керівництво



зкладами освіти, що належать до сфери їх управління, їх матеріально-фінансове забезпечення; вживають заходів до збереження мережі закладів освіти.

Згідно із статтею 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено управління закладами освіти, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення, забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів (підпункти 1 і 2 пункту "а"), до делегованих повноважень — забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти (підпункт 2 пункту "б").

Щодо покриття державою витрат на забезпечення процесу навчання (забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів підручниками, наочними посібниками тощо) зазначаємо, що в своєму Рішенні від 21 листопада 2002 р. № 18-рп/2002 Конституційний Суд України дійшов висновку, що безоплатне користування шкільними підручниками є однією з державних гарантій здобуття обов'язкової повної загальної середньої освіти у державних і комунальних навчальних закладах. Зазначеним Рішенням положення постанов Кабінету Міністрів України "Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах" від 31 серпня 1996 р. № 1031, "Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1996 р. № 1031" від 9 серпня 2001 р. № 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 р. № 714 у частині встановлення плати за користування шкільними підручниками у загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладах визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Щодо вищої освіти

Стосовно того, що навчання у вищих навчальних закладах державної форми власності оплачується державою, за винятком випадків, передбачених частиною четвертою статті 61 Закону України "Про освіту", у вищих навчальних закладах інших форм власності — юридичними та фізичними особами (абзац 3 частини третьої статті 42 Закону України "Про освіту"), зазначаємо, що цей Закон прийнято Верховною Радою України 23 травня 1991 р., тобто до прийняття Конституції України.

Закон України "Про вищу освіту" прийнято Верховною Радою України 17 січня 2002 р. з дотриманням норм Конституції України.

Так, частиною першою статті 4 Закону України "Про вищу освіту" встановлено, що громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі у межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше.

Порядок фінансування вищих навчальних закладів передбачено статтею 64 цього Закону.



Згідно з статтею 65 цього ж Закону вищий навчальний заклад відповідно до свого статуту може надавати фізичним та юридичним особам платні послуги у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності за умови забезпечення провадження освітньої діяльності.

Перелік видів платних послуг у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності, що можуть надаватися вищими навчальними закладами державної або комунальної форми власності, визначається Кабінетом Міністрів України.

Вищий навчальний заклад не може надавати платні послуги у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності на заміну або в рамках освітньої діяльності, що фінансується за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Крім того, частиною четвертою статті 23 цього Закону передбачено, що у вищих навчальних закладах державної і комунальної форм власності кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше ніж 51 відсоток загальної кількості студентів, прийнятих на навчання на перший курс.

Враховуючи наведене, на нашу думку, положення частини третьої статті 53 Конституції України не потребують додаткового офіційного тлумачення.

Посадовою особою, яка представлятиме Кабінет Міністрів України у конституційному провадженні є Міністр освіти і науки — Кремень Василь Григорович. Візьмуть участь:

Богомолів Анатолій Григорович — заступник Державного секретаря МОН;

Огнев'юк Віктор Олександрович — заступник Державного секретаря МОН;

Степко Михайло Філімонович — заступник Державного секретаря МОН;

Воробйов Віктор Анатолійович — начальник Управління фінансів освіти, науки та культури Департаменту зведеного бюджету Мінфіну;

Горбунова Лідія Миколаївна — заступник Державного секретаря Мін'юсту.

З повагою

Прем'єр-міністр України

Віктор ЯНУКОВИЧ





**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

Україна, 01001, м.Київ
вул. Городецького, 13
Тел.: (380-044) 229-66-64
Факс: (380-044) 229-56-31

Судді Конституційного
Суду України
Л. Ф. Малинниковій

11.04.2003р. № №20-9-2285

На № _____

Шановна Людмила Федорівно !

На виконання доручення Кабінету Міністрів України від 14.03.03 р. № 15460 Міністерством юстиції України разом з Міністерством фінансів України та Міністерством освіти і науки України розглянуті питання, порушені в Вашому листі від 11.03.03 р. № 306-07/272 про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, і повідомляється, що пропозиції Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України полягають у наступному.

1. Позиція Міністерства фінансів України згідно з листом від 02.04.2003 р. № 042-02/8-3990.

1.1.Щодо видатків на дошкільну освіту.

За рахунок коштів бюджету здійснюється надання дошкільної освіти у дошкільних навчальних закладах, які знаходяться у державній або комунальній власності. Разом з тим, Бюджетним кодексом України визначено, що видатки на дошкільну освіту здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного, обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) підпорядкування.

З Державного бюджету України видатки на дошкільну освіту не здійснюються.

З метою забезпечення потреб держави у дошкільній освіті, при формуванні проєкту місцевих бюджетів у межах бюджетних ресурсів держави видатки на дошкільну освіту визначаються виходячи із загальної кількості дітей віком від трьох до шести років з урахуванням

коефіцієнту охоплення дітей дошкільного віку дошкільними навчальними закладами незалежно від форми власності. Таким чином, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, разом з керівниками колишніх державних підприємств в установленому чинним законодавством порядку повинні вирішувати питання щодо передачі у комунальну власність "відомчих" дошкільних закладів.

1.2. Щодо видатків на загальну середню освіту.

З Державного бюджету України здійснюються видатки на забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів підручниками і навчальними посібниками, а також видатки на забезпечення сільських загальноосвітніх шкіл комп'ютерними комплексами.

Видатки на забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів засобами навчання та навчальним обладнанням повинні здійснюватися за рахунок коштів місцевих бюджетів.

1.3. Щодо видатків на вищу освіту.

Згідно з Бюджетним кодексом України у Державному бюджеті України передбачаються видатки на вищу освіту у вищих навчальних закладах, заснованих на державній формі власності, у місцевих бюджетах – у вищих навчальних закладах комунальної форми власності.

Кількість фахівців, яка повинна бути підготовлена за рахунок цих коштів визначається відповідно державними та регіональними замовленнями. У межах ліцензованого прийому вищі навчальні заклади мають можливість здійснювати підготовку фахівців на контрактній (договірній) основі.

2. Позиція Міністерства освіти і науки України згідно з листом від 02.04.2003 р. № 1/12-1106.

Відповідно до статей 6 та 19 Конституції України, органи виконавчої влади діють в межах, встановлених Конституцією України та відповідно до законів України, тому будь-які висновки щодо зобов'язань з боку держави фінансування дошкільних (та інших) навчальних закладів недержавної та не комунальної форм власності є безпідставними.

2.1. Щодо проблем зменшення мережі дошкільних навчальних закладів, то позиція МОН з цього питання є однозначною: кількість дошкільних навчальних закладів в Україні повинна задовольняти потреби населення. Основною причиною зменшення кількості дошкільних навчальних закладів є приватизація державних і комунальних підприємств. Під час приватизації дошкільні навчальні заклади повинні залишатись у державній і комунальній власності і використовуватись за призначенням для забезпечення всіх дітей в будь-якій місцевості та реалізації конституційної гарантії щодо доступності дошкільної освіти.

Однак, органи приватизації (як центральний так і регіональні) під час прийняття рішень про приватизацію державних і комунальних підприємств у складі яких є структурні підрозділи – дошкільні навчальні заклади діють відповідно до законодавчих актів у сфері приватизації, приймають рішення про зміну власників державних і комунальних дошкільних навчальних закладів, а власники приватизованого державного майна вправі розпоряджатися цим майном без обмеження, на власний розсуд.

Саме такі обставини призводять до зменшення мережі дошкільних навчальних закладів, використання їх не за призначенням, або взагалі – до їх повної ліквідації.

Проте, мережа діючих дошкільних навчальних закладів задовольняє територіальні громади, а будь-які незаконні рішення щодо припинення діяльності дошкільних навчальних закладів мають бути оскаржені компетентними органами держави в суді в установленому законом порядку. Такі випадки не можуть бути підставою для офіційного тлумачення норм Конституції України.

2.2. Щодо оплати дошкільної освіти в Україні з державного і місцевого бюджетів.

Конституція України покладає на державу обов'язок забезпечити у державних та комунальних навчальних закладах безоплатність дошкільної освіти в межах державних вимог до змісту, рівня і обсягу дошкільної освіти (базового компонента дошкільної освіти) відповідно до статей 3 та 23 Закону України "Про дошкільну освіту". Але Конституція України не зобов'язує державу забезпечувати повне фінансування утримання (харчування, забезпечення одягом дітей тощо) у державних і комунальних дошкільних навчальних закладах. Обов'язок щодо утримання дітей несуть їх батьки (частина друга статті 51 Конституції України), а на державу покладається повне утримання лише дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (стаття 52 Конституції України, стаття 33 Закону України "Про дошкільну освіту).

Частина третя статті 53 Конституції України, на думку МОН, не потребує додаткового тлумачення Конституційним Судом України, з причин, що ця норма відповідає на поставлені народними депутатами України питання і чітко визначена.

Крім того, всі проблеми із застосування названої норми та її тлумачення вирішив Конституційний Суд прийнявши відповідне рішення 21 листопада 2002 року за іншим конституційним поданням народних депутатів України.

2.3. Щодо питань про те, чи слід розуміти положення частини третьої статті 53 Конституції України таким чином, що обсяг безоплатної освіти (на конкурсній основі) обмежується виключно обсягом державного замовлення та чи є пріоритетним для державних

і комунальних вищих навчальних закладів забезпечення прав громадян безоплатно здобувати вищу освіту Міністерство освіти і науки України зазначає наступне.

Відповідь на питання народних депутатів України можлива з урахуванням оцінки змісту деяких норм Конституції України, Законів України "Про освіту" та "Про вищу освіту".

Так, відповідно до преамбули Закону України "Про освіту" освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави, а у статті 4 цього ж Закону визначено, що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства.

Відповідно до частини другої статті 43 Конституції України держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Ця конституційна норма встановлює, що держава зобов'язана забезпечити суспільні потреби в освіті в цілому, в тому числі і у сфері вищої освіти.

Статтею 95 Конституції України встановлено, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Таким чином, за наявності суспільних потреб, держава (в особі її органів) фінансує сферу вищої освіти в межах коштів, що передбачені на такі цілі законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Основні напрями суспільних потреб в Україні, що держава зобов'язана профінансувати у сфері вищої освіти, частково визначає Конституція України (статті 17,18,42,43,49,50,116,121 та 127).

Крім того, держава забезпечує фінансування деяких соціальних напрямів професійної підготовки, що визначають окремі нормативно-правові акти: Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Повітряний кодекс України, Земельний кодекс України, Закони України "Про міліцію", "Про Службу безпеки України", "Про захист прав споживачів" та інші.

Саме з цих напрямів (для суспільних потреб) держава створює систему державних вищих навчальних закладів і забезпечує їх фінансування та доводить державне замовлення на підготовку фахівців.

Враховуючи те, що щорічні показники державних потреб з підготовки певних фахівців не є сталими, а процес створення та діяльності державних навчальних закладів із забезпеченням державою

їхнього існування дуже тривалий за часом та дорогий за коштами, тому, з огляду на зазначене, законодавець приймаючи Закони України "Про освіту" та "Про вищу освіту" допустив, що державні навчальні заклади мають право надавати додаткові платні послуги з підготовки фахівців, і саме такий стан правових норм названих законів в повній мірі відповідають положенням Конституції України.

Крім того, стаття 23 Конституції України гарантує, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

Разом з тим, частиною третьою статті 53 Конституції України встановлена гарантія щодо доступності освіти, тобто кожній особі повинна бути забезпечена державою можливість у виборі місця здобуття освіти за власний рахунок, на свій вибір стосовно обсягу та рівня знань.

Саме Закон України "Про освіту" у частині першій статті 51, для осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі, встановив гарантоване державою право вибору закладу освіти.

2.4. Щодо невідповідності деяких норм Закону України "Про вищу освіту" положенням Конституції України, що потребують офіційного тлумачення за поданням народних депутатів України.

Відповідно до частини третьої статті 53 Конституції України – держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах. Відповідно до частини третьої статті 13 Конституції України усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Відповідно до частини сьомої статті 41 Конституції України – використання власності не може завдавати шкоди правам громадян.

Пунктом четвертим статті 23 Закону України "Про вищу освіту" встановлено, що у вищих навчальних закладах державної і комунальної форм власності кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше ніж 51 відсоток від загальної кількості студентів, прийнятих на навчання на перший курс.

Вказана норма зазначеного Закону суперечить статтям 13, 41 та 53 Конституції України.

Зазначене обмеження скасовує конституційні гарантії та порушує законні права:

- доступності громадян здобути вищу освіту у державному або комунальному вищому навчальному закладі за власні кошти;
- обмежило обсяг прав власності власників майна комунальних вищих навчальних закладів;

- створило перевагу недержавним та некомунальним вищим навчальним закладам у використанні такої власності та збільшило обсяг їхніх прав власності;
- завдало шкоду особистим правам і свободам громадян щодо вільного вибору закладу освіти для здобуття вищої освіти, передбаченого статтею 51 Закону України "Про освіту".

Таким чином, на думку Міністерства освіти і науки України:

- дошкільна освіта в Україні оплачується з державного та місцевого бюджетів тільки у державних і комунальних навчальних закладах; поняття дошкільної освіти не пов'язано з поняттям утримання дітей щодо безоплатності у дошкільних навчальних закладах;
- частина третя статті 53 Конституції України не покладає на державу обов'язку щодо фінансування освіти (незалежно від її рівня) у недержавних і не комунальних навчальних закладах;
- обсяг безоплатної вищої освіти в державних і комунальних вищих навчальних закладах обмежується державним замовленням;
- для державних і комунальних вищих навчальних закладів є пріоритетним забезпеченням прав громадян безоплатно здобувати вищу освіту, однак надання освітніх послуг з підготовки фахівців у цих навчальних закладах за рахунок коштів фізичних і юридичних осіб не може бути обмеженим.

3. Аналізуючи позиції Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України, а також чинне законодавство України та практику Конституційного Суду України позиція Міністерства юстиції України зводиться до наступного.

Частиною другою статті 3 Конституції України передбачено, що 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.

Конституція проголосила Україну соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я визнаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій).

Відповідно до статті 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права Конституція України визнає право на освіту за кожною людиною. Це право забезпечується: розгалуженою мережею закладів освіти, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти, відкритим характером закладів освіти, різними формами навчання.

Згідно з частиною другою статті 8 Конституції України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Відповідно до частин другої та третьої статті 53 Конституції України держава забезпечує, зокрема, доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

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

3.1. Щодо порушення права на безоплатну і доступну дошкільну освіту в тому числі щодо реорганізації та ліквідації дошкільних навчальних закладів.

Частиною другою статті 3 Закону України "Про дошкільну освіту" встановлено, що держава забезпечує, зокрема, доступність і безоплатність дошкільної освіти в державних і комунальних дошкільних навчальних закладах у межах державних вимог до змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти (Базового компонента дошкільної освіти).

Частиною другою статті 28 цього Закону встановлено, що дитина має гарантоване державою право, зокрема, на безоплатну дошкільну освіту в державних і комунальних дошкільних навчальних закладах.

Згідно зі статтею 16 згаданого Закону створення, реорганізація і ліквідація дошкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форми власності здійснюються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Такий порядок затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1994 р. N 228 "Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів".

Крім того, державні дошкільні навчальні заклади створюються центральними органами виконавчої влади, комунальні дошкільні навчальні заклади - місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування з урахуванням соціально-економічних, національних, культурно-освітніх і мовних потреб за наявності дітей відповідного віку, необхідної навчально-методичної та матеріально-технічної бази, педагогічних кадрів, а також з дотриманням санітарно-гігієнічних норм, правил і стандартів.

Рішення про створення, реорганізацію приватного дошкільного навчального закладу приймається засновником (власником) за наявності необхідної навчально-методичної та матеріально-технічної бази, педагогічних кадрів, а також з дотриманням санітарно-гігієнічних норм, правил і стандартів за погодженням із відповідним органом

виконавчої влади з питань освіти та відповідним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Рішення про ліквідацію приватного дошкільного навчального закладу приймається засновником (власником) за погодженням із відповідним органом виконавчої влади з питань освіти.

Рішення про створення, реорганізацію або ліквідацію дошкільного навчального закладу (дитячого будинку) інтернатного типу для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного навчального закладу (ясел-садка) компенсуючого типу, приймаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки.

Вивільнені приміщення ліквідованих державних та комунальних дошкільних навчальних закладів використовуються виключно для роботи з дітьми.

Майно, яке є державною або комунальною власністю (земельні ділянки, будівлі, споруди, обладнання тощо), придбання чи відокремлення якого призначене для здобуття дітьми дошкільної освіти, використовується виключно із зазначеною метою.

Засновник (власник) державного чи комунального дошкільного навчального закладу не має права безпідставно ліквідувати його, зменшувати в ньому площу території, кількість груп, а також здавати в оренду приміщення (будівлі).

Реорганізація або ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму.

Дошкільні навчальні заклади передаються центральними органами державної влади або власником з державної до комунальної власності на безоплатній основі.

Приватні дошкільні навчальні заклади можуть бути передані засновником (власником) до комунальної власності на безоплатній основі, за згодою сторін.

Частиною третьою статті 38 цього Закону встановлено, що джерелами фінансування дошкільного навчального закладу є кошти: засновника (власника); відповідних бюджетів (для державних і комунальних дошкільних навчальних закладів); батьків або осіб, які їх замінюють; добровільні пожертвування і цільові внески фізичних і юридичних осіб; інші кошти, не заборонені законодавством України.

3.2. Щодо загальної середньої освіти.

З метою забезпечення певного рівня освіти в Україні стаття 53 Конституції України встановлює вимогу щодо обов'язкового отримання повної загальної середньої освіти. Держава бере на себе обов'язок щодо забезпечення доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої та професійної освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Це здійснюється шляхом створення різних типів дошкільних, середніх загальноосвітніх, професійно-технічних закладів, які в залежності від свого призначення надають можливість отримати освіту всім дітям незалежно від віку, фізичного і розумового стану, життєвого рівня сім'ї, а також забезпечують виховання і навчання дітей-сиріт, дітей і підлітків, що потребують соціальної реабілітації. Особливо обдарованим дітям держава надає підтримку і заохочення (стипендії, направлення на навчання і стажування до провідних вітчизняних і закордонних освітніх центрів тощо).

Разом з тим, слід зазначити, що в Конституції України не визначено поняття „освіта”, а також зміст і обсяг поняття „безоплатність освіти”. Отже, Конституція України проголосила право на освіту і встановила обов'язковість повної загальної середньої освіти, проте визначення засад освіти віднесла виключно до законів України.

Системно аналізуючи статтю 53 Конституції України в рішенні від 21 листопада 2002 р. № 18-рп/2002 (справа про безоплатне користування шкільними підручниками) Конституційний Суд України констатує, що положеннями частин першої та 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 повинна забезпечити можливість кожного мати повну загальну середню освіту.

Аналіз положень частин другої, третьої статті 53 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.

Відповідно до пунктів 3, 4 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України поряд з іншими завданнями забезпечує проведення політики у сфері освіти, розробляє і здійснює загальнодержавні програми соціального і культурного розвитку України. Згідно з пунктом 2 статті 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують додержання прав і свобод громадян.

Пунктами 1, 3, 4 статті 22 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” передбачено, що місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі освіти, виконують програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснюють загальне, керівництво закладами освіти, що належать до сфери їх управління, їх матеріально-фінансове забезпечення; вживають заходів до збереження мережі закладів освіти.

Згідно з статтею 32 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено управління закладами освіти, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення, забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів (підпункти 1, 2 пункту „б”), до делегованих повноважень - забезпечувати відповідно до закону розвиток всіх видів освіти.

Щодо покриття державою витрат на забезпечення процесу навчання (забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів підручниками, наочними посібниками тощо) зазначаємо, що в своєму Рішенні від 21 листопада 2002 р. № 18-рп/2002 Конституційний Суд України дійшов висновку, що безоплатне користування шкільними підручниками є однією з державних гарантій здобуття обов'язкової повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Зазначеним Рішенням положення постанов Кабінету Міністрів України "Про встановлення плати за користування підручниками в загальноосвітніх школах" від 31 серпня 1996 року N 1031, "Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1996 р. N 1031" від 9 серпня 2001 року N 984 та пункту 5 постанови Кабінету Міністрів України "Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 р. N 1128" від 28 квітня 1999 року N 714 в частині встановлення плати за користування шкільними підручниками в загальноосвітніх державних і комунальних навчальних закладах визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

3.3. Щодо вищої освіти.

Стосовно того, що навчання у вищих закладах освіти державної форми власності оплачується державою, за винятком випадків, передбачених частиною четвертою статті 61 Закону України “Про освіту”, у вищих закладах освіти інших форм власності – юридичними та фізичними особами (пункт 2 статті 42 Закону України “Про освіту” зазначаємо, що згаданий закон прийнятий Верховною Радою України 23 травня 1991 року, тобто до прийняття Конституції України.

Закон України "Про вищу освіту" прийнятий Верховною Радою України 17 січня 2002 року з дотриманням норм Конституції України.

Так, частиною першою статті 4 Закону України "Про вищу освіту" встановлено, що громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше. Вони вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності.

Порядок фінансування вищих навчальних закладів передбачений статтею 64 цього Закону.

Згідно з статтею 65 цього ж Закону вищий навчальний заклад відповідно до свого статуту може надавати фізичним та юридичним особам платні послуги у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності за умови забезпечення провадження освітньої діяльності.

Перелік видів платних послуг у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності, що можуть надаватися вищими навчальними закладами державної або комунальної форми власності, визначається Кабінетом Міністрів України.

Вищий навчальний заклад не може надавати платні послуги у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності на заміну або в рамках освітньої діяльності, що фінансується за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

Крім того, частиною четвертою статті 23 цього Закону передбачено, що у вищих навчальних закладах державної і комунальної форми власності кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше ніж 51 відсоток від загальної кількості студентів, прийнятих на навчання на перший курс.

Додаток: копії листів
Мінфіну - на 2 арк.
МОН - на 7 арк.

Заступник Державного секретаря

Л.М. Горбунова



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

01135, м.Київ, проспект Перемоги, 10 тел. (044)216 2442, факс (044) 236 1049, ministry@mon.gov.ua

№ 1/11-226 від 23.01.2003 СУДДІ
На № 306-12/1128 від 12.02.02 КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
МАЛИННИКОВІЙ Л.Ф.

Шановна Людмила Федорівно!

На Ваше звернення від 12.02.2002р. за № 306-12/1128 про відкриття конституційного провадження за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення статті 53 Конституції України Міністерство освіти і науки України повідомляє.

Міністерство освіти і науки України, як центральний орган виконавчої влади у сфері освіти, з метою реалізації державної політики у цій сфері діє в межах, встановлених Конституцією України та відповідно до законів України (стаття 6 Конституції України).

У поданні до Конституційного Суду України народні депутати України ставлять питання:

Щодо дошкільної освіти:

Чи слід розуміти частину третю статті 53 Конституції України, що дошкільна освіта в Україні повинна оплачуватись лише з державного і місцевого бюджетів?

Чи покладає частина третя статті 53 Конституції України обов'язок на державу щодо фінансування недержавних (не комунальних) дошкільних закладів, в тому числі і дошкільних закладів колишніх державних підприємств?

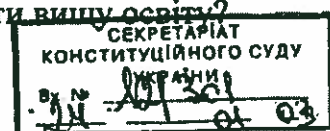
Щодо загальної середньої освіти:

Чи включає гарантована частиною третьою статті 53 Конституції України "безоплатність освіти в державних і комунальних навчальних закладах" обов'язок держави фінансувати витрати на забезпечення процесу навчання?

Щодо вищої освіти:

Чи слід розуміти положення частини третьої статті 53 Конституції України таким чином, що обсяг безоплатної вищої освіти (на конкурсній основі) обмежується виключно обсягом державного замовлення?

Чи є пріоритетним для державних і комунальних вищих навчальних закладів забезпечення права громадян безоплатно здобувати вищу освіту?



Відповідаючи на питання народних депутатів України, на нашу думку, слід відмітити.

Частина третя статті 53 Конституції України, її зміст чітко визначає, що “держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно – технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах...”.

Держава не несе фінансових зобов'язань щодо організації безоплатності освіти у приватних (недержавних та не комунальних) навчальних закладах.

Повноваження держави (її органів) визначаються законодавчими актами у сфері освіти:

стаття 12-14 Закону України “Про освіту”;

стаття 19 Закону України “Про дошкільну освіту”;

стаття 10 Закону України “Про позашкільну освіту”;

стаття 7-9 Закону України “Про професійно-технічну освіту”

статті 18-19 Закону України “Про вищу освіту”

Відповідно до статті 2 Закону України “Про позашкільну освіту” “основним із завдань законодавства у сфері дошкільної освіти є “забезпечення права дитини на доступність і безоплатність дошкільної освіти”.

Відповідно до вимог пункту 1 статті 3 названого Закону держава визнає пріоритетну роль дошкільної освіти та створює належні умови для її здобуття.

Однак, відповідно до статей 6 та 19 Конституції України, органи виконавчої влади діють в межах, встановлених Конституцією України та відповідно до законів України, тому будь-які висновки щодо зобов'язань з боку держави фінансування дошкільних (та інших) навчальних закладів недержавної та не комунальної форм власності є безпідставними.

Щодо проблем зменшення мережі дошкільних навчальних закладів, то слід зазначити, що позиція Міністерства освіти і науки України з цього питання є однозначною: кількість дошкільних навчальних закладів в Україні повинна задовольняти потреби населення. Основною причиною зменшення кількості дошкільних навчальних закладів є приватизація державних і комунальних підприємств. Під час їх приватизації дошкільні навчальні заклади повинні залишатись у державній і комунальній власності і використовуватись за призначенням для забезпечення всіх дітей в будь-якій місцевості та реалізації конституційної гарантії щодо доступності дошкільної освіти.

Однак, органи приватизації (як центральні та і регіональні) під час прийняття рішень про приватизацію державних і комунальних підприємств, у складі яких є структурні підрозділи – дошкільні навчальні заклади, діють відповідно до законодавчих актів у сфері приватизації, приймають рішення про зміну власників державних і комунальних дошкільних навчальних закладів, а власники приватизованого державного майна вправі розпоряджатися цим майном без обмежень, на власний розсуд.

Саме такі обставини призводять до зменшення мережі дошкільних навчальних закладів, використання їх не за призначенням, або взагалі – до їх повної ліквідації.

Проте, мережа діючих дошкільних навчальних закладів задовольняє територіальні громади, а будь-які незаконні рішення щодо припинення діяльності дошкільних навчальних закладів мають бути оспорені компетентними органами держави в суді в установленому законом порядку. Такі випадки не можуть бути підставою для офіційного тлумачення норм Конституції України.

Що стосується питання народних депутатів України: Чи слід розуміти частину третьої статті 53 Конституції України, що дошкільна освіта в Україні повинна оплачуватись лише з державного і місцевого бюджетів?, то, на нашу думку, доцільно визначити, що Конституція України покладає на державу обов'язок забезпечити у державних та комунальних навчальних закладах безоплатність дошкільної освіти в межах державних вимог до змісту, рівня і обсягу дошкільної освіти (базового компонента дошкільної освіти) відповідно до статей 3,23 Закону України "Про дошкільну освіту". Але Конституція України не зобов'язує державу забезпечувати повне фінансування утримання (харчування, забезпечення одягом дітей тощо) у державних і комунальних дошкільних навчальних закладах. Обов'язок щодо утримання дітей несуть їх батьки відповідно до частини другої статті 51 Конституції України, а на державу покладається повне утримання лише дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (стаття 52 Конституції України, стаття 33 Закону України "Про дошкільну освіту").

З огляду на зазначене, на нашу думку, частина третя статті 53 Конституції України не потребує додаткового тлумачення Конституційним Судом України, з причин, що ця норма прямо відповідає на поставлені народними депутатами України питання і чітко визначена.

Щодо тлумачення названої вище норми Конституції України під час її реалізації у сфері загальної середньої освіти слід зазначити, що всі проблеми із застосуванням названої норми та її тлумаченням вирішив Конституційний Суд прийнявши відповідне рішення 21 листопада 2002 року за іншим конституційним поданням народних депутатів України.

Питання народних депутатів України: Чи слід розуміти положення частини третьої статті 53 Конституції України таким чином, що обсяг безоплатної вищої освіти (на конкурсній основі) обмежується виключно обсягом державного замовлення?

Чи є пріоритетним для державних і комунальних вищих навчальних закладів забезпечення права громадян безоплатно здобувати вищу освіту?, а також їх обґрунтування народними депутатами України у конституційному поданні щодо свого бачення реалізації законодавчих актів у сфері вищої освіти є одностороннім без врахування деяких конституційних норм.

З позиції народних депутатів України вимоги частини третьої статті 53 Конституції України зобов'язують державу забезпечити та створити умови

для здобуття вищої освіти за державні кошти всіх бажаючих здобути таку освіту, а також ставлять під сумнів конституційність здобуття у державних і комунальних вищих навчальних закладах вищої освіти за інші (не бюджетні) кошти.

Слід відмітити, що відповідь на питання народних депутатів України можлива з урахуванням оцінки змісту деяких норм Конституції України, Законів України "Про освіту" та "Про вищу освіту" (прийнятий після конституційного подання, що розглядається).

Так, відповідно до преамбули до Закону України "Про освіту" "освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави", а у статті 4 цього ж Закону визначено, що "Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства.

Відповідно до частини другої статті 43 Конституції України "держава створює умови для повного здійснення громадян права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно - технічного навчання, підготовки перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб". Ця конституційна норма встановлює, що держава зобов'язана забезпечити суспільні потреби в освіті в цілому, в тому числі і у сфері вищої освіти.

Далі слід дати правову оцінку частині другій статті 95 Конституції України, яка визначає спосіб задоволення державою суспільних потреб за рахунок державних коштів: "Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків".

Таким чином, тільки за наявності суспільних потреб, держава (в особі її органів) фінансує сферу вищої освіти в межах коштів, що передбачені на такі цілі Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Основні напрями суспільних потреб в Україні, що зобов'язана держава профінансувати у сфері вищої освіти, частково визначає Конституція України:

- стаття 17 щодо оборони та захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення Збройних Сил України;
- стаття 18 щодо зовнішньополітичної діяльності держави;
- стаття 42 щодо захисту прав споживачів;
- статті 43 щодо забезпечення рівних можливостей громадян у виборі професії, реалізує програми професійно - технічного навчання;
- стаття 49 щодо охорони здоров'я населення;
- стаття 50 щодо екологічної безпеки;
- стаття 116 щодо реалізації загальнодержавних програм, економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- статті 121, 127 щодо функціонування державної служби та інші.

Крім того, держава забезпечує фінансування деяких соціальних напрямів професійної підготовки, що визначають окремі закони: Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Повітряний кодекс України,

Земельний кодекс України, “Про міліцію”, “Про Службу безпеки України”, “Про захист прав споживачів” та багато інших.

Саме з цих напрямів (для суспільних потреб) держава створює систему державних вищих навчальних закладів і забезпечує їх фінансування та доводить державне замовлення на підготовку фахівців.

Враховуючи, що суспільні потреби держави щорічно змінюються за напрямками і обсягами, тобто щорічні показники державних потреб з підготовки певних фахівців не є сталими, а процес створення та діяльності державних навчальних закладів із забезпеченням державою їхнього існування дуже тривалий за часом та дорогий за коштами, тому, з огляду на зазначене, законодавець приймаючи Закони України “Про освіту” та “Про вищу освіту” допустив, що державні навчальні заклади мають право надавати додаткові платні послуги з підготовки фахівців, і саме такий стан правових норм названих законів в повній мірі відповідають положенням Конституції України.

Крім того, стаття 23 Конституції України гарантує право людини на вільний розвиток своєї особистості, якщо не порушуються права і свободи інших людей. Розвиток особистості не можливий без здобуття відповідної освіти. Розглядаючи конституційну гарантію (стаття 23 Конституції України) у контексті з гарантією, що встановлена частиною третьою статті 53 щодо доступності освіти, то кожній особі повинна бути забезпечена державою можливість у виборі місця здобуття освіти за власний рахунок, на свій вибір стосовно обсягу та рівня знань.

Саме Закон України “Про освіту” у частині першій статті 51, для осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі, встановив гарантоване державою право вибору закладу освіти.

Міністерство освіти і науки України даючи пояснення на подання народних депутатів України, щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України не може не зазначити про невідповідність деяких норм Закону України “Про вищу освіту” положенням Конституції України, що потребують офіційного тлумачення за поданням народних депутатів України.

Закон України “Про вищу освіту” (Офіційний вісник України, 2002р. № 8 ст. 327) прийнятий Верховною Радою України 17 січня 2002 року за участю народних депутатів України – суб’єктів конституційного подання, що розглядається.

Як зазначено вище, відповідно до вимог частини третьої статті 53 Конституції України – держава забезпечує доступність і безоплатність ...вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах. Відповідно до частини третьої статті 13 Конституції України усі суб’єкти права власності рівні перед законом. Відповідно до частини сьомої статті 41 Конституції України – використання власності не може завдавати шкоди правам громадян.

Пунктом четвертим статті 23 Закону України “Про вищу освіту” встановлено, що у вищих навчальних закладах державної і комунальної форм

власності кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше ніж 51 відсоток від загальної кількості студентів, прийнятих на навчання на перший курс.

Вказана норма зазначеного Закону суперечить статтям 13, 41 та 53 Конституції України.

Зазначене обмеження скасовує конституційні гарантії та порушує законні права :

- доступності громадян здобути вищу освіту у державному або комунальному вищому навчальному закладі за власні кошти;
- обмежило обсяг права власності власників майна комунальних вищих навчальних закладів;
- створило переваги недержавним та не комунальним вищим навчальним закладам у використанні такої власності та збільшило обсяг їхніх прав власності;
- завдало шкоди особистим правам і свободам громадян щодо вільного вибору закладу освіти для здобуття вищої освіти, передбаченого статтею 51 Закону України "Про освіту".

На підставі викладено, відповідно до статті 62 Закону України "Про Конституційний Суд України, просимо дати висновок Суду про офіційне тлумачення частини третьої статті 53 Конституції України з урахуванням положень законів України у сфері освіти та нашої думки, а саме:

- дошкільна освіта в Україні оплачується з державного та місцевого бюджетів України тільки у державних і комунальних навчальних закладах; поняття дошкільної освіти не пов'язано з поняттям утримання дітей щодо безоплатності у дошкільних навчальних закладах;
- частина третя статті 53 Конституції не покладає на державу обов'язку щодо фінансування освіти (незалежно від її рівня) у недержавних і не комунальних навчальних закладах;
- обсяг безоплатної вищої освіти в державних і комунальних вищих навчальних закладах обмежується державним замовленням;
- для державних і комунальних вищих навчальних закладів є пріоритетним забезпечення права громадян безоплатно здобувати вищу освіту, однак надання освітніх послуг з підготовки фахівців у цих навчальних закладах за рахунок коштів фізичних і юридичних осіб не може бути обмеженим.

Просимо врахувати.

З повагою,

Заступник державного секретаря

М.Ф.Степко

Свириденко
216 75 81

Витяг із справи

АРХІВНА КОПІЯ



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4

№ 11/186/4-16

25.10.2003

2003 р

Судді Конституційного Суду України
Малинниковій Л.Ф.

Шановна Людмило Федорівно!

За Вашим листом Інститутом законодавства Верховної Ради України вивчено питання, які порушені у конституційному поданні 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України щодо доступності і безоплатності вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Вважаємо за необхідне висловити наступну думку.

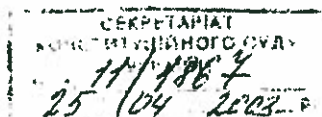
Важливим принципом правової держави є взаємна відповідальність особи і держави.

Конституція України (ст.3) закріпила як принцип усієї практичної діяльності держави, всіх її органів та посадових осіб, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Більше того, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а можливість обмеження окремих прав і свобод допустима лише у випадках воєнного або надзвичайного стану (ст. 64 Конституції України).

В системі прав і свобод людини і громадянина право кожної людини на освіту займає чільне місце.

В Україні існує необхідна правова база, що дає змогу державі переважно забезпечувати право громадян на отримання освіти на рівні світових стандартів.

Водночас потребує чіткого врегулювання зміст "права на доступність і



безоплатність" вищої освіти, що зумовлено як недостатнім фінансуванням державних і комунальних навчальних закладів, так і співвідношенням цих закладів з недержавними, якістю наданих ними освітянських послуг. Доступність і безоплатність навчання зумовлює необхідність визначення нормативів його забезпечення, створення ефективно діючої системи освітнього страхування і кредитування та ін.

Конституція встановила гарантії здобуття вищої освіти. Частиною третьою ст. 53 Конституції на державу покладено обов'язок щодо забезпечення доступності і безоплатності, зокрема, вищої освіти.

Ці гарантії відрізняє їх взаємозумовленість: можливість безоплатного здобуття вищої освіти, природно, сприяє його доступності. Одночасно більшість населення не вважає для себе освіту доступною без можливості здобути її безоплатно.

Відповідно до зазначеного обов'язку, в рамках реалізації державної політики в галузі вищої освіти держава має здійснювати наступні заходи.

Щодо доступності:

1. Збереження і розвиток системи вищої освіти та підвищення її якості;
2. Розширення можливостей громадян України для отримання вищої освіти;
3. Затвердження умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів;
4. Запровадження різних форм навчання у вищих навчальних закладах;

Щодо безоплатності:

1. Формування і розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою;
2. Фінансування вищих навчальних закладів державної форми власності за рахунок коштів державного бюджету;
3. Гарантування особам, що навчаються у вищих навчальних закладах, права безкоштовного користування у вищих навчальних закладах бібліотеками, інформаційними фондами, послугами навчальних, наукових, медичних та інших підрозділів.

Щодо чинників, які визначають межі та обсяг "доступності та безоплатності" вищої освіти в державних і комунальних закладах:

- 1) рівність громадян незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, місця проживання та інших обставин щодо здобуття усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- 2) визнання освіти пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства;
- 3) забезпечення збалансованості структури та обсягів підготовки фахівців з вищою освітою;
- 4) адаптивність системи освіти до рівнів і особливостей розвитку підготовки студентів;
- 5) можливість здобуття освіти в різних формах – очної, заочної, вечірньої;
- 6) суспільна необхідність у висококваліфікованих кадрах;
- 7) збалансованість бюджету.

Матеріальною гарантією отримання кожним громадянином освіти виступає державне фінансування. Держава гарантує щорічне виділення коштів на освіту не менше 10% національного доходу, а також захищеність видаткових статей бюджету.

В той же час слід відмітити, що на практиці має місце високий рівень недофінансування державної і комунальної освіти, що в першу чергу відображається на якості освіти та її матеріально-технічній базі. Підвищення якості підготовки спеціалістів є одним з головних завдань української вищої освіти незалежно від форми навчання.

Якість освіти складається з багатьох компонентів:

- якості учбових програм, посібників, підручників;
- якості ведення учбових курсів;
- кваліфікованості професорсько-викладацького складу;
- рівня проведення наукових досліджень, в тому числі з залученням студентів;
- стану матеріально-технічної бази вищого навчального закладу, розвиненості його інфраструктури тощо.

Відповідно до ст. 64 Закону України "Про вищу освіту" фінансування за рахунок видатків Державного бюджету України підготовки фахівців з вищою освітою у вищих навчальних закладах державної форми власності здійснюється в обсягах, необхідних для забезпечення на кожні десять тисяч населення навчання не менше як ста студентів у вищих навчальних закладах I і II рівня акредитації та ста вісімдесяти студентів у вищих навчальних закладах третього і четвертого рівнів акредитації.

Необхідно також зазначити, що згідно з п. 3 ст. 42 Закону України "Про освіту" та ст. 4 Закону України "Про вищу освіту" пріоритетом для держави є здобуття безоплатною вищою освітою на конкурсній основі особами, які виявили більш високий рівень знань.

Забезпечення права на вищу освіту, а також вся державна освітня система перебувають у складному становищі. Платна освіта є недоступною для переважної більшості населення і не може бути реальною альтернативною для державної. Однією з причин порушення принципу безоплатності є невиконання ст. 61 Закону України "Про освіту" щодо бюджетних асигнувань на освіту, обсяг яких не може бути меншим десяти відсотків національного доходу.

Отже, на нашу думку, додаткові джерела фінансування закладів освіти (зокрема, кошти, одержані за навчання відповідно до укладених договорів) в цьому аспекті не можуть бути проявом збільшення обсягу доступності здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах.

З повагою

Директор

О. Л. Копиленко