



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення зміни до статті 44 Закону України «Про вищу освіту» (реєстр. № 5023 від 12 серпня 2016 року)

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 08 лютого 2017 року (протокол № 55) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення зміни до статті 44 Закону України «Про вищу освіту» (реєстр. № 5023 від 12 серпня 2016 року) (далі – Законопроект), поданий Кабінетом Міністрів України.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою соціального захисту прав та інтересів дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа при вступі до вищих навчальних закладів нарівні з дітьми-сиротами.

Для досягнення зазначеної мети Урядом пропонується абзац другий частини третьої статті 44 Закону України «Про вищу освіту» після слова «діти-сироти» доповнити словами «, діти, позбавлені батьківського піклування, особи з їх числа», надавши останнім право брати участь у конкурсі за результатами вступних іспитів з конкурсних предметів у вищому навчальному закладі у межах установлених квот прийому до вищих навчальних закладів України.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з наступного.

В Конституції України зазначається, що Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8). За приписом частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до статей 3, 22 Основного Закону України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Згідно зі статтями 21, частиною другою статті 24, статтею 23 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. 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.

Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою. Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним. Будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом. Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей (частина третя статті 51, стаття 52 Основного Закону України).

Частиною першою статті 46 Конституції України передбачено право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Відповідно до статті 53 Основного Закону України кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Наведені статті Конституції України цілком узгоджуються з позиціями,

викладеними у визнаних в Україні міжнародно-правових актах, зокрема у Загальній декларації прав людини 1948 року, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Конвенції про права дитини 1989 року.

Так, статтями 1-2, 22, частиною 2 статті 25, частинами першою-другою статті 26 Загальної декларації прав людини передбачено, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Вони наділені розумом і совістю і повинні діяти у відношенні один до одного в дусі братерства. Кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища. Крім того, не повинно проводитися ніякого розрізнення на основі політичного, правового або міжнародного статусу країни або території, до якої людина належить, незалежно від того, чи є ця територія незалежною, підопічною, несамоврядованою або як-небудь інакше обмеженою у своєму суверенітеті. Кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави. Материнство і дитинство дають право на особливе піклування і допомогу. Кожна людина має право на освіту. Освіта повинна бути безплатною, хоча б початкова і загальна. Початкова освіта повинна бути обов'язковою. Технічна і професійна освіта повинна бути загальнодоступною, а вища освіта повинна бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного. Освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до прав людини і основних свобод. Освіта повинна сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами і повинна сприяти діяльності Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру.

Згідно з частиною першою статті 24 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права кожна дитина без будь-якої дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, національного чи соціального походження, майнового стану або народження має право на такі заходи захисту, які є необхідними в її становищі, як малолітньої, з боку її сім'ї, суспільства і держави.

Відповідно до частини третьої статті 10, статті 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що особливих заходів охорони і допомоги має вживатися щодо всіх дітей і підлітків без будь-якої дискримінації за ознакою сімейного походження чи за іншою ознакою. Дітей і підлітків має бути захищено від економічної і соціальної експлуатації. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на освіту. Вони погоджуються, що освіта повинна спрямовуватись на повний розвиток

людської особи та усвідомлення її гідності і повинна зміцнювати повагу до прав людини і основних свобод. Вони, далі, погоджуються в тому, що освіта повинна дати можливість усім бути корисними учасниками вільного суспільства, сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма націями і всіма расовими, етнічними та релігійними групами і сприяти роботі Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що для повного здійснення цього права: а) початкова освіта повинна бути обов'язковою і безплатною для всіх; б) середня освіта в її різних формах, включаючи професійно-технічну середню освіту, повинна бути відкрита і зроблена доступною для всіх шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безплатної освіти; в) вища освіта повинна бути зроблена однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безплатної освіти; г) елементарна освіта повинна заохочуватися або інтенсифікуватися по можливості для тих, хто не проходив чи не закінчив повного курсу початкової освіти; д) має активно проводитися розвиток мережі шкіл усіх ступенів, повинна бути встановлена задовільна система стипендій і повинні постійно поліпшуватися матеріальні умови викладацького персоналу. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються поважати свободу батьків і у відповідних випадках законних опікунів обирати для своїх дітей не тільки запроваджені державними властями школи, а й інші школи, що відповідають тому мінімуму вимог щодо освіти, який може бути встановлено чи затверджено державою, і забезпечувати релігійне та моральне виховання своїх дітей відповідно до власних переконань. Ніяка частина цієї статті не повинна тлумачитися у розумінні приниження свободи окремих осіб та установ створювати навчальні заклади і керувати ними при незмінній умові додержання принципів, викладених у пункті 1 цієї статті, і вимоги, щоб освіта, яку дають у таких закладах, відповідала тому мінімуму вимог, що його може бути встановлено державою.

Конвенцією про права дитини передбачено, що Держави-учасниці поважають і забезпечують всі права, передбачені цією Конвенцією, за кожною дитиною, яка перебуває в межах їх юрисдикції, без будь-якої дискримінації незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я і народження дитини, її батьків чи законних опікунів або яких-небудь інших обставин. В усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини. Держави-учасниці зобов'язуються забезпечити дитині такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом, і з цією метою вживають всіх відповідних законодавчих і адміністративних заходів.

Держави-учасниці забезпечують, щоб установи, служби і органи, відповідальні за піклування про дітей або їх захист, відповідали нормам, встановленим компетентними органами, зокрема, в галузі безпеки й охорони здоров'я та з точки зору численності і придатності їх персоналу, а також компетентного нагляду. Держави-учасниці вживають всіх необхідних законодавчих, адміністративних та інших заходів для здійснення прав, визнаних у цій Конвенції. Щодо економічних, соціальних і культурних прав Держави-учасниці вживають таких заходів у максимальних рамках наявних у них ресурсів і при необхідності в рамках міжнародного співробітництва. Держави-учасниці 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) сприяють розвиткові різних форм середньої освіти, як загальної, так і професійної, забезпечують її доступність для всіх дітей та вживають таких заходів, як введення безплатної освіти та надання у випадку необхідності фінансової допомоги; с) забезпечують доступність вищої освіти для всіх на підставі здібностей кожного за допомогою всіх необхідних засобів; d) забезпечують доступність інформації і матеріалів у галузі освіти й професійної підготовки для всіх дітей; е) вживають заходів для сприяння регулярному відвіданню шкіл і зниженню кількості учнів, які залишили школу. Держави-учасниці вживають всіх необхідних заходів, щоб шкільна дисципліна була забезпечена методами, що ґрунтуються на повазі до людської гідності дитини та відповідно до цієї Конвенції. Держави-учасниці заохочують і розвивають міжнародне співробітництво з питань, що стосуються освіти, зокрема, з метою сприяння ліквідації невігластва і неписьменності в усьому світі та полегшення доступу до науково-технічних знань і сучасних методів навчання. В цьому зв'язку особлива увага має приділятися потребам країн, що розвиваються. Держави-учасниці погоджуються щодо того, що освіта дитини має бути спрямована на: а) розвиток особи, талантів, розумових і фізичних здібностей дитини в найповнішому обсязі; б) виховання поваги до прав людини та основних свобод, а також принципів, проголошених у Статуті Організації Об'єднаних Націй; с) виховання поваги до батьків дитини, її культурної самобутності, мови і національних цінностей країни, в якій дитина проживає, країни її походження та до цивілізацій, відмінних від її власної; d) підготовку дитини до свідомого життя у вільному суспільстві в дусі розуміння, миру, терпимості, рівноправності чоловіків і жінок та дружби між усіма народами, етнічними, національними і релігійними групами, а також особами з корінного населення; е) виховання поваги до навколишньої природи. Жодна частина цієї статті або статті 28 не тлумачиться як така, що обмежує свободу окремих осіб і органів створювати учбові заклади та керувати ними за умови постійного додержання принципів, викладених у пункті 1 цієї статті, та виконання вимоги того, щоб освіта, яку одержують в таких учбових закладах, відповідала мінімальним нормам, що можуть бути встановлені державою (частина перша статті 2, статті 3, 4, 28, 29).

У своєму Рішенні від 03 лютого 2009 року № 3-рп/2009

Конституційний Суд України зазначив, що в Україні дитинство охороняється державою (частина третя статті 51 Конституції України). Держава має забезпечувати належні умови для виховання, фізичного, психічного, соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності (стаття 4 Закону України «Про охорону дитинства»). Держава зобов'язана турбуватися про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, зокрема забезпечити їх утримання та виховання (частина третя статті 52 Конституції України) (підпункти 3.1, 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Відповідно до підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 04 березня 2004 року № 5-рп/2004 освіта визнається однією з пріоритетних сфер соціально-економічного, духовного та культурного розвитку суспільства. Право на освіту – це право людини на здобуття певного обсягу знань, культурних навичок, професійної орієнтації, які необхідні для нормальної життєдіяльності в умовах сучасного суспільства. Освіта – це цілеспрямований процес виховання і навчання з метою набуття встановлених державою освітніх рівнів.

Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002).

Відповідно до пунктів 1, 6 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту, засади регулювання сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я.

Зважаючи на зазначене, а також на те, що Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України), внесення запропонованих Законопроектом змін до чинного законодавства узгоджується з нормами Основного Закону України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення зміни до статті 44 Закону України «Про вищу освіту» (реєстр. № 5023 від 12 серпня 2016 року), поданий Кабінетом Міністрів України, не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ