

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Шаптали Н.К. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про освіту“

Конституційний Суд України 16 липня 2019 року ухвалив Рішення № 10-р/2019 (далі – Рішення), у якому визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України „Про освіту“ від 5 вересня 2017 року № 2145–VIII зі змінами (далі – Закон).

На підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ висловлюю окрему думку стосовно Рішення.

Виходячи з важливості порушених у конституційному поданні питань та потреби їх вирішення, підтримуючи у цілому закладену у Рішенні концепцію щодо необхідності забезпечення на законодавчому рівні ефективного функціонування і розвитку державної мови, у тому числі у сфері освіти, вважаю за доцільне висловити певні міркування щодо деяких аспектів мотивувальної частини Рішення.

1. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 150 Основного Закону України до повноважень Конституційного Суду України належить, зокрема, вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України.

Згідно з приписами частини першої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов’язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151²

Конституції України), а відтак якість таких рішень та висновків, їх переконливість не мають викликати жодних сумнівів.

Окрім того, Конституційний Суд України, вирішуючи питання конституційності законів та інших актів, покликаний забезпечувати верховенство Конституції України та здійснювати свою діяльність на засадах, зокрема, верховенства права, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості ухвалених ним рішень і висновків, як того вимагають приписи статей 1, 2 Закону України „Про Конституційний Суд України“.

Здійснення діяльності на засадах повного і всебічного розгляду справ передбачає насамперед здійснення аналізу змісту оспорюваних положень Закону та приписів Конституції України, яким, на думку суб'єкта права на конституційне подання, вони суперечать.

Вважаю, що під час розгляду цієї справи Конституційний Суд України не дослідив усіх питань, порушених суб'єктом права на конституційне подання, і, як наслідок, не здійснив повного і всебічного розгляду справи, що призвело до ухвалення Рішення з порушенням вимог статей 1, 2, 89 Закону України „Про Конституційний Суд України“ в частині його всебічного розгляду та обґрунтованості.

2. Народні депутати України, звертаючись до Конституційного Суду України, стверджували, що окремі положення Закону є такими, що не відповідають, зокрема, положенням статей 8, 9, 10, 11, 22, 24, 53, 92 Конституції України та не узгоджуються з нормами міжнародного права. Аргументація суб'єкта права на конституційне подання щодо неконституційності окремих положень Закону зводилась, у тому числі й до того, що оспорювані положення Закону звужують зміст та обсяг існуючих прав і свобод осіб, які належать до національних меншин України (зокрема, права на навчання рідною мовою в комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти); є дискримінаційними за мовними ознаками та етнічним походженням.

Проте зміст мотивувальної частини Рішення дає змогу зробити висновок про те, що питання звуження змісту та обсягу існуючих прав осіб, які належать до національних меншин України, на навчання рідною мовою в комунальних закладах освіти для здобуття загальної середньої освіти так само, як і питання дискримінації за мовними ознаками у аспекті конституційного обсягу прав національних меншин та корінних народів України у сфері освіти, досліджені не були, що, на мою думку, не дає підстав переконливо стверджувати про обґрунтованість висновків, яких дійшов Конституційний Суд України у Рішенні.

3. Рішення Конституційного Суду України побудовано на такому обґрунтуванні.

3.1. Конституційний Суд України по суті обмежився аналізом легітимності мети Закону, зазначивши, що „мета Закону узгоджується з приписами Конституції України, оскільки забезпечує збалансований підхід до вивчення державної мови як засобу соціалізації особи та функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування на конституційних засадах і вивчення мов національних меншин та корінних народів України“.

Стверджуючи, що українська мова „є обов’язковою на всій території України у державній сфері, а також в публічних сферах суспільного життя“, Конституційний Суд України дійшов висновку, „що Закон створює законодавчі передумови для ефективного функціонування та розвитку державної мови, можливості використання української мови в усіх сферах суспільного життя, у яких вона має бути обов’язковим засобом спілкування“.

Погоджуюсь з висновком Конституційного Суду України щодо захисту державної мови в Україні, викладеним у Рішенні, проте вважаю його недостатнім в аспекті розгляду питань, порушених у конституційному поданні.

Враховуючи той факт, що у конституційному поданні порушувались питання про звуження змісту та обсягу існуючих прав, Конституційний Суд України, керуючись юридичною позицією, висловленою у Рішенні від 1 червня

2016 року № 2-рп/2016, мав дослідити не лише легітимну мету Закону, а й засоби її досягнення на предмет пропорційності та обґрунтованості.

3.2. Другим аргументом, на якому наголосив Конституційний Суд України у своєму Рішенні та який покладено в основу його ухвалення, стало те, що приписами Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено ухвалення законів, якими визначаються, зокрема, порядок застосування мов та засади освіти (пункти 4, 6 частини першої статті 92 Основного Закону України).

Зокрема, у Рішенні наведено зміст положень статті 7 Закону та зазначено, що „законодавець у законі може з урахуванням історичних особливостей, рівня розвитку суспільства, економічних можливостей держави уточнювати зміст та обсяг цього конституційного права“ (права на освіту), „передбачати й інші форми його реалізації“. А отже, як зазначено у Рішенні, „визначивши Законом засадничі питання освіти в Україні, деталізуючи конституційне право на освіту, Верховна Рада України не вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України“.

Проте Конституційний Суд України, зробивши такий висновок, залишив поза увагою аналіз положень Закону, якими запроваджено „форми реалізації“ права на освіту національних меншин та корінних народів України, в аспекті їх відповідності положенням частини третьої статті 10, статті 11 Конституції України, на порушенні яких наголошувалось у конституційному поданні.

4. В Основному Законі України визначено, що в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (частина третя статті 10); держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (стаття 11); 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 (частина п'ята статті 53).

Положеннями абзаців третього–п'ятого частини першої статті 7 Закону встановлено нормативне регулювання, відповідно до якого особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини; особам, які належать до корінних народів України, гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної і загальної середньої освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідного корінного народу; особам, які належать до корінних народів, національних меншин України, гарантується право на вивчення мови відповідних корінного народу чи національної меншини в комунальних закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства.

Аналізуючи приписи частини п'ятої статті 53 Конституції України та означені положення статті 7 Закону, Конституційний Суд України дійшов висновку, що „у Законі не лише відтворюється зміст і обсяг конституційного права на освіту мовою відповідної національної меншини, яке визначено у частині п'ятій статті 53 Конституції України, а й передбачається його реалізація у двох формах: навчання рідною мовою (дошкільна і початкова) та вивчення рідної мови (на всіх рівнях загальної середньої освіти)“. Проте у цьому висновку лишилися поза увагою питання освіти мовою корінного народу України та обґрунтованості різного обсягу прав у сфері освіти для національних меншин та корінних народів України, які необхідно було дослідити на підставі системного аналізу положень частини третьої статті 10, статті 11, частини п'ятої статті 53 Конституції України.

5. У приписах частини п'ятої статті 53 Основного Закону України застосовано поняття „навчання рідною мовою“ та „вивчення рідної мови“.

У статті 7 Закону на розвиток положень частини п'ятої статті 53 Конституції України встановлено позитивні обов'язки держави щодо гарантування відповідно до закону громадянам, які належать до національних меншин України, прав у сфері освіти. При цьому у статті 7 Закону йдеться про „мову відповідного корінного народу“, „мову відповідної національної меншини“.

Приписи абзаців третього–п'ятого частини першої статті 7 Закону встановлюють для національних меншин та корінних народів України однаковий обсяг „вивчення відповідної мови“ та різний обсяг „навчання відповідною мовою“ (для національних меншин України навчання відповідною мовою здійснюється на етапі здобуття дошкільної та початкової освіти, а для корінних народів України – на етапі здобуття дошкільної і загальної середньої освіти, тобто національні меншини України на відмінну від корінних народів України позбавлені права на навчання відповідною мовою національної меншини у процесі здобуття загальної середньої освіти). Крім того, аналіз вказаних положень Закону дає можливість зробити висновок, що держава для національних меншин та корінних народів України у процесі здобуття початкової освіти як одного з рівнів загальної середньої освіти передбачила одночасно як „навчання відповідною мовою“, так і „вивчення відповідної мови“.

З огляду на зазначене та враховуючи частину п'яту статті 53 Конституції України, у якій ужито сполучник „чи“, вважаю, що у Рішенні Конституційний Суд України мав з'ясувати зміст понять „навчання рідною мовою“ і „вивчення рідної мови“ та яким чином вони співвідносяться між собою.

6. У останньому абзаці пункту 4 Рішення Конституційний Суд України підсумував, що „Закон не суперечить вимогам статей 8, 9, 10, 11, 19, 22, 24, 53, 92 Конституції України“.

Водночас будь-якого аналізу щодо відповідності Закону приписам статті 9 Основного Закону України у Рішенні взагалі здійснено не було, що не дає підстав стверджувати про його обґрунтованість у цій частині.

7. Таким чином, вважаю, що з метою ухвалення Рішення, яке б відповідало засадам діяльності Конституційного Суду України, зокрема повноти та всебічного розгляду справи, обґрунтованості рішення, Конституційний Суд України насамперед мав би:

1) дослідити положення статті 7 Закону через призму співставлення запровадженого нормативного регулювання з позитивними обов'язками держави щодо гарантування вільного розвитку, використання і захисту мов національних меншин України, а також сприяння розвитку мовної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України;

2) порівняти конституційно-правовий статус корінних народів та національних меншин України в аспекті конституційної допустимості встановлення їм різного обсягу прав на навчання рідною мовою, при цьому з'ясувавши зміст понять „навчання рідною мовою“ і „вивчення рідної мови“ та їх співвідношення;

3) дослідити питання щодо відповідності оспорюваних положень Закону статті 9 Конституції України і тільки після цього робити висновок про їх відповідність чи невідповідність вказаній статті Основного Закону України.

8. Враховуючи викладене, вважаю, що Конституційний Суд України фактично розглянув питання, які у конституційному поданні не порушувались, зосередившись не на дотриманні прав національних меншин та корінних народів України у сфері освіти (мови освіти), а на питаннях функціонування державної мови, на підставі чого дійшов передчасного висновку про відповідність Конституції України (конституційність) Закону.



Конституційного Суду України

Н. К. ШАПТАЛА