СУДДЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
вул. Жилянська, 14, Київ, 01033

Уповноваженому
Верховної Ради України
з прав людини

ЛУБІНЦЮ Д. В.

Шановний Дмитре Валерійовичу!

На розгляді Першого сенату Конституційного Суду України перебуває справа за конституційною скаргою Матвійчук Олександри В'ячеславівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188^{40} Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс), статті 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".

Згідно з частиною четвертою статті 59 Закону України „Про Конституційний Суд України", для забезпечення повного та всебічного розгляду справи **прошу Вас до 20 грудня 2024 року** висловити позицію щодо конституційної скарги Матвійчук О.В. з урахуванням таких питань:

1) яка правова природа права на звернення, закріпленого статтею 40 Конституції України, в аспекті того, чи передбачає конституційна модель цього права можливість для громадян звертатися до громадських організацій і чи може законодавець покладати однаковий за змістом та обсягом обов'язок давати відповідь на звернення громадян на суб'єктів владних повноважень і громадські організації [цей обов'язок відповідно до Закону України „Про звернення громадян" включає, зокрема, надання відповідей: на висловлені поради, рекомендації щодо діяльності, а також на висловлені думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства; на прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією України і чинним законодавством прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності певних суб'єктів, висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності; на прохання про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод; на вимогу про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями певних суб'єктів];

2) чи корелюється правова природа (зокрема мета створення) громадських організацій із покладеним на них законодавством України обов'язком давати відповідь на звернення громадян; зокрема, чи є контроль держави за дотриманням цього обов'язку надмірним втручанням у діяльність громадських організацій;

Конституційний Суд України
366 -005 -05/4694 від 12.11.2024
G:\2024\Suddi\List\447.docx

3) чи властиве правовій природі парламентського контролю здійснення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина іншими суб'єктами, крім органів публічної влади та їх представників, зокрема громадськими організаціями;

4) чи може Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) здійснювати парламентський контроль за додержанням інших прав і свобод людини і громадянина, крім конституційних; зокрема, чи має Уповноважений право згідно з оспорюваними в конституційній скарзі положеннями під час здійснення парламентського контролю діяти у спосіб, безпосередньо не визначений Конституцією України;

5) чи відповідає вимозі юридичної визначеності термін „законні вимоги Уповноваженого", використаний у статті 188^{40} Кодексу.

Додаток: копія конституційної скарги Матвійчук О.В. на 8 арк. (персональні дані знеособлено).

З повагою

суддя-доповідач **Ольга СОВГИРЯ**

Паперова копія оригіналу
електронного документа

УПОВНОВАЖЕНИЙ
Верховної Ради України з прав людини
вул. Інститутська, 21/8, м. Київ, 01008, тел. (044) 298-70-33, E-mail: hotline@ombudsman.gov.ua

Судді Конституційного Суду України

Ользі СОВГИРІ

Про висловлення позиції
щодо конституційної скарги

Шановна Ольго Володимирівно!

На Ваш лист вих. № 366-005-05/4694 від 12.11.2024 про висловлення позиції стосовно конституційної скарги Матвійчук О. щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97-ВР (далі – Закон № 776/97-ВР), з урахуванням поставлених питань, інформую.

Відповідно до статті 1 Закону № 776/97-ВР парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений (за необхідності), який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Ураховуючи те, що метою здійснення парламентського контролю є, зокрема, сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина відповідно до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі, Уповноваженим підготовлено позицію стосовно вказаної вище конституційної скарги, зокрема, щодо поставлених Вами питань. Також інформую, що з метою всебічного дослідження питань, порушених у конституційній скарзі Матвійчук О., Уповноваженим було отримано відповіді на запити щодо з'ясування доктринально-правових позицій Національної академії правових наук України (далі – НАПрН України), Київського національного університету імені Тараса Шевченка (далі – КНУ імені Тараса Шевченка) та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (далі – НЮУ імені Ярослава Мудрого) (копії додаються).

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

Конституційний Суд України
05 / 2064 від 11.12.2024

1. Суб'єкт права на конституційну скаргу стверджує про те, що за Конституцією України парламентський контроль – це передусім контроль самої Верховної Ради України (пункт 33 частини першої статті 85).

З питань додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина парламентський контроль здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (стаття 101). Таким чином, здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи (Висновок Конституційного Суду України від 14.03.2001 № 1-в/2001).

Суб'єкт права на конституційну скаргу зауважує, що пунктом 33 частини першої статті 85 Конституції України передбачено, що межі здійснення парламентського контролю Верховною Радою України визначаються Конституцією України. Додатково стверджує, що наведені норми однозначно вказують на те, що межі здійснення парламентського контролю Верховною Радою України з питань додержання конституційних прав і свобод, який реалізується нею через Уповноваженого, визначаються виключно Конституцією України. Отже, з урахуванням положень статей 3, 19, 85 та 101 Конституції України Уповноважений, діючи на підставі своїх конституційних повноважень, здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина з боку представників держави.

Щодо вказаного відзначу про існування двох форм парламентського контролю: прямого, що здійснюється безпосередньо Верховною Радою України, та опосередкованого, що реалізується, серед іншого, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Так, здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи (абзац 7 пункту 8 Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14.03.2001 № 1-в/2001).

Відтак, послідовною є позиція Конституційного Суду України, який вказує, що *контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та контроль за додержанням Конституції України та законів не є тотожними поняттями* (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України)

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

(реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20.11.2019 № 6-в/2019).

Конституційний Суд України в абзаці першому пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10.05.2000 № 8-рп/2000 по справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» від 25.09.1997 (справа про статус народного депутата України) вказав, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, *але тільки у межах, визначених Конституцією України (пункт 33 частини першої статті 85)*. Зокрема, це – контроль за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85), за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункт 13 частини першої статті 85); заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (пункт 17 частини першої статті 85); висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (пункт 25 частини першої статті 85); розгляд у встановленому порядку питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри йому (частина перша статті 87). Відповідно до Конституції України Верховна Рада України здійснює й інші контрольні повноваження, в тому числі шляхом створення тимчасових спеціальних комісій для попереднього розгляду питань (частина третя статті 89), а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, – тимчасових слідчих комісій (частина четверта статті 89) тощо (абзац 1 та 2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Суду).

Звертаю увагу, що вказані рішення Конституційного Суду України стосувалися пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України в редакції до змін, внесених Законом України від 21.02.2014 № 742-VII «Про відновлення дії окремих положень Конституції України». Наразі серед повноважень Верховної Ради України є «здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією *та законом*» (пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України).

Відповідно до статті 101 Конституції України з питань додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина парламентський контроль здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. З положення цієї статті слідує, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль, який вказує на те, що повноваження зазначеної посадової особи перебувають у межах компетенції Верховної Ради України, однак метою її діяльності є захист прав і свобод кожної людини і громадянина (стаття 55 Конституції України).

З огляду на те, що контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

людини, що є опосередкованою формою парламентського контролю, реалізація такого контролю відбувається у межах, визначених як Конституцією України, так і законом.

Також на переконання фахівців НАПрН Конституція України безпосередньо визначає лише загальний напрямок діяльності Уповноваженого, але не його конкретні повноваження та межі здійснення ним парламентського контролю[1].

Це відповідає статтям 1 та 3 Конституції України, які гарантують, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; 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. Більше того, саме принцип захисту прав і свобод людини втілено, зокрема, в приписах частини другої статті 3 Конституції України (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців).

Відтак, статтю 101 Конституції України слід розглядати у системному зв'язку з частиною третьою статті 55 Конституції України, що гарантує право кожного звертатися до Уповноваженого «за захистом своїх прав» (тобто будь-яких, а не лише конституційних прав і свобод)[2].

Інше ж розуміння може призвести до звуження сфери діяльності та обмеження повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та до обмеження конституційного права, закріпленого частиною третьою статті 55 Конституції України, згідно з якою «кожен має право звертатися *за захистом своїх прав* до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а також становитиме загрозу для забезпечення прав і свобод людини і громадянина в цілому.

Адже сама стаття 55 Конституції України веде мову про будь-які права і свободи людини, а не лише конституційні. Крім цього, у статті 3 Закону № 776/97-ВР не зазначено обмеження лише щодо конституційних прав, отже, сфера компетенції Уповноваженого охоплює всі права та свободи.

Також Верховна Рада України ратифікувала низку міжнародних договорів, які передбачають захист прав і свобод людини, зокрема Європейську конвенцію з прав людини, а Уповноважений, як частина механізму захисту прав, здійснює контроль за їх дотриманням[3].

---

[1] Науково-правовий висновок НАПрН України.
[2] Науково-правовий висновок НАПрН України.
[3] Науково-правова позиція КНУ імені Тараса Шевченка.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

Конституційний Суд України наголошує, що гарантовані Конституцією України права і свободи людини *не зведено лише до тих, що містяться в тексті Основного Закону України*, як це зазначено в його частині першій статті 22: «Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними» (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.06.2022 № 5-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Абрамовича Олексія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України (щодо дискримінації у реалізації права на житло).

Таким чином конституційні права, закладені в Основному Законі України, часто отримують більш детальне регулювання в інших нормативно-правових актах.

Відтак Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може здійснювати парламентський контроль за додержанням інших прав і свобод людини і громадянина, крім прямо передбачених і текстуально визначених Конституцією України.

Згідно частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

На переконання фахівців КНУ імені Тараса Шевченка, це положення Конституції України поширюється і на Уповноваженого. Це зумовлено принципом верховенства права, де згідно 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. Згідно статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Тобто, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є суб'єктом парламентського контролю, основи діяльності якого визначаються Конституцією України, а прийнятий на основі Конституції України Закон № 776/97-ВР регламентує діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і він має право діяти відповідно до цих норм. Таким чином, діяльність Уповноваженого здійснюється на основі Конституції України та Закону № 776/97-ВР, що відповідає принципу правової визначеності та передбачуваності[4].

Такого ж висновку дійшли і представники наукової спільноти НАПрН, відзначивши у своєму висновку те, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право під час здійснення парламентського контролю діяти у спосіб, безпосередньо не визначений Конституцією України, але закріплений у відповідних законах України[5].

---

[4] Науково-правова позиція КНУ імені Тараса Шевченка.

[5] Науково-правовий висновок НАПрН України.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

З огляду на вказане, відсутні підстави стверджувати про недотримання вимог частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

2. Порядок функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його повноваження передбачені Законом № 776/97-ВР) і називається він саме як «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини» (або ж омбудсман від швед. ombudsman «представник»).

Цей інститут в кожній конкретній державі має свої особливості. Проте за всіх існуючих організаційно-правових форм конституційно-правова природа омбудсмана характеризується спільними рисами, притаманними омбудсманам більшості країн. Однією з таких рис є те, що омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа). Його запровадження є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи. Цей інститут є додатковим (субсидіарним) засобом захисту прав і свобод людини щодо інших правозахисних механізмів, заповнює прогалини і компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини, парламентського контролю та відомчого контролю за адміністративними органами. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, не скасовує їх і не передбачає перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод (частина друга статті 4 Закону № 776/97-ВР).

Аналіз міжнародно-правового регулювання інституту омбудсмана дає змогу виділити три типи омбудсманів щодо сфери їхньої компетенції: а) омбудсмани, які наділені правом розслідування діяльності більшості адміністративних органів, а також судів; б) омбудсмани, повноваження яких поширюються лише на органи державного управління; в) омбудсмани, що розслідують скарги на акти і дії не тільки державних, *але й недержавних структур*[6].

Щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то, згідно із частиною першою статті 2 Закону № 776/97-ВР, сферою застосування вказаного Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Уповноваженого

[6] Марцеляк О. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: статус і функціонування. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2001. Вип. 36. С. 198-205. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/438/1/visnyk_36%20198.pdf.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту персональних даних» від 13.05.2014 № 1262-VII статтю 2 Закону України № 776/97-ВР доповнено частиною другою такого змісту: «Дія цього Закону також поширюється на відносини, що виникають між юридичними особами публічного та приватного права, а також фізичними особами, які перебувають на території України, у випадках, передбачених окремим законом.».

Відповідно до частин першої та другої статті 15 Закону № 776/97-ВР серед актів реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є подання Уповноваженого як акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, *об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності*, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 22 Закону № 776/97-ВР встановлює обов'язок співпраці із Уповноваженим органів державної влади, органів місцевого самоврядування, *об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності*, посадових та службових осіб.

Більше того, права Уповноваженого, що визначені статтею 13 Закону № 776/97-ВР, надають широкий мандат Уповноваженому відносно об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності (невідкладного прийому; безперешкодного відвідування; ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій тощо).

Відтак, аналіз вказаних положень дає підстави для висновку, що *законодавець наділив Уповноваженого широкою сферою компетенції*, оскільки він має право приймати звернення громадян і реагувати на порушення їхніх прав і свобод з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових та службових осіб.

Адже права людини – це не тільки чіткі юридичні формули, що закріплені в Конституції України та інших нормативних актах, не тільки суворі і цілком визначені точні юридичні формули, але й, в деякому розумінні, дух цих свобод. *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен контролювати додержання прав і свобод з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових та службових осіб не тільки закону, але саме і цього духу прав і свобод людини та громадянина*. Своєю діяльністю він повинен закріплювати принцип неформального розуміння закріплених в Конституції України прав і свобод громадян. У цьому й найбільша цінність інституту омбудсмана.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є національною інституцією з прав людини зі статусом «А» – *найвищим статусом повної відповідності Паризьким принципам*, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини, що затверджені Резолюцією 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993[7].

Окрім того, в межах підписаного 12.04.2023 між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Європейською мережею національних інституцій з прав людини (ENNHRI) Меморандуму про взаєморозуміння, у 2023 році було підготовлено звіт за результатами оцінювання спроможності Уповноваженого. Цей звіт містить висновки та рекомендації за результатами оцінювання спроможності, здійсненого під час міжнародного збройного конфлікту Уповноваженим і його Секретаріатом за сприяння ENNHRI, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини.

У вказаному звіті відзначено, що «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є високоефективною національною правозахисною інституцією, незважаючи на російську агресію, що триває … Сильними сторонами правових повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є його конституційний статус, комплексне законодавство, що розширює його повноваження, та широке визнання його незалежності.».

Додатково відзначу, що законодавець встановив, що метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 Закону № 776/97-ВР; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу (стаття 3 Закону № 776/97-ВР).

Отже, враховуючи викладене, навряд чи хтось заперечуватиме важливість цього інституту та його потенціал як на національному рівні, так і в сфері міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку з цим важливо відзначити, що вельми актуальним в діяльності інституту омбудсмана в Україні є чітке розуміння усіма національними стейкхолдерами європейського вектору розвитку даного

[7] У 2009 році інституція Уповноваженого була акредитована з найвищим статусом «А» – повної відповідності Паризьким принципам. Також інституція Уповноваженого була двічі переакредитована Підкомітетом з питань акредитації (SCA) Глобального альянсу національних інституцій з прав людини (GANHRI) з найвищим статусом «А» в 2014 та 2019 роках.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

інституту та впровадження на практиці рекомендацій, які містяться в низці відповідних міжнародних документів.

У цьому контексті нагадаю, що Комітетом міністрів Ради Європи на своєму 1357-му засіданні заступників міністрів, яке відбулося 16.10.2019, було ухвалено Рекомендацію CM/Rec (2019) 6 державам-членам про розвиток інституту омбудсмана (далі – Рекомендація CM/Rec (2019) 6).

Значущість вказаного документу важко переоцінити. Адже він увібрав в себе найкращі практики, запроваджені відповідними міжнародними документами на підтримку розвитку та захисту інститутів омбудсмана, як-от Рекомендація Rec (97) 14 Комітету Міністрів державам-членам про створення незалежних національних інститутів сприяння та захисту прав людини; Рекомендація CM/Rec (2018) 11 Комітету Міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту та сприяння простору для громадянського суспільства в Європі; Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1959 (2013) «Зміцнення інституту омбудсмана в Європі» та Принципи захисту та просування інституту омбудсмана («Венеціанські принципи»), прийняті Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія) на своєму 118-му пленарному засіданні (Венеція, 15-16 березня 2019 року).

Рекомендація CM/Rec (2019) 6 замінила собою Рекомендацію Rec (85) 13. Серед положень Рекомендацій CM/Rec (2019) 6 відзначено, що інститути омбудсмана є важливою характерною рисою демократичного управління та відіграють ключову роль у захисті та просуванні прав людини і верховенства права в переважній більшості держав-членів Ради Європи. Також наголошено, що інститут омбудсмана повинен керуватися основними принципами, серед яких: *всеосяжний мандат та ефективність у захисті та просуванні прав людини.*

Не менш важливою є Рекомендація CM/Rec (2021) 1 Комітету міністрів Ради Європи щодо розвитку та зміцнення ефективних, плюралістичних та незалежних національних інституцій із прав людини, якою наголошується на важливості того, щоб будь-яка національна інституція із прав людини створювалася та функціонувала в повній відповідності до мінімальних стандартів, закріплених у Паризьких принципах, зокрема, *щодо мандату та компетенції сприяти та захищати всі права людини для всіх.* Більше того, держави-члени повинні забезпечити, щоб мандат НІПЛ із захисту та просування прав людини *був якомога ширшим*, дозволяючи їм, серед іншого, повністю розглядати всі заявлені порушення прав людини з боку адміністративних органів, інших відповідних державних суб'єктів і*, у разі необхідності, приватних суб'єктів.*

З огляду на викладене, *правовій природі парламентського контролю властиве здійснення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина всіма суб'єктами правовідносин.*

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

3. Частина третя статті 55 Конституції України гарантує, що *кожен* має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Це конституційне право розкрите через положення Закону № 776/97-ВР, де визначено, що кожен може без обмежень і перешкод звернутися до Уповноваженого у порядку, передбаченому чинним законодавством. При зверненні до Уповноваженого не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками (частини перша та друга статті 21 Закону № 776/97-ВР).

Відтак в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини виникає обов'язок прийняти та розглянути звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до частини першої статті 17 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР (далі – Закон № 393/96-ВР).

У разі виявлення порушень прав і свобод громадянина (незалежно від суб'єкта вчинення порушення), Уповноважений зобов'язаний вжити заходів щодо відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

Для реалізації вказаних функцій, Уповноважений наділений конкретно визначеними законодавством правами. Так, зокрема, Уповноважений може вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі (пункти 6 та 7 статті 13 Закону № 776/97-ВР).

Таким чином, при визначенні меж компетенції Уповноваженого слід брати до уваги *дуальність права та обов'язку Уповноваженого*, що випливає із його спеціального статусу та мети парламентського контролю – захист прав і свобод людини і громадянина.

У контексті піднятого у конституційній скарзі питання щодо компетенції Уповноваженого здійснювати парламентський контроль за діяльністю громадської організації відмічу, що *Уповноважений зобов'язаний реагувати* за зверненнями громадян щодо порушення прав і свобод людини і громадянина як органами державної влади, так і іншими суб'єктами, у тому числі громадськими організаціями. У межах своєї компетенції він може *висувати законні вимоги з метою поновлення порушеного права на звернення громадян*, беручи до уваги приписи статті 28 Закону № 393/96-ВР, відповідно до якої контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

повноважень здійснює, серед інших, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України.

4. У конституційній скарзі Матвійчук О. стверджує, що Конституція України не передбачає жодних обов'язків громадських об'єднань щодо реалізації права на звернення громадян, як і не містить норм, які б визначали право Уповноваженого здійснювати парламентський контроль за дотриманням громадськими об'єднаннями конституційних прав і свобод. Крім того, Матвійчук О. зазначає, що накладення штрафу на неї, як голову громадської організації, є втручанням у свободу громадських об'єднань та порушує частину першу статті 36 Конституції України.

Відмічу, що відповідно до частини першої статті 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Внутрішня організація, взаємовідносини членів об'єднань громадян, їх підрозділів, статутна відповідальність членів цих об'єднань регулюються корпоративними нормами, встановленими самими об'єднаннями громадян, які базуються на законі. При цьому визначаються питання, які належать до внутрішньої діяльності або виключної компетенції, і підлягають самостійному вирішенню. Таким чином, втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у здійснюваному в рамках закону діяльність об'єднань не допускається[8].

Із рішення Конституційного Суду України від 23.05.2001 № 6-рп/2001 слід зробити висновок, що втручання у діяльність громадської організації має місце у випадках належності питань: а) до внутрішньоорганізаційної діяльності або б) виключної компетенції громадської організації. При цьому вказані питання у кожному конкретному випадку встановлюються судом в системі правосуддя (абзац 4 та 5 підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23.05.2001 № 6-рп/2001).

Зауважу, що *вимога Представника Уповноваженого з інформаційних прав, що викладена у листі до голови громадської організації «Центр громадянських свобод», стосувалася надання інформації про розгляд звернення громадянина з метою встановлення фактичних обставин ймовірного порушення вимог Закону № 393/96-ВР. Вказана вимога узгоджується та випливає із положень статті 101 Конституції України, статей 13, 17, 22 Закону № 776/97-ВР, статті 28 Закону № 393/96-ВР та є законною. При цьому слід наголосити, що вказана*

[8] Науково-консультативний висновок НЮУ імені Ярослава Мудрого.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

вимога жодним чином не стосувалась внутрішньоорганізаційної діяльності громадської організації або її виключної компетенції.

Стаття 36 Конституції України гарантує право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації. Свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу *утворювати* об'єднання громадян або *вступати* до них. Згідно з частиною четвертою статті 36 Конституції України ніхто не може бути примушений *до вступу* в будь-яке об'єднання громадян (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13.12.2001 № 18-рп/2001). Тобто йдеться про створення громадської організації або вступ до такої організації.

Відтак можна виснувати, що порушення статті 36 Конституції України, з-поміж іншого, може мати місце у випадку втручання держави у процес створення громадської організації або примушування до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмеження у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. *Однак Конституція України не вказує на заборону контролю зі сторони держави щодо виконання такими громадськими об'єднаннями законів України.*

Конституція України допускає додаткове унормування законом загальних засад утворення і діяльності політичних партій *за умови дотримання загальнодемократичних принципів* (абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12.06.2007 № 2-рп/2007).

Разом з тим, пунктом 11 частини першої статті 92 Конституції України визначено, що засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації *визначаються виключно законами України*. Таким законом, зокрема, виступає Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI (далі – Закон № 4572-VI).

Частиною першою статті 1 Закону № 4572-VI, визначено, що громадським об'єднанням є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

У відповідності до вимог частин другої та третьої статті 1 Закону № 4572-VI громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Згідно із частиною третьою статті 3 Закону № 4572-VI, громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: добровільності, самоврядності, вільного вибору території діяльності, рівності перед законом, відсутності майнового інтересу, прозорості, відкритості та публічності.

Громадські об'єднання, філії та представництва іноземних неурядових організацій за порушення законодавства *несуть відповідальність, передбачену*

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

цим Законом та іншими законами України (частина друга статті 31 Закону № 4572-VI).

Згідно зі статтею 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

З буквального розуміння вказаного конституційного положення можна дійти висновку, що зміст конституційного права на звернення стосується лише права звертатися саме до органів публічної влади й текстуально не охоплює право на звернення до об'єднань громадян. Серед науковців поширеною також є думка про те, що інститут звернення громадян – це своєрідна форма громадського контролю за діями органів державної влади та форма участі населення в державному управлінні[9]. Проте Конституційний Суд України у пункті 4 Рішення від 11.10.2018 р. № 8-р/2018 наголошує, що конституційний інститут права на звернення має комплексний характер. Зокрема, його утворюють різні за природою і призначенням юридичні засоби (інструменти), метою яких є забезпечення реалізації кожною людиною своїх прав і свобод, а також їх відстоювання, захист та відновлення у разі порушення.

Вказане право набуло подальшого розвитку в системі національного законодавства та має комплексний характер. Алгоритм реалізації цієї конституційної можливості встановлений Законом № 393/96-ВР. Як убачається із преамбули до Закону № 393/96-ВР, він регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, *підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності*, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Зауважую, що преамбула – це вступна частина нормативно-правового акта, в якій можуть визначатися передумова прийняття нормативно-правового акта, роз'яснюватися мета і підстава його прийняття, визначатися основні завдання, на виконання яких спрямована його дія, інші важливі для суб'єкта правотворчості обставини, що впливають на прийняття цього нормативно-правового акта. Преамбула закону є його невід'ємною частиною і враховується при офіційному тлумаченні та реалізації нормативно-правового акта (частини

[9] Цимбалюк В. І., Кісілевич К. О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Молодий вчений. 2017. № 5.1 (45.1). С. 149.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

перша та третя статті 38 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX).

Порівняльно-правовий аналіз статті 40 Конституції України та норм Закону № 393/96-ВР засвідчує відсутність змістовного збігу їх положень. Так, конституційна норма гарантує кожному право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Натомість чинні положення Закону *розширюють перелік таких суб'єктів* та надають право подання звернень ще й до підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації.

Очевидно, що базові, вихідні положення права людини на звернення передбачені статтею 40 Конституції України. Проте з метою надійного, стабільного функціонування правових зв'язків у сфері реалізації означеного конституційного права, необхідним є наявність відповідного законодавчого регулювання цього конституційно-правового інституту. Саме законами визначаються найбільш важливі аспекти процедури подання та розгляду тих чи інших видів звернень. Більше того, закони визначають основні вектори розвитку правовідносин з приводу реалізації права людини на звернення. Це є одним з об'єктивних інтегральних індикаторів зрілості й незворотності демократичних перетворень у державі. Механізми реагування на подані звернення, які необхідно удосконалювати, перш за все мають регулюватися на рівні законодавчих актів, прийнятих на розвиток конституційних положень. Адже порівняно невеликий об'єм Конституції не дозволяє охопити своєю дією увесь спектр конституційних відносин, тоді як введення в законодавчу практику України конституційних законів як конституційно закріпленого, самостійного виду закону, дозволяє створити перехідний приступець між Конституцією та сприяє реалізації конституційних положень.

Під зверненнями громадян у Законі № 393/96-ВР розуміються викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (частина перша статті 3). Пропозицією (зауваженням) вважається звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (частина друга статті 3 Закону). Заявою (клопотанням) є звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

поліпшення їх діяльності; клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо (частина третя статті 3 Закону). Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (частина четверта статті 3 Закону).

Відтак перелік суб'єктів, до яких можуть звертатися громадяни України, включає в себе й об'єднання громадян (стаття 1 Закону № 393/96-ВР).

Статтею 11 Закону № 393/96-ВР визначено, що одержані об'єднаннями громадян звернення із зауваженнями і пропозиціями щодо їх діяльності розглядаються цими об'єднаннями та їх органами відповідно до статутів об'єднань, а заяви і скарги на ущемлення чи порушення ними прав громадян – згідно з цим Законом. Тому вважаю за необхідне наголосити, що суб'єкт права на конституційну скаргу є головою громадської організації «Центр громадянських свобод», основними напрямками діяльності якої є участь у процесі становлення та розвитку правозахисного руху, пропаганда правозахисних ідей, міжнародних стандартів прав людини і основоположних свобод; участь у зборі інформації про факти порушення прав людини та основних свобод, аналіз правової ситуації крізь призму відповідності букві та духу міжнародних зобов'язань у сфері прав людини і основоположних свобод; сприяння доведення інформації про стан прав людини і основоположних свобод до відома зацікавлених міжнародних організацій, український державних і недержавних організацій, а також широкого кола громадськості, тощо.

За обставинами справи до голови вказаної громадської організації були направлені звернення громадянина О. із заявою про надання правової допомоги у зв'язку із відсутністю реагування правоохоронних органів на звернення заявника про охорону здоров'я, *тобто з урахуванням заявлених громадською організацією основних напрямків її діяльності.*

Відмічу, що частиною першою статті 68 Конституції України визначений один із основоположних обов'язків людини і громадянина, який полягає у тому, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Тому вимоги Закону № 393/96-ВР, як це випливає із посутнього аналізу змісту статей 1, 5, 11, 14, 18, 19 цього ж Закону, вказують, що *громадські організації*, так само як й інші суб'єкти, визначені цим Законом, *зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати звернення, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду звернень. Встановлення окремих (специфічних) вимог до виконання вимог Закону № 393/96-ВР громадськими організаціями, у законодавстві України не міститься.*

Таким чином, аналіз вказаних норм Конституції України, Законів № 4572-VI та № 393/96-ВР свідчить про те, що *керівні органи*

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

громадської організації, у тому числі і голова громадської організації, зобов'язані неухильно додержуватися конституційного обов'язку, який, з-поміж іншого, полягає у розгляді звернень громадян відповідно до вимог Закону № 393/96-ВР. Твердження про відсутність таких обов'язків є безпідставним, оскільки Конституція України визначає право держави встановлювати засади діяльності громадських об'єднань у спеціальному законодавстві, яке вони зобов'язані виконувати.

Більше того, вказане зобов'язання не порушує свободу об'єднання, визначену частиною першою статті 36 Конституції України, оскільки є складовою загального обов'язку дотримання законів України. Дотримання цього закону забезпечує захист прав громадян, що є легітимною метою в демократичному суспільстві.

Щодо контролю за діяльністю громадських об'єднань відмічу, що наділення відповідно до законодавства України окремих громадських об'єднань або їх представників певною компетенцією у сфері формування або забезпечення виконання їх повноважень органами державної влади або органами місцевого самоврядування свідчить про набуття такими об'єднаннями громадян та їх представниками публічного характеру їх діяльності. Тобто представники громадськості у процесі реалізації своїх передбачених законодавством можливостей брати участь у проведенні чи реалізації публічної політики можуть реально впливати на ухвалення органами державної влади їх рішень.

Звертаю увагу, що за обставинами конституційної скарги громадська організація «Центр громадянських свобод» (про що і відзначено на вебсайті організації) заявляє про себе як про одного «із провідних акторів в Україні, який впливає на формування громадської думки та державної політики, підтримує розвиток громадянського активізму, а також бере активну участь у міжнародних мережах та солідарних діях з просування прав людини в регіоні ОБСЄ»[10].

Конституційний Суд України вважає, що держава *зобов'язана здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань з метою забезпечення дотримання ними та їх членами відповідних норм законодавства України*, проте такий контроль не повинен бути надмірним і перешкоджати законній діяльності цих об'єднань та реалізації громадянами їх конституційного права (стаття 36 Конституції України). Ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства має переслідувати легітимну мету, бути пропорційним та враховувати баланс приватних та публічних інтересів (абзац 9 підпункту 3.4. пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 06.06.2019 № 3-р/2019).

Кримінально-правова доктрина визначає, що поняття «втручання в діяльність» слід тлумачити з врахуванням таких основних моментів:

[10] Вебсайт «Центр громадянських свобод» URL: https://ccl.org.ua/about-us/ (дата звернення 08.12.2024).

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

1) втручання в діяльність може виявлятися лише у активних діях; 2) діяльність будь-якої особи слід поділяти на пов'язану з займаною посадою (професійну, службову) та не пов'язану з займаною посадою (непрофесійну). Очевидно, що кримінально-правовому захисту в Кримінальному кодексі України (далі – КК України) піддається саме професійна (службова) діяльність – виконання повноважень; 3) втручання може мати місце лише стосовно *законної діяльності.* Протидія незаконній діяльності *не може визнаватися втручанням*; 4) втручання може виражатися лише у протиправній поведінці (вчинення діянь, які не дозволені законом). *Вчинення законних діянь (поради, вказівки, контроль тощо) не можна розглядати як втручання*; 5) як втручання можна розглядати лише умисні діяння. Вчинення діянь, які перешкоджають діяльності когось, якщо особа не усвідомлювала їх суспільно небезпечного характеру, не можна вважати втручанням; 6) як втручання, виходячи з позиції Верховного Суду України, за наявності інших ознак, слід завжди розглядати вчинення таких дій: умовляння, шантажування, залякування, погрози, заяви про розголошення відомостей, що компрометують особу, опір, насильство, умисне знищення або пошкодження майна, посягання на життя[11].

Тому термін «втручання» законодавець використовує для позначення суспільно небезпечного діяння, коли йдеться про створення перешкод для виконання визначеними суб'єктами своїх службових (професійних) повноважень (виконання обов'язків). Наведене у конституційній скарзі твердження щодо «надмірного втручання» у діяльність громадської організації зі сторони Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не отримало свого подальшого підтвердження: суб'єкт права на конституційну скаргу не вказує, у чому проявилось таке «надмірне втручання», не вказує на його наслідки.

Додатково зазначу, що втручання можливе шляхом впливу на внутрішню, визначену статутом громадської організації, діяльність. *Втручання вважається надмірним, коли організація не може виконувати визначені статутом функції.*

Такого ж висновку дійшли науковці НАПрН України, зазначивши, що «загалом реагування Уповноваженого у межах своїх повноважень на порушення головою громадської організації законодавства у жодному разі не може розглядатися як «втручання» держави у внутрішні питання діяльності громадських організацій.

Мета держави в особі Уповноваженого щодо забезпечення дотримання та захисту законного права особи на звернення до об'єднання громадян є цілком легітимною. А оскільки дії Уповноваженого та його представників зводились *виключно лише* до забезпечення розгляду громадською організацією звернення громадянина, отримання інформації щодо стану його розгляду (причин залишення без розгляду) та реагування на невиконання громадською

[11] Блажівський Є.М. Кримінальна відповідальність за втручання в діяльність за кримінальним правом України: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.08. Львів, 2010. С. 8-9. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/85/1/blazivckui.pdf.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

організацією законних вимог Уповноваженого, таке «втручання» держави у діяльність громадської організації також слід вважати цілком пропорційним»[12].

Таким чином, фахівці НАПрН України висновують, що контроль держави за дотриманням обов'язку громадських організацій давати відповідь на звернення громадян не є надмірним втручанням у їх діяльність. Адже відповідні дії Уповноваженого спрямовувались на забезпечення дотримання головою громадської організації чинного законодавства, переслідували легітимну мету та були пропорційними. Вказане виключає порушення конституційного права на об'єднання громадян, що гарантується статтею 36 Конституції України[13].

Відтак, контроль з боку держави (парламентський контроль, який здійснює Уповноважений в межах реалізації своїх повноважень, визначених законом) за дотриманням вимог Закону № 393/96-ВР не можна вважати надмірним втручанням у діяльність громадських організацій.

5. Суб'єкт права на конституційну скаргу стверджує, що компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо складання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення обмежується виключно сферою захисту персональних даних та в обґрунтування своєї позиції посилається на пояснювальну записку до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних» (реєстр. № 2836 від 17.04.2013).

З цього приводу слід відзначити, що норма загального характеру про адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини існувала з 2003 року, коли Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» від 11.07.2003 № 1128-IV КУпАП було доповнено статтею 188-19 такого змісту:

«*Стаття 188-19. Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, народного депутата України*

Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чи Рахункової палати або створення перешкод у їх роботі, або надання їм завідомо неправдивої інформації, а так само недодержання встановлених законодавством строків надання інформації народному депутату України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини чи Рахунковій палаті».

При цьому було встановлено, що справи про адміністративне правопорушення, визначене статтею 188-19 КУпАП, розглядаються судом, а протоколи складають уповноважені на те посадові особи Секретаріату Уповноваженого (статті 212 та 255 КУпАП).

У подальшому Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних

[12] Науково-правовий висновок НАПрН України.
[13] Науково-правовий висновок НАПрН України.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

даних» від 03.13.2013 № 383-VII (далі – Закон № 383-VII) була змінена стаття 188-19 КУпАП – основні її положення, що стосувались Уповноваженого, трансформувались в окрему норму – статтю 188-40 КУпАП. Разом з тим у КУпАП з'явилась окрема спеціальна норма, що встановлює адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних – стаття 188-39 КУпАП.

У пояснювальній записці до проєкту Закону було вказано, що законопроєктом планується внести до Закону України «Про захист персональних даних» зміни, які, *окрім визначених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»,* наділять Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини *додатковими повноваженнями у сфері захисту персональних даних.* У КУпАП пропонувалося визначити, що протоколи за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних складатимуть представники Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (замість Державної служби з питань захисту персональних даних) та *передаватимуть їх на розгляд до суду.* Окрім цього, проєктом Закону передбачалося удосконалення статті 188-39 КУпАП, якою встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних.

Таким чином, аналізованим Законом № 383-VII положення щодо адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини *не було новим правовим регулюванням, а було здійснено удосконалення адміністративного законодавства та розширено повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту персональних даних.*

Отже, у КУпАП наразі містяться загальна та спеціальні норми (статті 188-39, 188-40, 212-3 КУпАП), що надають Уповноваженому повноваження складати протоколи у разі виявлення та фіксації вказаних адміністративних правопорушень. Сферою, на яку поширюються приписи статті 188-40 КУпАП, не може бути захист персональних даних, адже є спеціальна норма – стаття 188-39 КУпАП.

Такого ж висновку дійшла і НАПрН, додатково вказавши у висновку, що оскільки чинна редакція статті 188-40 КУпАП не містить текстуальної прив'язки виключно до сфери захисту персональних даних, її слід застосовувати до всіх випадків невиконання законних вимог Уповноваженого[14].

6. Твердження суб'єкта права на конституційну скаргу, що відсутній механізм, який би забезпечував ефективний захист особи від свавільного втручання у її права та свободи та від зловживання повноваженнями з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чи його представників,

[14] Науково-правовий висновок НАПрН України.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

які мають право складати адміністративні протоколи, не відповідає дійсності з огляду на наступне.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється відповідно до норм розділу IV КУпАП.

Крім того, відповідно до пунктів 2.5, 2.6 Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженого наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16.15.2015 № 3/02-15 (далі – Порядок) особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, має бути ознайомлена з її правами і обов'язками, передбаченими статтею 268 КУпАП та статтею 63 Конституції України, про що зазначається у протоколі. Особі, щодо якої складається протокол про адміністративне правопорушення, пропонується надати письмове пояснення та зауваження по суті вчиненого правопорушення. Пояснення та зауваження або включаються до протоколу, або додаються до протоколу окремо. У разі відмови особи, щодо якої складається протокол про адміністративне правопорушення, від надання пояснень та зауважень по суті вчиненого правопорушення, уповноважена особа вносить до нього відповідний запис. Вказані та інші приписи Порядку та положення Закону № 776/97/ВР унеможливлюють свавільне одноособове втручання у права та свободи людини і громадянина.

Законом № 776/97/ВР визначено, що Уповноважений зобов'язаний додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, прав та охоронюваних законом інтересів людини і громадянина, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та *повною мірою використовувати надані йому права* (частина перша статті 14).

Наголошую, що притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, визначеного статтею 188-40 КУпАП, здійснюється судом. Дотримуючись принципів та загальних засад здійснення правосуддя, суд забезпечує повне і всебічне дослідження доказів та ухвалює рішення на підставі об'єктивно з'ясованих обставин, які підтверджені доказами, дослідженими під час судового розгляду та оціненими судом.

За обставинами справи особа, яка подала конституційну скаргу, була присутньою під час розгляду справи у апеляційному суді, надавала пояснення та докази, які вона вважала за необхідне подати, користуючись при цьому правничою допомогою. Суд оцінив в сукупності усі докази та прийняв остаточне рішення.

Більше того, Велика палата Верховного Суду у справі № 904/5726/19 від 15.06.2021 роз'яснила, що у процесуальному законодавстві діє принцип «jura novit curia» («суд знає закони»), який полягає в тому, що: 1) суд знає право; 2) суд самостійно здійснює пошук правових норм щодо спору безвідносно до посилання сторін; 3) суд самостійно застосовує право до фактичних обставин спору (da mihi factum, dabo tibi jus).

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

7. Щодо твердження Матвійчук О. про відсутність у статті 188-40 КУпАП визначення терміну «законні вимоги Уповноваженого» і таким чином невідповідності цієї статті принципу правової визначеності, гарантованого статтею 8 Конституції України, та у сув'язі із дотриманням вимог статті 19 Основного Закону України, звертаю увагу на наступне.

Принцип верховенства права, закріплений у статті 8 Конституції України, є основою діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та передбачає обов'язкову відповідність його дій вимогам закону.

Під верховенством права розуміється механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади.

Цей конституційний принцип як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Звертаю увагу, що стаття 188-40 КУпАП *є бланкетною адміністративно-правовою нормою. Відсилочний характер цієї норми дозволяє лише формально описати правопорушення, натомість для кваліфікації дій правопорушника за цією статтею необхідно звертатися до інших нормативно-правових актів.* Застосований у цій нормі підхід дозволяє деталізувати зміст правової норми для належної правової кваліфікації діяння та забезпечує правову визначеність у рамках адміністративного права.

Зміст законних вимог Уповноваженого, за невиконання яких передбачено адміністративну відповідальність за статтею 188-40 КУпАП, ґрунтується на законодавстві, яке регулює його діяльність. Зокрема, обсяг повноважень та порядок діяльності Уповноваженого визначаються Законом України № 776/97-ВР. Крім того, формування його законних вимог базується на нормах інших законів, таких як Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 № 2866-IV, Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 № 5207-VI, Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, Закон № 393/96-ВР тощо. Саме на основі цих законів конкретизуються повноваження Уповноваженого і зміст його вимог, що сприяє забезпеченню їх відповідності принципу законності та виключає будь-яку невизначеність або свавілля у його діях.

Як зазначено у науковому висновку НЮУ імені Ярослава Мудрого, щодо деяких вищих органів державної влади, виходячи з підтриманої Конституційним Судом України доктрини «вичерпних повноважень», перелік їх повноважень визначається виключно Основним Законом (зокрема, Верховної Ради України та Президента України, виходячи зі змісту частини другої статті 85 та пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України). Однак Уповноважений

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

Верховної Ради України з прав людини не належить до таких, тому щодо нього застосовується загальна норма, передбачена частиною другою статті 19 Конституції України, і він має діяти у спосіб, передбачений Конституцією України та законами України. При цьому поняття «законні вимоги» стосується вимог, які випливають із Закону № 776/97-ВР, КУпАП та інших законів[15].

Комплексне розуміння терміну «законні вимоги Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» дають положення Закону № 776/97-ВР.

Стаття 15 Закону України № 776/97-ВР визначає, що актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб. Конституційне подання Уповноваженого – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України. Подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Окрім цього, стаття 13 Закону України № 776/97-ВР визначає перелік прав Уповноваженого, який у свою чергу не є вичерпним.

Звертаю увагу, що для досягнення мети парламентського контролю, який здійснює Уповноважений (стаття 4 Закону № 776/97-ВР), законодавець у статті 22 цього ж Закону визначив обов’язок співпраці із Уповноваженим органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових та службових осіб. Така співпраця полягає у наданні йому відповідної допомоги, «зокрема: 1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом; 2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень; 3) розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.».

---

[15] Науково-консультативний висновок НЮУ імені Ярослава Мудрого.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

Частина друга статті 22 Закону № 776/97-ВР закріплює, що відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством.

Зауважую, що редакція частини першої статті 22 Закону № 776/97-ВР не встановлює вичерпного переліку дій чи бездіяльності, за які може наставати відповідальність згідно з чинним законодавством, а відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці з Уповноваженим *може мати прояв як у формі дії, так і бездіяльності* (пасивної поведінки особи, яка виражається у формі невчинення дії (дій), яку вона зобов'язана була і могла вчинити).

Звертаю увагу і на те, що Конституційний Суд України у Рішенні від 24.06.2020 № 6-р(II)/2020 зазначав, що складовим елементом конституційного принципу верховенства права в розумінні статті 8 та частини другої статті 55 Конституції України є доступ особи до суду з метою здійснення судового контролю щодо законності та правомірності усіх рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, оскільки в результаті такої діяльності публічної влади можливе свавільне втручання у права, свободи будь-якої фізичної чи юридичної особи.

Гарантуючи судовий захист із боку держави, Конституція України водночас визнає право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (абзац перший підпункту 2.1. пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 06.04.2022 № 2-р(II)/2022).

Як уже зазначалося вище, притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, визначеного статтею 188-40 КУпАП, здійснюється судом. Суд у цьому випадку виступає гарантом законності вимог Уповноваженого, оскільки відповідно до статті 280 КУпАП при розгляді справи про адміністративне правопорушення з'ясовує чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясовує інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Таким чином, бланкетний характер статті 188-40 КУпАП не порушує принципу правової визначеності, закріпленого у статті 8 Конституції України. Навпаки ця стаття, забезпечує зв'язок із системою законодавства, яка чітко визначає порядок діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

людини. Крім того стаття 188-40 КУпАП забезпечує дотримання прав осіб через ефективний судовий контроль. Це гарантує, що притягнення до відповідальності здійснюється виключно на основі законності, визначеної статтями 8 і 19 Конституції України.

Додатково відзначу, що термін «законні вимоги» застосовується не тільки у статті 188-40 КУпАП, а й при формулюванні інших складів як адміністративних, так і кримінальних правопорушень.

Наприклад, відмова від виконання законних вимог командира (начальника) (стаття 172-10 КУпАП), невиконання законних вимог прокурора (стаття 185-8 КУпАП), невиконання законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, Державного бюро розслідувань, Служби безпеки України (стаття 185-13 КУпАП), невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (стаття 188-5 КУпАП), невиконання законних вимог Рахункової палати, члена Рахункової палати (стаття 188-19 КУпАП), невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю (стаття 188-42 КУпАП), невиконання законних вимог Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (стаття 188-51 КУпАП), невиконання законних вимог Уповноваженого із захисту державної мови під час здійснення ним державного контролю за застосуванням державної мови (стаття 188-53 КУпАП), невиконання законних вимог народного депутата України, депутата місцевої ради, комітетів Верховної Ради України, тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України чи спеціальної тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України (стаття 351 КК України), невиконання законних вимог органу державного фінансового контролю, Рахункової палати, члена Рахункової палати (стаття 351-1 КК України), невиконання законних вимог Вищої ради правосуддя, її органу чи члена Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України чи члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (стаття 351-2 КК України), непокора законним вимогам адміністрації установи виконання покарань (стаття 391 КК України) тощо.

При цьому правозастосовні органи, у тому числі суди, не вбачають ознак правової невизначеності вказаних складів правопорушень, адже обсяг законних вимог розкривається у ряді положень регуляторного законодавства. Такого ж висновку дійшли фахівці НАПрН України[16]. Так, зокрема, науковці відзначають, що «відсутність законодавчої дефініції поняття «законні вимоги» Уповноваженого сама по собі ще не означає його невідповідність вимогам юридичної визначеності. Адже «законні вимоги» Уповноваженого є широким правовим поняттям, що чітко і однозначно охоплює всі державно-владні

[16] Науково-правовий висновок НАПрН України.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

обов’язкові веління (вимоги) Уповноваженого за умови, що вони прийняті ним відповідно до закону. Вимоги в даному випадку виступають інтегративною категорією, що включає будь-які обов’язкові до виконання дії та рішення Уповноваженого»[17].

Більше того, при застосуванні вказаних положень суди визначають форми законних вимог вказаних суб’єктів. Наприклад, письмова вказівка прокурора (постанова Балтського районного суду Одеської області від 17.02.2020 по справі № 493/2093/19, залишена без змін постановою Одеського апеляційного суду від 24.04.2020), *подання Уповноваженого* (постанова Київського апеляційного суду від 14.05.2024 по справі № 761/33440/23), *листи Уповноваженого або представників Уповноваженого* (постанова Полтавського апеляційного суду від 12.02.2021 по справі № 545/1817/20, постанова Закарпатського апеляційного суду від 12.06.2018 по справі № 305/627/18, постанова Київського апеляційного суду від 13.01.2017 по справі № 761/35541/16-п, постанова Дзержинського районного суду міста Харкова від 18.08.2022 по справі № 638/599/22, постанова Святошинського районного суду міста Києва від 16.10.2023 по справі № 759/18365/23, постанова Золотоніського міськрайонного суду Черкаської області від 04.07.2024 по справі № 695/2148/24), *листи представників Уповноваженого з проханням поінформувати про вжиття заходів за результатами виявлених фактів недотримання законодавства та недоліків, опис яких наведено у звіті в межах відвідування місць, зазначених у пункті 8 статті 13 Закону України № 776/97-ВР (виконання функцій національного превентивного механізму)* (постанова Дарницького районного суду міста Києва від 26.09.2023 по справі № 753/14718/23, постанова Києво-Святошинського районного суду Київської області від 13.11.2023 по справі № 369/17534/23, постанова Деснянського районного суду міста Чернігова від 29.03.2024 по справі № 750/3247/24, постанова Московського районного суду міста Харкова від 11.04.2024 по справі № 643/2194/24). З-поміж іншого, до законних вимог Уповноваженого можуть бути віднесені й усні вказівки, які стосуються негайного припинення порушення прав і свобод людини і громадянина, та зумовлені правами Уповноваженого, визначеними, зокрема, але не виключно, у пунктах 4, 8, 8-1 частини першої статті 13 Закону № 776/97-ВР.

Окрім цього судові органи мають право послідовно інтерпретувати точне значення загальних положень закону та розвіювати всілякі сумніви щодо їх тлумачення (рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі «Гожелік та інші проти Польщі» (Gorzelik and Others v. Poland), заява № 44158/98).

Отже, подання Уповноваженого – це лише одна з форм законних вимог Уповноваженого, однак не єдина. Як зазначають фахівці у галузі конституційного права, буквальне тлумачення норм статті 188-40 КУпАП та Закону № 776/97-ВР не дозволяє зводити законні вимоги Уповноваженого лише

[17] Науково-правовий висновок НАПрН України.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

до актів його реагування. Зокрема, законні вимоги Уповноваженого у широкому розумінні також включають, наприклад, рішення чи дії Уповноваженого, опосередковані обов'язком співпраці з ним органів публічної влади та об'єднань громадян (стаття 22 Закону № 776/97-ВР), незалежно від їх конкретної форми[18].

Побудова бланкетних норм є зрозумілою, прийнятною та доволі поширеною для кримінального та адміністративного законодавства, адже як КК України, так і КУпАП не завжди може містити деталізовані ознаки кожного складу правопорушення. В протилежному випадку це призвело б до надмірного текстуального розширення обсягу вказаних законів України за відсутності об'єктивної потреби в цьому.

Відтак, стаття 188-40 КУпАП є чіткою (передбачає відповідальність за невиконання вимог конкретного суб'єкта), зрозумілою (у нормі не використовуються слово чи словосполучення, розуміння яких вимагало б спеціальних знань), однозначною (обсяг припису незначний, і в його межах чітко описано один можливий варіант протиправної поведінки), прогнозованою (невиконання вимог Уповноваженого, за умови законності останніх, передбачає настання негативних наслідків в межах, встановлених санкцією статті).

Таким чином, законодавчий припис «законні вимоги Уповноваженого» є таким, що відповідає принципу верховенства права та не суперечить статті 8 Конституції України.

8. Щодо твердження Матвійчук О. про невідповідність статті 188-40 КУпАП частині 2 статті 61 Конституції України, звертаю увагу на наступне.

Згідно з частиною другою статті 61 Конституції України юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово викладав юридичні позиції щодо змісту принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, закріпленого частиною другою статті 61 Конституції України.

Це, зокрема, підкреслено у Рішенні від 15.06.2022 № 4-р(II)/2022, де Конституційний Суд України зазначив, що посутній аналіз КУпАП, що регулюють відносини з притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідчить про те, що загалом ці норми мають розвивати, конкретизувати та деталізувати принципи Основного Закону України, зокрема принцип індивідуалізації юридичної відповідальності, визначений частиною другою статті 61 Конституції України. Принцип індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності має виявлятись не лише в притягненні до відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування

[18] Науково-правовий висновок НАПрН України.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом’якшують або обтяжують відповідальність.

Звертаю увагу на те, що статтю 188-40 КУпАП в контексті перевірки на відповідність частині другій статті 61 Конституції України, слід розглядати в системному взаємозв’язку з іншими нормами КУпАП.

Протоколи за цією статтею складаються уповноваженими особами секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (пункт 8-1 частини першої статті 255 КУпАП).

Розгляд справ про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 188-40 КУпАП, здійснюється суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (стаття 221 КУпАП), причому суд зобов’язаний з’ясувати всі обставини справи згідно зі статтею 280 КУпАП. Такий порядок забезпечує належний процесуальний захист прав особи.

Також відмічу, що санкція, передбачена статтею 188-40 КУпАП, *є відносно визначеною та дозволяє враховувати індивідуальні обставини кожної справи.* Зокрема, штраф встановлений у розмірі від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що дає змогу суду обирати міру відповідальності з урахуванням специфіки порушення. Крім того, відповідно до статті 22 КУпАП, суд має право звільнити особу від адміністративної відповідальності та обмежитись усним зауваженням, якщо це виправдано обставинами справи. Така гнучкість додатково гарантує, що відповідальність буде призначена пропорційно до тяжкості правопорушення.

Розгляд справ за статтею 188-40 КУпАП також відповідає завданням провадження в справах про адміністративні правопорушення, закріпленим у статті 245 КУпАП. Ці завдання включають своєчасне, всебічне, повне і об’єктивне з’ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності. Судовий розгляд надає особі, яка притягується до відповідальності, достатні гарантії для захисту її прав.

Таким чином, вважаю, що стаття 188-40 КУпАП не суперечить частині другій статті 61 Конституції України, оскільки у сукупності із наведеними вище нормами КУпАП: 1) забезпечує індивідуалізацію відповідальності через судовий розгляд; 2) містить відносно визначену санкцію; 3) надає суду можливість звільнення особи від відповідальності за відповідних умов; 4) дозволяє враховувати всі обставини, що мають значення для прийняття рішення.

Тому, застосування Уповноваженим статті 188-40 КУпАП є обґрунтованим і відповідає національним конституційним стандартам.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

9. У конституційній скарзі Матвійчук О. вказує на порушення її права на справедливий суд (статті 55, 129 Конституції України) через відсутність у судовому засіданні при розгляді справи за статтею 188-40 КУпАП сторони обвинувачення, внаслідок чого нібито суд взяв цю функцію на себе, що ставить під сумнів його безсторонність.

Зауважую, що порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, визначений КУпАП, не передбачає обов'язкової участі у судовому процесі сторони обвинувачення. У пункті частини другої статті 129 Конституції України до основних засад судочинства віднесено «підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором», що сьогодні реалізується виключно в рамках кримінального провадження.

Водночас відповідно до частини другої статті 250 КУпАП, при провадженні у справах про адміністративні правопорушення участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою тільки щодо правопорушень, що пов'язані з корупцією, передбачені статтями 172-4 - 172-9, 172-9-2 КУпАП. Відтак піднята у конституційній скарзі проблема розгляду справи по суті за відсутності сторони обвинувачення, що ставить під сумнів безсторонність суду, стосується майже всіх (за винятком правопорушень, пов'язаних з корупцією) адміністративних правопорушень.

При огляді проблеми законодавчого закріплення вказівки про обов'язкову участь прокурора у адміністративних провадженнях у певних категоріях справ для дотримання права на справедливий суд (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) у частині забезпечення безсторонності суду слід звернути увагу на постанову Великої Палати Верховного Суду від 30.08.2023 по справі № № 208/712/19, де вказано, що уповноважений орган Національної поліції на стадії досудового оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення фактично виконує функцію обвинувачення та разом із протоколом скерував до суду одержані ним письмові докази.

У письмових поясненнях заявника і клопотанні захисника про закриття провадження у справі сторона захисту виклала власну позицію про невинуватість водія у вчиненні правопорушення. Як правоохоронний орган, що на етапі досудового провадження виконував функцію сторони обвинувачення, так і сторона захисту обґрунтовували свої позиції виключно у письмових документах, поданих до суду в обсязі, який кожна сторона вважала необхідним та достатнім, і перед судом обидві були в однаковому становищі. В інших справах, у яких ЄСПЛ оцінив відсутність у судовому процесі сторони обвинувачення як порушення пункту 1 статті 6 Конвенції, національні суди *допитували осіб*, яких притягували до адміністративної відповідальності, а також *із власної ініціативи* викликали і допитували свідків. У результаті зазначених *самостійних дій* судові органи отримували додаткові докази, які використовували на обґрунтування своїх висновків про винуватість заявників у вчиненні адміністративних правопорушень. Цим самим суди фактично перебирали на себе функцію прокурора щодо доведення обвинувачення. Однак,

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

якщо суд не вчинятиме жодних процесуальних дій, ініціювання чи здійснення яких у змагальній судовій процедурі належало б до повноважень сторони обвинувачення, питання про порушення статті 6 Конвенції не виникатиме. Велика Палата вважає за необхідне зазначити, що суди під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 130 КУпАП, мають керуватися згаданими критеріями дотримання гарантій безсторонності суду, сформульованими ЄСПЛ у справі «Михайлова проти України».

Інше рішення ЄСПЛ у справі «Фігурка проти України» (заява № 28232/22) стосувалося справи про адміністративне правопорушення за статтею 130 КУпАП за відсутності прокурора. ЄСПЛ у цій справі не констатував порушення пункту 1 статті 6 Конвенції, адже не вбачав ознак того, що апеляційний суд, за відсутності сторони обвинувачення, взяв на себе її функції. Окрім того, заявник не був позбавлений свободи, на власний розсуд обрав собі захисника та мав повну можливість підготувати свій захист. ЄСПЛ також урахував предмет цієї справи – незначне порушення правил дорожнього руху, за яке не передбачалося покарання у вигляді позбавлення волі, тобто це категорія правопорушень, до яких гарантії стаття 6 Конвенції в її кримінальному аспекті з повною суворістю не застосовуються.

Конституційний Суд України зазначив, що зміст права на судовий захист, установленого частиною першою статті 55 Конституції України, слід визначати, серед іншого, з урахуванням змісту права на справедливий суд, гарантованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та витлумаченого Європейським судом з прав людини (абзац другий підпункту 2.2.1 підпункту 2.2. пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 2-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Марго Поліни Олександрівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 частини п’ятої, частини сьомої статті 454 Цивільного процесуального кодексу України).

Відтак при розгляді судом справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 188-40 КУпАП, *не застосовується особливий (специфічний) спосіб розгляду справи у суді, який би вказував на порушення частини першої статті 55 та частини першої статті 129 Конституції України.*

Розглядаючи деталі провадження у справі Матвійчук О., зауважу, що заявниця не відповідала на листи Секретаріату Уповноваженого, проігнорувала запрошення представника Уповноваженого з’явитися і дати пояснення по справі, не з’явилася для складання протоколу, не з’явилася до суду при розгляді справи Печерським районним судом міста Києва, пропустила строки на апеляційне оскарження. Однак згодом внесла клопотання про поновлення строку на апеляційне оскарження, яке було задоволено судом. Під час розгляду справи в апеляційному суді Матвійчук О. скористалась правничою допомогою адвоката, якого вона обрала на власний розсуд. При цьому вона не вказала на жодні конкретні обставини, які могли б змусити засумніватися в неупередженості суду

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

першої чи апеляційної інстанцій. Таким чином, Матвійчук О. не довела, що існували будь-які об'єктивно обґрунтовані сумніви щодо неупередженості цього провадження.

Відтак, *за вказаних обставин, взятих у сукупності, не можна вважати, що апеляційний суд взяв на себе роль сторони обвинувачення або був поставлений у становище, яке вимагало від нього взяти на себе роль сторони обвинувачення. Тому вищевикладене свідчить про відсутність порушень прав заявниці конституційної скарги, передбачених статтями 55, 129 Конституції України*.

Додатково інформую, що питання обов'язкової участі сторони обвинувачення при судовому розгляді справи по суті неодноразово піднімалась та обговорювалась на засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності. Створено робочу групу, до якої увійшли представники Секретаріату Уповноваженого, на якій обговорювались зазначені питання. У пошуках шляхів вирішення цих питань Комітет напрацьовує зміни до законодавства, зокрема, обговорюється питання прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки, який, маю надію, сповна врегулює підняте питання.

Таким чином, з огляду на зазначене вище обґрунтування, надаю відповіді на поставлені Вами запитання:

1) яка правова природа права на звернення, закріпленого статтею 40 Конституції України, в аспекті того, чи передбачає конституційна модель цього права можливість для громадян звертатися до громадських організацій і чи може законодавець покладати однаковий за змістом та обсягом обов'язок давати відповідь на звернення громадян на суб'єктів владних повноважень і громадські організації

Конституція України у статті 40 закріпила непорушне і фундаментальне право на звернення громадян, деталізувавши і розкривши його у Законі № 393/96-ВР. Жодних винятків для громадських організацій у частині забезпечення права на звернення громадян Закон № 393/96-ВР та законодавство України в цілому не встановлює. Приписи Закону № 4572-VI визначають загальні засади діяльності громадських організацій та встановлюють, що у випадку порушення законодавства України (у тому числі приписів Закону № 393/96-ВР) вони несуть відповідальність, передбачену цим Законом та іншими законами України.

2) чи корелюється правова природа (зокрема мета створення) громадських організацій із покладеним на них законодавством України обов'язком давати відповідь на звернення громадян; зокрема, чи є контроль держави за дотриманням цього обов'язку надмірним втручанням у діяльність громадських організацій.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом (частина п'ята статті 36 Конституції України). Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68 Конституції України). Відтак громадські організації зобов'язані дотримуватись законів України, у тому числі вимог Закону № 393/96-ВР. Висунення законних вимог щодо усунення порушень прав і свобод людини і громадянина не може трактуватись як втручання у діяльність громадської організації.

3) чи властиве правовій природі парламентського контролю здійснення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина іншими суб'єктами, крім органів публічної влади та їх представників, зокрема громадськими організаціями.

Так, Уповноважений зобов'язаний вжити усіх можливих законних заходів з відновлення порушеного права незалежно від того, ким воно було порушено. Громадські організації як учасники суспільних правовідносин зобов'язані надавати відповіді на звернення громадян та виконувати законні вимоги Уповноваженого. Інакше ставиться під сумнів правопорядок як такий. Встановлення винятків у цій частині щодо громадських організацій не встановлено і не може мати місця у демократичній правовій державі.

4) чи може Уповноважений здійснювати парламентський контроль за додержанням інших прав і свобод людини і громадянина, крім конституційних; зокрема, чи має Уповноважений право згідно з оспорюваними в конституційній скарзі положеннями під час здійснення парламентського контролю діяти у спосіб, безпосередньо не визначений Конституцією України.

Так, повноваження Уповноваженого визначені не тільки у Конституції України, а й іншими Законами України.

5) чи відповідає вимозі юридичної визначеності термін «законні вимоги Уповноваженого», використаний у статті 188-40 КУпАП.

Так, термін «законні вимоги Уповноваженого» відповідає вимозі юридичної визначеності. З'ясування змісту вказаного терміну не складає труднощів при правозастосуванні. Термінологічний зворот використовується у низці формулювань, закріплених у нормах адміністративного і кримінального законодавства.

Додатки: на 32 арк. в 1 прим.:

1. Супровідний лист від 02.12.2024 № 1319 із науково-правовим висновком, що підготовлений фахівцями Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, на 18 арк.

2. Супровідний лист від 03.12.2024 № 01/1972-08 із науково-правовою позицією, що підготовлена фахівцями кафедри конституційного права і кафедри інтелектуальної власності та інформаційного права Навчально-наукового інституту права КНУ імені Тараса Шевченка, на 6 арк.

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

3. Супровідний лист від 02.12.2024 № 121-01-1448 із науково-консультативним висновком, що підготовлений фахівцями кафедри конституційного права НЮУ імені Ярослава Мудрого, на 8 арк.

З повагою
Уповноважений Верховної Ради
України з прав людини **Дмитро ЛУБІНЕЦЬ**

Музиченко Тетяна, Лисько Тетяна, Губень Андрій 298 70 69

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№17251.2/16522/1/24/24/43.3 від 10.12.2024
КЕП: Лубінець Д. В. 10.12.2024 17:51
368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 08:01:50 11.12.2024

Назва файлу з підписом: Відповідь_судді_КСУ_Совгирі_щодо_конст.скарги_Матвійчук О. 10.12.2024.pdf.p7s
Розмір файлу з підписом: 11.1 КБ

Назва файлу без підпису: Відповідь_судді_КСУ_Совгирі_щодо_конст.скарги_Матвійчук О. 10.12.2024.pdf
Розмір файлу без підпису: 4.7 МБ

Результат перевірки підпису: Підпис створено та перевірено успішно. Цілісність даних підтверджено

Підписувач: Лубінець Дмитро Валерійович
П.І.Б.: Лубінець Дмитро Валерійович
Країна: Україна
РНОКПП: 2977009453
Посада: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від Надавача): 17:51:47 10.12.2024
Сертифікат виданий: КНЕДП - АЦСК МВС України
Серійний номер: 368DC35ECECB2DC104000000E88D010070F70400
Тип носія особистого ключа: ЗНКІ е.ключ ІІТ Алмаз-1К
Серійний номер носія особистого ключа: Не визначено
Алгоритм підпису: ДСТУ 4145
Тип підпису: Кваліфікований
Тип контейнера: Підпис та дані в окремих файлах (CAdES detached)
Формат підпису: З повними даними для перевірки (CAdES-X Long)
Сертифікат: Кваліфікований

Версія від: 2024.11.25 13:00

УКРАЇНА
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

61024, м. Харків, вул. Григорія Сковороди, 70; тел. (057) 704-19-01, e-mail: aprnu@ukr.net
www.nals.com.ua

Вих. лист від 02.12.2024 р. № 1319

Представнику Уповноваженого Верховної
Ради України з прав людини
ОВСІЄНКУ А. А.

Шановний Андрію Анатолійовичу!

Засвідчуємо Вам глибоку повагу та сподівання на подальшу плідну співпрацю і на Ваш лист від 21.11.2024 р. № 16177.2/24/43.3 направляємо науково-правовий висновок, підготовлений фахівцями Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України.

Додаток на 17 арк.

З повагою
Президент НАПрН України Володимир ЖУРАВЕЛЬ

Науково-правовий висновок
на звернення представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в системі судоустрою з права на справедливе правосуддя та представництва в Конституційному Суді України А. Овсієнка щодо окремих питань конституційності ст.188-40 КУпАП і ст.22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР, порушених у конституційній скарзі МатвійчукО.В.

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, розглянувши за дорученням Президента НАПрН України В.Журавля (вих. № 1287 від 22.11.2024 р.) звернення представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в системі судоустрою з права на справедливе правосуддя та представництва в Конституційному Суді України А. Овсієнка від 21.11.2024 № 16177.2 /24/43.3, дійшов наступних висновків.

На розгляді Конституційного Суду України перебуває конституційна скарга Матвійчук О.В.[1]щодо відповідності Конституції України ст.188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення[2] (далі – КУпАП) і ст.22 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР[3].

Дослідивши фактичні обставини та оскаржені положення законів, релевантні позиції Конституційного Суду України та практику Європейського Суду з прав людини, а також обґрунтування заявницею неконституційності оскаржуваних положень та порушення її конституційних прав, по суті даної

---

[1] Резюме конституційної скарги Матвійчук Олександри В'ячеславівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР: від 10.09.2024 вх. № 18/335. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/18_3352024_0.pdf.

[2] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

[3] Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр.

конституційної скарги можемо висловити наступне.

1.1.В обґрунтуванні конституційної скарги йдеться, що згідно п.33 ч.1 ст.85 Конституції України[4] межі здійснення парламентського контролю Верховною Радою України нібито визначаються лише Конституцією України. Насправді ж відповідно до п.33 ч.1 ст.85 Конституції України (у редакції Закону України від 21.02.2014 р. № 742-VII[5]) Верховна Рада України здійснює парламентський контроль «у межах, визначених цією Конституцією та законом».

Парламентський контроль Верховна Рада України здійснює не лише безпосередньо, але й опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи (Висновок Конституційного Суду України від 14.03.2001 р. № 1-в/2001[6]). Згідно ст.101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений).

При цьому, Конституція України безпосередньо визначає лише загальний напрямок діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, але не його конкретні повноваження та межі здійснення ним парламентського контролю.Відтак, відповідно до п.33 ч.1 ст.85 Конституції України межі здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини парламентського контролюможуть та мають бути визначені законом.

Також не можна погодитись з зауваженням заявниці конституційної скарги, що Уповноважений діє «у спосіб, безпосередньо не передбачений Конституцією України». Зазначимо, щонасправді згідно ч.2 ст.19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти у спосіб, що передбачений не лише Конституцією, а й законами України.

---

[4] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

[5] Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21.02.2014 № 742-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18.

[6] Висновок Конституційного Суду України від 14.03.2001 № 1-в/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-01.

Викладене дозволяє стверджувати, що Уповноважений має право під час здійснення парламентського контролю діяти у спосіб, безпосередньо не визначений Конституцією України, але закріплений у відповідних законах України.

Посилання заявниці конституційної скарги на ст.3, 19, 85, 101 Конституції України для обґрунтування того, що «Уповноважений, діючи на підставі своїх конституційних повноважень, здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина з боку представників держави», є нерелевантним. Адже Конституція України безпосередньо не визначає конкретні повноваження Уповноваженого та не вказує на жодні обмеження предмету його відання здійсненням парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина виключно з боку представників держави.

Як зазначається у науковій літературі, конституційно-правова природа інституту омбудсману обумовлює здійснення ним «контролю за дотриманням прав людини різними адміністративними органами, а в деяких країнах – навіть приватними особами і об'єднаннями». Хоча сферою діяльності омбудсмана найчастіше є саме взаємовідносини «громадянин – виконавча влада», вона також включає й відносини між громадянином і «організацією, установою, об'єднанням громадян, їх посадовими особами і т.ін.»[7].

Усе це вказує на те, що здійснення Уповноваженим контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина іншими суб'єктами, крім органів публічної влади та їх представників, зокрема громадськими організаціями, не суперечить правовій природі парламентського контролю.

1.2.Покладення ст.101 Конституції України на Уповноваженого парламентського контролю за додержанням саме «конституційних» прав і свобод людини і громадянина принципово не виключає можливість здійснення Уповноваженимконтролю за додержанням та захисту також й інших прав і

---

[7] Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. С. 19, 38.

свобод людини і громадянина у межах, визначених Конституцією та законом. При цьому, ст.101 Конституції України слід розглядати у системному зв'язку з ч.3 ст.55 Конституції України, що гарантує кожному право звертатися до Уповноваженого «за захистом своїх прав» (тобто будь-яких, а не лише конституційних прав і свобод).

Саме тому з дотриманням ч.2 ст.19 і п.33 ч.1 ст.85 Конституції України у ст.3 профільного Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР однією з цілей та фактично складовою парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина визначено «захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України».

Крім того, згідно ст.2 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР сферою його застосування визначено відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина не лише між особою та органами державної влади, органами місцевого самоврядування (ч.1 ст.2), але й між юридичними особами публічного та приватного права, фізичними особами, у випадках, передбачених окремим законом (ч.2 ст.2).Вказане додатково засвідчує можливість застосування даного Закону України до відносин, які виникають при реалізації законного права на звернення між фізичною особою та громадською організацією.

Таким чином,Конституція України, покладаючи на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (не тільки з боку органів публічної влади), допускає визначення його меж законом.Таким законом є Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР, згідно якого здійснюваний Уповноваженим парламентський контроль спрямований серед іншого на захист прав і свобод людини і громадянина, визначених не лише Конституцією України, а й законами України та міжнародними договорами України.

Тому, враховуючи ч.3 ст.55 Конституції України, Уповноважений може

здійснювати парламентський контроль за додержанням інших, крім конституційних, прав і свобод людини і громадянина.

2.1.Згідно ст.40 Конституції України «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». Отже, застосовуючи буквальне тлумачення, зміст конституційного права на звернення однозначно стосується лише права звертатись саме до органів публічної влади й текстуально не охоплює право на звернення до об'єднань громадян.

Саме таке розуміння відображено, наприклад, у Роз'ясненні Міністерства юстиції України «Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади» від 04.04.2012 р.[8] У науці інститут звернення громадян також розглядається насамперед як своєрідна форма громадського контролю за діями органів державної влади та форма участі населення в державному управлінні[9].

Водночас, як слушно наголошує Конституційний Суд України, конституційний інститут права на звернення має комплексний характер. Зокрема «його утворюють різні за природою і призначенням юридичні засоби (інструменти), метою яких є забезпечення реалізації кожною людиною своїх прав і свобод, а також їх відстоювання, захист та відновлення у разі порушення» (абз.9 п.4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 р. № 8-р/2018[10]).

Зауважимо, що згідно ч.1 ст.22 Конституції України права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними. Тому відсутність у Конституції України прямої згадки про право на звернення

---

[8] Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 04.04.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12.

[9] Цимбалюк В. І., Кісілевич К. О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 149.

[10] Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 № 8-р/2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18.

до об'єднань громадян не перешкоджає встановленню зазначеного права законом.

Відтак, нинішня конституційна модель права на звернення не виключає й цілком допускає законодавче врегулювання можливості для громадян звертатися до громадських організацій.

Зокрема ч.1, 3 ст.1 Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР[11]безпосередньо закріплено право громадян України, іноземців та осіб без громадянства звертатися не лише до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й до «об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків». Даний Закон України встановлює конкретні обов'язки відповідних суб'єктів, у тому числі й об'єднань громадян, щодо реалізації права на звернення громадян.

2.2.На думку заявниці конституційної скарги «громадські об'єднання, їх керівники не є суб'єктами, що мають обов'язки щодо захисту, гарантування та дотримання прав та свобод людини».

Разом із тим, згідно ч.1, 2 ст.1 Закону України від 22.03.2012 р. № 4572-VI громадське об'єднання (зокрема й громадська організація як її різновид) утворюється саме «для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів»[12]. У свою чергузвернення громадян (у даному разі громадянином було подано заяву) також спрямовані на реалізацію їх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів (ч.1 ст.1 Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР).

З огляду на це, вбачається, що правова природа (зокрема мета створення) громадських організацій в цілому корелюється з покладеним на них законодавством України обов'язком давати відповідь на звернення громадян.

---

[11] Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр.

[12] Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.

Тим більше, що, як вбачається зі змісту конституційної скарги, основний напрямок діяльності громадської організації (голова якої є заявницею конституційної скарги) має саме правозахисний характер.

Хоча встановлений ст.1, 7, 15, 19 Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР обов'язок громадських організацій розглядати та давати відповідь на звернення громадян має загальний, імперативний характер й безпосередньо не залежить від конкретної мети діяльності певної громадської організації чи її спроможності вирішити питання, порушене у адресованому їй зверненні громадянина.

2.3.На думку заявниці конституційної скарги ані Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР, ані Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР не містять чітких норм, які би визначали право Уповноваженого здійснювати контроль за дотриманням громадськими об'єднаннями права громадян на звернення.

Зазначене право Уповноваженого дійсно окремо не врегульоване, втім, як вичерпно не врегульовані й інші права і свободи, захист та контроль за дотриманням яких складають предмет діяльності Уповноваженого.

Загальна процедура діяльності Уповноваженого, визначена ст.16, 17 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР, зобов'язує Уповноваженого приймати та розглядати звернення громадян, направляти його за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролювати розгляд цього звернення. Саме за такою процедурою Уповноваженим було переслано звернення громадянина до відповідної громадської організації за належністю та контролювався розгляд цього звернення.

Таким чином, право на звернення до об'єднань громадян встановлено не безпосередньо Конституцією України, а законом. Захист даного права також охоплюється компетенцією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, парламентський контроль якого спрямований на захист прав і свобод людини і громадянина, визначених не тільки Конституцією, а й законами України.

3.1. Заявниця конституційної скарги була притягнута до адміністративної відповідальності за ст.188-40 КУпАПчерез «невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Чинна редакція ст.188-40 КУпАП закріплена Законом України від 03.07.2013 р. № 383-VII[13], який приймався «у контексті удосконалення системи захисту персональних даних». Заявниця конституційної скарги не погоджується з поширенням ст.188-40 КУпАП на всі відносини, пов'язані з невиконанням будь-яких законних вимог Уповноваженого, оскільки при прийнятті Закону України від 03.07.2013 р. № 383-VII «законодавець чітко визначив, що сферою, на яку вони поширюються, є захист персональних даних». Втім, як відомо, зміст правової норми та межі її застосуванні не можуть бути достеменно визначені виключно лише з огляду на назву відповідного закону чи мету його прийняття,вказану у пояснювальній записці до відповідного законопроєкту.

До внесення до КУпАП змін Законом України від 03.07.2013 р. № 383-VII адміністративна відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини насправді вже була передбачена іншою ст.188-19 КУпАП. Тому Закон України від 03.07.2013 р. № 383-VII фактично лише переніс склад адміністративного правопорушення щодо невиконання законних вимог Уповноваженого з ст.188-19 в окрему ст.188-40. А оскільки чинна редакція ст.188-40 КУпАП не містить текстуальної прив'язки виключно до сфери захисту персональних даних, її слід застосовувати до всіх випадків невиконання законних вимог Уповноваженого.

3.2. Заявниця конституційної скарги вбачає невідповідність ст.188-40 КУпАП таким елементам принципу верховенства права як юридична визначеність і заборона свавілля, а також її невідповідність критеріям ясності, зрозумілості та передбачуваності.

Згідно абз.5 пп.4.1 п.4 мотивувальної частини Рішення Конституційного

---

[13] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних: Закон України від 03.07.2013 № 383-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-18.

Суду України від 20.06.2019 р. № 6-р/2019[14] «юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права». В абз.4 пп.4.2 п.4 мотивувальної частини цього ж Рішення Конституційного Суду України наголошено, що «у контексті верховенства права юридична визначеність спрямована на забезпечення чіткості змісту норм права».

Аналогічна позиція відображена у пар.46 Доповіді Венеційської Комісії «Про правовладдя» CDL-AD(2011)003rev, згідно якої «юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачуваності ситуацій та правовідносин»[15].

Зазначимо, що у ст.188-40 КУпАП йдеться про адміністративну відповідальність за невиконання виключно «законних вимог» Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відтак, дотримання у ст.188-40 КУпАП вимоги юридичної визначеності насамперед залежить від чіткості, зрозумілості та однозначності терміну «законні вимоги» Уповноваженого.

У науковій літературі раніше вже зверталась увага на проблему нерозкритості поняття «законні вимоги» Уповноваженого у КУпАП та/або профільному Законі України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР, внаслідок чого адміністративна відповідальність настає за невиконання як проміжних вказівок (подання необхідної інформації, допуск у приміщення тощо), так і остаточних рішень Уповноваженого за результатами проведеної перевірки[16].

Втім, відсутність законодавчої дефініції поняття «законні вимоги» Уповноваженого сама по собі ще не означає його невідповідність вимогам

---

[14] Рішення Конституційного Суду України від 20.06.2019 № 6-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19.

[15] Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e.

[16] Словська І. Є. Теоретичні і практичні проблеми організації та діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 11. С. 88. URL: https://dspace.onua.edu.ua/items/12a97bab-859b-4a8d-8b8d-57315bf39005.

юридичної визначеності. Адже «законні вимоги» Уповноваженого є широким правовим поняттям, що чітко й однозначно охоплює всі державно-владні обов'язкові веління (вимоги) Уповноваженого за умови, що вониприйняті ним відповідно до закону.

Вимоги у даному випадку виступають інтегративною категорією, що включає будь-які обов'язкові до виконання дії та рішення Уповноваженого.

Законність же таких вимог становить той критерій, що забезпечує необхідну юридичну визначеність (зокрема передбачуваність) з урахуванням законодавчо окреслених повноважень Уповноваженого й запобігає його свавіллю. Оскільки Уповноважений зобов'язаний діяти виключно на підставі Конституції та законів України, а його повноваження та порядок діяльності предметно врегульовані профільним Законом України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР, законність вимог Уповноваженого безпосередньо визначається наявністю певної конкретної законної підстави їх вираження.

Зауважимо, що термін «законні вимоги» використовується у законодавстві й відносно інших суб'єктів – народного депутата України, Рахункової палати, прокурора, поліцейського тощо. Тому для розуміння сутності «законних вимог» Уповноваженого загалом можна екстраполювати доктринальне розуміння «законної вимоги прокурора» як його вимоги, оформленої офіційно та належним чином, яка не суперечить закону та має обов'язковий характер до виконання[17]. Крім того, у науковій літературі до критеріїв законності вимог народного депутата України слушно відносять не лише їх зміст, а й форму та спосіб подання таких вимог. Тобто «законна вимога повинна не лише відповідати колу прав та повноважень…, але й відповідати формі та способу подання (вираження) такої вимоги»[18]. Викладене повною

---

[17] Волочій С. Адміністративно-правова характеристика ухилення від виконання законних вимог прокурора. *Юридичний вісник*. 2022. № 2. С. 257. URL: https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.2346.

[18] Ладнюк В. Р. Невиконання законних вимог як форма прояву об'єктивної сторони перешкоджання діяльності народного депутата України або депутата місцевої ради. *Supremația Dreptului*. 2019. № 1. P. 222. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/219-225_8.pdf.

мірою стосується й законності вимог Уповноваженого. Водночас більшою мірою тут йдеться про відповідність вимог Уповноваженого його повноваженням і несуперечність закону, адже законодавство здебільшого не містить норм щодо форми та способів подання Уповноваженим своїх вимог.

Заявниця конституційної скарги пропонує ототожнювати «законні вимоги» та «акти реагування» Уповноваженого. На нашу думку, такий підхід може бути досить перспективним для удосконалення формулювання ст.188-40 КУпАП. Однак, сьогодні буквальне тлумачення норм ст.188-40 КУпАП і Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР не дозволяє зводити «законні вимоги» Уповноваженого лише до актів його реагування. Зокрема законні вимоги Уповноваженого у широкому розумінні також включають, наприклад, рішення/дії Уповноваженого, опосередковані обов'язком співпраці з ним органів публічної влади та об'єднань громадян (ст.22 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР), незалежно від їх конкретної форми.

Враховуючи викладене, попри наукову та практичну доцільність законодавчої конкретизації поняття «законні вимоги» Уповноваженого, наразі воно загалом не позбавлене необхідної чіткості, зрозумілості, однозначності та передбачуваності.

Таким чином,ст.188-40 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за невиконання будь-яких законних вимог Уповноваженого. Законні вимоги Уповноваженого це всі прийняті вустановленому порядку та в межах законодавчо визначених повноважень рішення (дії) Уповноваженого, які згідно закону обов'язкові до виконання. З огляду на це термін «законні вимоги» Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, використаний у ст.188-40 КУпАП, в цілому відповідає вимозі юридичної визначеності.

4.1. На думку заявниці конституційної скарги Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР нібито не передбачає жодної вимоги чи обов'язку об'єднань громадян надавати відповіді і виконувати листи-запити Уповноваженого, не оформлені у формі акту реагування.

Проте згідно п.3 ч.3 ст.17 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР

Уповноважений при розгляді звернення «направляє звернення за належністю в орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення». Однією з гарантій забезпечення діяльності Уповноваженого є обов'язок співпраці з ним. Зокрема згідно ч.1 ст.22 даного Закону України об'єднання громадян, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, «зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу», у тому числі «надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень».

Враховуючи викладене, контроль Уповноваженим за розглядом громадською організацією пересланого їй звернення громадянина (зважаючи на вище вже обґрунтовану обов'язковість його розгляду) і право Уповноваженого отримувати інформацію (пояснення) про дії/рішення громадської організації безпосередньо опосередковують обов'язок громадської організації надавати відповідь на відповідні «листи-запити» Уповноваженого, навіть якщо вони не оформлені у формі акту його реагування.

Не можна погодитись з доводами заявниці конституційної скарги щодо відсутності «чітких і передбачуваних умов» викладеної у ст.22 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР вимоги до об'єднань громадян співпрацювати з Уповноваженим. Хоча обов'язок об'єднань громадян співпрацювати з Уповноваженим дійсно сформульований досить широко, проте його межі загалом визначені у п.1–3 ч.1 ст.22 даного Закону України.

4.2.На думку заявниці конституційної скарги встановлений у ч.1 ст.22 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР обов'язок співпраці з Уповноваженим не можна витлумачити як такий, що передбачає можливість настання адміністративної відповідальності громадських об'єднань за ст.188-40 КУпАП у разі його невиконання. Втім, у ч.2 ст.22 даного Закону України викладено загальний принцип, за яким відмова об'єднань громадян, їх посадових і службових осіб від співпраці з Уповноваженим тягне за собою «відповідальність згідно з чинним законодавством». Розглядаючи норми ч.1, 2 ст.22 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР і ст.188-40 КУпАП в їх

системному зв'язку, можна стверджувати, що адміністративна відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого є втіленням вищевказаного принципувідповідальності за відмову від співпраці з ним.

Таким чином,громадська організація була зобов'язана виконати законні вимоги Уповноваженого щодо розгляду пересланого їй звернення громадянина за належністю та надання Уповноваженому за його запитом (листом) інформації (відповіді) про стан розгляду такого звернення громадянина й причини його залишення без розгляду. Невиконання громадською організацієютаких законних вимог Уповноваженого охоплюється складом адміністративного правопорушення, передбаченого ст.188-40 КУпАП.

5.Заявниця конституційної скарги у її притягненні до адміністративної відповідальності як голови громадської організації за невиконання законних вимог Уповноваженого вбачає обмеження конституційного права на свободу об'єднання та втручання держави у внутрішні питання діяльності громадської організації.

Згідно абз.9 пп.3.4 п.3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 06.06.2019 р. № 3-р/2019[19] держава зобов'язана здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань «з метою забезпечення дотримання ними та їх членами відповідних норм законодавства України», проте такий контроль не повинен бути надмірним і перешкоджати законній діяльності цих об'єднань та реалізації громадянами їх конституційного права.

Як вже обґрунтовано нами вище, контроль держави в особі Уповноваженого за діяльністю відповідної громадської організації був спрямований саме на забезпечення дотримання її головою норм чинного законодавства України щодо обов'язкового розгляду звернення громадянина.Загалом же реагування Уповноваженим у межах своїх повноважень на порушення головою громадської організації законодавства у жодному разі не може розглядатись як «втручання» держави у внутрішні

---

[19] Рішення Конституційного Суду України від 06.06.2019 № 3-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-19.

питання діяльності громадської організації.

Мета держави в особі Уповноваженого щодозабезпечення дотримання та захисту законного права особи на звернення до об'єднання громадянє цілком легітимною. А оскільки дії Уповноваженого та його представників зводились виключно лише до забезпечення розгляду громадською організацією звернення громадянина, отримання інформації щодо стану його розгляду (причин залишення без розгляду) та реагування на невиконання громадською організацією законних вимог Уповноваженого, таке «втручання» держави у діяльність громадської організації також слід вважати цілком пропорційним.

При цьому, штраф на голову громадської організації було накладено за її бездіяльність щодо виконання законних вимог Уповноваженого в частині обов'язкового розгляду звернення громадянина та інформування Уповноваженого з даного приводу, а не за здійснення громадською організацією своєї статутної діяльності, як вважає заявниця конституційної скарги.

Таким чином,контроль держави за дотриманням обов'язку громадських організацій давати відповідь на звернення громадян не є надмірним втручанням у їх діяльність. Адже відповідні дії Уповноваженого спрямовувались на забезпечення дотримання головою громадської організації чинного законодавства, переслідували легітимну мету та були пропорційними. Вказане виключає порушення конституційного права на об'єднання громадян (ст.36 Конституції України).

6.1. У застосуванні ст.188-40 КУпАП до невиконання будь-яких законних вимог Уповноваженого (а не тільки у сфері захисту персональних даних) заявниця конституційної скарги вбачає порушення гарантованого ст.61 Конституції України її права на індивідуалізацію відповідальності, а також на своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування всіх обставин справи.

Як наголошує Конституційний Суд України, принцип індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності «має виявлятись не лише в притягненні до

відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність»[20].

Вказане свідчить про помилкове розуміння заявницею конституційної скарги сутності конституційного принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, що не може бути порушений наведеними нею обставинами.

Крім того, як вище вже зазначалось, Закон України від 03.07.2013 р. № 383-VII, хоча й дійсно присвячений насамперед питанням захисту персональних даних, не запровадив адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого, а лише переніс склад даного (на тоді вже існуючого) адміністративного правопорушення з ст.188-19 до ст.188-40 КУпАП.

6.2. Заявниця конституційної скарги вбачає порушення її права на справедливий суд (ст.55, 129 Конституції України) через відсутність у судовому засіданні при розгляді справи за ст.188-40 КУпАП сторони обвинувачення, внаслідок чого нібито суд взяв цю функцію на себе, що ставить під сумнів його безсторонність.

Слід вказати, що порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, визначений КУпАП, не передбачає обов'язкової участі у судовому процесі сторони обвинувачення. У п.4 ч.2 ст.129 Конституції України до основних засад судочинства віднесено «підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором», що сьогодні реалізується виключно в рамках кримінального провадження.

Як вбачається з практики Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), відсутність сторони обвинувачення у провадженні справді може порушити питання безсторонності суду та створити труднощі в реалізації прав

---

[20] Рішення Конституційного Суду України від 15.06.2022 № 4-р(II)/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-22.

підсудного (п.35 Рішення ЄСПЛ у справі «Figurka v. Ukraine» від 16.11.2023 р.[21]).Водночас у п.36–39, 43 даного Рішення ЄСПЛ послідовно обґрунтовує, що відсутність сторони обвинувачення сама по собі не створює обґрунтованих сумнівів в об'єктивній неупередженості суду чи справедливості провадження, що натомість мало би підтверджуватись конкретними обставинами (діями суду), неведеними у поясненнях заявника чи матеріалах справи.

Крім того, у п.42 даного Рішення ЄСПЛ наголошує, що відносно справ про адміністративні правопорушення, за які «не передбачено покарання у вигляді позбавлення волі», повною мірою не застосовуються гарантії за ст.6 Європейської конвенції з прав людини[22] щодо права на справедливий суд.

Таким чином,вищевикладене свідчить про відсутність порушень прав заявниці конституційної скарги, передбачених ст.55, 61, 129 Конституції України.

Узагальнюючий висновок.

1. Конституційна модель права на звернення допускає законодавче врегулювання можливості для громадян звертатися до громадських організацій.

2. Правова природа (зокрема мета створення) громадських організацій в цілому корелюється з покладеним на них законодавством України обов'язком давати відповідь на звернення громадян.

3. Контроль держави за дотриманням обов'язку громадських організацій давати відповідь на звернення громадян не є надмірним втручанням у їх діяльність.

4. Здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина іншими суб'єктами, крім органів публічної влади та їх представників, зокрема громадськими організаціями, не суперечить правовій природі парламентського контролю.

---

[21] Judgment of the Fifth Section of the European Court of Human Rights in the case of «Figurka v. Ukraine» (application № 28232/22) from 16.11.2023. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-228845.

[22] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

5. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може здійснювати парламентський контроль за додержанням інших, крім конституційних, прав і свобод людини і громадянина.

6. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право під час здійснення парламентського контролю діяти у спосіб, безпосередньо не визначений Конституцією України, але закріплений у відповідних законах України.

7. Термін «законні вимоги» Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, використаний у ст.188-40 КУпАП, в цілому відповідає вимозі юридичної визначеності.

Таким чином, положення ст.188-40 КУпАП і ст.22 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР не порушують ст.3, 8, 19,36, 55, 61, 101 та 129 Конституції України,тобто є конституційними.

Підготував:Завідуючий науковим сектором порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., проф. Зозуля О.І.

Директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., проф. **Світлана Серьогіна**

МІНІСТЕРСТВО
ОСВІТИ І НАУКИ
УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

вул. Володимирська, 64/13
м. Київ, 01601, Україна

Тел.: +38 (044) 239-33-33
E-mail: office@knu.ua
Web: https://www.knu.ua

MINISTRY
OF EDUCATION AND SCIENCE
OF UKRAINE

TARAS SHEVCHENKO
NATIONAL UNIVERSITY
OF KYIV

64/13 Volodymyrska St,
Kyiv, 01601, Ukraine

_____ № _____

На № _____

Представнику Уповноваженого Верховної Ради України з права людини в системі судоустрою з права на справедливе правосуддя та представництва в Конституційному Суді України Андрію ОВСІЄНКУ

Шановний Андрію Анатолійовичу!

Київський національний університет імені Тараса Шевченка у відповідь на Ваш запит за № 16175.2/24/43.3 від 21 листопада 2024 року щодо відповідності Конституції України положень статті 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення та статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 №776/97-ВР, направляє відповідь, підготовлену фахівцями кафедри конституційного права і кафедри інтелектуальної власності та інформаційного права Навчально-наукового інституту права.

Додаток: на 5 арк.

З повагою

Ректор **Володимир БУГРОВ**

Виконавці:
239 34 36
239 31 35

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
№ 01/1972-08 від 03.12.2024
КЕП: Бугров Володимир Анатолійович 03.12.2024 14:23:01
3FAA9288358EC00304000000B10F1C003B3DBB00

Представнику Уповноваженого Верховної Ради України з права людини в системі судоустрою з права на справедливе правосуддя та представництва в Конституційному Суді України Андрію ОВСІЄНКУ

Шановний Андрію Анатолійовичу!

Відповідь на Ваш лист №16175.2/24/43.3 від 21.11.2024 було обговорено на засіданнях кафедри конституційного права, кафедри інтелектуальної власності та інформаційного права Навчально-наукового інституту права. Враховуючи обмеженість часу на відповідь, надаємо вам позиції, які сформульовані в науково-правовій доктрині з приводу поставлених запитань:

1. Стаття 40 Конституції України закріплює право кожного на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це право є одним із ключових інструментів реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод у демократичному суспільстві.

Конституційно-правова природа права на звернення має комплексний характер. Право на звернення належить до першого покоління прав людини і виступає важливим механізмом захисту інших прав та інтересів. Стаття 40 Конституції України є нормою прямої дії, що означає можливість її реалізації незалежно від наявності конкретного законодавчого регулювання. Це право спрямоване на забезпечення участі громадян у процесах державного управління, вирішення суспільних питань та контролю за діяльністю органів влади.

Стаття 40 Конституції України безпосередньо не передбачає звернення до громадських організацій, оскільки вона обмежується лише органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами. Однак, у контексті сучасного законодавчого регулювання можна виділити кілька важливих аспектів, зокрема, Закон України «Про громадські об'єднання» визнає громадські організації суб'єктами, які можуть представляти та захищати права й інтереси громадян, громадяни можуть звертатися до таких організацій з

метою отримання підтримки чи представництва в питаннях, які потребують взаємодії з органами влади.

Таким чином, закріплений статтею 40 Конституції України інститут права на звернення має комплексний характер. Його утворюють різні за природою і призначенням юридичні засоби (інструменти), метою яких є забезпечення реалізації кожною людиною своїх прав і свобод, а також їх відстоювання, захист та відновлення у разі порушення (абзац дев'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України „Про звернення громадян" (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018).

2. Правова природа громадських організацій та їх обов'язок відповідати на звернення громадян, а також питання про надмірність контролю держави, є багатогранними аспектами, які слід аналізувати в контексті чинного законодавства України та принципів, закріплених у міжнародному праві.

Громадські організації, як випливає зі статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання», це громадські об'єднання, засновниками та членами (учасниками) яких є фізичні особи, об'єднані для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Їх основна мета – задоволення та захист законних інтересів своїх членів або інших осіб, що відповідає ідеї свободи об'єднання, гарантованої статтею 36 Конституції України та статтею 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Згідно з міжнародними стандартами (рекомендаціями Венеційської комісії), держави мають уникати надмірного втручання в діяльність громадських організацій. Однак певні зобов'язання щодо прозорості та підзвітності можуть бути виправданими, якщо вони відповідають принципам пропорційності та необхідності у демократичному суспільстві.

3. Згідно статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У контексті діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини важливо зрозуміти, як його функції співвідносяться з парламентським контролем. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є незалежним органом, проте він обирається Верховною Радою України і діє в рамках парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини.

4. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право здійснювати парламентський контроль за дотриманням не лише конституційних, але й інших прав і свобод людини та громадянина, ця компетенція прямо випливає з його статусу, визначеного в Конституції України та чинному законодавстві України.

Частина третя статті 55 Конституції України гарантує кожному право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, тобто мова йде про будь-які права і свободи людини, а не лише конституційні.

Крім цього, у статті 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не зазначено обмеження лише щодо конституційних прав, отже, сфера компетенції Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини охоплює всі права та свободи. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України, цим та іншими законами України, і яка здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб.

Також, Верховна Рада України ратифікувала низку міжнародних договорів, які передбачають захист прав і свобод людини, зокрема, Європейську конвенцію з прав людини, а Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, як частина національного механізму захисту прав, здійснює контроль за їх дотриманням.

5. Згідно частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це положення Конституції України поширюється і на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Це зумовлено принципом верховенства права, згідно 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. Згідно статті 101 Конституції

України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Тобто, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є суб'єктом парламентського контролю, основи діяльності якого визначаються Конституцією України, а прийнятий на основі Конституції України Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» регламентує діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і він має право діяти відповідно до цих норм. Таким чином, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини здійснюється на основі Конституції України та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», що відповідає принципу правової визначеності та передбачуваності.

6. Питання щодо юридичної визначеності терміна «законні вимоги Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» у статті 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) є досить дискусійним і потребує аналізу з позиції правової визначеності, що є принципом верховенства права.

Юридична визначеність передбачає, що терміни, які використовуються в законодавстві, повинні бути чіткими, зрозумілими і передбачуваними для застосування. Це означає, що особа повинна мати можливість однозначно розуміти, які саме дії чи бездіяльність можуть стати підставою для відповідальності.

Основною умовою визначення законності вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є наявність необхідних правових підстав для таких вимог. Як вже зазначалося вище, вихідні засади організації діяльності Уповноваженого Верховної Ради України закладені у частині другій статті 19 Конституції України. Фактично це означає, що законність і обґрунтованість вимог Уповноваженого Верховної Ради України повинна перевірятися у кожній справі з позицій, чи діяв Уповноважений Верховної Ради України з прав людини або посадові особи Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в межах повноважень, віднесених законодавством України до його компетенції, чи були нормативні підстави для таких вимог та чи вони були сформульовані у спосіб, який допускається законодавством України, чинним на момент їх формулювання.

Законними визнаються вимоги, які спрямовані на захист прав і свобод особи, що не суперечать інтересам суспільства та держави.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» містить перелік повноважень і вимог, які Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право висувати. Однак саме формулювання «законні вимоги» не містить чіткої деталізації чи переліку конкретних вимог, які вважатимуться законними. Відсутність чіткого визначення у Кодексі України про адміністративні правопорушення чи в Законі «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» створює ризик суб'єктивного тлумачення.

Для забезпечення юридичної визначеності було б доцільно уточнити, що саме мається на увазі під «законними вимогами», шляхом конкретизації їх у законі. Крім цього необхідно встановити критерії, за якими вимоги визнаються законними (наприклад, наявність підстав для запиту, відповідність законодавству, часові межі виконання). На практиці суди часто аналізують, чи відповідають вимоги Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини його повноваженням і чи є вони обґрунтованими. Це означає, що відсутність чіткого визначення створює залежність від судового тлумачення, що може бути непередбачуваним.

Відповідь підготовлена фахівцями кафедри конституційного права і кафедри інтелектуальної власності та інформаційного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Директорка
Навчально-наукового
інституту права
Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

Оксана ВАСИЛЬЧЕНКО

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО
вул. Григорія Сковороди, 77, м. Харків, 61024, тел. (057) 757-72-93, факс (057) 757-71-71
E-mail: kancel@nlu.edu.ua, ЄДРПОУ 02071139

02.12.2024 № 121-ОР-1448
На № 16176.2/24/43.3 від 21.11.2024

Представнику
Уповноваженого
в системі судоустрою з права на справедливе
правосуддя та представника
в Конституційному Суді України
Андрієві ОВСІЄНКОВІ

Шановний Андрію Анатолійовичу!

У відповідь на Ваш запит від 21.11.2024 № 16176.2/24/43.3 фахівцями кафедра конституційного права України підготовлено науково-консультативний висновок стосовно порушеного Вами питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 22 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23.12.1997р.

Додаток на 8 (вісьми) аркушах

Ректор **Анатолій ГЕТЬМАН**

Виконали:
Павшук К.О.
(099) 784 62 38
Мохончук Б.С.
(066) 303 55 07

UB Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини №17633/1/24 від 04.12.2024

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого на запит Представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 21 листопада 2024 р. за конституційною скаргою М. щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 22 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23.12.1997р.

На Ваш запит фахівці кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого вважають за можливе повідомити таке.

Положеннями ст. 40 Конституції України передбачено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Це право деталізовано положеннями ст.1 Закону України «Про звернення громадян», згідно з яким громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Очевидно, що перелік суб'єктів, до яких особи мають право звертатися із зауваженнями, скаргами та пропозиціями значно розширений, порівняно з положеннями тексту Основного Закону. Закон поширює

можливість звернення не тільки до органів публічної влади та їх посадових і службових осіб, а й на організації громадянського суспільства.

При чому, звернення підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду на підставі ч.1 ст. 7 цього ж Закону, якщо вони оформлені належним чином і подані у встановленому порядку.

Звертає на себе увагу також положення ст. 11 Закону про те, що одержані об'єднаннями громадян звернення із зауваженнями і пропозиціями щодо їх діяльності розглядаються цими об'єднаннями та їх органами відповідно до статутів об'єднань, а заяви і скарги на ущемлення чи порушення ними прав громадян - згідно з цим Законом.

На підставі інформації, наданої в запиті, суб'єкт права на конституційну скаргу є головою громадської організації, основними напрямками діяльності якої є участь у процесі становлення та розвитку правозахисного руху, пропаганда правозахисних ідей, міжнародних стандартів прав людини і основоположних свобод; участь у зборі інформації про факти порушення прав людини та основних свобод, аналіз правової ситуації крізь призму відповідності букві та духу міжнародних зобов'язань у сфері прав людини і основоположних свобод; сприяння доведення інформації про стан прав людини і основоположних свобод до відома зацікавлених міжнародних організацій, українських державних і недержавних організацій, а також широкого кола громадськості тощо.

З обставин справи також відомо, що до голови зазначеної громадської організації двічі за 2022 рік були направлені звернення громадянина О. ідентичного змісту із заявою про надання правової допомоги у зв'язку з відсутністю реагування правоохоронних органів на порушення права заявника на охорону здоров'я, тобто з урахуванням основних напрямків діяльності громадської організації. За відсутності обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк з боку голови громадської організації громадянин О. був змушений звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

З огляду на зміст поставлених запитань, доцільно розділити науковий аналіз на дві складові. Перша стосується того, чи повинні встановлені законодавством вимоги щодо відповіді на звернення громадян поширюватися на об'єднання громадян, а друга - щодо здійснення парламентського контролю Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у визначений законом, а не Конституцією України, спосіб.

Стосовно першого питання зазначаємо наступне.

Конституційний Суд України наголошує, що громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства є природним фундаментом конституційної демократії у забезпеченні політичного розвитку українського суспільства та держави, сприяють самореалізації громадян, надають їм можливість самостійно або разом з іншими реалізовувати та/або захищати свої права, свободи та інтереси, що визначаються та гарантуються Основним Законом України, а також брати участь у вирішенні суспільно важливих справ на місцевому чи загальнодержавному рівні (абзац четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

Внутрішня організація, взаємовідносини членів об'єднань громадян, їх підрозділів, статутна відповідальність членів цих об'єднань регулюються корпоративними нормами, встановленими самими об'єднаннями громадян, які базуються на законі. При цьому визначаються питання, які належать до їх внутрішньої діяльності або виключної компетенції і підлягають самостійному вирішенню. Отже, втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у здійснювану в рамках закону діяльність об'єднань громадян не допускається. У разі виникнення спору щодо порушення об'єднаннями громадян, їх посадовими і службовими особами прав і свобод громадянина останній має право на підставі статті 55 Конституції України звернутись за їх захистом до суду. Визначення належності питань до внутріорганізаційної діяльності або виключної компетенції об'єднання громадян у кожному конкретному випадку вирішує суд в разі оскарження

громадянином актів і дій таких об'єднань (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001).

У той же час, будь-які обмеження права на свободу об'єднання, в тому числі покладання на громадян додаткових обов'язків у зв'язку з реалізацією цього конституційного права, повинні встановлюватися законом (доступним, передбачним і сформульованим з достатньою точністю), переслідувати одну чи кілька легітимних цілей, а також повинні бути потрібними у демократичному суспільстві, тобто обумовленими «нагальною суспільною потребою», відповідати принципу пропорційності (абзаци шостий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

Автори посібника за статтею 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (Свобода зібрань та об'єднання) наводять релевантну практику Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ).

Термін «об'єднання» передбачає добровільне групування для досягнення спільної мети (Young, James та Webster проти Сполученого Королівства, звіт Комісії, § 167). Для того, щоб об'єднання підпадало під захист статті 11, воно повинне мати приватно-правовий характер. Термін «об'єднання» має автономне значення; класифікація у національному законодавстві має лише відносну цінність і є не більш ніж відправною точкою (Chassagnou і інші проти Франції [ВП], § 100; Schneider проти Люксембургу, § 70).

Якщо б Договірні Держави мали можливість класифікувати на власний розсуд об'єднання як «громадські» або «пара-адміністративні» і, таким чином, вилучити їх зі сфери застосування статті 11, це могло б мати результати, несумісні із об'єктом та метою Конвенції, яка полягає у захисті прав, які не є теоретичними або ілюзорними, але практичними та ефективними (Chassagnou і інші проти Франції [ВП], § 100). Згідно з прецедентним правом Суду елементами, які визначають, чи необхідно вважати об'єднання приватним або

державним, є наступні: чи засноване воно окремими особами або законодавчим органом; чи залишалося воно інтегрованим в структурі держави; чи були надані адміністративні, нормотворчі та дисциплінарні повноваження; і чи переслідувало воно мету, яка мала загальний інтерес (Mytilinaios та Kostakis проти Греції, § 35; Herrmann проти Німеччини , § 76; Slavic University in Bulgaria та інші проти Болгарії (ухв.)).

Законодавство України передбачає можливість існування різних форм об'єднань громадян: громадські об'єднання; політичні партії; релігійні організації; непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; професійні спілки та ін. Водночас воно не містить чіткого водорозділу об'єднань громадян на умовно «приватні» та «державні». Цивільний кодекс України у ч. 2 ст. 81 передбачає лише поділ юридичних осіб на приватного та публічного права (останні створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування), водночас окремі форми об'єднань громадян можуть здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу (наприклад, як це передбачено у ч. 5 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Так само Закон України «Про звернення громадян» не диференціює правове регулювання відповіді громадян залежно від форми об'єднання громадян, оскільки поширює ті самі вимоги на усі з них (наприклад в частині строків чи пересилання за належністю, як це передбачено у ст. 7 та 20 Закону України «Про звернення громадян»), а ст. 11 містить лише загальну норму без достатньої правової визначеності. Більше того, ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» передбачає необхідність пересилання звернень громадян за належністю лише відповідному органу чи посадовій особі, а не іншим об'єднанням громадян.

На нашу думку, держава повинна чітко диференціювати вимоги щодо відповіді на звернення громадян з боку органів публічної влади та об'єднань громадян, особливо тих, які в розумінні Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики ЄСПЛ належать до умовно "приватних" об'єднань громадян. Тому виходячи з юридичної позиції Конституційного Суду України (висловленій в абзаці шостому підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019), він може перевірити чи застосування передбачених Законом України «Про звернення громадян» вимог (обов'язок відповіді у встановлені строки, необхідність пересилання за належністю тощо) до об'єднань громадян відповідає вимогам «трискладового тесту», зокрема чи переслідують вони легітимні цілі, чи є необхідними у демократичному суспільстві, зокрема чи обумовлені «нагальною суспільною потребою» і чи відповідають принципу пропорційності, оскільки в даному випадку право на звернення зумовлює обмеження щодо реалізації свободи об'єднань громадян (держава покладає на останні додаткові обов'язки та санкціонує їх невиконання).

Стосовно діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини вважаємо зазначити наступне.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Щодо деяких вищих органів державної влади виходячи з підтриманої Конституційним Судом України доктрини «вичерпних повноважень» перелік їхніх повноважень визначається виключно Основним Законом (зокрема Верховної Ради України та Президента України, виходячи з ч. 2 ст. 85 та п. 31 ч. 1 ст. 106). Однак Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не належить до таких, тому щодо нього застосовується загальна норма, передбачена ч. 2 ст. 19 Конституції України, і він має діяти у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. При цьому поняття «законні вимоги» стосується вимог, які випливають із Закону України «Про

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів.

Відповідно до ст. 19 Конституції України, права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Таким чином, враховуючи гарантованість Конституцією України як права на звернення громадян, так і свобода об'єднань, це свідчить, на нашу думку, про можливість Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини здійснювати парламентський контроль щодо зазначених прав.

Науковий висновок підготовлено кандидатом юридичних наук, доцентом кафедри конституційного права України Мохончуком Б.С. та кандидаткою юридичних наук, доценткою кафедри конституційного права України Павщук К.О.

Завідувачка кафедри
конституційного права України
к.ю.н., проф. **Тетяна Слінько**