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

Президентові Національної академії
правових наук України

ЖУРАВЛЮ В. А.

Шановний Володимире Андрійовичу!

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 -16/4697 від 12.11.2024
G:\2024\Suddi\List\440.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

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 18.12.2024 р. № 1429

Судді Конституційного Суду України
СОВГИРІ О. В.

Шановна Ольго Володимирівно!

На Ваш лист від 12.11.2024 р. № 366-005-16/4697 направляємо науково-правовий висновок до конституційної скарги Матвійчук О. В. 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», підготовлений фахівцями Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України.

Додаток: на 12 арк.

З повагою
Президент НАПрН України Володимир ЖУРАВЕЛЬ

Конституційний Суд України
16 / 2108 від 18.12.2024

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 15:56:30 18.12.2024

Назва файлу з підписом: СОВГИРІ О.В..PDF.p7s
Розмір файлу з підписом: 3.1 КБ

Назва файлу без підпису: СОВГИРІ О.В..PDF
Розмір файлу без підпису: 499.7 КБ

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

Підписувач: ЖУРАВЕЛЬ ВОЛОДИМИР АНДРІЙОВИЧ
П.І.Б.: ЖУРАВЕЛЬ ВОЛОДИМИР АНДРІЙОВИЧ
Країна: Україна
РНОКПП: 2052001270
Організація (установа): ДО НАПРН УКРАЇНИ
Код ЄДРПОУ: 00065028
Посада: ПРЕЗИДЕНТ
Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для даних від Надавача): 15:43:18 18.12.2024
Сертифікат виданий: КНЕДП АЦСК АТ КБ "ПРИВАТБАНК"
Серійний номер: 5E984D526F82F38F040000001637740115194405
Тип носія особистого ключа: Незахищений
Алгоритм підпису: ДСТУ 4145
Тип підпису: Удосконалений
Тип контейнера: Підпис та дані в окремих файлах (CAdES detached)
Формат підпису: Базовий (CAdES-BES)
Сертифікат: Кваліфікований

Версія від: 2024.11.25 13:00

Паперова копія оригіналу
електронного документа

Науково-правовий висновок
за зверненням судді Конституційного Суду України О. В. Совгирі щодо окремих питань конституційності ст. 188-40 КУпАП та ст.22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», порушених у конституційній скарзі Матвійчук О.В.

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 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

---

[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.

[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.

Конституційний Суд України
16 / 2108 від 18.12.2024

контролю. Відтак, відповідно до п.33 ч.1 ст.85 Конституції України межі здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини парламентського контролю можуть та мають бути визначені законом.

Також не можна погодитись із зауваженням заявниці конституційної скарги, що Уповноважений діє «у спосіб, безпосередньо не передбачений Конституцією України». Зазначимо, що насправді 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.

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.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.»[1].

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 Уповноваженим контролю за додержанням та захисту також й інших прав і 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

---

[1] 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.

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.[1] 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[2].

Водночас, як слушно наголошує Конституційний Суд України, конституційний інститут права на звернення має комплексний характер.

---

[1] 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.

[2] 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.

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[1]).

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 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[2] 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»[3]. У свою чергу звернення 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. 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. №

---

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

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

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

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 КУпАП через «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[1], 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

---

[1] 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.

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 Суду України від 20.06.2019 р. № 6-р/2019[1] «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»[2].

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[3].

Втім, 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 й однозначно охоплює всі державно-владні

---

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

[2] 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.

[3] 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.

обов'язкові веління (вимоги) Уповноваженого за умови, що вони прийняті 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[1]. 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»[2]. Викладене повною 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

---

[1] 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.

[2] 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. Р. 222. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/219-225_8.pdf.

передбачуваності.

Таким чином, ст.188-40 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за невиконання будь-яких законних вимог Уповноваженого. Законні вимоги Уповноваженого це всі прийняті в установленому 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

принципу відповідальності 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 організацією таких 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[1] 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 питання діяльності громадської організації.

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 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

---

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

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»[1].

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

---

[1] 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.[1]). 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[2] 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.

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.ст. 3, 8, 19, 36, 55, 61, 101 та 129 Конституції України, тобто є конституційними.

---

[1] 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.

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

Підготували: Завідуючий науковим сектором порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, д.ю.н., проф. Зозуля О.І та завідуючий науковим відділом конституційно-правових проблем державного будівництва та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, к.ю.н., доц. Лялюк О.Ю.

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 15:57:04 18.12.2024

Назва файлу з підписом: КСУ_Уповноважений.doc.p7s
Розмір файлу з підписом: 3.1 КБ

Назва файлу без підпису: КСУ_Уповноважений.doc
Розмір файлу без підпису: 105.5 КБ

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

Підписувач: ЖУРАВЕЛЬ ВОЛОДИМИР АНДРІЙОВИЧ
П.І.Б.: ЖУРАВЕЛЬ ВОЛОДИМИР АНДРІЙОВИЧ
Країна: Україна
РНОКПП: 2052001270
Організація (установа): ДО НАПРН УКРАЇНИ
Код ЄДРПОУ: 00065028
Посада: ПРЕЗИДЕНТ
Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для даних від Надавача): 15:43:35 18.12.2024
Сертифікат виданий: КНЕДП АЦСК АТ КБ "ПРИВАТБАНК"
Серійний номер: 5E984D526F82F38F040000001637740115194405
Тип носія особистого ключа: Незахищений
Алгоритм підпису: ДСТУ 4145
Тип підпису: Удосконалений
Тип контейнера: Підпис та дані в окремих файлах (CAdES detached)
Формат підпису: Базовий (CAdES-BES)
Сертифікат: Кваліфікований

Версія від: 2024.11.25 13:00