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

Ректорові Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ГЕТЬМАНУ А. П.

Шановний Анатолію Павловичу!

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 -16/4698 від 12.11.2024
G:\2024\Suddi\List\441.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**

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

вул. Григорія Сковороди, 77, м. Харків, 61024; телефон (057) 757-72-93, факс (057) 757-77-71,
e-mail: kancel@nlu.edu.ua, код ЄДРПОУ 02071139

06.12.2024 № 125-01-1421
На №366-005-від 12.11.2024р
-16/4698

СУДДІ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
УКРАЇНИ
Ользі СОВГИРІ

Шановна Ольга Володимирівна!

На Ваш запит № 366-005-16/4698 від 12.11.2024 (вх. 125-01-1421 від 18.11.2024) надсилаємо пропозиції Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, підготовлені фахівцями кафедри адміністративного права Університету

Додаток: на 7-ми арк.

З повагою
Проректор
з наукової роботи **Дмитро ЛУЧЕНКО**

Виконавці:
Володимир ГАРАЩУК
Олександр ЗИМА
Оксана БИТЯК
(057)757-72-92

Конституційний Суд України
16 / 2038 від 09.12.2024

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

Наукова позиція з питань порушених у зверненні судді Конституційного Суду України О. Совгирі за конституційною скаргою 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» (вих. № 366-005-16/4698 від 12.11.2024)

На ім'я ректора Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого А. П. Гетьмана надійшло звернення судді Конституційного Суду України О. Совгирі з приводу надання наукової позиції 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

Конституційний Суд України
16 / 2038 від 09.12.2024

відповідь на звернення громадян; зокрема, чи є контроль держави за дотриманням цього обов'язку надмірним втручанням у діяльність громадських організацій;

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.

В рамках окреслених у звернені питань та в межах предмету відання кафедри адміністративного права, зазначаємо наступне.

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 ...?

Спершу зазначимо, що розмежування питань 1 та 2 є дещо умовним і відповіді на них будуть в більшій частині дублювати одна одну. Тому ми надаємо відповідь, яка охоплює (поєднує) питання 1 та 2.

у Стаття 40 Конституції України надає усім право «направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів» і покладає обов'язок відповідати на такі звернення саме на цей вичерпний перелік суб'єктів. Підкреслимо, що усі вони входять до складу публічної адміністрації і залучені до здійснення державної влади чи місцевого самоврядування. Таким чином, конституційне право на звернення є

механізмом, який, з одного боку, дозволяє приватній особі встановити додатковий канал зв'язку з публічною адміністрацією, а з іншого - допомагає ефективно захищати свій приватний інтерес у відносинах з публічною адміністрацією загалом та конкретними адміністративними органами, що входять до її складу. На момент ухвалення Закон «Про звернення громадян» спирався на положення статті 40 Конституції, деталізував її та визначав порядок реалізації права на звернення. До того ж вважалось, що він значною мірою розширив сферу застосування звернень. Так, згідно зі статтею 1 цього Закону «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..». Тобто коло суб'єктів, яким може бути направлено звернення, значно більше ніж у статті 40 Конституції і значна частина з них є юридичними особами приватного права, які не входять до складу публічної адміністрації і не залучені до публічного адміністрування на підставі делегування або наділення владними повноваженнями.

Таким чином Конституція надала громадянину право на звернення, яке слугує більш ефективному захисту приватних інтересів особи у відносинах з публічною адміністрацією, а також забезпечення пропорційності при реалізації приватних та публічних інтересів. В той час, як звернення, передбачене Законом «Про звернення громадян», є більш широкою категорією, каналом зв'язку між громадянином та іншими суб'єктами правовідносин (державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, громадськими організаціями, тощо) і не обов'язково пов'язане зі сферою публічного адміністрування. У низці випадків законодавець покладає на одну приватну особу обов'язок за власний кошт і, можливо, собі на шкоду, розглядати звернення іншої приватної особи. Очевидно, що такий стан справ порушує принцип рівності перед законом (між приватними особами), а опосередковано і принцип верховенства права.

Ця хиба стала очевидною досить давно і нині триває процес її усунення.

Перший крок у цьому напрямку був здійснений 17.02.2022, шляхом прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Ним було внесено зміни до Закону «Про звернення громадян», зокрема стаття 12 викладена у новій редакції. Нині її друга частина звучить так: «Якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України». А оскільки до предмету регулювання Закону «Про адміністративну процедуру» належать майже всі відносини між приватними особами та публічною адміністрацією, то предмет регулювання Закону «Про звернення громадян» істотно зменшився. По суті він охоплює три групи відносин: (а) звернення фізичної приватної особи до юридичної приватної особи; (б) звернення до будь-яких суб'єктів у формі пропозиції (зауваження), себто таке звернення, в якому висловлюються думки та рекомендації, однак не йдеться про права; (в) петиції.

Отже можна стверджувати, що з 15.12.2023 переважна більшість звернень, про які йдеться у статті 40 Конституції України, подається згідно із Законом «Про адміністративну процедуру». Зв'язок цієї конституційної норми із Законом «Про звернення громадян» зберігся тільки у сфері подачі петицій.

Заключним кроком реформування сфери звернень має стати ухвалення Верховною Радою Закону «Про звернення». Нині відповідний законопроект №11082 від 13.03.2024 прийнятий за основу та перебуває на стадії доопрацювання. Згідно з законопроєктом суб'єктами розгляду звернень виступають лише державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а в окремих випадках - інші суб'єкти, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічного адміністрування.

Після ухвалення вказаного Закону система звернень прийде у відповідність зі статтею 40 Конституції. Під зверненнями ми будемо розуміти канал зв'язку між громадянським суспільством та публічною адміністрацією, який використовується перед усім для реалізації прав та законних інтересів приватних осіб, коли для цього необхідна участь адміністративних органів, а також для забезпечення пропорційності між публічними та приватними

інтересами. При чому звернення розділяться на дві групи: (а) розгляд та вирішення яких веде до настання прямих юридичних наслідків (заяви та скарги, що вирішуються згідно Закону «Про адміністративну процедуру»); (б) розгляд яких не веде до настання юридичних наслідків або ж може вести до них опосередковано (пропозиції, петиції, тощо, які вирішуються згідно з іще не прийнятим законом «Про звернення»). Правове підґрунтя для звернень до юридичних осіб приватного права, в тому числі громадських організацій, після ухвалення нового Закону зникне. Тобто нині (принаймні під час законотворчого процесу) законодавець розділяє думку стосовно того, що покладення на громадську організацію зобов'язання щодо надання відповідей на запити громадян є принаймні безпідставним.

Таким чином відповідаючи на питання 1 маємо зазначити таке.

- *Ст. 40 Конституції України надає право громадянину подавати звернення до державних органів та інших суб'єктів публічної адміністрації, однак у ній не йдеться про можливість подачі звернень до громадських організацій. Винятки можливі лише у випадках, коли громадська організація виконує функції публічної адміністрації, однак для цього необхідні конкретні і чітко визначені юридичні підстави.*
- *Слід зважати, що з 15.12.2023 переважна більшість звернень (заяви, скарги, клопотання) повинні бути подані та розглянуті в порядку, визначеному Законом «Про адміністративну процедуру».*
- *Право громадян подавати звернення громадським організаціям та обов'язок таких організацій їх розглядати, встановлений Законом «Про звернення громадян», жодним чином не пов'язаний з конституційним правом на звернення, закріплене у ст. 40 Конституції. Більше того, покладення такого обов'язку на громадську організацію порушує принцип рівності перед законом і, опосередковано, принцип верховенства права.*
- *Існуючий недолік законодавства відомий і нині триває процес його усунення, який буде завершений після прийняття Закону «Про звернення» та втрати чинності Законом «Про звернення громадян».*

5. Чи відповідає вимозі юридичної визначеності термін «законні вимоги Уповноваженого», використаний у статті 188-40 Кодексу?

Вимога юридичної визначеності згідно з позицією Венеційської комісії є однією з складових принципу верховенства права. Конституційний суд України неодноразово звертався до цієї категорії і в юридичній спільноті склався більш-менш сталий підхід до її змісту. Так, можна стверджувати, що правова природа визначеності вимагає від правової норми: (а) чіткості; (б) зрозумілості; (в) однозначності; (г) прогнозованості (передбачуваності у застосуванні).

Стаття 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі-КУпАП) передбачає відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Вона є чіткою (передбачає відповідальність за невиконання вимог конкретного суб'єкта); зрозумілою (у нормі не використовується жодне слово чи словосполучення, розуміння яких вимагало б спеціальних знань); однозначною (обсяг припису незначний, і в його межах чітко описано один можливий варіант протиправної поведінки, який може бути скоєний двома різними суб'єктами: посадовою особою, громадянином - суб'єктом підприємницької діяльності); прогнозованою (невиконання вимог Уповноваженого, за умови законності останніх, передбачає настання негативних наслідків в межах, встановлених санкцією статті).

Разом з тим слід нагадати, що стаття 188-40 КУпАП є бланкетною нормою, тобто такою, що відсилає до іншого нормативного акту. В КУпАП досить багато бланкетних норм і вони відсилають нас як до інших законів, так і до підзаконних актів чи актів органів місцевого самоврядування. При чому слід мати на увазі, що нормативний акт, до якого відсилає конкретна стаття особливої частини КУпАП, може зазнавати істотних змін, бути заміненим іншим нормативним актом, змінити рівень юридичної сили, тощо. Такі зміни не впливають на сутність самої бланкетної норми, її зрозумілість та юридичну визначеність.

В нашому випадку стаття 188-40 КУпАП вказує на те, що відповідальність настає за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідь на питання які саме законні вимоги може ставити

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини можна знайти в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», зокрема у статтях 13 – 19. Крім того, пункт 14 частини першої статті 13 передбачає, що Уповноважений може здійснювати і інші повноваження, визначені законом.

Таким чином відповідаючи на питання 5 маємо зазначити таке.

Текст статті 188-40 КУпАП повністю відповідає вимозі правової визначеності. Разом з тим слід зважати, що наведена в ній правова норма є бланкетною і відсилає нас до іншого Закону, який, у свою чергу, зазначає, що закріплений у ньому перелік повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не є вичерпним. Однак якість норм, до яких нас відсилає ст. 188-40 КУпАП, не може негативно вплинути на рівень її правової визначеності

Щодо того чи відповідають вимозі юридичної визначеності положення розділу 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», то, з одного боку, таке питання виходить за межі поставленого запитом, а з іншого - за межі предмету відання кафедри адміністративного права.

Науково-правову позицію з приводу конституційності статті 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення, підготували: к.ю.н., доцент Зима О.Т., , к.ю.н, асистентка Битяк О.В.

Завідуючий кафедрою
адміністративного права,
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор **Володимир ГАРАЩУК**

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

inbox@ccu.gov.ua

Від: Канцелярія НЮУ ім. Ярослава Мудрого <kancel@nlu.edu.ua>
Надіслано: 6 грудня 2024 р. 14:36
Кому: Управління документального забезпечення КСУ
Тема: висновок
Вкладення: наук.позиція_Совгирі О..pdf

Доброго дня! Направляємо відповідь на лист від 12.11.2024 р. № 366-005-16/4698.

З повагою
Відділ діловодства та архіву
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Конституційний Суд України
16 / 2038 від 09.12.2024

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

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

06.01.2025 № 125-01-1424
На № 366-005 від 12.11.2024
– 16/4698

Судді
Конституційного Суду України
Ользі СОВГИРІ

Шановна Ольго Володимирівно!

У відповідь на Ваш запит від 12.11.2024 № 366-005-16/4698 фахівцями кафедр 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»

Додаток на 19 (дев'ятнадцяти) аркушах

З повагою

В.о. ректора **Юрій БАРАБАШ**

Слінько Тетяна
(050) 698 28 42
Ткаченко Євген
(098) 383 89 10

Конституційний Суд України
16 / 11 від 07.01.2025

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

стосовно 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 Згідно з ч. 4 ст. 59 Закону України «Про Конституційний Суд України» лист судді Конституційного Суду України О. Совгирі висловити позицію щодо конституційної скарги Матвійчук О. В. щодо 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

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;

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;

Конституційний Суд України
16 / 11 від 07.01.2025

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

Щодо відповідей на поставлені у листі питаннях, то вважаємо :

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?»*

Відповідно до 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. Тобто відповідно до Основного Закону адресантами звернення є органи публічної влади та їх посадові та службові особи. Разом з тим у ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» встановлюється, що поряд вище зазначеними адресантами суб'єкти звернення можуть також звернутися й до 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. Як бачимо, цей Закон порівняно з Конституцією значно розширив сферу правового регулювання звернень на практично все коло правоздатних фізичних та юридичних осіб[1]. Чи порушує положення Закону про можливість звернення, крім органів публічної влади, ще й до об'єднань

[1] Крупчан О.Д. Стаття 40. Конституція України / [рекол. : Р.О. Стефанчук (співголова), О. В. Петришин (співголова), Ю. Г. Барабаш та ін. ; вступ. сл. В. Зеленського] за заг. ред. Р. О. Стефанчука й О. Ф. Петришина ; Нац. акад. прав. наук України ; Конст. Суд України. – Харків : Право, 2024. С. 299.

громадян, підприємств, установ і організацій, а також медіа. Вважаємо, що ні, оскільки слід погодитися з авторами коментаря до Закону України «Про звернення громадян» в тому, що така можливість не може розцінюватися як така, що не відповідає чи порушує вимоги Основного Закону. Це обґрунтовується загальним принципом правового регулювання суспільних відносин приватного сектору – «дозволено те, що не заборонено законом. Цілком допустимим виявляється передбачення законом України певних прав громадян, що не визначені в Конституції, за умови, що така правова норма не вступає у протиріччя із законодавчо визначеними заборонами та іншими нормами законів та Конституції. Саме тому, автори коментаря приходять до висновку, що «ця правова конструкція є правомірною, виходячи безпосередньо з норм Конституції України, у ст. 22 якої встановлено, що права і свободи, закріплені в Конституції України, не є вичерпними. Крім того, при прийнятті в подальшому законів, вказані права на звернення до суб'єктів, які не зазначені в ст. 40 Основного Закону, не можуть бути звужені, оскільки це буде суперечити ст. 22 Основного Закону»[2].

Крім того, Верховний Суд в своїй постанові від 31.10.2019 у справі № 813/1960/18 підкреслив, що суб'єктами реалізації конституційного права звернення крім громадян є громадські організації та їх керівники. Вказавши, «що ст. 12 Закону № 393/96-ВР визначено дію цього Закону, яка не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до судових рішень», Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про виконавче провадження», відтак зазначена норма не містить обмежень щодо поширення дії цього закону на звернення громадських організацій та їх

[2] Закон України «Про звернення громадян»: науково-практичний коментар, судова практика, зразки документів / М. Г. Коротюк, О. В. Коротюк, С. М. Лисенко. – К. : ОВК, 2017.

керівників. Колегія суддів відхилила доводи скаржника щодо неможливості розгляду звернення позивача в рамках Закону № 393/96-ВР, оскільки Конституція України наділяє всіх правом на звернення, а враховуючи відсутність у чинному законодавстві нормативно-правового акту, який би регулював питання щодо розгляду звернень громадських організацій, а також з огляду на те, що громадська організація є інституцією, яка діє від імені та в інтересах своїх членів (зокрема, громадян України), реалізує їхні права, сприяє у захисті прав громадян України та у відновленні таких прав у разі їх порушення»[3].

Аналіз конституційних текстів демократичних держав щодо формулювання права на звернення (петиції), показує, що реалізація цього права пов'язана перш за все з публічної сферою, тобто сферою діяльності органів публічної влади.

Право на звернення декларується як право людини у Конституції Латвійської Республіки. Відповідно до ст. 104 Конституції республіки кожен має право звертатися до державних установ чи установ самоврядування з заявами (submissions) та отримати відповідь по суті та латвійською мовою. Більш детально процедура отримання та розгляду звернень регламентована в Законі Латвійської Республіки «Про звернення/подання», що визначає порядок, за яким приватна особа може подати, а установа чи приватна особа, яка виконує функції державного управління, розглядає подання, що містить заяву, скаргу, пропозицію або питання в межах компетенції установи та надає відповідь на нього, а також встановлює порядок, за яким установа повинна приймати відвідувачів[4].

Тобто, як бачимо, в законі Латвійської Республіки коло суб'єктів, до яких може звернутися громадянин з зверненням, теж ширше за коло, передбачене Основним Законом, оскільки вони можуть звернутися ще й до

---

[3] Постанова Верховного Суду від 31.10.2019 у справі № 813/1960/18 URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/85323793

[4] Міжнародний досвід законодавчого регулювання права громадян на звернення. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/29055.pdf

установ та приватних осіб, але у зв'язку з виконанням ними функцій державного управління.

Відповідно до ст. 63 Конституції Республіки Польщі кожен має право подати звернення/петиції, пропозиції та скарги в інтересах суспільства, у власних інтересах або інтересах іншої особи за її згодою до державних органів чи до організацій та громадських інституцій у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків, передбачених в галузі державного управління. В Конституції вказано, що процедури розгляду петицій, пропозицій і скарг повинні бути визначені законом.

Відповідно до ст. 27 Конституції Словацької Республіки кожен має право самостійно звертатися із запитами, пропозиціями, скаргами, що стосуються питань державного чи іншого загального характеру до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону Про Право подання петиції кожен має право самостійно або спільно з іншими звертатися до органів державної влади із запитами, пропозиціями та скаргами стосовно питань, що становлять державний або інший суспільний інтерес.

Ст. 18 Конституції Чеської Республіки гарантує право на подання петиції (запит, пропозиція, скарга). Закон Про Право на петицію - кожен має право самостійно або спільно з іншими звертатися до державних органів із запитами, пропозиціями та скаргами (žádostmi, návrhy a stížnostmi) у питаннях, що становлять державний чи інший загальний інтерес у межах компетенції цих органів[5].

Як бачимо, у проаналізованих конституціях європейських країн серед суб'єктів, до яких можуть звернутися громадяни зі зверненнями, перш за все вказуються органи державної влади та муніципального самоврядування. Крім того, такими суб'єктами можуть бути і громадські організації та

---

[5] Міжнародний досвід законодавчого регулювання права громадян на звернення. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/29055.pdf

приватні особи, але не з будь-яких питань, а лише у зв'язку виконанням ними функцій у сфері державного управління (Латвія, Польща).

Право на звернення слід розглядати як одну з ключових форм громадського контролю за владою. В цьому аспекті воно є схожим з правом на доступ до публічної інформації. Основним способом реалізації якого є інформаційний запит. В чому різниця у цих правах. Сутність звернення людини полягає у тому, що його слід розглядати як форму комунікативної взаємодії особи та держави, яка здійснюється через подання усного або письмового індивідуального або колективного повідомлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів та інших, уповноважених на це суб'єктів, про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів. Тобто при реалізації права на звернення суб'єктом надання інформації у вигляді заяви, пропозиції чи скарги є відповідна особа. При реалізації права на доступ до публічної інформації через інформаційний запит суб'єктом надання інформації є розпорядники публічної інформації, перш за все органи публічної влади. Разом з тим за своєю сутністю ці права є дуже схожими. Саме тому для з'ясування юридичної природи права на звернення в контексті можливості осіб звертатися до громадських організацій, слід проаналізувати законодавчий механізм реалізації права на доступ до публічної інформації.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», до «публічної» належить інформація, яка знаходиться "у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом".

Розпорядники публічної інформації: 1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші

суб'єкти; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором; 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями.

Крім того, розпорядниками публічної інформації можуть бути також суб'єкти приватного права щодо інформації про їх діяльність, яка прирівнюється до публічної інформації (про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища; інформація, що становить суспільний інтерес).

Тобто розпорядниками публічної інформації крім органів публічної влади, можуть бути особи приватного права у разі якщо вони по-перше, фінансуються з державного та місцевого бюджетів щодо інформації про використання бюджетних коштів; по-друге, якщо вони виконують за законом чи договором делеговані владні повноваження щодо інформації пов'язаної з виконанням їх обов'язків; по-третє, якщо вони володіють інформацією про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; по-четверте, іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

Що стосується останнього випадку, то визнання інформації з обмеженим доступом суспільно необхідною гарантує звільнення від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом та можливість поширення такої інформації без згоди її власника.

Відповідно до ч. 2 ст. 29 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;

свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

У законодавстві не має чіткого переліку видів інформації, що може бути предметом суспільного інтересу, та не визначається її характер. Тобто чи є інформація суспільно необхідною має встановлюватися правозастовувачем з врахуванням індивідуальних обставин у кожному конкретному випадку. На цьому аспекті наголошує і Європейський суд з прав людини у своєму Рішенні у справі «Угорський гельсінський комітет проти Угорщини» від 8 листопада 2016 р. (п. 162), вказавши що визначення того, що може являти собою предмет громадського інтересу, буде залежати від обставин кожного конкретного випадку. На думку Суду суспільний інтерес відноситься до питань, які впливають на громадськість в такій мірі, в якій вона може законно проявляти інтерес до них, які привертають увагу або які відносяться до цього в значній мірі, особливо в тій частині, в якій вони впливають на добробут громадян або життя громади. Це також відноситься до питань, які здатні породжувати значні суперечки, які стосуються важливої соціальної проблеми або які пов'язані з проблемою, до якої громадськість мала б інтерес, якщо б володіла такою інформацією.

Більш детально на прикладах інформації, яка може вважатися суспільно необхідною зупинився Пленум Вищого адміністративного суду у своїй Постанові «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». Це інформація, яка сприяє : 1) дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідності роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії; 2) з'ясуванню та розумінню причин, які лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службова чи посадова особа; 3) посиленню підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень ; 4) дієвому контролю за надходженням та витрачанням

публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ; 5) запобіганню розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню незаконному особистому збагаченню публічних службовців; 6) захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають; 7) виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх наслідкам; 8) виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб; 9) інформуванню про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо; 10) інформуванню про діяльність та поведінку публічних осіб, тобто осіб, які обіймають посади публічної служби та/або користуються публічними ресурсами, а також, у ширшому значенні, осіб, які відіграють певну роль у громадському житті - в політиці, економіці, мистецтві, соціальній сфері, спорті чи у будь-якій іншій сфері; 11) викриттю недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників; 12) виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою; 13) інноваціям, науковим дослідженням; 14) економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям; 15) виявленню фактів введення громадськості в оману.

Таким чином, юридична природа права на звернення, закріпленого ст. 40 Основного Закону, може бути визначено як встановлена Конституцією можливість кожного направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, а останні в свою чергу зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Тобто адресантами звернення є перш за все суб'єкти, що здійснюють публічно-владні повноваження (органи публічної влади, їх посадові та службові особи). Разом з тим як конституційне законодавство зарубіжних демократичних країни та національне законодавство про звернення громадян, а також законодавство про право доступ до публічної інформації, яке є схожим за своєю юридичною природою з правом на петиції, показує, що звернення можуть бути адресовані і до громадських організацій та приватних осіб щодо виконання ними функцій публічно-владного характеру (державного управління), якщо на них це покладено законом чи договором; а також якщо звернення стосується інформації, що становить суспільний інтерес та знаходиться у володінні відповідної громадської організації.

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;*

При відповіді на це питання слід виходити з наступного.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання - це 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 своєму Рішенні від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 Конституційний Суд України зазначив, що суспільне життя в Україні грунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частини перша, четверта статті 15 Конституції України). Враховуючи те, що право на свободу об'єднання є одним з основних політичних прав громадян, принцип

багатоманітності суспільного життя є відправним у визначенні засад реалізації цього конституційного права і становлення інститутів громадянського суспільства, складовою якого є різноманітні об'єднання громадян, що представляють певні ідеологічні та інші погляди, інтереси різних соціальних груп та індивідів.

Конституційний Суд України в Рішенні від 6 червня 2019 року № 3-р/2019 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.

Таким чином, метою створення громадських організацій є сприяння здійсненню та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Тобто за своєю юридичною природою громадські організації є суб'єктами перш за все приватно-правових, а не публічно-правових відносин, які створені та діють відповідно до Закону на засадах автономності та самоврядності, яка передбачає право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом. Крім того, громадська організація є інституцією, яка діє від імені та в інтересах своїх членів (зокрема, громадян України), реалізує їхні права, сприяє у захисті прав громадян України та у відновлені таких прав у разі їх порушення.

Що стосується обсягу виконання громадськими організаціями із покладеним на них законодавством України обов'язком давати відповідь на звернення громадян.

Виходячи з відповіді на попереднє питання та аналізу національного законодавства про право на звернення прийшли до висновку, що конституційне законодавство зарубіжних демократичних країни та національне законодавство про звернення громадян, а також законодавство про право доступ до публічної інформації, яке є схожим за своєю юридичною природою з правом на петиції, звернення можуть адресовані і до громадських організацій та приватних осіб щодо виконання ними функцій публічно-владного характеру (державного управління), якщо на них це покладено законом чи договором. Тобто якщо їх певна діяльність фінансуються з державного та місцевого бюджетів, якщо вони виконують за законом чи договором делеговані владні повноваження; якщо їх діяльність пов'язана з інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону «Про звернення громадян» органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Тобто особа може звернутися з заявою до громадського об'єднання, до повноважень яких відповідно до статуту належать розгляд заяв.

Таким чином, обсяг обов'язку надавати відповідь на звернення громадян у органів публічної влади значно ширше ніж у громадських організацій, адже відповідно до ст. 6 та ст. 19 Основного Закону вони мають діяти в межах лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

передбачені Конституцією та законами України. Тобто вони мають надавати відповіді на звернення щодо всіх повноважень, які вони виконують відповідно до Конституції України та законів.

Що стосується обов'язку громадських організацій надавати відповідь на звернення громадян, то, як вже зазначалося, вони діють як самоврядні інститути громадянського суспільства в межах своїх завдань, передбачених статутом, та не повинні допускати дій, які заборонені ст. 37 Конституції України. Саме тому обов'язок громадських організацій надавати відповідь на звернення може бути пов'язаний з виконанням публічних повноважень (ця діяльність фінансується з державного або місцевого бюджету, або це делеговані повноваження відповідно до закону або договору), або пов'язаний з суспільно значущою інформацією.

Саме тому обсяг обов'язку надавати відповідь на звернення громадян у органів публічної влади та громадських організацій є різним.

Що стосується проблеми чи є контроль держави за дотриманням цього обов'язку надмірним втручанням у діяльність громадських організацій. Вважаємо, що по-перше, забезпечення реалізації права на звернення передбачає здійснення відповідного контролю з боку уповноважених органів державної влади щодо надання своєчасних відповідей вказаними у національному законодавстві адресантами, в тому числі і громадськими організаціями; по-друге, відповідно до ст. 19 Основного Закону, такий контроль має бути передбачений Конституцією або законами; по-третє, такий контроль не повинен порушувати принцип самоврядності та самостійності громадських організацій, яка гарантується демократичною державою. Адже відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" (справа про молодіжні

організації) від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001 «обов'язком правової держави є, зокрема, невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність самого об'єднання, "за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей" (частина перша статті 36 Конституції України). Тим самим Конституція України встановила межі втручання держави в реалізацію права громадян на свободу об'єднання. Пункт 11 частини першої статті 92 Конституції України передбачає, що виключно законами визначаються "засади утворення і діяльності... об'єднань громадян". Інші (що не є найбільш загальними) питання реалізації права на свободу об'єднання в громадянському суспільстві не підлягають державному регулюванню і мають вирішуватися на вільний розсуд його членів».

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*

Відповідно до ст. 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» сферою застосування 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.

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.

Одним з актів реагування омбудсмана є його подання, яке вноситься в тому числі і до 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 (ст. 15 Закону).

Як бачимо законодавство про юридичний статус омбудсмана надає йому можливість здійснювати контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина іншими суб'єктами, крім органів публічної влади та їх представників, зокрема громадськими організаціями, але він не повинен порушувати принцип автономності та самоврядності інститутів громадянського суспільства.

Що стосується контролю за дотриманням громадськими організаціями права громадян на звернення, то він має здійснюватися в межах, передбаченого законодавством для реалізації права на доступ до публічної інформації, а саме розповсюджуватися лише на діяльність щодо виконання громадськими організаціями делегованих публічних повноважень органів публічної влади, якщо вони отримують фінансування з державного та місцевого бюджетів, а також якщо це стосується суспільно значущої інформації.

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.*

Здійснювати парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини Уповноважений має виходячи з положень ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; а також положень ст. 22 Основного Закону, про те, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Тобто каталог прав людини і громадянина не обмежується лише положеннями Конституції України.

Що стосується питання про те, «Чи має Уповноважений право згідно з оспорюваними в конституційній скарзі положеннями під час здійснення парламентського контролю діяти у спосіб, безпосередньо не визначений Конституцією України»? Відповідно до положень ч. 2 ст. 19 Основного Закону як орган державної влади має діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені як Конституцією, так законами України. Перелік повноважень Уповноваженого передбачений ст. 13 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», який не є вичерпним, оскільки визначено, що він виконує й інші повноваження передбачені законом (п. 14). Так, наприклад, Законом «Про національні меншин (спільноти) України» омбудсман здійснює парламентський контроль за додержанням права національних меншин (спільнот) на використання мов національних меншин (спільнот) (п. 13 ст. 10). Тобто спосіб реалізації повноважень Уповноваженим не обмежується лише Конституцією, а й визначається у законодавстві про юридичний статус омбудсмана та інших законах, в яких встановлюються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина.

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

Відповідаючи на це питання маємо виходити з наступного.

Парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини має здійснюватися відповідно до засад правової держави та верховенства права, що означає перш за все законність, юридична визначеність та передбачуваність, заборона свавілля[6]. На думку експертів Венеційської комісії Законність (панування закону) поширюється на суб'єктів публічного та приватного характеру. Суб'єкти владних повноважень повинні бути уповноважені на свої дії та діяти в межах наданих Конституцією і законами повноважень, а також чітко дотримуватися норм міжнародного права тощо. Юридична визначеність передбачає обов'язкову публікацію законів, тобто їх доступність, точність і чіткість їх змісту, неприпустимість зворотної дії закону, мінімізацію дискреційних (тобто таких, які застосовуються на власний розсуд) повноважень влади (особливо виконавчої), остаточність рішень національних судів, послідовність судової практики, передбачуваність наслідків виконання законів. Юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна дотримуватись взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття «законних очікувань»). Заборона свавілля не виключає дискреційних повноважень, які є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, але передбачає, що ці повноваження не мають здійснюватися у свавільний спосіб[7].

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, який вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини)[8]. Отже, принцип правової визначеності вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості,

---

[6] Верховенство права. Доповідь № 512/2009, схвалена Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року. *Право України*. 2011. № 10. С. 168-184.

[7] Конституційне право країни : підручник / [Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.] ; за заг. ред. Т. М. Слінько : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава удрого. – 2ге вид., перероб. й допов. – Харків : Право, 2024. – С. 144.

[8] Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту».

однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільності становища людини. По-перше, відсутність правової визначеності уможливлює довільне трактування правових норм у правозастосовній практиці з боку суб'єктів владних повноважень, а це може призвести до сваволі. По-друге, особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини)[9]. Отже, принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда. Зазначеного можна досягти лише шляхом законодавчого закріплення якісних, зрозумілих норм[10].

Вважаємо, що категорія «законні вимоги», що вказується у тексті статті 188-40 КУпАП, означає, що такі вимоги перш за все мають бути видані в межах повноважень Уповноваженого, встановлених Конституцією та законами України. Разом з тим санкція цієї статті включає можливість накладання штрафу на посадових осіб та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності, а не на керівників громадських організацій. Що стосується вказівок громадським організаціям щодо виконання ними обов'язку, передбаченого законодавством про звернення громадян, то вони не можуть порушувати принцип автономії та самоврядності громадських організацій та стосуватися лише тієї діяльності,

---

[9] Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII.

[10]«абз. третій п. п. 3.3 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року № 3-р/2019; пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019

виконуючи яку вони повинні надавати відповідь на громадянські петиції відповідно до завдань свого статуту.

Висновок підготовлено професоркою кафедри конституційного права України Тетяною Слінько, доцентом кафедри конституційного права кандидатом юридичних наук Євгенієм Ткаченко.

В. о зав. кафедри
конституційного права України **Євген ТКАЧЕНКО**

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

inbox@ccu.gov.ua (1)

Від: Канцелярія НЮУ ім. Ярослава Мудрого <kancel@nlu.edu.ua>
Надіслано: 7 січня 2025 р. 11:58
Кому: Управління документального забезпечення КСУ
Тема: висновок
Вкладення: висновок на скаргу Матвійчук О.В..pdf

Доброго дня! Направляємо відповідь на лист від 12ю11ю2024 р. № 366-005-16/4698.

З повагою
Відділ діловодства та архіву
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Конституційний Суд України
16 / 11 від 07.01.2025