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

Директорові
Інституту держави і права
імені В.М. Корецького
Національної академії наук України

СКРИПНЮКУ О. В.

Шановний Олександре Васильовичу!

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

Конституційний Суд України
366 -005 -16/4700 від 13.11.2024
G:\2024\Suddi\List\443.docx

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.

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

З повагою

суддя-доповідач **Ольга СОВГИРЯ**

НАЦІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
ІМЕНІ В.М. КОРЕЦЬКОГО**
01001, Україна, м. Київ
вул. Трьохсвятительська, 4
тел. (044) 278 5155
E-mail: idpnanu@gmail.com

NATIONAL
ACADEMY OF SCIENCES OF UKRAINE
**KORETSKY INSTITUTE
OF STATE AND LAW**
4, Triokhsviatytelska str.,
01001, Kyiv, Ukraine
tel. (044) 278 5155
E-mail: idpnanu@gmail.com

10.12.2024 № 126/455
на №_____

Судді Конституційного Суду України

СОВГИРІ О. В.

Шановна Ольга Володимирівно!

При цьому надсилаємо Висновок щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 188-40 КУпАП та статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», підготовлений науковими співробітниками Інституту.

Додаток: на 11 арк.

**Директор Інституту,
академік НАПрН України** **Олександр СКРИПНЮК**

Конституційний Суд України
16 / 2096 від 17.12.2024

ВИСНОВОК

щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 188-40 КУпАП та статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

До Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України надійшов лист судді Конституційного Суду України О.В. Совгирі (вх. № 126/405 від 14 листопада 2024 р.) з проханням висловити позицію стосовно конституційної скарги Матвійчук О.В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 188-40 КУпАП та статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

По суті вказаних у листі питань, вважаємо за можливе надати наступні відповіді:

1) щодо правової природи права на звернення – статтею 40 Конституції України передбачено всезагальне суб'єктивне право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Водночас на суб'єктів, до яких можуть направлятися ці звернення, покладено юридичний обов'язок розглянути такі звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Також вищезазначена стаття Основного Закону України містить вичерпний перелік суб'єктів, яким можуть бути адресовані такі звернення і які є носіями кореспондуючого обов'язку надати відповідь на них.

Натомість Закон України «Про звернення громадян» не лише конкретизує процедурні аспекти реалізації права на звернення, однак і містить розширений перелік суб'єктів, до яких мають право звернутися громадяни України, а також особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території.

Конституційний Суд України
16 / 2096 від 17.12.2024

Співставлення змісту права, наданого Конституцією, й права, наданого Законом, дає можливість вказати, що вони не є цілком тотожними за змістом: нормами Конституції та Закону передбачені різні суб'єкти, до яких можна подавати звернення і на які покладено обов'язок надавати відповідь на останні (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та ***службові особи*** (ст. 40 Конституції) – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, ***об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, медіа***, посадові особи цих органів (ст. 1 Закону України «Про звернення громадян»)).

Водночас стаття 22 Конституції України передбачає, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

На цьому наголошує і сам Конституційний Суд, відзначаючи, що гарантовані Конституцією України права і свободи людини не зведено лише до тих, що містяться в тексті Основного Закону України *(абз. 3 пп. 3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 червня 2022 року № 5-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Абрамовича Олексія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України (щодо дискримінації у реалізації права на житло)*.

Разом з тим, Конституційний Суд України під час тлумачення змісту статті 40 Основного Закону вказує на те, що реалізація особою визначеного у статті 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб являє собою заснований на осмисленому волевиявленні її акт ***вступу у правовідносини*** (шляхом особистого звернення чи

направлення письмового звернення за передбаченими законом правилами компетенції, із зазначенням у ньому прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання, викладенням суті порушених питань, підписаного та складеного відповідно до вимог, закріплених у статті 5 Закону) ***із зазначеними суб'єктами публічної влади*** для досягнення певної мети *(абз. 6 п. 6 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України „Про звернення громадян" (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018)*. Тобто Судом зміст зазначеного права розглядається у розрізі правовідносин між особою та суб'єктами публічної влади.

Закон України «Про громадські об'єднання» у частині 1 статті 1 визначає громадське об'єднання як 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. Себто ***метою діяльності громадських об'єднань*** визначається здійснення та захист прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

При цьому громадська організація як одна з двох можливих організаційно-правових форм утворення громадських об'єднань є об'єднанням, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи (частина 3 статті 1 Закону).

Одним з принципів утворення й діяльності громадських об'єднань є прозорість, відкритість та публічність (пункт 6 частини 1 статті 3 Закону України «Про громадські об'єднання»). Виходячи з норми цього ж Закону,

прозорість, відкритість передбачає право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що ***громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність*** (частина 7 статті 3).

Частиною 4 статті 3 цього ж Закону передбачено, що громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом.

Разом з тим, статтями 21 та 22 Закону України «Про громадські об’єднання» передбачається право останніх брати участь, прямо чи опосередковано, в управлінні державними справами, іншим чином взаємодіяти з органами публічної влади:

- брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (пункт 4 частини 2 статті 21 Закону);

- брати участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності (пункт 5 частини 2 статті 21 Закону);

- громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створена ним юридична особа (товариство, підприємство) може бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону (частина 3 статті 21 Закону);

- органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати

громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань (частина 3 статті 22 Закону).

Виходячи із зазначеного вище, варто відзначити, що з одного боку громадські об'єднання мають право й водночас обов'язок інформувати громадськість про свої мету (цілі) та діяльність. Однією з форм реалізації передбаченого права є змога вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі) (пункт 1 частини 1 статті 21 Закону), а формою реалізації цього обов'язку виступає надання відповідей на звернення громадян (стаття 1, стаття 11 Закону України «Про звернення громадян»).

При цьому, відповідно до згаданої статті 11 Закону України «Про звернення громадян», одержані об'єднаннями громадян звернення із зауваженнями і пропозиціями щодо їх діяльності розглядаються цими об'єднаннями та їх органами відповідно до статутів об'єднань, а заяви і скарги на ущемлення чи порушення ними прав громадян – згідно з Законом.

Тобто передбачається певна специфіка щодо особливостей розгляду громадськими об'єднаннями звернень громадян, на основі якої й вибудовується законодавча модель взаємодії громадян з громадськими об'єднаннями в частині наданнями останніми відповідей на звернення.

2) щодо питання «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» – на підставі вище викладеного вбачається за можливе вказати на те, конституційна модель права на звернення в частині направлення таких звернень до громадських організацій має базуватися на чіткій диференціації змісту та обсягу обов'язку щодо надання відповіді на такі звернення залежно від предмету цих звернень. Зміст та обсяг обов'язку громадських об'єднань може виправдано корелювати з тим, що покладений на суб'єктів владних повноважень, лише в тій частині, яка стосується діяльності громадських об'єднань з участі в управлінні державними справами (як приклад – в межах їх участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; виконання загальнодержавних програм (проектів, заходів) у межах коштів державної підтримки громадських об'єднань відповідно до підпунктів в), ґ) пункту 9 частини 1 статті 87 Бюджетного кодексу; реалізації контрольно-наглядових повноважень шляхом делегування членів громадської організації до громадських рад з відповідними функціями (Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, стаття 31 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України)).

У таких випадках контроль держави за дотриманням цього обов'язку є цілком виправданим і корелює з особливостями проваджуваної громадськими об'єднаннями діяльністю.

Натомість в інших випадках говорити про співставлення змісту обов'язку щодо надання відповіді громадськими організаціями на звернення громадян із аналогічним обов'язком суб'єктів владних повноважень є недоцільним.

При цьому державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи

місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом (частина 5 статті 22 Закону).

Громадські об'єднання в свою чергу зобов'язані в своїй діяльності керуватися вимогами Конституції та Законів України. А в разі їх порушень, несуть відповідальність, передбачену Законом України «Про громадські об'дання» та іншими законами України (частина 2 статті 31 Закону України «Про громадські об'єднання»).

3) щодо питання «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» – **парламентський контроль –** це особливий різновид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених законодавством України, що дає змогу національному парламентові отримувати необхідну інформацію про виконання обов'язків та здійснення повноважень відповідними органами публічної влади та їх посадовими особами. Він допомагає єдиному органу законодавчої влади України – Верховній Раді, належним чином реагувати на виявлені правопорушення і цим забезпечується конституційна законність та правопорядок у різноманітних сферах вітчизняного державного будівництва. Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки у межах, визначених Конституцією України *(пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про статус народного депутата України" в редакції Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про статус народного депутата України"*

від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 року ***№ 8-рп/2000***).

Здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи (*абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року* ***№ 1-в/2001***).

Відповідно, Верховною Радою України парламентський контроль здійснюється як спеціалізованими органами парламентського контролю, якими виступають Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата, так і забезпечується діяльністю парламентаріїв, парламентських профільних комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, щодо яких воно можливе лише за безпосередньої участі в ньому народних депутатів України. Тому некоректним є протиставлення парламентського контролю Верховної Ради України контролю, який відповідно до своїх повноважень мають здійснювати народні депутати України (*пункт 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про статус народного депутата України" в редакції Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про статус народного депутата України" від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 року* ***№ 8-рп/2000***).

Цим же рішенням Суду передбачено, що народні депутати України мають спеціальний правовий статус (пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України), а їх повноваження, в тому числі щодо здійснення контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо, визначаються Конституцією та законами України (частина четверта статті 76 Конституції України). При цьому формою здійснення повноважень народного депутата України з питань контролю є запит і відповідно до частини першої статті 86 Конституції України «народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності». Таким чином народний депутат України може реалізувати своє право на запит (контрольні повноваження) до відповідного органу чи посадової особи лише на сесії Верховної Ради України, тобто на її пленарних засіданнях (частина друга статті 84 Конституції України), а в окремих випадках тільки за її рішенням, прийнятим за встановленою Конституцією України процедурою (*Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про статус народного депутата України" в редакції Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про статус народного депутата України" від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 року* ***№ 8-рп/2000***).

Такий же підхід повинен мати місце і щодо здійснення парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина іншими суб'єктами, крім органів публічної влади та їх

представників, зокрема громадськими організаціями з уточненням того важливого моменту, що конституційна модель депутатського запиту до громадських організацій має базуватися на чіткій диференціації змісту та обсягу обов'язку щодо надання відповіді на такі звернення залежно від предмету цих звернень, про що ми писали у відповіді на друге питання.

4) відносно питання «чи може Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснювати парламентський контроль за додержанням інших прав і свобод людини і громадянина, крім конституційних, зокрема, чи має Уповноважений право згідно з оспорюваним в конституційній скарзі положенням під час здійснення парламентського контролю діяти у спосіб, безпосередньо не визначений Конституцією України» зазначимо, що становлення України як демократичної, правової, соціальної держави залежить від багатьох чинників і одним з головних є досконалий механізм забезпечення громадянам країни їх прав і свобод. Без його чітко визначених елементів і їх законодавчого врегулювання проголошені права і свободи втрачають сенс. Таким чином, тенденцією конституційно-правового розвитку сучасної Української держави в цьому плані є подальший процес визнання міжнародних стандартів в галузі прав людини, удосконалення національного законодавства у цій сфері, вироблення ефективних правових гарантій реалізації, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина. І інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (у світі його ще називають омбудсманом) виступає одним з ключових факторів створення таких гарантій демократичного розвитку суспільства та реалізації конституційного принципу визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Його запровадження – це об'єктивно існуюча потреба в суспільному та державному контролі у сфері прав людини новими, нетрадиційною правозахисною інституцією і важливий черговий крок у напрямку того, щоб голос громадян з питань захисту їх прав і свобод був

почутий, а їх порушені права і свободи відновлені. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини дозволяє усунути існуючі протиріччя між державою та суспільством, легітимізувати владу, гарантувати громадянам право на «належне управління» з боку органів публічної влади, державних структур шляхом дотримання ними не тільки «букви закону», але й «духу юридичних норм» у сфері прав людини, правил адміністративної етики тощо (*детальніше див.: Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 450 с.*). Звідси можна зробити висновок, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може здійснювати парламентський контроль за додержанням інших прав і свобод людини і громадянина, крім конституційних. В той же час відзначимо, що його діяльність не може протирічити чи не відповідати приписам Конституції України.

5) що ж стосується питання «чи відповідає вимозі юридичної визначеності термін «законні вимоги Уповноваженого», використаний у статті 188-40 Кодексу», то його слід розглядати через призму розуміння цього терміну, який вкладений у інших статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, це ст. ст. 188-2, 188-3, 188-4, 188-6, 188-7, 188-9, 188-10, 188-11, 188-12, 188-13, 188-14, 188-15, 188-16, 188-17, 188-18, 188-19, 188-22, 188-25, 188-26, 188-27, 188-28, 188-29, 188-30, 188-31, 188-32, 188-33, 188-34, 188-35, 188-36, 188-37, 188-38, 188-39, 188-40, 188-42, 188-44, 188-45, 188-46, 188-48, 188-49 (Невиконання законних вимог судді Конституційного Суду України, Колегії суддів, Сенату, Великої палати Конституційного Суду України), 188-50, 188-51, 188-53, 188-54, 188-55, 188-57.

В.о. провідного наукового співробітника
Інституту держави і права імені
В.М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор **Олег МАРЦЕЛЯК**