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

Голові
Верховної Ради України

СТЕФАНЧУКУ Р. О.

Шановний Руслане Олексійовичу!

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 -11/4701 від 13.11.2024
G:\2024\Suddi\List\444.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

РАДА
ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

Конституційний Суд України

ІНФОРМАЦІЯ

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

На лист від 13 листопада 2024 року № 366-005-11/4701

У Конституційному Суді України відкрито конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Матвійчук Олександри В'ячеславівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188[40] Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР (далі – Закон № 776/97-ВР).

Матвійчук Олександра В'ячеславівна пояснює необхідність розгляду поданої конституційної скарги особливим суспільним інтересом до проблеми, що, на її думку, стосується питання розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) під час здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина у спосіб, не передбачений Конституцією України, і наділення Уповноваженого правами, не передбаченими Конституцією України *(с. 2 конституційної скарги)*.

Суб'єкт права на конституційну скаргу зазначає, що розширення повноважень Уповноваженого і наділення його правами, не передбаченими Конституцією України, призводить до порушення низки конституційних норм та принципів і фактично надає право Уповноваженому під час здійснення

Конституційний Суд України
02 / 2056 від 10.12.2024

парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина ініціювати притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб громадських організацій, хоча парламентський контроль Уповноваженого спрямований на контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина з боку представників держави, адже утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави *(с. 2 конституційної скарги)*.

У конституційній скарзі зазначається, що Уповноважений стосовно Громадської організації «Центр громадянських свобод» ініціював проведення перевірки щодо дотримання нею вимог Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (далі – Закон № 393/96-ВР) та склав протокол про адміністративне правопорушення за статтею 188^{40} КУпАП, посилаючись на статтю 101 Конституції України та статтю 22 Закону № 776/97-ВР «Обов'язок співпраці з Уповноваженим».

Крім того, суди першої та апеляційної інстанцій дійшли висновку про винуватість суб'єкта права на конституційну скаргу у вчиненні правопорушення, передбаченого статтею 188^{40} КУпАП.

Натомість суб'єкт права на конституційну скаргу вважає, що повноваження Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційного права громадян на звернення обмежені положеннями статті 40 Конституції України і поширюється виключно на суб'єктів владних повноважень *(с. 5 конституційної скарги)*.

У світлі окресленої у конституційній скарзі правової проблеми на підставі аналізу відповідних положень Конституції та законів України вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

Щодо заявленої невідповідності Конституції України (неконституційності статті) 22 Закону № 776/97-ВР.

Передусім необхідно зазначити, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України та законом *(пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України)*.

При цьому «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 від 14 березня 2001 року № 1-в/2001)*.

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

На розвиток цих конституційних положень законодавцем у статті 1 Закону № 776/97-ВР визначено, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є, зокрема, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню *(пункт 3 частини першої статті 3 Закону № 776/97-ВР)*.

Сферою застосування Закону № 776/97-ВР 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 Закону № 776/97-ВР 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 *(стаття 2 Закону № 776/97-ВР)*.

Отже, парламентський контроль, що здійснюється Уповноваженим, застосовується не тільки до суб'єктів владних повноважень, як помилково зазначає суб'єкт права на конституційну скаргу, а й до юридичних осіб публічного та приватного права, тобто до всіх юридичних осіб.

Принагідно необхідно зазначити, що згідно із статтею 80 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку.

Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права *(абзац перший частини другої статті 81 ЦК України)*.

Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 ЦК України *(абзац другий частини другої статті 81 ЦК України)*.

Громадське об'єднання створюється на підставі установчих документів та вважається створеним з дня його державної реєстрації.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI (далі – Закон № 4572-VI) 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.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка *(частина друга статті 1 Закону № 4572-VI).*

Водночас громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, що може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу *(частини третя та п'ята статті 1 Закону № 4572-VI).*

Громадське об'єднання набуває правоздатності шляхом державної реєстрації юридичних осіб, або громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, результатом якої є офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, та внесення відомостей до Єдиного державного реєстру відповідно до процедури, встановленої Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV.

Таким чином, не можна погодитися із доводами, наведеними в конституційній скарзі, що передбачений статтею 22 Закону № 776/97-ВР обов'язок співпраці громадських об'єднань з Уповноваженим може існувати *лише у рамках реалізації Уповноваженим своїх повноважень щодо здійснення парламентського контролю за захистом прав та свобод людини і громадянина та виключно для контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина суб'єктами владних повноважень.*

У правовому відношенні це означає, що повноваження Уповноваженого у сфері парламентського контролю визначаються як положеннями Конституції України, так і положеннями Закону № 776/97-ВР та поширюються на відносини між юридичними особами публічного та приватного права, а також фізичними особами, які перебувають на території України.

Отже, у контексті справи, що розглядається, необхідно зазначити, що повноваження Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю поширюються також і на громадські об'єднання, які мають статус юридичної особи.

Враховуючи вищезазначене, законодавець мав достатньо правових підстав для належного врегулювання обов'язку співпраці з Уповноваженим в оспорюваній статті 22 Закону № 776/97-ВР.

Відповідно до цієї статті «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

3) розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.

Відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством».

У контексті порушених суб'єктом права на конституційну скаргу питань стосовно повноважень Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційного права громадян на звернення важливо зазначити, що частиною третьою статті 55 Конституції України гарантується право кожного звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого.

Цьому праву кореспондує обов'язок розгляду звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, до Уповноваженого відповідно до Закону № 393/96-ВР *(частина перша статті 17 Закону № 776/97-ВР)*.

Отже, право на звернення є не лише важливим конституційно-правовим засобом захисту, а й однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян.

Частиною першою статті 1 Закону № 393/96-ВР передбачено право громадян звертатися до об'єднань громадян. Водночас у приписі статті 11 Закону № 393/96-ВР зазначено, що одержані об'єднаннями громадян звернення із зауваженнями і пропозиціями щодо їх діяльності розглядаються цими об'єднаннями та їх органами відповідно до статутів об'єднань, а заяви

і скарги на ущемлення чи порушення ними прав громадян – згідно з цим Законом.

Наведені приписи Закону № 393/96-ВР пов'язані із правовим регулюванням різних сфер суспільних відносин, що можуть виникати між громадянами та об'єднаннями громадян, та внормовують порядок взаємодії між ними під час реалізації прав і свобод людини і громадянина, перелік яких відповідно до частини першої статті 22 Конституції України не є вичерпним.

Необхідно зазначити, що відповідно до мотивувальної частини остаточного рішення суду у справі, на яке посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, громадянин звернувся до громадської організації, посилаючись на положення Закону № 393/96-ВР, з проханням надати йому правову допомогу.

Отже, метою подання заяви громадянином є реалізація його конституційного права на професійну правничу допомогу (частина перша статті 59 Конституції України), а також права будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (частина шоста статті 55 Конституції України).

Обов'язок Уповноваженого щодо надання обґрунтованої відповіді на звернення громадянина обумовлював необхідність з'ясування обставин справ, викладених у зверненні до громадської організації, що вочевидь за змістом статті 22 Закону № 776/97-ВР є формою співпраці.

Важливо зазначити, що громадські об'єднання утворюються і діють на принципах самоврядності, рівності перед законом, прозорості, відкритості та публічності *(частина перша статті 3 Закону № 4572-VI)*.

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

Можна стверджувати, що у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина громадські організації і держава не протиставлені один одному, а взаємопов'язані спільною метою.

Відповідно до частини другої статті 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Натомість, зокрема, відповідно до пункту 2.1 Статуту Громадської організації «Центр громадянських свобод», (затвердженого черговими загальними зборами Громадської організації «Центр громадянських свобод», протокол № 15 від 10 травня 2022 року) основною метою Громадської організації є сприяння розвитку демократії і поваги до прав людини.

Саме ці обставини обумовлюють правомірність, важливість та актуальність встановленого законодавцем обов'язку співпраці з Уповноваженим громадських об'єднань у контексті реалізації громадськими об'єднаннями своєї статутної мети та напрямів діяльності.

Отже, положення статті 22 Закону № 776/97-ВР не можуть розглядатися як порушення конституційного права громадян на свободу об'єднання, передбаченого статтею 36 Конституції України. Наведене твердження випливає, зокрема, і з юридичної позиції Конституційного Суду України, згідно з якою «держава має створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у політичній, економічній, соціальній, культурній або інших сферах суспільного життя. Водночас об'єднання громадян та їх члени у своїй діяльності зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Конституції України, зокрема її статей 36, 37» *(абзац п'ятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).*

Варто також наголосити на тому, що прохання суб'єкта права на конституційну скаргу стосується визнання неконституційною в цілому норми статті 22 Закону № 776/97-ВР, що регулює питання щодо обов'язку співпрацювати з Уповноваженим не тільки об'єднань громадян а й органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових та службових осіб.

Отже, у разі визнання такою, що не відповідає Конституції України (неконституційною) статті 22 Закону № 776/97-ВР, здійснення Уповноваженим парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина буде нівельовано.

Щодо заявленої невідповідності Конституції України (неконституційності) положень статті 188-40 КУпАП.

Суб'єкт права на конституційну скаргу також порушує питання щодо відповідності вимогам Конституції України положень статті 188^{40} КУпАП.

Відповідно до чинної редакції статті 188^{40} КУпАП відповідальність посадових осіб та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності настає у разі невиконання законних вимог Уповноваженого. Такі законні вимоги випливають з обов'язку виконання Уповноваженим повноважень, що визначені статтею 13 Закону № 776/97-ВР.

Згідно з пунктом 14 статті 13 Закону № 776/97-ВР перелік таких повноважень не є вичерпним і Уповноважений «може здійснювати інші повноваження, визначені законом». Зокрема, відповідно до пункту 8^1 частини першої статті 255 КУпАП протоколи про правопорушення, передбачене статтею 188^{40} КУпАП, мають право складати уповноважені особи секретаріату Уповноваженого або представники Уповноваженого.

Також слід зазначити, що диспозиції аналогічного змісту (щодо невиконання законних вимог у відповідній сфері суспільних відносин) містяться більш ніж у 40 статтях глави 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», а також у розділі XV Кримінального кодексу України «Кримінальні правопорушення проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та кримінальні правопорушення проти журналістів».

Крім того, згідно з інформацією, що міститься в Єдиному державному реєстрі судових рішень, судами з 1 січня 2024 року було розглянуто понад 130 справ за вчинення порушення, передбаченого статтею 188^{40} КУпАП.

Наразі законодавством передбачено механізм усунення виявлених Уповноваженим порушень прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, відповідно до статті 15 Закону № 776/97-ВР актом реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина, зокрема, є подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. Для реалізації зазначених повноважень наказом Уповноваженого від 20 березня 2023 року за № 33.15/23 затверджено Положення про порядок оформлення актів реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Однак необхідно звернути увагу на те, що юридична відповідальність (як адміністративна, так і будь-яка інша), завжди є похідною від відповідного

регулятивного законодавства. Склад адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 188[40] КУпАП, не містить конкретного переліку форм об'єктивної сторони або особливих вказівок щодо застосування терміна «посадова особа» при визначенні суб'єкта зазначеного порушення.

Фактично підстави та умови притягнення до адміністративної відповідальності за цією статтею *залежать виключно від змісту поняття «законні вимоги Уповноваженого», що має розкриватись у відповідному законі*, зокрема у Законі № 776/97-ВР).

Законні вимоги у сфері співпраці з Уповноваженим носять імперативний характер, вичерпно визначені частиною першою статті 22 Закону № 776/97-ВР та передбачають обов'язок співпрацювати з Уповноваженим і подавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

3) розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.

Варто також зазначити, що визнання окремих повноважень та заснованих на них вимог Уповноваженого такими, що відповідають, або такими, що не відповідають вимогам Конституції України, може вплинути на зміст і розуміння поняття «законні вимоги», але не призведе до жодних змін у тексті статті 188[40] КУпАП. Адже наявність інституту Уповноваженого, який наділений правом висувати будь-які *законні* вимоги для здійснення парламентського контролю, є об'єктивною підставою для існування норми про адміністративну відповідальність за невиконання таких вимог.

Принагідно необхідно зазначити щодо необґрунтованості твердження суб'єкта права на конституційну скаргу, що сферою, на яку поширюються вимоги статті 188[40] КУпАП, є виключно захист персональних даних. На думку Матвійчук Олександри В'ячеславівни, її було притягнуто до адміністративної відповідальності за статтею 188[40] КУпАП за невиконання вимог Уповноваженого, а саме – за ненадання відповіді на запити Уповноваженого, не пов'язані з питанням захисту персональних даних.

Такі аргументи не є переконливими, оскільки відповідальність за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних окремо

врегульована статтею 188^{39} КУпАП та стосується фактів неповідомлення або несвоєчасного повідомлення Уповноваженого про обробку персональних даних або про зміну відомостей, які підлягають повідомленню згідно із законом, повідомлення неповних чи недостовірних відомостей.

Таким чином, правовий аналіз питань, порушених у конституційній скарзі, дає підстави стверджувати, що норми статті 22 Закону № 776/97-ВР, а також норми статті 188^{40} КУпАП прийняті на основі і на виконання приписів Конституції України і відповідають Конституції України, у зв'язку з чим відсутні підстави для визнання їх неконституційними.

Руслан СТЕФАНЧУК

ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Стефанчук Руслан Олексійович
Сертифікат: 3FAA9288358EC00304000000F8183100FF17CC00
Дійсний до: 08.01.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
30/7-2024/276933 від 10.12.2024
1740369

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 13:26:42 10.12.2024

Назва файлу з підписом: Документ_1740369.pdf.p7s
Розмір файлу з підписом: 10.5 КБ

Назва файлу без підпису: Документ_1740369.pdf
Розмір файлу без підпису: 562.7 КБ

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

Підписувач: Стефанчук Руслан Олексійович
П.І.Б.: Стефанчук Руслан Олексійович
Країна: Україна
РНОКПП: 2769509430
Організація (установа): Верховна Рада України
Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від Надавача): 12:42:08 10.12.2024
Сертифікат виданий: КНЕДП ДПС
Серійний номер: 3FAA9288358EC00304000000F8183100FF17CC00
Тип носія особистого ключа: ЗНКІ е.ключ ІІТ Алмаз-1К
Серійний номер носія особистого ключа: Не визначено
Алгоритм підпису: ДСТУ 4145
Тип підпису: Кваліфікований
Тип контейнера: Підпис та дані в окремих файлах (CAdES detached)
Формат підпису: З повними даними для перевірки (CAdES-X Long)
Сертифікат: Кваліфікований

Версія від: 2024.11.25 13:00

Паперова копія оригіналу
електронного документа

РАДА
ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

Конституційний Суд України

ІНФОРМАЦІЯ

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

На лист від 13 листопада 2024 року № 366-005-11/4701

У Конституційному Суді України відкрито конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Матвійчук Олександри В'ячеславівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188^{40} Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР (далі – Закон № 776/97-ВР).

Матвійчук Олександра В'ячеславівна пояснює необхідність розгляду поданої конституційної скарги особливим суспільним інтересом до проблеми, що, на її думку, стосується питання розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) під час здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина у спосіб, не передбачений Конституцією України, і наділення Уповноваженого правами, не передбаченими Конституцією України *(с. 2 конституційної скарги)*.

Суб'єкт права на конституційну скаргу зазначає, що розширення повноважень Уповноваженого і наділення його правами, не передбаченими Конституцією України, призводить до порушення низки конституційних норм та принципів і фактично надає право Уповноваженому під час здійснення

Конституційний Суд України
02 / 2071 від 11.12.2024

парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина ініціювати притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб громадських організацій, хоча парламентський контроль Уповноваженого спрямований на контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина з боку представників держави, адже утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави *(с. 2 конституційної скарги)*.

У конституційній скарзі зазначається, що Уповноважений стосовно Громадської організації «Центр громадянських свобод» ініціював проведення перевірки щодо дотримання нею вимог Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (далі – Закон № 393/96-ВР) та склав протокол про адміністративне правопорушення за статтею 188^{40} КУпАП, посилаючись на статтю 101 Конституції України та статтю 22 Закону № 776/97-ВР «Обов'язок співпраці з Уповноваженим».

Крім того, суди першої та апеляційної інстанцій дійшли висновку про винуватість суб'єкта права на конституційну скаргу у вчиненні правопорушення, передбаченого статтею 188^{40} КУпАП.

Натомість суб'єкт права на конституційну скаргу вважає, що повноваження Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційного права громадян на звернення обмежені положеннями статті 40 Конституції України і поширюється виключно на суб'єктів владних повноважень *(с. 5 конституційної скарги)*.

У світлі окресленої у конституційній скарзі правової проблеми на підставі аналізу відповідних положень Конституції та законів України вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

Щодо заявленої невідповідності Конституції України (неконституційності статті) 22 Закону № 776/97-ВР.

Передусім необхідно зазначити, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України та законом *(пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України)*.

При цьому «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 від 14 березня 2001 року № 1-в/2001)*.

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

На розвиток цих конституційних положень законодавцем у статті 1 Закону № 776/97-ВР визначено, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є, зокрема, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню *(пункт 3 частини першої статті 3 Закону № 776/97-ВР)*.

Сферою застосування Закону № 776/97-ВР 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 Закону № 776/97-ВР 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 *(стаття 2 Закону № 776/97-ВР)*.

Отже, парламентський контроль, що здійснюється Уповноваженим, застосовується не тільки до суб'єктів владних повноважень, як помилково зазначає суб'єкт права на конституційну скаргу, а й до юридичних осіб публічного та приватного права, тобто до всіх юридичних осіб.

Принагідно необхідно зазначити, що згідно із статтею 80 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку.

Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права *(абзац перший частини другої статті 81 ЦК України)*.

Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 ЦК України *(абзац другий частини другої статті 81 ЦК України)*.

Громадське об'єднання створюється на підставі установчих документів та вважається створеним з дня його державної реєстрації.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI (далі – Закон № 4572-VI) 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.

Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка *(частина друга статті 1 Закону № 4572-VI).*

Водночас громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, що може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу *(частини третя та п'ята статті 1 Закону № 4572-VI).*

Громадське об'єднання набуває правоздатності шляхом державної реєстрації юридичних осіб, або громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, результатом якої є офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, та внесення відомостей до Єдиного державного реєстру відповідно до процедури, встановленої Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 року № 755-IV.

Таким чином, не можна погодитися із доводами, наведеними в конституційній скарзі, що передбачений статтею 22 Закону № 776/97-ВР обов'язок співпраці громадських об'єднань з Уповноваженим може існувати *лише у рамках реалізації Уповноваженим своїх повноважень щодо здійснення парламентського контролю за захистом прав та свобод людини і громадянина та виключно для контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина суб'єктами владних повноважень.*

У правовому відношенні це означає, що повноваження Уповноваженого у сфері парламентського контролю визначаються як положеннями Конституції України, так і положеннями Закону № 776/97-ВР та поширюються на відносини між юридичними особами публічного та приватного права, а також фізичними особами, які перебувають на території України.

Отже, у контексті справи, що розглядається, необхідно зазначити, що повноваження Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю поширюються також і на громадські об'єднання, які мають статус юридичної особи.

Враховуючи вищезазначене, законодавець мав достатньо правових підстав для належного врегулювання обов'язку співпраці з Уповноваженим в оспорюваній статті 22 Закону № 776/97-ВР.

Відповідно до цієї статті «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

3) розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.

Відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством».

У контексті порушених суб'єктом права на конституційну скаргу питань стосовно повноважень Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційного права громадян на звернення важливо зазначити, що частиною третьою статті 55 Конституції України гарантується право кожного звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого.

Цьому праву кореспондує обов'язок розгляду звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, до Уповноваженого відповідно до Закону № 393/96-ВР *(частина перша статті 17 Закону № 776/97-ВР)*.

Отже, право на звернення є не лише важливим конституційно-правовим засобом захисту, а й однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян.

Частиною першою статті 1 Закону № 393/96-ВР передбачено право громадян звертатися до об'єднань громадян. Водночас у приписі статті 11 Закону № 393/96-ВР зазначено, що одержані об'єднаннями громадян звернення із зауваженнями і пропозиціями щодо їх діяльності розглядаються цими об'єднаннями та їх органами відповідно до статутів об'єднань, а заяви

і скарги на ущемлення чи порушення ними прав громадян – згідно з цим Законом.

Наведені приписи Закону № 393/96-ВР пов'язані із правовим регулюванням різних сфер суспільних відносин, що можуть виникати між громадянами та об'єднаннями громадян, та внормовують порядок взаємодії між ними під час реалізації прав і свобод людини і громадянина, перелік яких відповідно до частини першої статті 22 Конституції України не є вичерпним.

Необхідно зазначити, що відповідно до мотивувальної частини остаточного рішення суду у справі, на яке посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, громадянин звернувся до громадської організації, посилаючись на положення Закону № 393/96-ВР, з проханням надати йому правову допомогу.

Отже, метою подання заяви громадянином є реалізація його конституційного права на професійну правничу допомогу (частина перша статті 59 Конституції України), а також права будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (частина шоста статті 55 Конституції України).

Обов'язок Уповноваженого щодо надання обґрунтованої відповіді на звернення громадянина обумовлював необхідність з'ясування обставин справ, викладених у зверненні до громадської організації, що вочевидь за змістом статті 22 Закону № 776/97-ВР є формою співпраці.

Важливо зазначити, що громадські об'єднання утворюються і діють на принципах самоврядності, рівності перед законом, прозорості, відкритості та публічності *(частина перша статті 3 Закону № 4572-VI).*

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

Можна стверджувати, що у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина громадські організації і держава не протиставлені один одному, а взаємопов'язані спільною метою.

Відповідно до частини другої статті 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Натомість, зокрема, відповідно до пункту 2.1 Статуту Громадської організації «Центр громадянських свобод», (затвердженого черговими загальними зборами Громадської організації «Центр громадянських свобод», протокол № 15 від 10 травня 2022 року) основною метою Громадської організації є сприяння розвитку демократії і поваги до прав людини.

Саме ці обставини обумовлюють правомірність, важливість та актуальність встановленого законодавцем обов'язку співпраці з Уповноваженим громадських об'єднань у контексті реалізації громадськими об'єднаннями своєї статутної мети та напрямів діяльності.

Отже, положення статті 22 Закону № 776/97-ВР не можуть розглядатися як порушення конституційного права громадян на свободу об'єднання, передбаченого статтею 36 Конституції України. Наведене твердження випливає, зокрема, і з юридичної позиції Конституційного Суду України, згідно з якою «держава має створити такі законодавчі механізми для діяльності об'єднань громадян, які забезпечуватимуть вільний розвиток особистості, можливості реалізації нею свого творчого потенціалу та індивідуальних здібностей у політичній, економічній, соціальній, культурній або інших сферах суспільного життя. Водночас об'єднання громадян та їх члени у своїй діяльності зобов'язані неухильно дотримуватися вимог Конституції України, зокрема її статей 36, 37» *(абзац п'ятий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).*

Варто також наголосити на тому, що прохання суб'єкта права на конституційну скаргу стосується визнання неконституційною в цілому норми статті 22 Закону № 776/97-ВР, що регулює питання щодо обов'язку співпрацювати з Уповноваженим не тільки об'єднань громадян а й органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових та службових осіб.

Отже, у разі визнання такою, що не відповідає Конституції України (неконституційною) статті 22 Закону № 776/97-ВР, здійснення Уповноваженим парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина буде нівельовано.

Щодо заявленої невідповідності Конституції України (неконституційності) положень статті 188-40 КУпАП.

Суб'єкт права на конституційну скаргу також порушує питання щодо відповідності вимогам Конституції України положень статті 188^{40} КУпАП.

Відповідно до чинної редакції статті 188^{40} КУпАП відповідальність посадових осіб та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності настає у разі невиконання законних вимог Уповноваженого. Такі законні вимоги випливають з обов'язку виконання Уповноваженим повноважень, що визначені статтею 13 Закону № 776/97-ВР.

Згідно з пунктом 14 статті 13 Закону № 776/97-ВР перелік таких повноважень не є вичерпним і Уповноважений «може здійснювати інші повноваження, визначені законом». Зокрема, відповідно до пункту 8^{1} частини першої статті 255 КУпАП протоколи про правопорушення, передбачене статтею 188^{40} КУпАП, мають право складати уповноважені особи секретаріату Уповноваженого або представники Уповноваженого.

Також слід зазначити, що диспозиції аналогічного змісту (щодо невиконання законних вимог у відповідній сфері суспільних відносин) містяться більш ніж у 40 статтях глави 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», а також у розділі XV Кримінального кодексу України «Кримінальні правопорушення проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та кримінальні правопорушення проти журналістів».

Крім того, згідно з інформацією, що міститься в Єдиному державному реєстрі судових рішень, судами з 1 січня 2024 року було розглянуто понад 130 справ за вчинення порушення, передбаченого статтею 188^{40} КУпАП.

Наразі законодавством передбачено механізм усунення виявлених Уповноваженим порушень прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, відповідно до статті 15 Закону № 776/97-ВР актом реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина, зокрема, є подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. Для реалізації зазначених повноважень наказом Уповноваженого від 20 березня 2023 року за № 33.15/23 затверджено Положення про порядок оформлення актів реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Однак необхідно звернути увагу на те, що юридична відповідальність (як адміністративна, так і будь-яка інша), завжди є похідною від відповідного

регулятивного законодавства. Склад адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 188[40] КУпАП, не містить конкретного переліку форм об'єктивної сторони або особливих вказівок щодо застосування терміна «посадова особа» при визначенні суб'єкта зазначеного порушення.

Фактично підстави та умови притягнення до адміністративної відповідальності за цією статтею *залежать виключно від змісту поняття «законні вимоги Уповноваженого», що має розкриватись у відповідному законі*, зокрема у Законі № 776/97-ВР).

Законні вимоги у сфері співпраці з Уповноваженим носять імперативний характер, вичерпно визначені частиною першою статті 22 Закону № 776/97-ВР та передбачають обов'язок співпрацювати з Уповноваженим і подавати йому необхідну допомогу, зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, у тому числі на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

3) розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.

Варто також зазначити, що визнання окремих повноважень та заснованих на них вимог Уповноваженого такими, що відповідають, або такими, що не відповідають вимогам Конституції України, може вплинути на зміст і розуміння поняття «законні вимоги», але не призведе до жодних змін у тексті статті 188[40] КУпАП. Адже наявність інституту Уповноваженого, який наділений правом висувати будь-які *законні* вимоги для здійснення парламентського контролю, є об'єктивною підставою для існування норми про адміністративну відповідальність за невиконання таких вимог.

Принагідно необхідно зазначити щодо необґрунтованості твердження суб'єкта права на конституційну скаргу, що сферою, на яку поширюються вимоги статті 188[40] КУпАП, є виключно захист персональних даних. На думку Матвійчук Олександри В'ячеславівни, її було притягнуто до адміністративної відповідальності за статтею 188[40] КУпАП за невиконання вимог Уповноваженого, а саме – за ненадання відповіді на запити Уповноваженого, не пов'язані з питанням захисту персональних даних.

Такі аргументи не є переконливими, оскільки відповідальність за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних окремо

врегульована статтею 188[39] КУпАП та стосується фактів неповідомлення або несвоєчасного повідомлення Уповноваженого про обробку персональних даних або про зміну відомостей, які підлягають повідомленню згідно із законом, повідомлення неповних чи недостовірних відомостей.

Таким чином, правовий аналіз питань, порушених у конституційній скарзі, дає підстави стверджувати, що норми статті 22 Закону № 776/97-ВР, а також норми статті 188[40] КУпАП прийняті на основі і на виконання приписів Конституції України і відповідають Конституції України, у зв'язку з чим відсутні підстави для визнання їх неконституційними.

Руслан СТЕФАНЧУК

ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Стефанчук Руслан Олексійович
Сертифікат: 3FAA9288358EC00304000000F8183100FF17CC00
Дійсний до: 08.01.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
30/7-2024/278050 від 11.12.2024
1739879

Онлайн сервіс створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

ПРОТОКОЛ
створення та перевірки кваліфікованого та удосконаленого електронного підпису

Дата та час: 11:18:23 11.12.2024

Назва файлу з підписом: Документ_1739879.pdf.p7s
Розмір файлу з підписом: 10.5 КБ

Назва файлу без підпису: Документ_1739879.pdf
Розмір файлу без підпису: 561.2 КБ

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

Підписувач: Стефанчук Руслан Олексійович
П.І.Б.: Стефанчук Руслан Олексійович
Країна: Україна
РНОКПП: 2769509430
Організація (установа): Верховна Рада України
Час підпису (підтверджено кваліфікованою позначкою часу для підпису від Надавача): 11:08:30 11.12.2024
Сертифікат виданий: КНЕДП ДПС
Серійний номер: 3FAA9288358EC00304000000F8183100FF17CC00
Тип носія особистого ключа: ЗНКІ е.ключ ІІТ Алмаз-1К
Серійний номер носія особистого ключа: Не визначено
Алгоритм підпису: ДСТУ 4145
Тип підпису: Кваліфікований
Тип контейнера: Підпис та дані в окремих файлах (CAdES detached)
Формат підпису: З повними даними для перевірки (CAdES-X Long)
Сертифікат: Кваліфікований

Версія від: 2024.11.25 13:00