Керівникові Секретаріату
Конституційного Суду України

Віктору БЕСЧАСТНОМУ

Шановний Вікторе Миколайовичу!

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" (далі – Закон).

Для забезпечення повного та всебічного розгляду справи прошу Вас дати доручення відповідним підрозділам Секретаріату висловити **до 31 січня 2025 року** позицію щодо конституційної скарги Матвійчук О.В. з урахуванням таких питань:

1) чи передбачає конституційна модель права на звернення, закріпленого статтею 40 Конституції України, можливість громадян звертатися до громадських організацій та їх обов'язок відповідати на такі звернення;

2) чи існує конституційне підґрунтя для покладення законодавцем однакового за змістом та обсягом обов'язку давати відповідь на звернення громадян на суб'єктів владних повноважень і громадські організації;

3) 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;

4) 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;

Конституційний Суд України
21/5098 від 18.12.2024

5) 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;

6) чи виникає під час розгляду цієї справи потреба в тлумаченні статті 40 та/або статті 101 Конституції України;

7) чи відповідає вимозі юридичної визначеності термін „законні вимоги Уповноваженого“, зазначений у статті 188^{40} Кодексу;

8) чи можливо через зміст поняття „законні вимоги Уповноваженого“ (стаття 188^{40} Кодексу) розширити предмет конституційного контролю в межах цього конституційного провадження, перевіривши на відповідність Конституції України (конституційність) положення Закону України „Про звернення громадян“, які покладають на громадські організації обов'язок давати відповідь на звернення громадян.

З повагою

суддя-доповідач **Ольга СОВГИРЯ**

Судді
Конституційного Суду України
Ользі СОВГИРІ

Шановна Ольго Володимирівно!

Правовим департаментом Секретаріату Конституційного Суду України на виконання Вашого доручення від 18 грудня 2024 року №21/5098 підготовлено висновок на конституційну скаргу Матвійчук Олександри В'ячеславівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 188^{40} Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X та статті 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР, а також надано відповіді на сформульовані Вами запитання.

Додаток: Висновок на 29 арк. у 1 прим.

З повагою –
керівник Секретаріату
Конституційного Суду України **Віктор БЕСЧАСТНИЙ**

Конституційний Суд України
21/434 від 30.01.2025

ВИСНОВОК

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"

I. Короткий зміст конституційної скарги

Суб'єкт права на конституційну скаргу – Матвійчук Олександра В'ячеславівна – звернулась до Конституційного Суду України (далі – Суд) зі скаргою[1] щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188^{40} Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)[2], 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)[3], де статтею 188^{40} КУпАП установлено, що невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; а статтею 22 Закону № 776/97-ВР установлено обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових і службових осіб, до яких звернувся Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), співпрацювати з ним та надавати йому потрібну допомогу.

Автор скарги вважає, що повноваження Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційного права на звернення громадян обмежені вимогами статті 40 Конституції України і поширюється виключно на суб'єктів владних повноважень. На думку Матвійчук О.В., застосування оспорюваних положень КУпАП та Закону № 776/97-ВР є втручанням у свободу об'єднань, призводить до порушення принципів законності, юридичної визначеності та заборони свавілля, гарантованого права на індивідуалізацію відповідальності та реалізацію вимог щодо своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного з'ясування всіх обставин справи, що суттєво обмежило право на справедливий суд.

Обґрунтовуючи свої твердження щодо неконституційності оскаржуваних норм, автор скарги посилається на частину другу статті 3, частину першу статті 8, статтю 19, частину першу статті 36, частину першу статті 55, частину другу статті 61, статті 101, 129 Конституції України, акти міжнародного права, рішення Суду, рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), інші матеріали, а також на судові рішення у своїй справі.

---

[1] Вх. № 18/335 від 10 вересня 2024 року.

[2] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text (дата звернення 17 січня 2025 року).

[3] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 17 січня 2025 року).

ІІ. Аналіз конституційної скарги в контексті відповідей на питання судді-доповідача

Суддя-доповідач надала доручення щодо підготування експертного висновку по суті конституційної скарги Матвійчук Олександри В'ячеславівни та сформулювала низку питань.

Проведений в межах доручення аналіз відповідних приписів Конституції та іншого законодавства України, юридичних позицій Суду, міжнародних актів, практики ЄСПЛ, юридичної літератури дозволяють надати такі відповіді на поставлені питання, які системно відтворюють проблемні аспекти конституційної скарги, що зумовлює оцінку щодо відповідності статті 188^{40} КУпАП та статті 22 Закону № 776/97-ВР приписам Конституції України.

1. *Щодо сутності предмета оскарження*

Змістовний аналіз конституційної скарги та матеріалів, долучених до неї, дозволяє стверджувати, що фактично Матвійчук О.В. не погоджується з зобов'язанням співпрацювати з Уповноваженим (стаття 22 Закону № 776/97-ВР) та адміністративною відповідальністю за невиконання законних вимог Уповноваженого (стаття 188^{40} КУпАП).

Водночас заявниця акцентує увагу, що Уповноважений має повноваження щодо здійснення парламентського контролю за конституційними правами та свободами людини і громадянина в тому обсязі, у якому останні закріплені в Конституції України, а не у більшому обсязі. За приписами статті 40 Конституції України усім гарантоване право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Приписи Конституції України не гарантують право на звернення до громадських організацій, а тому, через призму статті 40 Конституції України заявниця ставить під сумнів конституційність статей 22 Закону № 776/97-ВР, 188^{40} КУпАП.

Зі змісту матеріалів, долучених до конституційної скарги Матвійчук О.В. вбачається, що 10 січня 2022 року Охріменко М.Т. надіслав на електронну адресу Громадської організації „Центр громадянських свобод" (далі – ГО) в порядку Закону України „Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР заяву про надання правової допомоги.

У зв'язку з неотриманням відповіді на вказану заяву Охріменко М.Т. звернувся повторно до голови ГО Матвійчук О.В. із заявою від 19 вересня 2022 року. За твердженням Охріменка М.Т. письмової відповіді за результатом розгляду заяви від 19 вересня 2022 року він не отримав[4].

З метою захисту свого конституційного права на звернення Охріменко М.Т. звернувся до Уповноваженого із зверненнями від 28 вересня 2023 року та від 2 жовтня 2023 року.

Листами від 12 жовтня 2023 року та від 15 листопада 2023 року представник Уповноваженого звертався до голови ГО Матвійчук О.В. щодо надання інформації про результати розгляду звернень Охріменка Т.М.

Листом від 29 грудня 2023 року представник Уповноваженого звернувся до голови ГО Матвійчук О.В. щодо надання пояснень з приводу порушень Закону № 393/96-ВР при розгляді звернень Охріменка Т.М., а також щодо невиконання законних вимог представника

---

[4] Протокол про адміністративне правопорушення від 22 січня 2024 року (додаток до конституційної скарги).

Уповноваженого з одночасним повідомленням голови ГО Матвійчук О.В. щодо розгляду 22 січня 2024 року в приміщенні Секретаріату Уповноваженого матеріалів справи про наявність/відсутність у її діях ознак складу адміністративного правопорушення, визначеного статтею 188^{40} КУпАП.

Листом від 24 січня 2024 року голові ГО Матвійчук О.В. скеровано другий примірник протоколу про адміністративне правопорушення за статтею 188^{40} КУпАП з додатками.

Постановою Печерського районного суду міста Києва від 15 квітня 2024 року по справі Матвійчук О.В. визнано винною у вчиненні правопорушення, передбаченого статтею 188^{40} КУпАП та застосовано стягнення у вигляді штрафу.

За результатом апеляційного оскарження постанови Печерського районного суду міста Києва від 15 квітня 2024 року, останнє залишено без змін (постанова Київського апеляційного суду від 18 липня 2024 року). *За змістом судового рішення апеляційної інстанції убачається, що Матвійчук О.В. у своїй апеляційній скарзі стверджує, зокрема, щодо відсутності в її діях складу адміністративного правопорушення, оскільки звернення Охріменка Т.М. були розглянуті, а листи Уповноваженого за своєю суттю не були вимогами; також Матвійчук О.В. у своїй апеляційній скарзі вказувала на низку порушень норм процесуального права представником Уповноваженого, зокрема в частині неналежності вручення документів.*

З цього приводу слід зазначити таке.

Про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності (частина перша статті 254 КУпАП).

Особами, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема, є уповноважені особи секретаріату Уповноваженого або представники Уповноваженого (статті 188^{39}, 188^{40}, 212^{3} (крім порушень права на інформацію відповідно до Закону України „Про адвокатуру та адвокатську діяльність“) (підпункт 8^{1} частини першої статті 255 КУпАП).

Механізм складання уповноваженими особами Секретаріату Уповноваженого протоколів про адміністративні правопорушення, що передбачено статтями 188^{39}, 188^{40} та 212^{3} КУпАП внормовано приписами Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженого Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16 лютого 2015 року № 3/02-15 (далі – Порядок)[5].

Порядком деталізовано перелік адміністративних правопорушень, за вчинення яких уповноваженими особами Секретаріату Уповноваженого складається протокол, зміст протоколу, порядок роз'яснення прав правопорушника, порядок ознайомлення правопорушника з протоколом, формування матеріалів про адміністративне правопорушення у справу та направлення такої справи до суду.

Розгляд справи за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 188^{40} КУпАП здійснюється відповідним районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (стаття 221 КУпАП).

За загальним правилом при накладенні стягнення за адміністративне правопорушення враховується характер вчиненого правопорушення, особу

[5] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3_02715-15#Text (дата звернення 17 січня 2025 року).

порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (частина друга статті 33 КУпАП).

Тобто, при здійсненні провадження у справі про адміністративне правопорушення в порядку, визначеному КУпАП, суд перевіряє наявність у діях правопорушника складу правопорушення.

Варто зауважити, що в межах розгляду справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності, суд не наділений повноваженнями надання правової оцінки діям суб'єкта владних повноважень при складені тих чи інших процесуальних документів, зокрема при складені протоколу про адміністративне правопорушення, оскільки такі повноваження покладено на адміністративні суди в межах публічно-правового спору в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (далі – КАС України)[6].

Наведене дає підстави виснувати, що питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності (накладення стягнення) за правопорушення у вигляді невиконання законних вимог Уповноваженого або представників Уповноваженого вирішується відповідним районним, районним у місті, міськрайонним, міським судом відповідно до положень КУпАП; а питання щодо обґрунтованості та законності складення щодо особи протоколу про адміністративне правопорушення вирішується відповідним адміністративним судом відповідно до положень КАС України.

Таким чином, можна виснувати, що *позиція Матвійчук О.В. ґрунтується на суб'єктивній оцінці та трактуванні правових норм*.

2. „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?“

До повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом (пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України).

Традиційно розрізняють такі форми парламентського контролю як прямий та опосередкований залежно від суб'єкта здійснення такого контролю.

Безпосередньою формою здійснення парламентського контролю щодо додержання прав і свобод людини і громадянина є, зокрема, заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (пункт 17 частини першої статті 85), депутатський запит (частина друга статті 84, пункт 34 частини першої статті 85, стаття 86). За приписами 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*

---

[6] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення 17 січня 2025 року).

підпорядкування і форм власності (частина перша); *керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту* (частина друга).

Опосередкованою формою здійснення парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина є контроль, що здійснює Уповноважений (стаття 101 Конституції України). Водночас наведена норма вказує на контроль в межах *конституційних прав і свобод* людини і громадянина.

Конституційний Суд України у своїх юридичних позиціях щодо парламентського контролю зазначав, що парламентський контроль здійснюється виключно в межах повноважень Верховної Ради України, що визначені Конституцією України; такий контроль здійснюється безпосередньо або опосередковано; контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та контроль за додержанням Конституції України та законів не є тотожними поняттями[7].

Згідно з Висновком Конституційного Суду України від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 реалізація народним депутатом України права на запит (контрольні повноваження) можлива лише на сесії Верховної Ради України[8]; парламентський контроль здійснюється у різних організаційно-правових формах, зокрема, шляхом заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (пункт 17 частини першої статті 85)[9]; контроль за дотриманням

---

[7] <...> взаємозв'язок повноважень Верховної Ради України здійснювати парламентський контроль і повноважень народних депутатів України з питань контролю визначаються насамперед Конституцією України. Здійснення Верховною Радою України парламентського контролю 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 (речення друге-четверте абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000);

– <...> Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки у межах, визначених Конституцією України (пункт 33 частини першої статті 85) (Речення перше абзацу першого пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду 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. А комітети Верховної Ради не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України (абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001);

– Конституційний Суд України звертає увагу на те, що контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та контроль за додержанням Конституції України та законів не є тотожними поняттями (абзац п'ятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019).

[8] <...> 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 (пункт 34 частини першої статті 85) (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини вказаного Висновку).

[9] Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки у межах, визначених Конституцією України (пункт 33 частини першої статті 85). Зокрема, це – контроль за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85), за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункт 13 частини першої статті 85); *заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого*

законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють народні депутати України (стаття 28 Закону № 393/96-ВР)[10].

Отже, на нашу думку, ураховуючи приписи Конституції України, при наданні відповіді на питання щодо суб'єктів, на яких спрямований парламентський контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина, визначальним є форма такого контролю (прямий чи опосередкований). При здійсненні прямого парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина правова природа останнього передбачає звернення не лише до органів публічної влади та їх представників, а і до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності (частина перша статті 86 Конституції України). Своєю чергою правова природа опосередкованого парламентського контролю передбачає здійснення останнього щодо конституційних прав і свобод людини і громадянина. Детальніше про це йтиметься у відповіді на наступне питання.

3. „Чи може Уповноважений здійснювати парламентський контроль за додержанням інших прав і свобод людини і громадянина, крім конституційних?"

В межах надання відповіді на таке запитання вважаємо за доцільне проаналізувати деякі аспекти діяльності омбудсменів як на міжнародному, так і національному рівнях в аспекті порушених у конституційній скарзі Матвійчук О.В. питань.

3.1. Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та Венеційською комісією розроблено низку принципів утворення та функціонування інституту Омбудсмена, які є загальними для більшості демократичних країн.

Так, відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї ООН „Національні інститути по сприянню і захисту прав людини", у додатку до якої сформульовані „Принципи, що стосуються статусу національних інститутів, які займаються сприянням та захистом прав людини", що в подальшому отримали назву „Паризькі принципи"[11] від 20 грудня 1993 року № 48/134 створення національної інституції з прав людини має бути закріплене в Конституції країни або в іншому законі, де чітко прописані її роль та повноваження. Національні правозахисні

Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (пункт 17 частини першої статті 85); висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (пункт 25 частини першої статті 85); розгляд у встановленому порядку питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри йому (частина перша статті 87) (абзац перший пункту 4 мотивувального частини вказаного Висновку).

[10] Закон України „Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року № 393/96- ВР регламентує порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, посадовими особами (розділ II). Згідно із Законом України „Про звернення громадян" контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють народні депутати України (стаття 28) (друге, третє речення абзацу третього пункту 4 мотивувальної частини вказаного Висновку).

[11] URL: https://ombudsman.gov.ua/uk/parizki-principi (дата звернення 17 січня 2025 року).

установи повинні мати якомога ширший мандат, повинні мати інфраструктуру, яка дозволяє їм виконувати свої функції, відповідне фінансування, щоб бути незалежними від уряду та не бути об'єктом впливу фінансових важелів, які могли б вплинути на цю незалежність.

За Венеційськими принципами (ухвалені Венеційською комісією на 118-й пленарній сесії 15-16 березня 2019 року та погоджені Комітетом Міністрів на 1345-му засіданні заступників міністрів Парламентської Асамблеї Ради Європи, Резолюція 2301 (2019) від 2 жовтня 2019 року), що визначають захист та посилення інституту Омбудсмена, Омбудсмен має дискреційні повноваження, з власної ініціативи або внаслідок подання скарги розслідувати справи з належним урахуванням наявних адміністративних засобів правового захисту. Омбудсмен має право просити про співробітництво будь-яких осіб чи організацій, які можуть надати йому чи їй допомогу у проведенні розслідувань. Омбудсмен має юридично закріплене право на необмежений доступ до всіх відповідних документів, баз даних та матеріалів, включаючи ті, які інакше могли б бути юридично недоступними або конфіденційними. Омбудсмен повинен мати право на безперешкодний доступ до будівель, установ та осіб, у тому числі позбавлених волі. Омбудсмен має право опитувати чи вимагати письмові пояснення у посадових осіб та органів влади та, крім того, приділяє особливу увагу інформаторам у державному секторі та забезпечує їх захист (пункт 16)[12].

В Європейському Союзі інститут Омбудсмана пов'язаний з ухваленням Маастрихтського договору (Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства))[13], приписами якого була заснована посада Європейського Омбудсмана. За статтею 195 цього Договору вбачається, що Омбудсман: призначається Європейським Парламентом; має повноваження приймати від будь-якого громадянина Союзу чи будь-якої фізичної чи юридичної особи, що на території держави-члена перебуває чи має місце перебування, зазначене в установчих документах, *скарги щодо випадків неефективного адміністрування в діяльності інституцій чи органів Спільноти*; в межах власних повноважень проводить розслідування; за наявності факту неефективного адміністрування спрямовує справу до зацікавленої інституції, яка протягом трьох місяців має поінформувати його про свою позицію; після цього має подати доповідь до Європейського Парламенту та зацікавленої інституції, а також повідомити про результат таких розслідувань особу, що зверталася зі скаргою; підзвітний Європейському Парламенту; є цілком незалежним у виконанні своїх обов'язків.

Отже, за своєю сутністю інститут Омбудсмена створювався *як медіатор між окремими особами та державними органами*, і ця посередницька роль дозволяла б йому користуватися довірою як потерпілої сторони, так і державного органу.

---

[12] URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-rus (дата звернення 17 січня 2025 року).

[13] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text (дата звернення 17 січня 2025 року).

В наукових дослідженнях, предметом яких є інститут омбудсмена, висновується, що останній демонструючи здатність адаптуватися до конкретних соціально політичних, культурних і правових умов різних країн, отримав розповсюдження у різних правових системах світу. Омбудсмени стали невід'ємною частиною політичної, соціальної і правової системи демократичних країн. Поява даного інституту у країнах з різними формами правління свідчить на розвиток реальних демократичних принципів й цінностей та ставить людину і її права на перше місце при здійсненні державними органами та їх посадовими особами владних повноважень. Функції інституту омбудсмена у країнах з стабільним демократичним режимом полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні й покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади й, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвиткові демократії і утвердженні верховенства закону. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмена полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або у якості інституціональної гарантії окремих прав громадян[14].

На підставі викладеного убачається, що міжнародним законодавством на інститут Омбудсмена покладено захист прав людини в окремих сферах життєдіяльності або у якості інституціональної гарантії окремих прав громадян за наявності факту неефективного адміністрування. Виконання функцій омбудсмена пов'язане з широким спектром повноважень, зокрема пов'язаних із опитуванням та затребуванням пояснень від посадових осіб та органів влади.

3.2. Конституційним підґрунтям створення та функціонування інституту Уповноваженого в Україні є частина третя статті 55, пункт 17 частини першої статті 85, стаття 101, частина друга статті 150 Конституції України[15].

В розвиток наведених конституційних приписів Верховна Рада України ухвалила Закон № 776/97-ВР, сферою застосування якого 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

---

[14] Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі. Монографія. 2016. С. 51. URL: http://surl.li/ecdhqf (дата звернення 17 січня 2025 року).

[15] Відповідно до частини третьої статті 55 Конституції України кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Відповідно до пункту 17 частини першої статті 87 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.

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.

Відповідно до частини другої статті 150 Конституції України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України.

влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами (частина перша статті 2); 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* (частина друга статті 2)[16].

Слід зауважити, що частина друга статті 2 Закону № 776/97-ВР з'явилася у зв'язку із внесенням змін до нього Законом України „Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту персональних даних" від 13 травня 2014 року № 1262-VII, що відповідно пов'язано з наділенням Уповноваженого повноваженнями у сфері захисту персональних даних. Тобто відповідно до частини другої статті 2 Закону № 776/97-ВР дія цього закону поширюється на відносини, що виникають між юридичними особами публічного та приватного права, а також фізичними особами, які перебувають на території України *у сфері захисту персональних даних.*

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (стаття 1 Закону № 776/97-ВР)

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) *додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону*; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина *або сприяння їх поновленню;* 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу (стаття 3 Закону № 776/97-ВР).

Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне

---

[16] Зауважуємо, що за приписами статті 2 Закону № 776/97-ВР дія останнього не поширюється на відносини що виникають, зокрема, за участю громадських організацій, які не мають статус юридичної особи. З досліджених норм Закону №776/97-ВР убачається певна правова колізія останніх, оскільки за приписами статті 2, що визначає сферу дії Закону, останній не поширюється на правовідносини, учасником яких виступає громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи. Своєю чергою, за приписами частини п'ятої статті 1 Закону України „Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 року № 4572-VI, громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Окремо зауважуємо, що відповідно до пункту 1.4. Статуту Громадської організації „Центр громадських свобод", який додано до конституційної скарги, ГО є юридичною особою з моменту її державної реєстрації.

перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод (друге речення частини другої статті 4 Закону № 776/97-ВР).

Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України „Про звернення громадян“ (частина перша статті 17 Закону №776/97-ВР); звернення подаються Уповноваженому в письмовій формі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина. За наявності виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років (частина друга статті 17 Закону №776/97-ВР).

З метою належного виконання Уповноваженим своїх функцій, Законом № 776/97-ВР Уповноваженого наділено широким спектром прав, що визначені у статті 13, зокрема і щодо звернень до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, посадових та службових осіб з одночасним зобов'язанням останніх до співпраці (стаття 22).

З аналізу приписів Закону № 776/97-ВР можна виснувати, що звернення до Уповноваженого є процедурою позасудового врегулювання спору, метою якої є відновлення порушеного права, для досягнення чого законодавцем надані Уповноваженому широкий спектр повноважень та дієві механізми щодо здійснення ним парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Проте, на відміну від проаналізованого міжнародного законодавства, що передбачає здійснення омбудсменом контролю та нагляду за органами державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, національне законодавство наділяє Уповноваженого повноваженням здійснювати контроль і нагляд за більш широким колом суб'єктів.

З аналогічного приводу Венеційською комісією у проєкті висновку від 5 липня 2015 року CDL(2015)013-e щодо Закону про народного адвоката (омбудсмена) Республіки Молдова зазначено, зокрема, <…> компетенція омбудсмена поширюється на певні частини приватного сектору (наприклад, у сфері боротьби з корупцією, у питаннях боротьби з дискримінацією); *однак, основний фокус компетенції омбудсмена за традицією і призначенням, є державне управління*. Таким чином, поширення юрисдикції на приватний сектор видається досить незвичним. <…> Слід мати на увазі, що *думка народного адвоката може бути проігнорована приватним сектором до такої міри, що це може вплинути на загальний авторитет інституту омбудсмена* і по відношенню до державного сектора. *Венеційська комісія вважає за доцільне включати приватні органи в юрисдикцію народного адвоката лише в тій мірі, в якій на ці органи покладено місію надання публічних послуг або, де є державне фінансування* (пункти 27-29 Висновку)[17].

---

[17] URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2015)013-e (дата звернення 17 січня 2025 року).

3.3. Конституційний Суд України у Висновку від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019 щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. №1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України виснував, що органи усіх гілок державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України [18]; парламентський контроль не може виходити за межі додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина та створювати надмірне втручання парламенту через уповноважених без дотримання балансу приватних та публічних інтересів, зокрема, у діяльність громадянського суспільства[19]; парламентський контроль через Уповноваженого має відповідати принципу юридичної визначеності, як складової принципу верховенства права[20].

Отже, здійснення Уповноваженим парламентського контролю можливе лише в межах, визначених приписами Конституції України (щодо дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина); усі права і свободи людини і громадянина конституцієдавець умовно класифікує на конституційні (визначені та гарантовані Конституцією України та які не можуть бути скасовані) та інші (визначені та гарантовані законами); Конституцією України закріплено

---

[18] Однією із засад конституційного ладу України є принцип поділу державної влади. Відповідно до статті 6 Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (абзац шостий підпункту 2.1. пункту 2 мотивувальної частини вказаного Висновку)

[19] Запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України передбачають запровадження нового виду парламентського контролю, який може вийти за межі контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та потенційно може становити ризик надмірного втручання парламенту через уповноважених за додержанням Конституції України і законів у різні сфери суспільних відносин без дотримання балансу приватних і публічних інтересів, зокрема у підприємницьку діяльність, у діяльність інститутів громадянського суспільства тощо, а отже, може призвести до порушення та обмеження прав і свобод людини і громадянина. Крім того, Конституційний Суд України звертає увагу, що запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України не містять чіткого визначення предметної спрямованості здійснення нового виду парламентського контролю, оскільки з їх змісту незрозуміло, про які саме „окремі сфери" суспільного життя йдеться. Пропонований змінами новий вид парламентського контролю може мати наслідком втручання осіб, призначених на посади уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах", у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (абзац одинадцятий підпункту 2.1. пункту 2 мотивувальної частини вказаного Висновку).

[20] Конституційний Суд України застерігає від запровадження такого контролю за додержанням Конституції України, який суперечитиме Конституції України та може спричинити юридичну невизначеність, оскільки це є несумісним із принципом верховенства права - однією з основоположних гарантій дотримання прав і свобод людини і громадянина. Для людини і громадянина така невизначеність є загрозою сваволі з боку органів публічної влади та їх посадових осіб (абзац дванадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини вказаного Висновку).

<...> запровадження інституту уповноважених Верховної Ради України „за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах" за невизначеності предмета сфери, в якій здійснюється контроль, зумовить не лише проблему розмежування сфер діяльності інституцій, на які покладено здійснення парламентського контролю, а й може призвести до встановлення на конституційному рівні повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні, які не матимуть визначених меж, що суперечить статті 6 Конституції України в частині закріплення принципу поділу державної влади. Водночас Конституційний Суд України наголошує на фундаментальному значенні положень статті 6 Конституції України для забезпечення існування правової держави та ефективної системи захисту й гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Із принципом поділу державної влади нерозривно пов'язані, зокрема, такі засадничі положення Основного Закону України: Україна є демократичною і правовою державою (стаття 1); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 (абзац вісімнадцятий підпункту 2.1. пункту 2 мотивувальної частини вказаного Висновку).

принципи щодо правової держави (стаття 1), щодо поділу державної влади (стаття 6), щодо верховенства права (частина перша статті 8), щодо визначення норм Конституції як норм найвищої юридичної сили (частина друга статті 8) та норм прямої дії (частина третя статті 8), відсутність у нормах Конституції України приписів, щодо можливості розширення владних повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади для здійснення ними функціональної діяльності щодо управління державою та суспільством.

З огляду на зазначене, на нашу думку, *за Конституцією України здійснення парламентського контролю Уповноваженим за дотриманням інших прав і свобод людини і громадянина, крім конституційних, Основним Законом не передбачено.*

4. „Чи відповідає вимозі юридичної визначеності термін „законні вимоги Уповноваженого", зазначені у статті 188[40] Кодексу?"

Конституційний Суд України зазначав, що саме законодавець має прерогативу встановлювати склад діянь, які є адміністративними правопорушеннями, та обирати необхідну з-поміж доступних видів адміністративних стягнень міру адміністративної відповідальності особи за такі правопорушення[21].

Диспозиція статті 188[40] КУпАП не містить вичерпного переліку діянь, за якими дії особи становлять склад адміністративного правопорушення у вигляді *невиконання законних вимог Уповноваженого або представників Уповноваженого*. Проте, визначення змісту категорії „законні вимоги Уповноваженого", що містить стаття 188[40] КУпАП слід розглядати в посутньому зв'язку з приписами Закону № 776/97-ВР. Так, приписи Закону № 776/97-ВР визначають, зокрема, мету парламентського контролю, який здійснює Уповноважений (стаття 3), перелік прав Уповноваженого (стаття 13), перелік функцій Уповноваженого, які визначені як функції національного превентивного механізму (стаття 19[1]), обов'язок щодо співпраці з Уповноваженим (стаття 22) тощо, що, на нашу думку, дає змогу визначити зміст цієї категорії.

Конституційний Суд України щодо питання юридичної визначеності зазначав:

–„Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування)"[22];

–„Адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні (перше речення абзацу першого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010). Конституційний Суд

---

[21] Друге речення абзацу першого пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021.

[22] Абзац п'ятий підпункту 3.2. пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020.

України в Рішенні від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021 зазначив, що „принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування усієї юридичної системи України, у тому числі нормативного встановлення законодавцем адміністративної відповідальності. Отже, конкретні санкції за адміністративні правопорушення мають бути справедливими та відповідати принципові домірності, тобто законодавець має визначати адміністративні стягнення з урахуванням їх виправданості та потреби для досягнення легітимної мети, беручи до уваги вимоги адекватності наслідків, які спричинені такими санкціями (у тому числі для особи, до якої вони застосовуються), тій шкоді, що настає в результаті адміністративного правопорушення"; „суспільна користь адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення полягає не в поповненні державного бюджету, а в забезпеченні конституційного правопорядку, безпеки суспільства та прав і свобод кожної особи" (перше речення абзацу першого підпункту 2.5 пункту 2, абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини). Парламент може ухвалювати законодавчі акти виключно на розвиток конституційних приписів, конкретизуючи та деталізуючи їх; це означає, що Верховна Рада України, запроваджуючи законодавче регулювання, не може допускати довільного їх застосування (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020). Конституційний Суд України наголошує, що Верховна Рада України має повноваження ухвалювати закони з унормуванням підстав та порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, дотримуючись конституційних норм і принципів"[23].

ЄСПЛ у своїх рішеннях зазначав, що юридична визначеність закону виконується і тоді, коли відповідне положення тлумачить, зокрема, суд[24]; поняття „закон" включає законодавство та судову практику і передбачає вимоги щодо якості, особливо такі як доступність і передбачуваність; одним із стандартних методів регулювання нормами права є використання загальних категорій на відміну від вичерпних списків; багато законодавчих актів неминуче виписані з використанням таких термінів, які більшою чи меншою мірою є нечіткими, а їх тлумачення та застосування є питанням практики; якби чітко не була сформульована норма права, в будь-якій системі права, існує неминучий елемент судового тлумачення; завжди існуватиме потреба в з'ясуванні сумнівних моментів і адаптації до мінливих обставин; хоча визначеність є вельми бажаною, її може супроводжувати надмірна жорсткість, тоді як закон повинен бути в змозі адаптуватися до мінливих обставин; надана судам роль у винесенні рішень якраз і полягає в розвіюванні тих сумнівів щодо тлумачення, що залишаються[25].

На підставі викладеного, беручи до уваги системний зв'язок приписів статті 188[40] КУпАП з приписами статті 101 Конституції України та Закону № 776/97-ВР, з урахуванням, що накладення адміністративного стягнення здійснюється судом, на нашу думку, термін „законні вимоги Уповноваженого", відповідає вимозі юридичної визначеності.

---

[23] Абзаци другий-п'ятий підпункту 2.2. пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 12 жовтня 2022 року № 8-Р(I)/2022.

[24] Рішення ЄСПЛ у справах „Cantoni проти Франції" від 15 листопада 1996 року, § 29; та „Kafkaris проти Кіпру" від 12 лютого 2008 року, § 140.

[25] Рішення ЄСПЛ у справі „Kafkaris проти Кіпру" від 12 лютого 2008 року, § 141.

5. „Чи передбачає конституційна модель права на звернення, закріпленого статтею 40 Конституції України, можливість громадян звертатись до громадських організацій та їх обов'язок відповідати на такі звернення?“

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

5.1. Досліджуючи конституційне право на звернення людини і громадянина слід звернути увагу на конструкцію припису останнього. Таке право передбачає форми звернення (колективне чи індивідуальне; письмове або усне), спеціального суб'єкта, звернення до якого гарантовано (зобов'язального суб'єкта) – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та посадові і службові особи цих органів, а також вказане право одночасно визначає конституційний обов'язок зобов'язальним суб'єктам щодо розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлений законом строк. Також конструкція права на звернення передбачає подальше унормування законом строку надання відповіді.

Конституційний Суд України щодо права на звернення висловив такі юридичні позиції:

- системний розгляд положень статті 40 Конституції України у взаємозв'язку з положеннями її статей 21, 23, частини другої її статті 24 дає підстави стверджувати, що визначене у названій статті *право* направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто *звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів належить усім – кожній людині* (будь-якому громадянину України, іноземцю, особі без громадянства) незалежно від ознак раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, у тому числі незалежно від стану здоров'я[26];

- <…> стаття 40 Конституції України не передбачає можливості обмеження права кожної людини *на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб*[27];

- <…> закріплений статтею 40 Конституції України інститут права на звернення має комплексний характер. Його утворюють різні за природою і призначенням юридичні засоби (інструменти), метою яких є забезпечення реалізації кожною людиною своїх прав і свобод, а також їх відстоювання, захист та відновлення у разі порушення[28];

- 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

---

[26] Абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018.

[27] Абзац шостий пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року №8-р/2018.

[28] Абзац дев'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018.

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. Щоб звернення за формою та змістом відповідало вказаним вимогам Закону, суб'єкт звернення при реалізації названого права має усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними[29].

5.2. Варто зауважити, що національна конституційна модель права на звернення узгоджується та відповідає нормам міжнародного права.

Міжнародним актом, в якому прямо унормовується зобов'язання відповідних суб'єктів гарантувати право людини на звернення є Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загальновизнані права людини і основоположні свободи (далі – Декларація) затверджена Резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї ООН на 85 пленарному засіданні 53 сесії від 9 грудня 1998 року[30].

Безпосередньо право людини на звернення регламентує стаття 8 Декларації, частиною першої якої закріплено, зокрема, що кожна людина має право індивідуально і спільно з іншими мати реальний доступ на недискримінаційній основі до участі в управлінні своєю країною і веденні державних справ. Частиною другою наведеної статті закріплено, що право, передбачене частиною першою, включає *можливість індивідуально або спільно* з іншими *вносити в урядові органи і установи, а також в організації, які займаються веденням державних справ, критичні зауваження і пропозиції стосовно покращення їх діяльності і привертати увагу до будь-якого аспекту їх роботи, що можуть ускладнювати або стримувати заохочення, захист і здійснення прав людини і основних свобод*.

Статтею 9 Декларації визначено, зокрема, право на скаргу до відповідного органу (включаючи міжнародні інституції) щодо порушення державним органом чи посадовою особою прав і свобод; гарантії розгляду та відповіді на таку скаргу; рішення за скаргою має передбачати виправлення положення, включаючи будь-яку компенсацію; право на примусове виконання такого рішення без невиправданої затримки.

Право звертатися з петицією як одним із різновидів звернення закріплено у статті 227 Договору про Функціонування Європейського Союзу (the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU))[31]. Відповідно до цієї статті будь-який громадянин Союзу та будь-яка фізична або юридична особа, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, *має право особисто або спільно з іншими громадянами або особами письмово звернутися до Європейського Парламенту з петицією з питання, що належить до сфер діяльності Союзу і що безпосередньо стосується його або її*.

Також право на звернення у формі петиції закріплено у статті 44 Хартії основних прав Європейського Союзу (the Charter of Fundamental Rights of the

---

[29]Абзац шостий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018.

[30] URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/191048___191113 (дата звернення 17 січня 2025 року).

[31] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення 17 січня 2025 року).

EU)[32] від 7 грудня 2000 року, де встановлено, що кожен громадянин або громадянка Європейського Союзу, фізична або юридична особа, що проживає або має офіційно зареєстроване місцеперебування в одній із держав-членів, володіє *правом на подання петицій до Європейського парламенту*.

В національному законодавстві демократичних країн право на звернення, що закріплене на конституційному рівні, визначає суб'єктами, до яких гарантовано звертатися – органи державної влади та місцевого самоврядування.

Наприклад. Конституція США – один із перших законодавчих актів у світі, у якому було задекларовано право людини на звернення. Це право було закріплено у І Поправці (1791 рік) до Конституції США, так званому „Біллі про права", де зазначено, зокрема, що Конгрес не має права видавати закони, що обмежують права народу <…> *звертатися до уряду з проханням усунути якусь кривду*"[33].

Конституція Латвійської Республіки у статті 104 визначає, зокрема, що кожен має право звертатися із зверненнями *до органів державної влади або органів місцевого самоврядування* та одержувати змістовну відповідь. Кожен має право отримати відповідь латиською мовою[34].

За приписами статті 17 Конституції Федеративної республіки Німеччини визначено, зокрема, право на індивідуальне чи колективне письмове звернення з запитами чи скаргами до *відповідних органів влади та парламенту*[35].

Приписами статті 18 Хартії основних прав і свобод, що є частиною Конституції Чеської республіки визначено, зокрема, право на самостійне чи колективне звернення до *державних органів чи органів територіального самоврядування* з проханнями, пропозиціями чи скаргами з питань, що становлять суспільний чи інший загальний інтерес[36].

У § 46 Конституції Естонської Республіки визначено, що кожен має право звертатися *до державних органів, муніципалітетів та їх посадових осіб з листами та петиціями*[37].

За приписами статті 63 Конституції Республіки Польща убачається, що кожен має право на звернення з клопотаннями, пропозиціями і скаргами в суспільних інтересах, у власних інтересах або в інтересах іншої особи - за її згодою - *до органів державної влади, а також до організацій і громадських установ у зв'язку з виконанням покладених на них обов'язків у сфері державного управління*[38].

Аналіз наведеного міжнародного законодавства з питань унормування права на звернення вказує, що традиційно це право передбачає можливість кожного колективно чи особисто звертатись *до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також до організацій, установ, що виконують обов'язки у сфері державного управління,* з метою задоволення свого усвідомленого інтересу.

Отже, *на підставі викладеного, на нашу думку, гарантована статтею 40 Конституції України модель права на звернення передбачає спеціального*

---

[32] URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/210257___210322 (дата звернення 17 січня 2025 року).
[33] URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/usa_const.htm (дата звернення 17 січня 2025 року).
[34] URL: http://surl.li/zhklmu (дата звернення 17 січня 2025 року).
[35] URL: http://surl.li/lbfspu (дата звернення 17 січня 2025 року).
[36] URL: http://surl.li/kuvcyd (дата звернення 17 січня 2025 року).
[37] URL: http://surl.li/twznec (дата звернення 17 січня 2025 року).
[38] URL: http://surl.li/efccgr (дата звернення 17 січня 2025 року).

суб'єкта, право на звернення до якого гарантоване Конституцією. Таким суб'єктом є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові і службові особи. Громадські організації до такого суб'єкта конституцієдавцем не віднесені.

6. „Чи існує конституційне підґрунтя для покладення законодавцем однакового за змістом та обсягом обов'язку давати відповідь на звернення громадян на суб'єктів владних повноважень і громадські організації?"

Оскільки питання судді-доповідача потребує порівняння за змістом та обсягом законодавчого обов'язку надання відповіді на звернення громадян суб'єктами владних повноважень і громадськими організаціями, вважаємо за доцільне насамперед дослідити визначення наведених суб'єктів.

6.1. Приписи Конституції України не виокремлюють юридичну категорію „суб'єкт владних повноважень", проте законодавче визначення останньої міститься у приписах:

– підпункту сьомого частини першої статті 4 КАС України, а саме: суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, орган військового управління, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг;

– пункту першого частини першої статті 13 Закону України „Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 року № 2939-VI[39], а саме: суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання.

За приписами статті 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (частина перша); громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України (частина третя); ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання

[39] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17 (дата звернення 17 січня 2025 року).

громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій (частина четверта); усі об'єднання громадян рівні перед законом (частина п'ята).

Конституційний Суд України щодо реалізації конституційного права на свободу об'єднань вказав: внутрішня організація членів об'єднань громадян регулюється корпоративними нормами, органи державної влади не мають права втручатись у здійснювану об'єднаннями громадян діяльність, у разі спору, зокрема, щодо порушення об'єднаннями громадян прав і свобод громадянина, останній має право на підставі статті 55 Конституції України звернутись за захистом до суду[40]; будь-які обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі покладення на громадян додаткових обов'язків у зв'язку з реалізацією цього конституційного права, повинні встановлюватись законом, переслідувати одну або декілька легітимних цілей та відповідати принципу пропорційності[41].

Законом, що визначає засади реалізації конституційного права на свободу об'єднань, є Закон України „Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 року № 4572-VI (далі – Закон № 4572-VI)[42].

Закон № 4572-VI 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 (частина перша статті 1).

Статтею 1 Закону № 4572-VI вирізняються такі організаційно-правові форми громадських об'єднань як громадська організація[43] або громадська

---

[40] <...> внутрішня організація, взаємовідносини членів об'єднань громадян, їх підрозділів, статутна відповідальність членів цих об'єднань регулюються корпоративними нормами, встановленими самими об'єднаннями громадян, які базуються на законі; визначаються питання, які належать до їх внутрішньої діяльності або виключної компетенції і підлягають самостійному вирішенню. Отже, втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у здійснювану в рамках закону діяльність об'єднань громадян не допускається. У разі виникнення спору щодо порушення об'єднаннями громадян, їх посадовими і службовими особами прав і свобод громадянина останній має право на підставі статті 55 Конституції України звернутись за їх захистом до суду. Визначення належності питань до внутріорганізаційної діяльності або виключної компетенції об'єднання громадян у кожному конкретному випадку вирішує суд в разі оскарження громадянином актів і дій таких об'єднань (абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001).

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

[42] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text (дата звернення 17 січня 2025 року).

[43] Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи (частина третя статті 1 Закону № 4572-VI).

спілка[44] (частина друга); встановлена можливість здійснювати діяльність громадськими об'єднаннями як зі статусом юридичної особи, так і без нього, водночас громадське об'єднання зі статусом юридичної особи визначається непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку (частина п'ята).

Одним з принципів утворення і діяльності громадських об'єднань, зокрема, є самоврядність, що 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 (частина третя статті 3 Закону № 4572-VI).

Втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом (частина друга статті 22 Закону № 4572-VI).

Міра свободи діяльності об'єднань громадян визначається характером їх відносин з державою, її органами і службовими особами[45].

Отже, на підставі викладеного можна висновувати, що діяльність суб'єктів владних повноважень пов'язання з виконанням публічно-владних управлінських функцій або наданням адміністративних послуг, а діяльність громадських організацій спрямована на реалізацію власних прав, свобод та інтересів. Юридична категорія „суб'єкт владних повноважень" хоч і є більш ширшою ніж органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, проте не включає в себе громадські об'єднання.

6.2. Для надання відповіді на поставлене суддею-доповідачем питання також необхідно з'ясувати сутність реалізації звернень громадян.

Закон України „Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року № 393/96- ВР (далі – Закон № 393/96-ВР)[46] регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів; забезпечує

---

[44] Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи (частина четверта статті 1 Закону № 4572-VI).

[45] Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. С. 263. URL: http://surl.li/axekra (дата звернення 17 січня 2025 року).

[46] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 17 січня 2025 року).

громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення (преамбула).

Частина науковців висловлюють думку, що „Новим у Конституції України 1996 року є те, що <...> закріплене право громадян України брати участь в управлінні тільки „державними" справами, а не „державними і громадськими", як у Конституції УРСР 1978 року. Радянське формулювання пояснюється в основному тим, що громадські організації (профспілки, комсомол тощо) не протиставлялися органам державної влади, а складали з ними єдине ціле. Не визнавалася концепція громадянського суспільства, з якою в сучасній науці асоціюється здійснення громадських, недержавних справ. Сьогодні вважається, що право на управління громадськими справами має самостійний характер, й у сучасній Конституції України регулюється статтями про об'єднання громадян (політичні партії, громадські організації), місцеве самоврядування тощо"[47].

Приписами частини першої статті 1 Закону № 393/96-ВР надано більш широкого змісту праву на звернення, ніж статтею 40 Конституції України, зокрема зазначено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Хоча Закон № 393/96-ВР не містить визначення юридичної категорії „звернення громадян", проте у статті 3 визначено, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Тобто, законодавець розмежував звернення громадян за змістовною ознакою залежно від кола питань, які в них порушуються, та надав визначення щодо кожного виду звернення, а частиною третьою статті 5 Закону № 393/96-ВР визначив особливу форму колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування – електронну петицію.

Закон № 393/96-ВР визначає порядок розгляду всіх видів звернень громадян.

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду (частина перша статті 14 Закону № 393/96-ВР).

---

[47] Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. С. 287-288. URL: http://surl.li/axekra (дата звернення 17 січня 2025 року).

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) (частина перша статті 15 Закону № 393/96-ВР).

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, медіа, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову; *на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;* скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень; *письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення*; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніш як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина; у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам; особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи (частина перша статті 19 Закону № 393/96-ВР). У разі необхідності та *за наявності можливостей* розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань. Це положення не скасовує вимоги абзацу дев'ятого частини першої цієї статті (частина друга статті 19 Закону № 393/96-ВР).

Закон № 393/96-ВР визначає права громадянина при розгляді заяви чи скарги, зокрема, *право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; право знайомитися з матеріалами перевірки;* право подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; *право бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;* право користуватися послугами

адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; право одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; право висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги; право вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень (стаття 18).

Водночас Закон №393/96-ВР зобов'язує керівників та інших посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян проводити особистий прийом громадян (частина перша статті 22).

З аналізу наведених приписів убачається, що для виконання зобов'язань щодо реалізації людського права на звернення зобов'язальний суб'єкт повинен мати відповідний ресурс, що може стати тягарем для певної категорії зобов'язальних суб'єктів (громадський організацій, малих приватних підприємств) у порівнянні з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Підсумовуючи наведене, порівнюючи приписи частини першої статті 1 Закону № 393/96-ВР з приписами статті 40 Конституції убачається, що Законом № 393/96-ВР розширено коло зобов'язальних суб'єктів. Конституцією України гарантоване право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (стаття 40); приписи Закону №393/96-ВР додатково гарантують право звернення крім зазначених суб'єктів ще і до об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків. Водночас, приписи Закону № 393-96-ВР визначають обов'язок наведених суб'єктів, право на звернення до яких гарантовано, щодо прийняття, розгляду та надання відповіді на звернення. Аналізуючи наведені приписи Закону № 4572-VI в системному зв'язку з приписами Закону № 393/96-ВР, убачається, що законодавством гарантовано громадському об'єднанню невтручання органів державної влади у їх діяльність, проте зобов'язано щодо забезпечення організації роботи з дотримання людського права на звернення (зокрема ведення особистого прийому, забезпечення права особи бути присутнім при розгляді звернення, забезпечення права на ознайомлення з документами за зверненням тощо).

Ураховуючи конституційний зміст права на звернення, різний юридичний статус зобов'язальних суб'єктів, їх різні можливості щодо необхідного ресурсу для організації роботи з дотримання людського права на звернення, зокрема реалізації визначених Законом № 393/96-ВР прав заявників, на нашу думку, *покладення законодавцем однакового за змістом та обсягом обов'язку давати відповідь на звернення громадян на суб'єктів владних повноважень і громадські організації не має конституційного підґрунтя.*

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

Частково обґрунтування відповіді на це питання вже висвітлено у цьому Дослідженні, водночас вважаємо за потрібне додати таке.

7.1. Як було зазначено, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків *із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності,* заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (частина перша статті 1 Закону № 393/96-ВР).

Наведена норма вказує, що звернення до того чи іншого суб'єкта має стосуватись, зокрема, статутної діяльності суб'єкта, звернення якому адресовано.

Приписами статті 7 Закону № 393/96-ВР визначено, що звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду (частина перша); забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення (частина друга); якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями (частина третя); забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються (частина четверта).

За змістом наведеної норми убачається, що навіть коли звернення не стосується статутної діяльності адресата звернення, останній має обов'язок у 5-денний термін скерувати таке звернення за належністю або повернути заявнику з відповідним роз'ясненням. Тож, можна виснувати, що законодавча модель регулювання правовідносин щодо реалізації права на звернення покладає на адресата звернення обов'язок прийняття та надання відповіді (або по суті звернення, або щодо скерування звернення за належністю, або щодо повернення звернення). Водночас, незалежно від адресата звернення законодавча модель

регулювання правовідносин щодо звернень громадян забезпечує охорону та гарантії захисту права на звернення (стаття 28 Закону № 393/96-ВР).

Беручи до уваги таку законодавчу модель регулювання правовідносин у сфері реалізації людського права на звернення, можна виснувати, що остання фактично *не враховує особливості адресата звернення, зокрема його правову природу та зв'язок з державою.*

7.2. Право на звернення в контексті прав і свобод зобов'язального суб'єкта досі не було предметом розгляду Суду. Проте, для відповіді на поставлене питання судді-доповідача вважаємо за доцільне звернути увагу на такі юридичні позиції Суду:

<…> покладення на особу, яка не уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обов'язку з декларування відповідно до вимог Закону № 1700 може розглядатися як втручання у приватне (особисте) та сімейне життя цієї особи, а тому таке втручання має здійснюватися з дотриманням вимог Конституції України[48];

<…> заходи фінансового контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх членів, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, не можуть бути надмірними та такими, що непропорційно обмежують свободу політичної та громадської діяльності, нівелюють сутність права громадян на свободу об'єднань[49];

<…> втручання держави в конституційне право можливе на підставі приписів, що відповідають вимозі юридичної визначеності, та лише за допомогою засобів, які є домірними[50];

<…> відповідно до статті 8 Конституції України у її взаємозв'язку з приписами частини третьої статті 22, частини першої статті 64 Конституції України „верховенство права" (правовладдя) вимагає, щоб утручання в конституційні права і свободи людини завжди було домірним. У Рішенні Конституційного Суду України від 22 березня 2023 року № 3-р(II)/2023 наголошено, що „обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, їх установлюють виключно Конституція і закони України, вони мають відповідати правомірній меті, бути обумовлені суспільною потребою досягнення цієї мети, домірними; у разі обмеження конституційного права (свободи) законодавець зобов'язаний запровадити таке нормативне регулювання, яке уможливить оптимальне досягнення правомірної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права (свободи) і не порушуватиме сутності такого права" (абзац перший підпункту 5.1 пункту 5 мотивувальної частини)[51].

Беручи до уваги підхід Конституційного Суду України у наведених юридичних позиціях через призму прав та свобод суб'єктів, на яких Законом № 393/96-ВР покладено обов'язки щодо прийняття, розгляду та надання відповіді на звернення громадян, можна виснувати, що *покладення додаткових обов'язків на суб'єктів правовідносин, які не здійснюють публічних владних повноважень, не надають адміністративні послуги або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, так само як і застосування*

---

[48] Абзац шостий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року № 3-р/2019.

[49] Пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України" від 6 червня 2019 року № 3- р/2019.

[50] Абзац другий підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року № 9-р(II)/2022.

[51] Підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2023 року № 4-р(II)/2023.

додаткового контролю щодо таких суб'єктів, має відповідати правомірній меті, бути обумовленим суспільною потребою досягнення цієї мети, домірним.

7.3. Право на об'єднання у громадські організації включає право створювати громадську організацію, вільно вступати до неї, добровільно обирати організацію для об'єднання, право не вступати або виходити з організації, право організації створювати свої власні правила та керувати своїми справами тощо.

З огляду на статтю 36 Конституції України та Закон № 4572-VI задля забезпечення права на свободу об'єднання необхідно дотримуватись таких вимог: гарантованої добровільності до вступу у будь-яку громадську організацію та гарантованого права у будь-який час припинити членство (участь) у цій організації шляхом подання заяви до її відповідних статутних органів; заборони дискримінації за ознаками належності до громадської організації; рівності прав усіх організацій; *незалежності у своїй внутрішньо-організаційній роботі, що полягає у праві встановлювати свої статути й адміністративні регламенти,* вільно обирати своїх представників, *організовувати свій апарат і свою діяльність і формулювати свою програму дій*; *утримання державної влади від будь-якого втручання, здатного обмежити це право або перешкодити його законному здійсненню*; можливості заборонити діяльність об'єднань громадян лише в судовому порядку.

Покладення обов'язків щодо прийняття, розгляду та надання відповіді на звернення громадян Законом № 393/96-ВР на громадські організації має правомірну мету – забезпечення права на звернення громадян до більш широкого кола суб'єктів, ніж визначені Конституцією України.

Проте, необхідність мати відповідний ресурс для виконання зобов'язань щодо реалізації людського права на звернення, зокрема для проведення прийому громадян, у разі виявлення бажання особи для розгляду заяви чи скарги у його присутності, заслуховування його пояснення, ознайомлення з матеріалами перевірки тощо, на нашу думку, *є втручанням в незалежність внутрішньо-організаційної роботи*, зокрема, громадських організацій, що *може стати надмірним тягарем* для певної категорії зобов'язальних суб'єктів порівняно з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Отже, оскільки законодавча модель правовідносин щодо права на звернення не передбачає виокремлення адресата звернення на предмет його статутної діяльності, наявності владно-управлінських функцій, надання адміністративних послуг, отримання фінансування з державного та/або місцевого бюджетів, на нашу думку, *правова природа (зокрема мета створення) громадських організацій не корелюється із покладеним на них законодавством України обов'язку давати відповідь на звернення громадян; а контроль держави за дотриманням цього обов'язку, не виокремлюючи адресата звернення за його*

зв'язком з державою, на нашу думку, є надмірним втручанням у діяльність громадських організацій.

8. „Чи виникає під час розгляду цієї справи потреба в тлумаченні статті 40 та/або статті 101 Конституції України?", - та: „Чи можливо через зміст поняття „законні вимоги Уповноваженого" (стаття 188[40] Кодексу) розширити предмет конституційного контролю в межах цього конституційного провадження, перевіривши на відповідність Конституції України (конституційність) положення Закону України „Про звернення громадян", які покладають на громадські організації обов'язок давати відповідь на звернення?"

В межах цього дослідження вважаємо за доцільне вказані питання розглянути спільно.

8.1. За приписами частини першої статті 147, пункту другого частини першої статті 150 Конституції України, що кореспондуються з приписами частини першої статті 7 Закону України „Про Конституційний Суд України" від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (далі – Закон № 2136-VIII)[52], убачається, що Конституційний Суд України – єдиний орган до повноважень якого віднесено здійснення офіційного тлумачення Конституції України.

Право на звернення, закріплене у статті 40 Основного Закону, на перший погляд сформульовано чітко і зрозуміло.

Проте, з огляду на встановлену частиною першою статті 22 Основного Закону України невичерпність прав і свобод людини і громадянина, що закріплені Конституцією, відповідно можливість розширення прав та їх змісту та обсягу у законодавстві, склалася практична ситуація, за якою обсяг права, визначений приписами Закону № 393/96-ВР, ширший за обсягом, ніж гарантовано Основним Законом та реалізація права на звернення покладає низку обов'язків на суб'єктів розгляду звернень (прийняття (включаючи ведення особистого прийому), розгляду (включаючи забезпечення права заявника бути присутнім при розгляді), надання відповіді). Таке регулювання викликає питання домірності таких обов'язків відносно зобов'язального суб'єкта, що не виконує ані владно-управлінські функції, ані не надає адміністративні послуги, ані не отримує фінансування з державного та/або місцевих бюджетів.

Крім того, уваги заслуговує обставина, що Конституція України закріплює право громадян України брати участь в управлінні тільки „державними" справами, а не „державними і громадськими", громадське суспільство не єдине ціле з державою.

Більше того, обсяг права, встановлений приписами Закону № 393/96-ВР, зумовив встановлення законодавством необхідних засобів його реалізації, зокрема, наділенням Уповноваженого повноваженнями, що можуть виходити за межі, встановлені статтею 101 Конституції України.

---

[52] URL: http://surl.li/fgmzpc (дата звернення 17 січня 2025 року).

Конституційний Суд України у своїй практиці не надавав тлумачення статусу Уповноваженого, його юридичній природі загалом, хоча надав Висновок від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019, в якому дослідив певною мірою функції Уповноваженого, втім в аспектах, що не пов'язані з порушеними питаннями у конституційній скарзі Матвійчук О.В.

Зважаючи на значимість права на звернення громадян, що підтверджується приписами статті 64 Конституції України щодо заборони обмеження останнього, його обсягу, а також повноваження органів державної влади, зокрема Уповноваженого, аналізуючи положення статті 40 Конституції України у системному зв'язку з приписами Закону № 393/96-ВР, убачається необхідність комплексного підходу до визначення юридичної природи та внутрішнього змісту конституційного права на звернення, виявлення його основних складових елементів та зв'язків між ними. Закони та інші нормативні акти мають відповідати Конституції України, що передбачає єдність механізму юридичного регулювання, за яким унормування права на звернення відповідатиме конституційним вимогам та не суперечитиме їм.

У зв'язку з наведеним постає практична необхідність у тлумаченні приписів статей 40, 101 Конституції України з метою єдиного розуміння сутності їх змісту для ухвалення законів України з дотриманням принципів Основного Закону України, що має значення для забезпечення захисту прав і свобод людини.

8.2. Правовий департамент досліджував питання щодо можливості виходу Конституційним Судом за межі предмету конституційного контролю з огляду на відсутність такої прямої можливості у Законі № 2136-VIII на відміну від попереднього Закону України „Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР, з приводу чого дійшов висновків, які є, на нашу думку релевантними і для надання відповіді на порушене питання, а саме:

1) Приписи Основного Закону України не уповноважують Суд ініціювати розгляд питання про конституційність акта. Не передбачають цього і положення Закону. Тому як конституційна перепона можливості виходу за межі конституційної скарги, на перший погляд, сприймаються вимоги частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) З іншого боку, здійснення конституційного контролю не належить до повноважень інших органів державної влади, а значить вирішення питань про конституційність актів є прерогативою Конституційного Суду, перебуває в межах його повноважень і не може призвести до втручання у сферу повноважень жодного органу державної влади. Це є важливим в контексті дотримання вимог частини другої статті 19 Конституції України при виході Суду за межі конституційної скарги;

3) За своїм статусом Суд є органом конституційної юрисдикції, який, насамперед, забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про

відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією випадках інших актів, як це визначено частиною першою статті 1 Закону № 2136-VIII.

4) Верховенство Конституції України забезпечується саме в процесі здійснення конституційного контролю. Тому ігнорування Судом чинних актів, які пов'язані з предметом розгляду у відповідній справі, у разі виявлення ознак їх неконституційності, не сприятиме забезпеченню верховенства Конституції України як визначальній характеристиці статусу Суду та головному його призначенню;

5) Важливо, що можливість виходу за межі конституційної скарги не підміняє суб'єкта звернення до Суду з конституційною скаргою щодо визнання акта неконституційним; така можливість зумовлена необхідністю забезпечення верховенства Конституції, відновлення та захисту прав людини під час вирішення питань про відповідність Конституції України оспорюваних актів при здійсненні Судом конституційного контролю;

6) Отже, можливість виходу Конституційного Суду за межі конституційної скарги та вирішення ним питань про відповідність Конституції України чинних актів, крім тих, щодо яких відкрито конституційне провадження у справі, випливає зі статусу Суду як органу конституційної юрисдикції, виключною прерогативою якого є забезпечення верховенства Конституції України шляхом здійснення конституційного контролю. Передумовою такої можливості вважається верховенство права в частині додержання і забезпечення прав і свобод людини, на принципах якого ґрунтується діяльність Суду.

Намір законодавця закріпити можливість виходу за межі предмета конституційного контролю відображено у законопроєкті „Про конституційну процедуру" в редакції від 10 вересня 2021 року (зареєстровано за № 4355)[53], де передбачено можливість виходу Конституційним Судом України за межі предмета конституційного подання, конституційного звернення, конституційної скарги і визнавати неконституційними акти (їх окремі положення) за умови, що такі акти (їх окремі положення) безпосередньо пов'язані з предметом відповідного конституційного подання, звернення, скарги та якщо метою визнання їх неконституційними є захист прав людини (частина п'ята статті 5).

Як приклад виходу за межі подання у практиці Конституційного Суду України можна навести Рішення Суду від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020, де здійснювався комплексний розгляд дії норм, що інституціоналізують контрольні повноваження органів державної влади.

Отже, зважаючи на наведене, у разі якщо Конституційний Суд України, здійснюючи свої повноваження щодо тлумачення статей 40, 101 Конституції України, дійде висновку про неконституційність приписів нормативного акту, конституційність яких не оспорюється, але вони безпосередньо пов'язані з предметом конституційного контролю у цій справі, визнання яких неконституційними матиме значення для відновлення чи захисту порушеного

---

[53] URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70729 (дата звернення 17 січня 2025 року).

права, він може розглянути можливість виходу за межі предмету конституційного контролю.

9. Підсумовуючи викладене зауважимо, що, на нашу думку, невикористання заявником усіх доступних засобів юридичного захисту прав особи, щодо якої представником Уповноваженого складено протокол про адміністративне правопорушення (заявником не здійснено оскарження дій суб'єкта владних повноважень в порядку, визначеному КАС України), унеможливлює об'єктивний та всебічний аналіз приписів статей 22 Закону № 776/97-ВР та 188^{40} КУпАП на наявність ознак неконституційності. Крім того, заявником не віднесено до предмета конституційного контролю приписи частини першої статті 1 Закону № 393/96-ВР, що своєю чергою, унеможливлює дослідження повноважень Уповноваженого або представника Уповноваженого на дотримання приписів Конституції України без системного зв'язку з конституційним правом, задля відновлення якого діяв Уповноважений.

Змістовний аналіз безпосередньо оспорюваних приписів статей 22 Закону № 776/97-ВР, 188^{40} КУпАП та вимог частини другої статті 3, частини першої статті 8, частин першої, другої статті 19, частини першої статті 36, частини першої статті 55, частини другої статті 61, статті 101 та статті 129 Конституції України не виявив суперечностей між ними.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

В аспекті питань, порушених у конституційній скарзі, приписи статті 22 Закону № 776/97-ВР та 188^{40} КУпАП не суперечать приписам частини другої статті 3, частини першої статті 8, частин першої, другої статті 19, частини першої статті 36, частини першої статті 55, частини другої статті 61, статті 101 та статті 129 Конституції України.

Заступник керівника
Правового департаменту –
керівник Управління опрацювання
конституційних скарг **Вячеслав ГЕРГЕЛІЙНИК**

Виконавець:
головний консультант відділу
юридичного супроводження розгляду
конституційних скарг Оксана ВІТЮК (тел. 14-74)

Контроль:
заступник завідувача відділу
юридичного супроводження
розгляду конституційних скарг Дар'я БАРВІЦЬКА (тел. 11-34)