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

Голові правління
Центру політико-правових реформ

КОЛІУШКУ І. Б.

Шановний Ігорю Борисовичу!

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).

Згідно з частиною четвертою статті 59 Закону України „Про Конституційний Суд України", для забезпечення повного та всебічного розгляду справи **прошу Вас до 31 січня 2025 року** висловити 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;

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.

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

З повагою

суддя-доповідач **Ольга СОВГИРЯ**

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

Центр
Політико
Правових
Реформ

01001, Україна, Київ,
вул. Хрещатик, 4, офіс 13,
+380 (44) 278-03-17
centre@pravo.org.ua
www.pravo.org.ua

3 березня 2025 року
вих. № 01-03/25

Судді
Конституційного Суду України
Совгирі О.В.

Шановна Ольго Володимирівно!

Відповідно до Вашого листа №366-005-17/5151 від 18.12.2024 року у Центрі політико-правових реформ розглянуто конституційну скаргу 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», а також питання, пов'язані з цією скаргою.

Надсилаємо позицію ЦППР стосовно питань, порушених у Вашому листі щодо конституційної скарги Матвійчук О.В.

Додаток: зазначене на 22 арк.

З повагою

Голова правління **Ігор Коліушко**

Конституційний Суд України
17 / 261 від 04.03.2025

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

ПОЗИЦІЯ
ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

з питань, порушених у листі судді Конституційного Суду України Совгирі О.В. стосовно конституційної скарги Матвійчук Олександри В'ячеславівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188^{40} Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

1. Підстава для підготовки позиції

Суддя Конституційного Суду України Совгиря О.В. на підставі частини четвертої статті 59 Закону України «Про Конституційний Суд України» для забезпечення повного та всебічного розгляду конституційної скарги Матвійчук Олександри В'ячеславівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 188^{40} Кодексу України про адміністративні правопорушення, статті 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» звернулася до Центру політико-правових реформ із запитом про надання позиції з питань, що стосуються цієї скарги.

Розглянувши конституційну скаргу Матвійчук О.В., а також питання, порушені суддею Конституційного Суду України в листі, Центр політико-правових реформ надає свою правову позицію з цих питань.

2. Позиція Центру політико-правових реформ

1. Чи передбачає конституційна модель права на звернення, закріпленого статтею 40 Конституцією України, можливість громадян звертатися до громадських організацій та їх обов'язок відповідати на такі звернення?

Українське законодавство щодо звернень громадян.

Для відповіді на це питання насамперед доцільно проаналізувати в історичному аспекті конституційне регулювання права участі громадян в управлінні державними та громадськими справами та відповідно модель права на звернення громадян, зіставити радянську конституційну модель та відмову від неї в Конституції України 1996 року.

Так, протягом перших п'яти років незалежності України (1991-1996 років) діяла Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 року[1] (далі - Конституція 1978 року). Ця Конституція 1978 року ухвалювалася на основі (останньої) Конституції Союзу РСР 1977 року в умовах монополії Комуністичної партії на владу через вертикальну систему рад народних депутатів та їхніх виконавчих комітетів.

Конституція 1978 року не передбачала існування інститутів громадянського суспільства. Більше того, діяльність будь-яких громадських

[1] Конституція (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text

Конституційний Суд України
17 / 261 від 04.03.2025

організацій і, зокрема профспілок, перебула під жорстким наглядом і контролем радянських державних органів, тобто була фактично одержавленою.

Відтак невипадково у статті 47 Конституції 1978 року передбачалося право кожного громадянина України вносити не лише в державні органи, але і в громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в роботі, а у свою чергу службові особи зобов'язані були в установлені строки розглядати пропозиції та заяви громадян, давати на них відповіді і вживати необхідних заходів.

Конституція 1978 року припинила діяти у зв'язку з набранням чинності Конституцією України від 28 червня 1996 року.

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

Виходячи із наведеного конституційного припису, можна зробити кілька висновків.

По-перше, з огляду на вжитий іменник «усі», суб'єктами звернення можуть бути не лише громадяни України, але й іноземці та особи без громадянства (апатриди). Проте, беручи до уваги положення частини першої статті 26 Конституції України, таким правом можуть скористатися не всі іноземці та апатриди, а лише ті, які на законних підставах перебувають на території України.

По-друге, існує дві форми звернення: письмове звернення (як індивідуальне, так і колективне) або особисте (фізичне чи очне) звернення.

По-третє, наведений чіткий перелік адресатів звернення – *органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів.*

По-четверте, *адресати звернення зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.*

Разом з тим, у преамбулі Закону України «Про звернення громадян» зазначено, що цей *Закон 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. Крім того, цей Закон, який приймався лише через три місяці після втрати чинності Конституцією 1978 року, *забезпечує 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.

При цьому слід зауважити, що право на участь громадян в управлінні як державними, так і громадськими справами гарантувалося частиною першою статті 46 Конституції 1978 року. Однак *частиною першою статті 38 чинної*

Конституції України громадянам гарантується право на управління лише державними справами.

Крім того, з точки зору суб'єктного складу *Закон України «Про звернення громадян» суттєво розширив коло суб'єктів розгляду звернень порівняно з конституційним регулюванням*, адже надав право на звернення не лише «до органів державної влади, органів місцевого самоврядування», а й «об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності…» (частина перша статті 1). На нашу думку, таке розширення кола суб'єктів розгляду звернень не є обґрунтованим, оскільки не можна впроваджувати однаковий правовий режим та обов'язки для органів публічної влади і для інших суб'єктів, зокрема приватних осіб – підприємств, установ, організацій приватної форми власності, приватних медіа, об`єднань громадян.

Розширення на рівні закону може бути виправдано щодо підприємств, установ, організацій державної та комунальної форми власності, оскільки йдеться про суб'єктів, які функціонують для виконання певних публічних завдань. Обов'язок надання відповідей на звернення – це вже певне обтяження, додаткові витрати людських, часових та інших ресурсів. Тому *обов'язок надання відповідей на звернення має бути функціонально поширений лише на тих суб'єктів, які виконують публічні завдання.* При цьому останні можна визначити як питання, за які відповідають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, утворені ними державні та комунальні підприємства, установи, організації. Тож такими функціональними суб'єктами розгляду звернень можуть бути державні та комунальні заклади освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо. А також, *у виняткових випадках, функціонально – приватні суб'єкти, які на підставі закону, тобто в силу легітимного уповноваження виконують публічні завдання*[2].

Отже, за загальним правилом, відповідно до конституційних норм суб'єктами розгляду звернення є владні суб'єкти, тобто органи публічної влади та їхні посадові і службові особи. Цей перелік, на наш погляд, може бути функціонально розширений державою на рівні закону, але лише на тих суб'єктів, які виконують публічні функції (завдання).

Також варто зауважити, що спеціальний закон щодо громадських об'єднань - *Закон України «Про громадські об'єднання» - не передбачає обов'язку для громадських організацій розглядати звернення індивідів та надавати відповіді на них*, що є цілком логічним, адже громадські організації, як правило, не мають владних повноважень і лише у виключних випадках, які мають бути передбачені законом, такі повноваження можуть їм надаватися (частина четверта статті 4 Закону України «Про громадські об'єднання»). Проте відсутність такого обов'язку у спеціальному законі не забороняє громадським організаціям з власної волі вступати у листування з будь-якими суб'єктами та надавати консультації чи поради з питань, які викликають інтерес громадських організацій, або передбачені в їхніх статутах.

---

[2] Тимощук В. Щодо оновлення законодавства про звернення громадян // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Випуск 35. Київ, 2024. С. 479-490 URL: http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001517871

Зважаючи на викладене, можна констатувати, що конституційна модель права на звернення, закріплена в статті 40 Конституції України, не передбачає можливості громадян (а також іноземців, осіб без громадянства) звертатися до громадських організацій і останні не зобов'язані розглядати такі звернення та надавати відповіді на них, крім випадків, коли громадські організації наділені владними повноваженнями. Однак за власним розсудом громадські організації можуть надавати відповіді, консультації, а громадяни можуть звертатися до громадських організацій з огляду на інші положення Конституції України, про які йдеться у пункті 2 цього документу.

Обов'язок співпраці з Уповноваженим як елемент контролю.

Говорячи про покладення Законом України «Про звернення громадян» на громадські організації невластивих для них обов'язків щодо розгляду звернень громадян, неможливо оминути статтю 22 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон), застосовану судом до Матвійчук О.В., яка *покладає на об'єднання громадян обов'язки щодо співпраці з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини* (далі – Уповноважений) *та надання йому допомоги.*

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

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

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

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

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

З наведеної статті Закону чітко видно, що Законом передбачені однакові обов'язки та однакові підстави для притягнення до відповідальності, зокрема, для об'єднань громадян (їх посадових і службових осіб) і для суб'єктів владних повноважень (їх посадових і службових осіб).

До того ж, зазначений у статті 22 Закону перелік дій, які суб'єкт зобов'язаний здійснити співпрацюючи з Уповноваженим, фактично свідчить про проведення останнім перевірки діяльності такого суб'єкта.

Крім того, що не можна впроваджувати однаковий правовий режим та обов'язки для органів публічної влади і для інших суб'єктів, держава, в даному випадку в особі Уповноваженого, безпосередньо не вправі втручатися в діяльність об'єднань громадян, а має лише регулювати її відповідно до чинного законодавства[3].

Обов'язок співпраці об'єднань громадян з Уповноваженим є похідним від визначеного в Законі України «Про звернення громадян» обов'язку об'єднань громадян розглядати звернення індивідів і надавати відповіді на них та має забезпечувати Уповноваженому можливість здійснювати контроль за дотриманням громадськими організаціями законодавства про звернення громадян. Але держава вправі контролювати діяльність громадських організацій у випадку, коли їм надані владні повноваження[4].

На наше переконання, надання індивідам права на звернення до громадських організацій та покладання на останніх обов'язку розгляду звернень, а також обов'язку співпраці з Уповноваженим є пострадянським рудиментом.

Більше того, враховуючи зазначене вище, на наш погляд, вбачаються ознаки неконституційності положень Закону України «Про звернення громадян» щодо надання права громадянам (іноземцям, особам без громадянства) звертатися зі зверненнями до об'єднань громадян і обов'язку останніх розглядати й надавати відповідь на такі звернення та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» в частині обов'язку співпраці об'єднань громадян з Уповноваженим.

Конституційні положення європейських держав щодо звернень громадян.

Виходячи з порівняльного аналізу конституційних положень європейських держав, можна зробити висновок, що *як правило, органи публічної влади уповноважені розглядати і реагувати на звернення індивідів, однак у актах деяких країн передбачено поширення таких повноважень і на громадські установи та організації.*

Так, у конституційних актах Німеччини, Угорщини, Кіпру, Латвії *гарантується право кожної особи (тобто, громадянина, іноземця чи апатрида) на звернення до публічних інститутів влади, зазвичай до державних органів.*

Згідно зі статтею 17 Основоположного Закону Федеративної Республіки Німеччини 1949 року[5] кожна особа має право окремо чи спільно з іншими звертатися з письмовими запитами чи скаргами до компетентних органів і до законодавчої влади.

Як зазначено в статті XXV Основного Закону Угорщини 2011 року[6], кожен має право на те, щоб індивідуально або спільно з іншими в письмовому

---

[3] Більше про правовий статус об'єднань громадян у пункті 3.

[4] Більше щодо контролю за діяльністю громадських організацій там же.

[5] https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014

[6] https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016

вигляді звертатися з клопотанням, скаргою чи пропозицією до будь-якого органу державної влади.

Відповідно до статті 29 Конституції Республіки Кіпр 1960 року[7] кожен має право, самостійно або спільно з іншими особами, подавати в письмовому вигляді клопотання або скарги компетентній державній владі і вимагати розгляду його питання і якнайшвидшого його вирішення. Рішення такої влади, належно обґрунтоване, повідомляється негайно письмово особі, яка подала відповідне клопотання або скаргу, протягом строку, що не перевищує тридцяти днів. Якщо зацікавлена особа не задоволена рішенням або якщо ніяке рішення їй не буде оголошене протягом строку, зазначеного в пункті 1 цієї статті, то вона має право звернутися до компетентного суду і передати на його розгляд справу за її клопотанням або скаргою.

Як зафіксовано в статті 104 Конституції Латвійської Республіки 1922 року[8], кожен має право в передбаченому законом порядку звертатися в державні установи та установи самоврядування із заявами і отримувати відповідь по суті. Кожен має право отримати відповідь латиською мовою.

В Словаччині і Чехії *на конституційному рівні акцентується увага на такому виді звернення особи як петиція.*

Відповідно до статті 27 Конституції Словацької Республіки 1992 року[9] право петиції гарантується. Кожен має право індивідуально або спільно з іншими особами звертатися до державних органів та органів територіального самоврядування з проханнями, пропозиціями і скаргами з питань, що становлять публічний або інший загальний інтерес. Петиція не повинна закликати до порушення основних прав і свобод. Петиція не повинна порушувати принцип незалежності суду.

Згідно зі статтею 18 Хартії основних прав і свобод Чехії 1991 року[10] право петицій гарантується; кожен має право індивідуально або спільно з іншими особами звертатися до державних органів і органів територіального самоврядування з проханнями, пропозиціями та скаргами з питань, що становлять публічний або інший загальний інтерес. Петиція не повинна порушувати принцип незалежності суду. Петиція не повинна закликати до порушення основних прав і свобод, гарантованих Хартією.

Конституційні акти Польщі і Македонії *передбачають право особи на звернення не лише до органів публічної влади, але також і в громадські установи та організації.*

Як зазначено в статті 63 Конституції Польської Республіки 1997 року[11], кожен має право звертатися з петиціями, пропозиціями та скаргами, переслідуючи публічний, власний або іншої особи з її згоди інтерес, до органів публічної влади, а також у громадські організації й установи у зв'язку з виконуваними ними завданнями, що їм доручені у сфері публічної

---

[7] https://www.constituteproject.org/constitution/Cyprus_2013
[8] https://www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2016
[9] https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2017
[10] https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013
[11] https://www.constituteproject.org/constitution/Poland_2009

адміністрації. Порядок розгляду петицій, пропозицій і скарг визначається законом.

Відповідно до частини першої статті 24 Конституції Республіки Північна Македонія 1991 року[12] кожен має право подавати звернення в державні органи та інші громадські установи та отримувати на них відповідь.

На конституційному рівні в Хорватії, Естонії, Словенії, Болгарії *право на звернення мають лише громадяни, а не іноземці чи особи без громадянства.*

Відповідно до статті 46 Конституції Республіки Хорватія 1990 року[13] кожен громадянин має право на звернення і скарги, на внесення пропозицій до державних та інших публічних органів і отримувати відповідь на них.

Згідно з частиною другою статті 44 Конституції Естонської Республіки 1992 року[14] всі державні установи, місцеві самоврядування та їх посадові особи зобов'язані в установленому законом порядку надавати громадянину Естонії на його вимогу інформацію про свою діяльність, за винятком даних, надання яких заборонено законом, а також даних, призначених виключно для внутрішнього користування.

Як зазначено в статті 45 Конституції Республіки Словенія 1991 року[15], кожен громадянин має право на звернення (петиції) та інші ініціативи загального значення. Адресатів такого звернення (петиції) на конституційному рівні не визначено, тому залишає для законодавця поле для дискреції.

Відповідно до абзацу 2 статті 41 Конституції Республіки Болгарія 1991 року[16] громадяни мають право отримувати інформацію від державного органу або установи з питань, які становлять для них законний інтерес, якщо інформація не є державною або іншою охоронюваною законом таємницею або якщо вона не зачіпає чужих прав.

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?

Хоча стаття 40 Конституції України не передбачає права громадян (іноземців, осіб без громадянства) звертатися до громадських організацій, однак це не означає, що не існує інших конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Так, кожний громадянин має право знайомитися не лише в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, але також в установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (частина третя статті 32 Конституції України). Отже, якщо громадська організація має будь-які відомості про громадянина, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею, то громадянин має

---

[12] https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2013
[13] https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2013
[14] https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015
[15] https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia_2016
[16] https://www.constituteproject.org/constitution/Bulgaria_2015

право звернутися і отримати від громадської організації відомості про себе особисто.

Відповідно до частини другої статті 34 Конституції України кожен має право, зокрема вільно збирати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Разом з тим, це право громадянина, іноземця та особи без громадянства не є абсолютним і навіть за відсутності режиму стану війни, воєнного стану чи надзвичайного стану може бути обмеженим законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Рішенням Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 надано офіційне тлумачення окремих положень Конституції України, зокрема частин другої та третьої статті 34.

Так, інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною. Збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (пункт 1 резолютивної частини Рішення).

Відповідно до статті 19 Конституції України існує загальний принцип, за яким 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, а правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до якого ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Однак, як випливає з частини другої статті 8 Конституції України будь-які закони, зокрема щодо звернень індивідів, засад статусу громадських організацій, статусу Уповноваженого, приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Отже, за загальним правилом, не існує конституційного підґрунтя для покладення законодавцем однакового за змістом та обсягом обов'язку давати відповідь на звернення громадян, іноземців, осіб без громадянства на суб'єктів владних повноважень і громадські організації. Однак, як виняток, у разі, якщо громадські об'єднання уповноважені на виконання публічних функцій (завдань), тоді такий обов'язок може поширюватися на них.

3. Чи корелюється правова природа (зокрема мета створення) громадських організацій із покладенням 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?

Згідно з частиною першою 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. Це право громадян є добровільним, бо ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій (частина четверта статті 36 Конституції України).

За своєю правовою природою громадські організації є інститутами громадянського суспільства; вони не мають владних повноважень (крім випадків, встановлених законом), не можуть застосовувати заходів примусу, а рішення статутних органів громадської організації виконуються лише добровільно її членами і не поширюються на сторонніх громадян.

Не виникає сумніву у тому, що законодавець вправі і повинен регулювати засади утворення і діяльності об'єднань громадян. Зокрема, такі повноваження Верховної Ради України закріплені пунктом 11 частини першої статті 92 Конституції України. Проте законодавче регулювання має, по-перше, відштовхуватися від конституційних положень, а, по-друге, зобов'язання, які покладаються законом на громадські організації, мають бути пропорційними, виходячи з невладної правової природи об'єднань громадян як таких. Тому конституцієдавець невипадково визначив предметом законодавчого регулювання не утворення і діяльність, а *засади* утворення і діяльності об'єднань громадян. Тим самим, на рівні Конституції України як акта найвищої юридичної сили держава свідомо дистанціювалася від надмірного регулювання і відповідно втручання у діяльність об'єднань громадян, в тому числі громадських організацій та надала громадським організаціям право самостійно на рівні їх статутів та інших локальних актів врегульовувати свою діяльність.

Водночас, як випливає з частини четвертої статті 4 Закону України «Про громадські об'єднання», громадським об'єднанням можуть надаватися владні повноваження у передбачених законом випадках, і в такому разі держава вправі контролювати діяльність громадських об'єднань, що підтверджується юридичною позицією Конституційного Суду України.

Так, Конституційний Суд України у Рішенні від 6 червня 2019 року № 3-р/2019 вказав, що наділення відповідно до законодавства України окремих громадських об'єднань або їх представників певною компетенцією у сфері формування або забезпечення виконання їх повноважень органами державної влади або органами місцевого самоврядування свідчить про набуття такими об'єднаннями громадян та їх представниками публічного характеру їх

діяльності… У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає, що держава має право запроваджувати у таких випадках відповідний контроль за діяльністю об'єднань громадян та їх представників з метою запобігання виникненню в їх діяльності корупційних ризиків, недопущення неправомірного набуття матеріальних або нематеріальних благ, вчинення інших зловживань при реалізації наданих їм прав щодо участі в публічному управлінні (абзац четвертий підпункту 3.2. пункту 3).

В інших випадках контроль держави за діяльністю об'єднань громадян має бути домірним, без порушення свободи їхньої громадської діяльності. Для прикладу, у пункті 4 мотивувальної частини того ж Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019 Конституційний Суд України констатував: «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».

Крім того, як зазначено в пункті 3 пояснювальної записки[17] до Фундаментальних принципів про статус неурядових організацій у Європі, прийнятих учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи, 5 липня 2002 року, «свобода об'єднань є ефективною лише тоді, коли вона супроводжується законодавчими заходами, що сприяють її реалізації та поважають цінність внеску неурядових організацій в життя суспільства. Хоча їх можна стимулювати шляхом прийняття сприятливого законодавства, усвідомлення та повага до внеску неурядових організацій розвиваються лише там, де самі неурядові організації зобов'язуються поводитися відповідально, ефективно та етично». Відтак, правова природа неурядових організацій базується на різноманітності і реалізації права на свободу вираження та об'єднання, і законодавство має бути максимально сприятливим для здійснення ними своїх цілей та мети.

Отже, контроль держави за дотриманням встановленого законодавством обов'язку щодо розгляду звернень громадян слід вважати надмірним регулюванням і втручанням у діяльність громадських організацій, крім випадків, коли такі організації здійснюють публічні владні повноваження або фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів.

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?

---

[17] https://www.osce.org/files/f/documents/8/b/18045.pdf

Термін «парламентський контроль» не є визначеним на рівні законодавства. Разом з тим, у науковому (доктринальному) середовищі вчені-правознавці дали своє бачення, що вони розуміють під цим терміном.

На думку В. Шаповала, «парламентський контроль в широкому розумінні – діяльність парламенту, його органів і посадових осіб, а також інших державних органів та посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом, у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом»[18].

У свою чергу, Ю. Барабаш пропонує широко визначити поняття парламентський контроль як «важливу функцію Верховної Ради України, що здійснюється безпосередньо парламентом, а також його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, і спрямована на перевірку законності, ефективності і доцільності дій та рішень органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, з метою виправлення виявлених недоліків та недопущення їх у подальшому»[19]. При цьому, Ю. Барабаш застерігає, що «парламентський контроль не повинен бути «тотальним», а мати свої межі, як-от наявність суспільного інтересу при використанні форм парламентського контролю, дотримання принципу поділу державної влади при реалізації контрольних повноважень і т.д.».

Очевидно, варто наголосити на тому, що парламентський контроль за суб'єктом здійснення можна умовно диференціювати як автентичний та делегований.

Автентичний парламентський контроль здійснюється безпосередньо єдиним органом законодавчої влади – парламентом. Зокрема, Верховна Рада України за Конституцією України здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту за його виконанням, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, має контрольні повноваження щодо Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пункти 4, 13, 28 частини першої статті 85 Конституції України).

Крім того, виходячи зі змісту частини першої статті 89 Основного Закону України до функцій комітетів Верховної Ради України віднесена контрольна функція.

Характерно, що незважаючи на конституційно вичерпний обсяг повноважень парламенту (частина друга статті 85 Конституції України) все ж повноваження Верховної Ради в частині здійснення парламентського контролю можуть бути розширені законом (пункт 33 частини першої статті 85 Конституції України). Виходячи з принципу поділу влади (стаття 6 Конституції України) парламентський контроль може розширюватися головним чином відносно органів виконавчої влади, оскільки делегування функцій судів та привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не

---

[18] Юридична енциклопедія (в 6 т.), том 3, с. 323. – К.: "Укр. Енцикл.", 2001.

[19] Барабаш Ю. Г. «Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект)». Монографія. – Х., 2004. – с. 163-164.

допускається, незалежність судді гарантується, а вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частина друга статті 124, частини перша, друга статті 126 Конституції України).

Хоча Основний Закон України не передбачає інституту парламентської інтерпеляції, проте за змістом статті 86 Конституції України народний депутат України наділений правом на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до низки суб'єктів, зокрема до «організацій, розташованих на території України незалежно від їх підпорядкування і форм власності», а керівники зазначених організацій «зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту». Можна припустити, що таке формулювання, яке міститься незмінним із первісної редакції чинної Конституції України, має певний історичний підтекст, оскільки у 1996 році абсолютна більшість підприємств, установ і організацій були або державної форми власності, або залишалися одержавленими у пострадянський період. Відтак, тлумачачи зміст статті 86 Конституції України з позиції сьогодення, варто виходити як з легітимної мети і суспільного інтересу, так і з конституційного статусу громадських організацій як таких.

Делегований парламентський контроль полягає у делегуванні на конституційному рівні від імені Верховної Ради України функції контролю відносно органів виконавчої влади за певними органами (посадовими особами) та у певних суспільних сферах. Такими інституціями є Рахункова палата і Уповноважений.

Зокрема, контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Верховної Ради України та їх використанням здійснює Рахункова палата (частина перша 98 Конституції України).

Функцію парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений (стаття 101 Конституції України).

Будь-яких інших суб'єктів делегованого парламентського контролю, зокрема за додержанням прав і свобод людини і громадянина, Конституція України не передбачає. Натомість, конституційна функція громадської організації в розумінні частини першої статті 36 Конституції України полягає як у здійсненні і захисту прав і свобод громадян, так і задоволенні певних інтересів.

Відтак, правовій природі парламентського контролю загалом є невластивим здійснювати контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина громадськими організаціями.

5. Чи може Уповноважений здійснювати парламентський контроль за додержанням інших прав і свобод людини і громадянина в Україні, крім конституційних?

Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Тобто, щодо гарантій прав і свобод людини законодавцем на державу покладено два взаємопов'язані обов'язки – позитивний та негативний. Позитивний обов'язок держави полягає в захисті прав і свобод людини від злочинних посягань. Негативний обов'язок полягає в недопущенні порушень прав і свобод людини з боку органів державної влади, їх посадових та службових осіб.

Аналіз конституційних приписів дозволяє зробити висновок, що повноваженнями щодо забезпечення та гарантування додержання прав і свобод людини і громадянина в нашій державі наділена низка органів та посадових осіб, зокрема, Президент України, Верховна Рада України, органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, суди, Уповноважений, прокуратура, адвокатура тощо.

При цьому, Парламент у сфері забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина виконує як законодавчу, так і контрольну функцію. Законодавча функція Верховної Ради України полягає у виключному праві визначати законами права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод (пункт 1 частини першої статті 92 Конституції України). Контрольну функцію в означеній сфері Верховна Рада України здійснює безпосередньо, зокрема, шляхом проведення парламентських слухань, слухань у комітетах, направлення депутатських запитів і звернень, розгляду звітів, доповідей та іншої інформації державних органів та посадових осіб державних органів, розгляду звернень громадян народними депутатами України та за допомогою окремої інституції - Уповноваженого.

Статтею 101 Основного Закону України визначено, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений.

Водночас відповідно до частини третьої статті 55 Конституції України кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого.

Фактично, ці ж конституційні приписи продубльовано в статті 1 Закону, згідно з якою 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.

Згідно з частиною другою статті 4 Закону, діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації (частина п'ята статті 14).

У статті 3 Закону визначено мету парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, який здійснює Уповноважений. Так, метою парламентського контролю є, зокрема:

захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених *Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України*; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню.

Відповідно до статті 18 Закону щороку Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

У випадках, передбачених законом, за власною ініціативою або на виконання рішення Верховної Ради України Уповноважений представляє Верховній Раді України спеціальну доповідь (доповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина (частини перша, третя).

За результатами розгляду щорічної та спеціальної (спеціальних) доповідей Уповноваженого Верховна Рада України приймає постанову (частина четверта статті 18 Закону, абзац перший частини п'ятої статті 232-3 Регламенту Верховної Ради України), а також може прийняти рішення про направлення рекомендацій, що містяться у доповіді, органам державної влади та органам місцевого самоврядування для виконання (абзац перший частини п'ятої статті 232-3 Регламенту).

Слід зауважити, що Регламент Верховної Ради України у грудні 2020 року було доповнено, зокрема, статтею 232-3 про розгляд Верховною Радою щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого, а також внесено відповідні зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» з метою побудови ефективної системи парламентського контролю в Україні (пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю», реєстр. № 4131 від 18 вересня 2020 року).

Із положень статті 25 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» також випливає, що розгляд Верховною Радою України щорічної доповіді Уповноваженого про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні та спеціальних доповідей Уповноваженого є виконанням нею контрольних повноважень.

Отже, з наведених законодавчих положень можна зробити висновок про те, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль за додержанням усіх прав і свобод людини і громадянина в Україні, а не тільки конституційних, що є цілком правомірним, адже за приписом пункту 33 частини першої статті 85 Основного Закону України, межі парламентського контролю визначаються не тільки Конституцією України, а й законом.

У цьому контексті також варто зауважити, що у Рішенні від 22 червня 2022 року № 5-р(II)/2022 Конституційний Суд України наголосив, що гарантовані Конституцією України права і свободи людини не зведено лише до тих, що містяться в тексті Основного Закону України, як це зазначено в його частині першій статті 22: «Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними» (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Таким чином, ураховуючи положення статті 101 Конституції України у взаємозв'язку з частиною третьою статті 55, статтею 3, частиною першою статті 22, пунктом 33 частини першої статті 85 Конституції України, Уповноважений може здійснювати парламентський контроль за додержанням інших прав і свобод людини і громадянина в Україні, а не тільки конституційних.

6. Чи виникає під час розгляду цієї справи потреба в тлумаченні статті 40 та/або статті 101 Конституції України?

Щодо тлумачення статті 40 Конституції України.

Стаття 40 Конституції України чітко визначає суб'єктів звернення («усі», тобто громадяни України, іноземці та особи без громадянства), адресатів звернення (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів, тобто суб'єкти владних повноважень) та механізм звернення (індивідуальне та колективне, письмове та особисте). Відтак потреби в офіційному тлумаченні статті 40 Конституції України немає.

Разом з тим, згідно з пунктом 1 частини першої статті 92 Конституції України винятково законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, а також гарантії цих прав і свобод. Отже, у розвиток (проте не всупереч) положень статті 40 Конституції України предметом законодавчого регулювання має бути визначення змісту звернення індивіда, способу та строків розгляду такого звернення його адресатами. При цьому обов'язок розгляду звернення не може бути покладений на приватних осіб (індивідів, суб'єктів господарювання, громадські об'єднання тощо) за винятком випадків, коли вони виконують публічні завдання/функції. Відтак і Уповноважений міг би контролювати діяльність лише таких приватних осіб щодо розгляду звернення індивіда.

Варто звернути увагу, що Україна нарешті відійшла від радянської практики і взяла на озброєння європейську практику врегулювання відносин органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина, прийнявши Закон України «Про адміністративну процедуру».

У зв'язку з ухваленням цього Закону постала потреба у чіткому розмежуванні його предмету регулювання із правовідносинами щодо розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин, адже Закон України «Про адміністративну процедуру» надав дуже високі гарантії для реалізації і захисту прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з адміністративними органами, що виконують функції публічної адміністрації. Зокрема, при наданні останніми адміністративних послуг, здійсненні інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішенні інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу.

У Закон України «Про адміністративну процедуру» перейшли такі види звернень як заяви і скарги (а також клопотання - як процедурні прохання).

Натомість механізм розгляду звернень пропозиційного типу (пропозиції/рекомендації, зауваження, петиції), які залишаються у предметі регулювання Закону України «Про звернення громадян» потребує раціоналізації, оскільки через невиправдану переобтяженість цей інститут забирає нині дуже багато публічних ресурсів в органах влади.

Також є різниця у результатах розгляду звернень. За Законом України «Про адміністративну процедуру» - це адміністративний акт (рішення, дія, що спрямована на права, обов'язки особи), а за Законом України «Про звернення громадян» - лише відповідь.

З огляду на зазначене, Кабінетом Міністрів України внесено на розгляд Парламенту проєкт Закону України «Про звернення» (реєстр. №11082 від 13 березня 2024 року), який наразі готується до другого читання.

Щодо тлумачення статті 101 Конституції України.

Зважаючи на той факт, що на Уповноваженого покладено обов'язок парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, важливим є визначення кола суб'єктів, які йому підлягають.

Наприклад, у Юридичній енциклопедії за редакцією Шемшученка Ю.С. В. Шаповал зазначив, що парламентський контроль – одна з функцій парламенту; в широкому розумінні — діяльність парламенту, його органів і посадових осіб, а також інших державних органів та посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом, *у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом.*

Також він зауважив, що *однією з форм парламентського контролю за виконавчою владою є діяльність омбудсмана* — спеціальної посадової особи, до компетенції якої входить розгляд скарг громадян на порушення прав людини з боку певного кола державних органів та посадових осіб[20].

---

[20] Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: https://cyclop.com.ua/content/view/1147/58/1/13/#21243

У статті 2 Закону визначено, що сферою його застосування є *відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами.*

Дія цього Закону також поширюється *на відносини, що виникають між юридичними особами публічного та приватного права, а також фізичними особами, які перебувають на території України, у випадках, передбачених окремим законом.*

Відповідно до частин першої і третьої статті 15 Закону одним із актів реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є подання Уповноваженого - *акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам* для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Проте за результатом розгляду щорічної та спеціальної доповідей Уповноваженого Парламент може прийняти рішення про направлення рекомендацій, що містяться у доповіді, для виконання *тільки органам державної влади та органам місцевого самоврядування* (абзац перший частини п'ятої статті 232-3 Регламенту).

Отже, на думку науковців, Уповноважений здійснює парламентський контроль за виконавчою владою, згідно із Законом – за органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими і службовими особами, а рекомендації Уповноваженого мають виконувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Водночас згідно зі статтею 3 Основного Закону України, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави й саме держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Зважаючи на викладене, на нашу думку, стаття 101 Конституції України потребує тлумачення Конституційним Судом України щодо визначення кола суб'єктів, які підлягають парламентському контролю.

7. Чи відповідає вимозі юридичної визначеності термін «законні вимоги Уповноваженого», зазначений у статті 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс)?

Відповідно до частини другої статті 22 Закону відмова органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб від співпраці, а також умисне приховування або надання неправдивих

даних, будь-яке незаконне втручання в діяльність Уповноваженого з метою протидії тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством.

При цьому до обов'язку співпрацювати з Уповноваженим і подавати йому необхідну допомогу Законом віднесено, зокрема:

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

2) надання інформації і пояснень стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

3) розгляд пропозицій Уповноваженого щодо поліпшення діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, посадовими та службовими особами та у місячний строк з дня одержання пропозицій надання вмотивованої письмової відповіді на них (частина перша статті 22).

Слід зауважити, що у наведеній частині першій статті 22 Закону законодавцем використано прислівник «зокрема»[21], що свідчить про те, що перелік дій осіб, які належать до обов'язку співпрацювати з Уповноваженим і подавати йому необхідну допомогу, не є вичерпним, до нього може бути віднесено й інші дії.

Тобто, особа не може наперед оцінити свої дії (бездіяльність) з точки зору правомірності й не може знати, чи її може бути притягнуто до відповідальності за такі дії (бездіяльність).

У свою чергу, статтею 188-40 Кодексу передбачено відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого або представників Уповноваженого у вигляді накладення штрафу на посадових осіб, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Однак, ні у Законі, ні у статті 188-40 Кодексу, ні у Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженому наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16 лютого 2015 року №3/02/15[22], не визначено, що є «законними вимогами Уповноваженого».

Наприклад, із норми частини другої статті 188-39 Кодексу можна зробити висновок, що законні вимоги Уповноваженого - це приписи щодо запобігання або усунення порушень законодавства про захист персональних даних[23], за невиконання яких передбачена відповідальність.

---

[21] ЗОКРЕМА, присл. 1. Окремо, особисто; 2. у спол. з ім. уживається для підкреслення, виділення чого-небудь з-поміж однотипного. Тлумачний словник української мови https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%B7%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B0

[22] Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженому наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16 лютого 2015 року №3/02/15 https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%203-02.15.pdf

[23] Невиконання законних вимог (приписів) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або визначених ним посадових осіб секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо запобігання або усунення порушень законодавства про захист персональних даних - тягнуть за собою

Натомість, із положення статті 188-40 Кодексу неможливо встановити, що є складом правопорушення за цією статтею.

Як зазначив Конституційний Суд України в Рішенні від 12 жовтня 2022 року №8-р(I)/2022, юридичний склад адміністративного правопорушення та заходи державно-примусового впливу за вчинення правопорушення визначає виключно закон; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не було визнано в законі як правопорушення (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

За такого незрозумілого, нечіткого формулювання норми Кодексу особі неможливо передбачити, за вчинення якого саме діяння її може бути притягнуто до відповідальності, що не відповідає принципу правової визначеності як елементу верховенства права.

Так, у Рішенні від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 Конституційний Суд України зауважив, що 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. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України) (абзац перший підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 Рішення від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

накладення штрафу на громадян від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності - від трьохсот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий пункту 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

Юридичні позиції Конституційного Суду України узгоджуються з міжнародними документами та практикою міжнародних судових інституцій.

Так, у доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (далі - Венеційська Комісія) «Про правовладдя», ухваленій на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року, вказано, що юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачности ситуацій та правовідносин[24].

У дослідженні Венеційської Комісії «Мірило правовладдя», ухваленому на 106-й пленарній сесії 11–12 березня 2016 року, зазначено, що передбачність означає не лише те, що приписи акта права мають бути проголошеними ще до їх імплементації, а й що вони мають бути передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними[25].

Суд Європейського Союзу вважає, що принципи юридичної визначеності й легітимних очікувань означають, що «наслідки законодавства Спільноти мають бути зрозумілими та очікуваними для тих, на кого воно поширюється» («Amministrazione delle finanze dello Stato v. SRL Meridionale Industria Salumi and Others», справа № 212-217/80, п. 10); або «що законодавство має бути зрозумілим і чітким, і що його застосування має бути передбачним для усіх заінтересованих сторін» («Europaisch-Iranische Handelsbank AG v. Council of the European Union», справа № T-434/11, п. 93; «France v. Commission», справа № C-325/91, п. 26)[26].

Як випливає із остаточного рішення Європейського Суду з прав людини від 7 жовтня 2011 року у справі «Сєрков проти України» (заява № 39766/05, п. 42), відсутність необхідної передбачуваності та чіткості національного законодавства порушує вимоги Конвенції щодо «якості закону»[27].

З огляду на викладене вище, термін «законні вимоги Уповноваженого», використаний законодавцем у статті 188-40 Кодексу, не відповідає принципу юридичної визначеності.

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)

---

[24] Право України. 2019. №11-14-38. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr

[25] Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Rule_of_Law_Checklist_UKR.pdf

[26] Там же

[27] Рішення Європейського Суду з прав людини від 7 жовтня 2011 року у справі «Сєрков проти України» https://court.gov.ua/userfiles/file/court_gov_ua_sud5010/Konvenciya_z_prav/st_%201%20protokol/SERKOV.pdf

положення Закону України «Про звернення громадян», які покладають на громадські організації обов'язок давати відповідь на звернення громадян?

Як визначено положеннями Основного Закону України та Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України (далі – Суд) вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремого положення) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України (стаття 151-1, пункт 9 частини першої статті 7 зазначеного Закону).

У конституційній скарзі суб'єкт права на конституційну скаргу серед іншого повинен зазначити конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України (пункт 5 частини другої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Отже, законодавчими актами чітко визначено, що за конституційною скаргою Суд має перевіряти щодо конституційності ті положення закону, які застосовані в остаточному судовому рішенні в справі суб'єкта права на конституційну скаргу і зазначені ним у скарзі.

На відміну від Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР, який передбачав, що у разі якщо в процесі розгляду справи за конституційним поданням чи конституційним зверненням виявлено невідповідність Конституції України інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі, і які впливають на прийняття рішення чи дачу висновку у справі, Суд визнає такі правові акти (їх окремі положення) неконституційними (частина третя статті 61), *чинний Закон України «Про Конституційний Суд України» не передбачає такого права Суду щодо розгляду конституційної скарги чи будь-якого іншого звернення.*

У низці своїх ухвал Суд констатував, що в Основному Законі України визначено вичерпний перелік питань, підвідомчих Суду (абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини ухвали від 03 квітня 2014 року № 47-у/2014, абзац другий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини ухвали від 08 грудня 2015 року № 50-у/2015).

Матвійчук О.В. у конституційній скарзі просить Суд перевірити на відповідність Конституції України положення статті 118-40 Кодексу і статті 22 Закону.

Крім того, у Кодексі є окрема стаття 212-3, у якій передбачено відповідальність за незаконну відмову у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян». І саме за цією статтею Кодексу уповноважені особи Секретаріату Уповноваженого складають протоколи про адміністративні правопорушення у разі порушень Закону України «Про звернення громадян»[28]. Однак, до Матвійчук О.В. суд її не застосовував.

---

[28] Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженому наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16 лютого 2015 року №3/02/15

Отже, можливість розширення предмету конституційного контролю в межах цього конституційного провадження та перевірка на відповідність Конституції України (конституційність) положень Закону України «Про звернення громадян», які покладають на громадські організації обов'язок давати відповідь на звернення громадян, є сумнівною.

Разом з цим акцентуємо увагу на тому, що наразі готується до розгляду Парламентом в другому читанні проєкт Закону України «Про звернення», реєстр. № 11082 від 13 березня 2024 року, *основною метою якого* водночас із чітким розмежуванням предметів регулювання із Законом України «Про адміністративну процедуру», *є заміна чинного Закону України «Про звернення громадян»*[29]. У зв'язку з цим, перевірка Закону України «Про звернення громадян» на відповідність Конституції України є недоцільною.

Висновок підготовлений експертами Центру політико-правових реформ Андрієм Магерою, Іриною Шостак, Антоном Чиркіним, Ольгою Івасюк, Геннадієм Рижковим та затверджений за засіданні Правління ЦППР 3 березня 2025 року.

---

https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%203-02.15.pdf

[29] Більше інформації про це у пункті 6.

ОТРИМАНО
В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

inbox@ccu.gov.ua (1)

Від: Centre CPLR <centre@pravo.org.ua>
Надіслано: 3 березня 2025 р. 16:20
Кому: inbox@ccu.gov.ua
Тема: Позиція ЦППР щодо конституційної скарги Матвійчук О. В.
Вкладення: Лист ЦППР КСУ-Про звернення.pdf

Доброго дня!
У вкладенні направляємо лист із позицією Центру політико-правових реформ щодо конституційної скарги Матвійчук О. В.

--

Центр політико-правових реформ

вул. Хрещатик 4, офіс 13
Київ, 01001

тел: (044) 278 03 17; (044) 278 03 72
факс: (044) 278 16 55

www.pravo.org.ua | www.facebook.com/pravo.org.ua

Конституційний Суд України
17 / 261 від 04.03.2025