ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ПЕРШИЙ СЕНАТ

у справі 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"

Київ
10 вересня 2026 року
№ 11-р(I)/2026

Справа № 3-165/2024(335/24)

Перший сенат Конституційного Суду України у складі суддів:

Петришина Олександра Віталійовича – головуючого,
Барабаша Юрія Григоровича,
Грищук Оксани Вікторівни,
Кичуна Віктора Івановича,
Олійник Алли Сергіївни,
Совгирі Ольги Володимирівни – доповідача,
Філюка Петра Тодосьовича,

розглянув на пленарному засіданні справу 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" від 23 грудня 1997 року № 776/97–ВР (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 20, ст. 99) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Совгирю О.В. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Президент України Зеленський В.О., Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., Прем'єр-міністр України

Шмигаль Д.А., Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Лубінець Д.В., а також науковці: Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України – доктор юридичних наук, професор, в.о. провідного наукового співробітника Марцеляк О.В.; Київського національного університету імені Тараса Шевченка – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права Черняк Є.В.; Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України – доктор юридичних наук, професор, завідувач наукового сектору порівняльного конституційного та муніципального права Зозуля О.І., кандидат юридичних наук, доцент, завідувач наукового відділу конституційно-правових проблем державного будівництва та місцевого самоврядування Лялюк О.Ю.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права України Слінько Т.М., кандидат юридичних наук, доцент Ткаченко Є.В., кандидат юридичних наук, доцент Зима О.Т., кандидат юридичних наук, асистент Битяк О.В.; фахівці Центру політико-правових реформ – Магера А.Й., Шостак І.А., Чиркін А.С., Івасюк О.І., Рижков Г.В.,

Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційну скаргу – Матвійчук О.В. – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням перевірити на відповідність частині другій статті 3, частині першій статті 8, статті 19, частині першій статті 36, частині першій статті 55, частині другій статті 61, статтям 101, 129 Конституції України (конституційність) статтю 188^{40} Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс), статтю 22 Закону України

„Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“ від 23 грудня 1997 року № 776/97–ВР зі змінами.

Згідно зі статтею 188^{40} Кодексу „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“.

Статтею 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“ встановлено 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.

2. Здійснюючи провадження щодо ймовірного порушення головою громадської організації „Центр громадянських свобод“ (далі – Громадська організація) Матвійчук О.В. вимог Закону України „Про звернення громадян“, Секретаріат Уповноваженого 12 жовтня 2023 року звернувся до Громадської організації з проханням, зокрема, поінформувати про результати розгляду заяв громадянина, поданих у січні та вересні 2022 року. У зв'язку з тим, що цей лист Секретаріату Уповноваженого залишили без реагування, представник Уповноваженого 15 листопада 2023 року звернувся до Громадської організації з попередженням, що відмова від співпраці з Уповноваженим матиме наслідком відповідальність згідно з чинним законодавством.

Секретаріат Уповноваженого 22 січня 2024 року склав протокол про адміністративне правопорушення на Матвійчук О.В. за „невиконання законних вимог Представника Уповноваженого“ та скерував матеріали справи на розгляд до Печерського районного суду міста Києва.

Печерський районний суд міста Києва постановою від 15 квітня 2024 року визнав Матвійчук О.В. винною у вчиненні правопорушення, визначеного статтею 188^{40} Кодексу, і застосував адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 1700 гривень. Не погоджуючись із указаною постановою, Матвійчук О.В. звернулася до Київського апеляційного суду з апеляційною скаргою про скасування постанови Печерського районного суду міста Києва від 15 квітня 2024 року та закриття провадження у справі.

Київський апеляційний суд постановою від 18 липня 2024 року залишив апеляційну скаргу Матвійчук О.В. без задоволення, а постанову Печерського районного суду міста Києва від 15 квітня 2024 року – без зміни, посилаючись, зокрема, на статтю 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини".

Автор клопотання вважає, що „повноваження Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційного права на звернення громадян обмежені вимогами ст. 40 Конституції України і поширюється виключно на суб'єктів владних повноважень". На думку Матвійчук О.В., застосування оспорюваних положень Кодексу та Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" є, зокрема, втручанням у свободу об'єднань.

3. Досліджуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із того, що застосовними в цій справі є встановлені Конституцією України принципи верховенства права (частина перша статті 8), поваги до прав і свобод людини (частина друга статті 3), зокрема щодо права на свободу об'єднання (частина перша статті 36) та права на звернення (стаття 40), а також положення щодо засад, на яких ґрунтується правовий порядок в Україні (стаття 19), та здійснення парламентського контролю Уповноваженим (стаття 101).

Отже, частина перша статті 55, частина друга статті 61, стаття 129 Конституції України, на відповідність яким Матвійчук О.В. просить перевірити статтю 188^{40} Кодексу і статтю 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“, для цілей розгляду цієї справи не є застосовними.

4. Згідно з Конституцією України 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 (частина друга статті 3); „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“ (частина друга статті 19); „кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“ (частина третя статті 55); до повноважень Верховної Ради України належить „здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом“ (пункт 33 частини першої статті 85); „парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини“ (стаття 101).

4.1. Конституційний Суд України стверджує, що „здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи“ (перше речення абзацу сьомого пункту 8 мотивувальної частини Висновку від 14 березня 2001 року № 1-в/2001).

Законом України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“ визначено, що:

– парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її

юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (стаття 1);

– „Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. 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“ (частина друга статті 4).

4.2. Задля ефективної реалізації повноважень, покладених Конституцією України на Уповноваженого, Верховна Рада України визначила обов'язок співпраці з Уповноваженим (стаття 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“), а також відповідальність за невиконання його законних вимог (стаття 188^{40} Кодексу). Тобто обов'язок співпрацювати з Уповноваженим і надавати йому потрібну допомогу, покладений законодавцем на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадових і службових осіб, забезпечений, зокрема, адміністративною відповідальністю.

Прислівник „зокрема“ у частині першій статті 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“ означає, що обов'язок співпраці з Уповноваженим не обмежується вимогами, що встановлені у пунктах 1–3 частини першої цієї статті, оскільки Уповноважений має право „здійснювати інші повноваження, визначені законом“ (пункт 14 статті 13 цього закону), яким кореспондують відповідні обов'язки адресатів його вимог. Водночас поняття „законні вимоги“, застосоване у статті 188^{40} Кодексу, передбачає, що вимоги заявлені Уповноваженим у межах повноважень,

визначених Конституцією України та законом, що робить їх обов'язковими до виконання.

Отже, держава створила цілісний нормативний механізм парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, чим забезпечила кожному можливість звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого, наділивши його владними повноваженнями, потрібними для здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України та законом. Обов'язок співпрацювати з Уповноваженим, установлений статтею 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", є однією з гарантій права кожного звертатися до Уповноваженого за захистом своїх прав, визначеного частиною третьою статті 55 Конституції України.

4.3. У Висновку від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019 Конституційний Суд України фактично наголосив, що вихід за межі контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина „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" (перше речення абзацу одинадцятого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Європейська Комісія „За демократію через право" (Венеційська Комісія) стверджує, що інституційна компетенція Омбудсмана поширюється на державне управління всіх рівнів; мандат Омбудсмана охоплює всі сфери загальних інтересів та державні послуги, що надаються громадськості, незалежно від того, чи надаються вони державою, муніципалітетами, державними органами або приватними структурами [Принципи захисту та зміцнення інституту

Омбудсмана (Венеційські Принципи), ухвалені Венеційською Комісією на її 118-му пленарному засіданні 15–16 березня 2019 року, CDL-AD(2019)005, § 13].

У Висновку Венеційської Комісії щодо закону про Народного адвоката (Омбудсмана) Республіки Молдова, ухваленому на її 103-му пленарному засіданні 19–20 червня 2015 року, CDL-AD(2015)017, наголошено, що повноваження Омбудсмана можуть охоплювати певні сегменти приватного сектора (наприклад, у справах про дискримінацію); однак основним напрямом діяльності Омбудсмана з огляду на усталену практику та призначення цього інституту є публічне управління; загальна юрисдикція щодо приватного сектора, отже, є досить нетиповою; Венеційська Комісія вважає за доцільне поширювати юрисдикцію Омбудсмана на приватні організації лише у разі здійснення ними функцій публічного характеру або, за наявності відповідних підстав, їх співфінансування з державного бюджету (§ 28, § 29).

У пункті 3 Рекомендації стосовно інституції Омбудсмана від 8 вересня 2003 року № 1615 (2003) Парламентська асамблея Ради Європи наголосила, що основною функцією Омбудсмана є роль посередника між особою та органами державного управління.

Згідно з підпунктом „а“ пункту 8 розділу II Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо розвитку інституцій Омбудсмана, ухваленої 16 жовтня 2019 року, CM/Rec(2019)6, держави-члени повинні забезпечити, щоб мандат, наданий інституціям Омбудсмана, уповноважував їх, зокрема, вживати заходів за отриманими скаргами або з власної ініціативи для захисту будь-якої особи або групи осіб від неналежного адміністрування, порушення прав, відступів від принципу справедливості, зловживань, корупції чи інших проявів неправомірного чи несправедливого характеру, вчинених суб’єктами, що надають публічні послуги, незалежно від того, чи є вони державними або приватними.

Отже, Конституційний Суд України висновує, що здійснення парламентського контролю Уповноваженим за додержанням конституційних

прав і свобод людини і громадянина є елементом публічної сфери суспільних відносин і пов'язаний передусім із реалізацією повноважень органами публічної влади та іншими суб'єктами з публічним характером діяльності.

5. Конституційний Суд України звертає увагу, що у справі Матвійчук О.В. Печерський районний суд міста Києва постановою від 15 квітня 2024 року, залишеною без зміни постановою Київського апеляційного суду від 18 липня 2024 року, притягнув Матвійчук О.В. до адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог Уповноваженого під час провадження щодо ймовірного порушення нею як головою Громадської організації вимог Закону України „Про звернення громадян".

Тобто у цій справі законні вимоги Уповноваженого пов'язані з обов'язком надавати відповідь на звернення громадян, що імпліцитно порушує питання про конституційне підґрунтя для тих положень Закону України „Про звернення громадян", які покладають такий обов'язок на громадські об'єднання та, відповідно, уможливлюють контроль за його виконанням Уповноваженим.

6. Конституцією України визначено, що „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 статті 36); засади утворення і діяльності, зокрема, об'єднань громадян визначаються виключно законами України (пункт 11 частини першої статті 92).

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України „Про громадські об'єднання" „громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод,

задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів".

6.1. Конституційний Суд України у своїх юридичних позиціях наголошував:

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

– „свобода об'єднання означає, зокрема, правову і фактичну можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу утворювати об'єднання громадян або вступати до них" (друге речення абзацу третього пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001).

Європейська Комісія з прав людини зазначала, що поняття „свобода об'єднання" стосується права створювати або бути пов'язаним з групою або організацією, що має конкретні цілі [ухвала про прийнятність у справі *McFeeley v. the United Kingdom* від 15 травня 1980 року (заява № 8317/78), § 114].

Найважливішим аспектом визначення поняття „об'єднання" і, по суті, основним аспектом права на свободу об'єднання є можливість осіб разом мати на меті спільні інтереси, під якими можуть розумітися інтереси членів об'єднання, широкої громадськості чи певних частин суспільства; засновники і члени об'єднання повинні мати право вільно визначати свої цілі й завдання; об'єднання повинні мати можливість вільно досягати поставлених цілей і вирішувати свої завдання без необґрунтованого втручання з боку держави чи третіх осіб [Спільні керівні принципи Бюро демократичних інститутів та прав

людини та Венеційської Комісії щодо свободи об'єднань, ухвалені Венеційською Комісією на її 101-му пленарному засіданні 12–13 грудня 2014 року, CDL-AD(2014)046 (далі – Керівні принципи), § 47].

6.2. До принципів утворення та діяльності громадських об'єднань згідно зі статтею 3 Закону України „Про громадські об'єднання" належать, зокрема, добровільність і самоврядність:

– „добровільність передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому" (частина друга);

– „самоврядність 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).

Тобто одним із основних аспектів конституційного права на свободу об'єднання є те, що утворення об'єднань або вступ до них особи використовують для здійснення та захисту спільних інтересів, а також сприяння в реалізації індивідуальних потреб. Причому індивідуальні потреби людини за загальним правилом можуть бути задоволені громадським об'єднанням за їх взаємної добровільної згоди: як у спосіб вступу до громадського об'єднання, так і через реалізацію права на звернення до нього.

6.3. Свобода діяльності громадських об'єднань визначається характером їх відносин з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Із приводу меж втручання держави в реалізацію права на свободу об'єднання та контролю за діяльністю громадських об'єднань Конституційний Суд України висловив, зокрема, такі юридичні позиції:

– «Пункт 11 частини першої статті 92 Конституції України передбачає, що виключно законами визначаються „засади утворення і діяльності <…> об'єднань громадян". Інші (що не є найбільш загальними) питання реалізації права на свободу об'єднання в громадянському суспільстві не підлягають державному регулюванню і мають вирішуватися на вільний розсуд його членів» (третє, четверте речення абзацу шостого пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001);

– «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.

Конституційний Суд України вважає, що при запровадженні для громадян додаткових обов'язків, пов'язаних із реалізацією права на свободу об'єднання, законодавець має забезпечити досягнення справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють своє право на свободу об'єднання, самих об'єднань та інтересами національної безпеки та громадського порядку, охорони

здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, виходячи з яких згідно з положеннями частини першої статті 36 Основного Закону України допускаються певні законодавчі обмеження реалізації цього конституційного права. Потреба в застосуванні законодавцем відповідних обмежень конституційного права на свободу об'єднання повинна ретельно зважуватись та підкріплюватись переконливими підставами того, що за будь-яких обставин перевага надаватиметься заходам із мінімальним обмежувальним впливом і що ці обмеження застосовуватимуться у вузькій сфері» (абзаци п'ятий, шостий, сьомий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

6.4. У пункті 228 Керівних принципів наголошено: „Усі нормативно-правові акти і практика, що стосуються нагляду за об'єднаннями і контролю за ними, повинні виходити з принципу мінімального втручання з боку держави в діяльність об'єднань. До об'єднань та їх членів застосовується право на недоторканність приватного життя; це означає, що нагляд і контроль повинні мати чітку правову основу та бути пропорційними законним цілям, що їх вони переслідують. Нагляд і контроль над об'єднаннями не повинні бути пов'язані з втручанням і не мають бути суворішими за нагляд і контроль, здійснювані щодо приватних комерційних структур. Під час здійснення такого контролю слід завжди виходити з презумпції законності об'єднання та його діяльності. Крім того, в процесі контролю неприпустимим є втручання у внутрішнє управління об'єднанням або змушування об'єднання узгоджувати свої цілі та діяльність з державною політикою та управлінням".

7. Згідно з частиною першою статті 19 Конституції України „правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством".

«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 Рішення Конституційного Суду України від 22 червня 2022 року № 5-р(II)/2022].

Водночас баланс конституційних прав на звернення та на свободу об'єднання в аспекті уможливлення здійснювати парламентський контроль Уповноваженим за виконанням громадськими об'єднаннями обов'язку надавати відповідь на звернення громадян потребує дослідження питання про характер діяльності окремих громадських об'єднань, пов'язаних із публічною сферою суспільних відносин.

7.1. У статті 8 Декларації про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства сприяти забезпеченню і захищати загальновизнані права людини і основоположні свободи, затвердженої Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй на її 85-му пленарному засіданні 9 грудня 1998 року № 53/144, наголошено, що кожен має право індивідуально і спільно з іншими мати реальний доступ на недискримінаційній основі до участі в управлінні своєю країною та веденні державних справ (пункт 1); це право охоплює можливість індивідуально або спільно з іншими подавати до урядових органів і установ, а також до організацій, які здійснюють публічні функції, критичні зауваження і пропозиції стосовно покращення їх діяльності та привертати увагу до будь-якого аспекту їх роботи, що можуть ускладнювати або стримувати заохочення, захист і здійснення прав людини і основоположних свобод (пункт 2).

У пункті 2 статті 1 Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів 2009 року, ратифікованої Законом України „Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів“ від 20 травня

2020 року № 631–IX, визначено, що під поняттям „державні органи“ розуміється, зокрема, „фізичні чи юридичні особи у тій мірі, в якій вони виконують адміністративні повноваження“; визначення поняття „державні органи“ може охоплювати „фізичні чи юридичні особи у тій мірі, в якій вони виконують державні функції або управляють державними коштами відповідно до національного законодавства“.

7.2. У національному законодавстві під суб'єктом владних повноважень розуміють не лише орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, а й інших суб'єктів:

– „при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг“ (пункт 7 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України);

– які „здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання“ (пункт 1 частини першої статті 13 Закону України „Про доступ до публічної інформації“).

Законом України „Про громадські об'єднання“ визначено, що громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом (частина четверта статті 4); громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону (частина перша статті 23).

Зокрема, згідно з пунктом 9 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України громадські об'єднання осіб з інвалідністю і ветеранів (підпункт „в“), а також молодіжні та дитячі громадські об'єднання (підпункт „г“) можуть отримувати державну підтримку на виконання загальнодержавних програм у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

7.3. „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. Тобто представники громадськості у процесі реалізації своїх передбачених законодавством можливостей брати участь у проведенні чи реалізації публічної політики можуть реально впливати на ухвалення органами державної влади їх рішень" (перше, друге речення абзацу четвертого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року № 3-р/2019).

Отже, громадськими об'єднаннями з публічним характером діяльності є:

– ті, які отримують фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, та/або

– ті, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, зокрема й надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг.

На думку Конституційного Суду України, обов'язок надавати відповідь на звернення громадян і, відповідно, сфера контролю за його виконанням Уповноваженим можуть бути поширені законодавцем на громадські об'єднання, але лише тією мірою, якою вони відповідають змісту конституційного права на свободу об'єднання.

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

Конституційний Суд України вказує, що реалізація особою визначеного у статті 40 Конституції України права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб являє собою заснований на осмисленому волевиявленні її акт вступу у правовідносини (шляхом особистого звернення чи направлення письмового звернення за передбаченими законом правилами компетенції, із зазначенням у ньому прізвища, ім'я, по батькові, місця проживання, викладенням суті порушених питань, підписаного та складеного відповідно до вимог, закріплених у статті 5 Закону України „Про звернення громадян") із зазначеними суб'єктами публічної влади для досягнення певної мети (перше речення абзацу шостого пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018).

8.1. Статтею 40 Основного Закону України визначено вичерпний перелік (*numerus clausus*) суб'єктів, зобов'язаних розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк: органи державної влади, органи місцевого самоврядування та посадові й службові особи цих органів.

Натомість Законом України „Про звернення громадян" визначено, що він „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" (перше речення преамбули); „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).

Тобто Закон України „Про звернення громадян“, порівняно зі статтею 40 Конституції України, розширив перелік адресатів звернення.

8.2. „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“ (абзац дев'ятий пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року № 8-р/2018).

На думку Конституційного Суду України, право на звернення є конституційно-правовим засобом захисту та однією з гарантій дотримання прав і свобод людини. Реалізація цього права пов'язана передусім з публічною сферою, тобто сферою діяльності органів публічної влади: по-перше, звернення громадян є однією з форм участі в управлінні державними справами, у вирішенні державних і суспільних справ, правовою можливістю активного впливу та контролю з боку громадян за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування; по-друге, звернення громадян є одним із способів захисту прав, свобод та інтересів особи та відновлення їх у разі порушення, що пов'язує реалізацію права, визначеного статтею 40 Конституції України, з механізмом виконання обов'язків органами публічної влади.

Для забезпечення таких можливостей система публічної влади наділена відповідним ресурсом (людським, матеріальним, часовим тощо) для розгляду звернень громадян у межах своїх повноважень. До того ж у більшості випадків розгляд звернень громадян згідно з частиною другою статті 19 Закону України „Про звернення громадян“ покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, які спеціально уповноважені здійснювати цю роботу.

Законом України „Про звернення громадян“ визначено, зокрема, що 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: на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення; 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 (стаття 19); керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян (частина перша статті 22). До того ж усі адресати звернень відповідно до статті 21 Закону України „Про звернення громадян" розглядають звернення громадян, не стягуючи плати.

Натомість не всі громадські об'єднання наділені обсягом владних повноважень чи фінансуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів, що зумовлює потребу забезпечити організацію роботи з дотримання права на звернення (зокрема, ведення особистого прийому, забезпечення права особи бути присутньою під час розгляду звернення, забезпечення права на ознайомлення з документами за зверненням тощо).

8.3. Конституційний Суд України звертає увагу, що право на звернення громадян існує у нерозривному зв'язку з обов'язком адресата прийняти таке звернення, розглянути його і надати обґрунтовану відповідь. Тому законодавче розширення кола адресатів звернення громадян порівняно з унормованим у статті 40 Конституції України переліком – це не лише наділення осіб правом на звернення до інших суб'єктів, аніж органи публічної влади, а й покладення обов'язку на інститути громадянського суспільства – громадські об'єднання – відповідати на такі звернення. Окрім того, в Законі України „Про звернення

громадян“ визначено відповідальність посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян (стаття 24), відшкодування збитків громадянину у зв’язку з порушенням вимог цього закону при розгляді його скарги (стаття 25), а також перелік суб’єктів, які відповідно до своїх повноважень здійснюють контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян, серед яких – Уповноважений (стаття 28).

За загальним правилом приватноправові відносини, зокрема між громадськими об’єднаннями та особами, засновані на юридичній рівності та вільному волевиявленні їх учасників. Однак реалізація права на звернення громадян, а також здійснення державою контролю за його виконанням є елементом публічної сфери суспільних відносин.

8.4. Правова природа (зокрема, мета і принципи утворення та діяльності) громадських об’єднань як добровільних об’єднань фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права за загальним правилом не корелюється з покладенням на них законодавством України обов’язку надавати відповідь на звернення громадян. Тому покладення на всі громадські об’єднання як суб’єктів приватного права однакового за змістом і обсягом із суб’єктами владних повноважень обов’язку надавати відповідь на звернення інших приватних осіб є необґрунтованим.

Конституційний Суд України вважає, що обов’язок надавати відповідь на звернення громадян може бути поширений законом на громадські об’єднання з публічним характером діяльності.

8.5. Конституційний Суд України констатує, що контроль Уповноваженого за реалізацією права на звернення громадян до громадських об’єднань з публічним характером діяльності має на меті запобігання вчиненню зловживань під час реалізації наданих їм прав щодо участі в публічному управлінні.

Натомість контроль за реалізацією права на звернення громадян до громадських об’єднань, які не здійснюють публічно-владних повноважень або

не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, є невиправданим. Метою діяльності таких громадських об'єднань є здійснення та захист своїх прав і свобод, задоволення суспільних інтересів на принципах добровільності та самоврядності.

Ураховуючи, що правова природа громадських об'єднань за загальним правилом не корелюється з покладенням на них обов'язку надавати відповідь на звернення громадян, контроль держави в особі Уповноваженого за дотриманням цього права громадськими об'єднаннями, які не здійснюють публічно-владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, може обмежувати свободу громадської діяльності.

9. Зважаючи, що підставою для відкриття конституційного провадження у цій справі є застосування оспорюваних положень Кодексу та Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу, Конституційний Суд України здійснює конституційний контроль лише в межах предмета конституційної скарги та не вбачає підстав для визнання статті 188^{40} Кодексу і статті 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" такими, що суперечать Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151^{1}, 151^{2}, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України"

Конституційний Суд України

у х в а л и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), статтю 188^{40} Кодексу України про адміністративні

правопорушення, статтю 22 Закону України „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини“ від 23 грудня 1997 року № 776/97–ВР зі змінами.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

ПЕРШИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ