



**НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ**  
Україна, 01008, м. Київ, вул. Грушевського, 5

№ 258/17-04

від "17" квітня 2018 року

## **КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**

(01033, м. Київ, вул. Жилианська, 14)  
Суб'єкти права на конституційне подання  
47 народних депутатів України  
Уповноважені за дорученням народні  
депутати України:

**Німченко Василь Іванович**  
01008, Україна, м. Київ,  
вул. Грушевського, 5  
Ел. пошта: [Nimchenko.Vasyl@rada.gov.ua](mailto:Nimchenko.Vasyl@rada.gov.ua)  
Тел.: (044) 255-35-13

**Шпеню Дмитро Юрійович**  
01008, Україна, м. Київ,  
вул. Грушевського, 5  
Ел. пошта: [Shpenov.Dmytro@rada.gov.ua](mailto:Shpenov.Dmytro@rada.gov.ua)  
Тел.: (044) 255-31-38

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ**

**щодо відповідності Конституції України (конституційності)  
Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення  
державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у  
Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII  
(Голос України від 23.02.2018 — № 37)**

Відповідно до статей 147 і 150 Конституції України, пункту першого статті 7, статей 51, 52 Закону України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 35, ст. 376) звертаємося до Конституційного Суду України

клопотанням про визнання таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII (Голос України від 23.02.2018 — № 37) (далі — **Закон**).

Згідно Преамбули Закону він має на меті визначити особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

**Статтею 1** Закону визнаються тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль (**частина перша**). Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях, визначаються Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України (**частина друга**).

**Закон** визначає **правовий статус** тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (**стаття 2**), **цілі державної політики** із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (**стаття 4**) та **повноваження** органів державної влади та їх посадові особи для забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (**стаття 5**), **основні напрями захисту прав і свобод** цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (**стаття 6**).

**Положеннями статті 7 Закону**, серед іншого, встановлено, що факт остаточного виведення та повної відсутності всіх збройних формувань Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях у порядку, визначеному цим Законом, встановлюється Міністром оборони України та Міністром внутрішніх справ України шляхом спільного подання Президентові України, який виключно на цій підставі приймає відповідне рішення (**частина третя**).

**Згідно зі статтею 8 Закону** для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій діє особливий порядок, що передбачає **надання органам сектору безпеки і оборони, іншим державним органам України спеціальних повноважень**. Межі зон безпеки, прилеглих до району бойових дій, визначаються начальником Генерального штабу - Головнокомандувачем

Збройних Сил України за поданням Командувача об'єднаних сил (пункт 1 частини першої).

Також Закон визначає, що керівництво силами та засобами Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації безпосередньо у Донецькій та Луганській областях, здійснює Командувач об'єднаних сил, який призначається Президентом України за поданням начальника Генерального штабу - Головнокомандувача Збройних Сил України (частина друга статті 9).

Частиною шостою статті 12 Закону закріплюється право військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та осіб, визначених статтею 8 цього Закону, залучених до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій, зокрема, застосовувати у разі крайньої необхідності зброю і спеціальні засоби до осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (пункт 1), затримувати та доставляти таких осіб до органів Національної поліції України (пункт 2), входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби для виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (пункт 6), використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, у тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їхньою згодою), підприємствам, установам та організаціям, крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій (пункт 7).

Частиною другою статті 13 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону встановлено, що цим Законом Верховна Рада України відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і забезпечення

державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

**Окрім того, частиною четвертою статті 13 Закону внесені зміни до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 45, ст. 425 із наступними змінами), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170 із наступними змінами), Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 13, ст. 87, № 40-41, ст. 382; 2016 р., № 10, ст. 108), Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 28, ст. 250), Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 26, ст. 892), Цивільного процесуального кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2017 р., № 48, ст. 436), Закону України «Про судовий збір» (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 14, ст. 87 із наступними змінами), Закону України «Про боротьбу з тероризмом» (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 25, ст. 180).**

**Закон** також визначає, що до моменту прийняття Кабінетом Міністрів України будь-яких рішень щодо застосування норм цього Закону діють акти Кабінету Міністрів України, а також обмеження, введені в дію рішеннями Президента України (**частина шоста статті 13**).

**Системний та змістовний аналіз положень Закону, дає підстави стверджувати про невідповідність його норм Конституції України, оскільки його правозастосування порушує конституційний правопорядок, принципи верховенства права, недопустимості звуження об'єму та змісту прав і свобод громадян, в тому числі, територіальних громад на місцеве самоврядування, а його прийняття Верховною Радою України відбулося з порушенням конституційної процедури розгляду та ухвалення законів та спотворенням результатів голосування народних депутатів України.**

На виконання вимог частини третьої статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» наводимо правове обґрунтування його невідповідності положенням статей 5, 6, 7, 8, 9, 17, 19, 22, 30, 38, 41, 57, 64, 84, 85, 91, 92, 93, 94, 106 та 140 Основного Закону України.

### **I. Невідповідність положень Закону приписам статей 8, 19, 85 та 106 Конституції України**

Україна є правовою державою; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на

основі Конституції України і повинні відповідати їй; органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (**стаття 1, частина друга статті 6, частина друга статті 8, частина друга статті 19 Основного Закону України**).

В Основному Законі України закріплено виключний перелік посадових осіб, у призначенні та звільненні яких безпосередньо беруть участь Президент України та Верховна Рада України, що свідчить про неможливість розширення на законодавчому рівні цього переліку. Це узгоджується з правовими позиціями, викладеними в рішеннях Конституційного Суду України, в яких неодноразово йшлося про встановлення лише Конституцією України повноважень Президента України та Верховної Ради України.

Так, у Рішенні від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 Конституційний Суд України зазначив, що відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливує прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (пункт 2 мотивувальної частини).

У Рішенні Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 наголошено, що повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (підпункт 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

У Рішенні Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007 вказано, що відповідно до пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються лише Основним Законом України (пункт 6 мотивувальної частини).

Проте оспорюваним Законом встановлено, що керівництво силами та засобами Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації безпосередньо у Донецькій та Луганській областях, здійснює **Командувач об'єднаних сил, який призначається Президентом України** за поданням начальника Генерального штабу - Головнокомандувача Збройних Сил України (**частина друга статті 9 Закону**).

Оскільки участь глави держави у процедурі призначення на посаду Командувача об'єднаних сил Конституцією України не передбачена, як і взагалі не передбачена сама така посада, положення частини другої статті 9 Закону, які встановлюють додаткові повноваження Президента України, є неконституційними.

Не передбачає також Конституція України й повноваження глави держави зазначеного в частині другій статті 1 оспорюваного Закону, а саме: визначати за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України, межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях.

Окрім того, відповідно до частини третьої статті 7 Закону факт остаточного виведення та повної відсутності всіх збройних формувань Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях у порядку, визначеному цим Законом, встановлюється Міністром оборони України та Міністром внутрішніх справ України шляхом спільного подання Президентові України, який виключно на цій підставі приймає відповідне рішення.

Наділення оспорюваним Законом Президента України повноваженням приймати «відповідне рішення» суперечить пункту 31 частини першої статті 106 Основного Закону України, згідно до якого повноваження Президента України можуть визначатися лише Конституцією України, а також порушує вимоги щодо юридичної визначеності закону як складової принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), оскільки норми Закону не передбачають ні порядку остаточного виведення всіх збройних формувань Російської Федерації, ні про порядку встановлення їх повної відсутності.

Частина друга статті 13 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, якою встановлено, що цим Законом Верховна Рада України відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, не відповідає Конституції України виходячи з наступного.

Основний Закон України визначив, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили

України; забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (частини перша, друга, третя статті 17).

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України за своїм конституційно-правовим статусом забезпечує державну незалежність, національну безпеку держави; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України (пункти 1, 17, 18 частини першої статті 106 Конституції України).

Відповідно до пунктів 19 та 20 частини першої статті 106 Основного Закону України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України.

Згідно з пунктом 9 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України.

Таким чином, приписами Основного Закону України, які в силу частини другої статті 8 Конституції України є нормами прямої дії, чітко визначена процедура надання згоди на використання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань у разі збройної агресії проти України, відповідно до якої Верховна Рада України схвалює рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України. Таке схвалення можливе лише за умови прийняття відповідного рішення главою держави та направлення його до Верховної Ради України (пункт 9 частини першої статті 85, пункт 19 частини першої статті 106 Конституції України).

Натомість, Верховна Рада України, надавши згоду Законом на використання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань у разі збройної агресії проти України без відповідного рішення Президента України, порушила положення частини другої статті 8 Основного Закону України, згідно якого норми Конституції є нормами прямої дії та не дотрималась приписів статті 19 Основного Закону України, зобов'язуючих органи державної влади діяти лише на

підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Більше того, законодавець, не дотримавшись імперативно встановленої Основним Законом України процедури надання згоди на використання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань у разі збройної агресії проти України, заклав підґрунтя для визнання неконституційним Закону повністю, так як його норми підлягають правозастосуванню лише у випадку надання згоди на використання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань у разі збройної агресії проти України у відповідності з пунктом 9 частини першої статті 85, пунктом 19 частини першої статті 106 Конституції України.

Отже, частина друга статті 13 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, якою у неконституційний спосіб схвалюється використання Президентом України Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, суперечить частині другій статті 8, частині другій статті 19, пункту 9 частини першої статті 85, пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України.

## II. Невідповідність положень Закону статті 8, 57 та 94 Конституції України

Окремі положення оспорюваного Закону не містять правової визначеності, оскільки недостатньо конкретні та чіткі, а відтак допускається можливість двозначного тлумачення при правозастосуванні його положень, що суперечить Конституції України, правовим позиціям Конституційного Суду України та не узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини.

Згідно зі статтею 8 Основного Закону України в Україні визнається й діє принцип верховенства права.

Із цього приводу Конституційний Суд України вказав, що «Верховенство права — це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються



якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість - одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню» (**Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп**).

Крім того, Конституційний Суд України в своєму **Рішенні від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010** зазначив: «Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, в 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».

Практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) сформовано підхід щодо розуміння правової визначеності. Так, у Рішенні ЄСПЛ від 28 листопада 1999 року у справі «**Брумареску проти Румунії**» вказано, що принцип правової визначеності є складовою верховенства права (пункт 61). «Закон має бути доступним та передбачуваним, тобто вираженим з достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати свою поведінку» (пункт 109 Рішення ЄСПЛ від 13 грудня 2001 року в справі «**Церква Бесарабської Митрополії проти Молдови**»).

В рішенні по Справі «**Веренцов проти України**» Європейський Суд з прав людини також зазначив, «закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія».

Нормами оспорюваного Закону не дотримані вимоги щодо забезпечення юридичної визначеності закону, як того вимагає принцип верховенства права, передбачений статтею 8 Конституції України.

Так, відповідно до частини першої статті 1 Закону тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях на день ухвалення цього Закону визнаються частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль, а саме: 1) сухопутна територія та її внутрішні води у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей; 2) внутрішні морські води, прилеглі до сухопутної території, визначеної пунктом 1 цієї частини; 3) надра під територіями, визначеними пунктами 1 і 2 цієї частини, та повітряний простір над цими територіями.

Однак Закон не містить положень щодо кола суб'єктів, які мають визначити юридичний факт встановлення та здійснення збройними формуваннями Російської Федерації та окупаційною адміністрацією «контролю» над тимчасово окупованими територіями, та порядку і критеріїв визначення того, чи є такий контроль «загальним».

Окрім того, визнання тимчасово окупованими територіями у Донецькій і Луганській областях на день ухвалення цього Закону, тобто на 18 січня 2018 року, коли Закон було прийнято Верховною Радою України, суперечить положенням статей 57 та 94 Конституції України, які визначають порядок набрання чинності закону, в тому числі необхідності доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян.

Також, вважаємо, положення частини восьмої статті 2 Закону в частині застосування терміну (*mutatis mutandis*) не відповідає вимогам щодо якості законів у контексті верховенства права (стаття 8 Конституції України), зокрема його елементу «юридична визначеність», яка вимагає, щоб норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними.

Приписи оспорюваного Закону містять низку й інших термінів, які не мають чіткого визначення, що допускає неоднозначне розуміння окремих положень та не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації задекларованих положень, як того вимагає принцип правової держави, а отже суперечить статті 8 Конституції України.

Так, відсутні визначення термінів: «загальний контроль» (частина перша статті 1 Закону), «цивільне населення» (зокрема, частина п'ята статті 2, пункт 1 частини першої статті 5, стаття 6, частина друга статті 7 Закону), «стримування збройної агресії» (зокрема, статті 6, 7, 8, 9 Закону),

«стратегічне керівництво силами та засобами Збройних Сил України» (частина перша статті 9), «життєво важливих інтересів суспільства і держави під час відсічі збройній агресії» (частина шоста статті 12) та інші.

Відтак, є всі підстави стверджувати, що Закон не відповідає статті 8 Основного Закону України, оскільки порушує конституційний принцип правової визначеності, а його норми можуть довільно тлумачитись, що призводить до порушення основоположних прав людини і громадянина, які гарантовані Конституцією України.

### III. Невідповідність положень Закону статтям 6, 8, 17, 19, 64 та 92 Конституції України

Всупереч Конституції України норми оспорюваного Закону порушують принцип верховенства права, не визначають обсяг повноважень органів державної влади та їх посадових осіб, а також спосіб здійснення таких повноважень.

Йдеться про статтю 5 Закону згідно якої «Для забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях органи державної влади та їх посадові особи, діючи на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України: 1) вживають заходів для захисту прав і свобод цивільного населення; 2) здійснюють із додержанням міжнародних зобов'язань України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципів і норм міжнародного права політико-дипломатичні, санкційні та інші заходи з метою відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно визнаного державного кордону; 3) вживають заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації; 4) розвивають із залученням ресурсів держави та міжнародної допомоги оборонний і безпековий потенціал України з метою відсічі збройній агресії Російської Федерації; 5) використовують механізми двосторонньої міжнародної співпраці, міжнародних організацій та міжнародних судових інстанцій з метою збереження та посилення санкцій, що застосовуються щодо Російської Федерації членами міжнародного співтовариства».

Окрім того, пунктами 1-4, 6 частини першої статті 6 Закону передбачено, що «основними напрямками захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях є: 1) захист основоположних політичних і громадянських прав і свобод людини; 2) вжиття заходів для звільнення Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації всіх незаконно затриманих, утримуваних громадян України; 3) сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав; 4) сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб, зокрема шляхом реалізації

заходів, визначених центральним органом виконавчої влади України, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій, на виконання відповідних рішень Кабінету Міністрів України; 6) сприяння підтриманню культурних зв'язків».

**Також Законом встановлено:** «Для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях: у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій діє особливий порядок, що передбачає надання органам сектору безпеки і оборони, іншим державним органам України спеціальних повноважень, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації. Межі зон безпеки, прилеглих до району бойових дій, визначаються начальником Генерального штабу - Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням Командувача об'єднаних сил» (пункт 2 частини першої статті 8).

Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

**Конституційний Суд України** з цього приводу вказав, що «за змістом принципу поділу державної влади в Україні, визначеному у частині першій статті 6 Конституції України, «державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову», які урівноважують одна одну системою стримувань і противаг» (Рішення від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002).

«Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля. Це означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України). **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 Конституції України).**

Неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі» (Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008).

Положення статей 5, 6 та 8 Закону, всупереч вказаним приписам Конституції України та правовим позиціям Конституційного Суду України, не містять чітко визначених повноважень відповідних органів

державної влади та їх посадових осіб, а також спосіб здійснення цих повноважень.

Звертаємо увагу Високого Суду, що положення **пункту 2 частини першої статті 8 Закону допускають застосування Закону в мирний час та за межами територій, які законодавець визначив окупованими.**

Зони безпеки, прилеглих до районів бойових дій, де діє особливий порядок, законодавець пов'язує з наданням органам сектору безпеки і оборони, іншим державним органам «спеціальних повноважень» необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони. Тобто, зазначеною нормою передбачається можливість створення окремих органів сектору безпеки і оборони, інших формувань як органів зі спеціальними повноваженнями.

Відсутність правової визначеності щодо конкретних функцій і статусу таких організацій, свідчить, що за повноваженнями вони, по суті, є збройними формування, які не входять до складу Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до закону.

Така невизначеність та незрозумілість статусу зазначених органів, їх спеціальних повноважень протирічить вимогам статті 8 Конституції України, так як порушує конституційний принцип правової визначеності.

Окрім того, **пункт 2 частини першої статті 8 Закону суперечить статті 17 Конституції України**, в силу положень якої, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом, а створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом на території України забороняється.

При цьому, **вказані військові формування можуть використовуватися поза межами району здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії у Донецькій та Луганській областях та не лише в період здійснення таких заходів.** Такі висновки підтверджуються невизначеністю змісту термінів «район бойових дій» та «зона безпеки, прилегла до району бойових дій», а також тією обставиною, що з тексту **пункту 2 частини першої статті 8 Закону не слідує, що межі району здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях не вийдуть за рамки окупованих територій, «районів бойових дій та прилеглих до них зон безпеки»,** що є прямим наслідком обмеження конституційних прав громадян всупереч статей 64 та 92 Основного Закону України, згідно яких права і свободи громадян визначаються виключно законом, а обмеження таких прав

може мати місце лише за умови введення воєнного чи надзвичайного стану.

Відтак, вважаємо, що Закон своїм змістом не відповідає положенням статей 6, 17, 19, 64 та 92 Конституції України, оскільки не визначає обсяг повноважень зазначених суб'єктів та спосіб їх здійснення та порушує конституційний принцип правової визначеності як складову верховенства права, передбаченого статтею 8 Основного Закону України, а його правозастосування призведе до обмеження прав і свобод громадян.

#### IV. Невідповідність положень Закону статтям 9, 17, 30, 41 і 64 Конституції України

Частиною шостою статті 12 Закону встановлено, що з метою забезпечення життєво важливих інтересів суспільства і держави під час відсічі збройної агресії у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та особи, визначені статтею 8 цього Закону, **залучені до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, відповідно до Конституції та законодавства України мають право, зокрема, застосовувати у разі крайньої необхідності зброю і спеціальні засоби до осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони (пункт 1), затримувати і доставляти осіб, зазначених у пункті 1 цієї частини, до органів Національної поліції України (пункт 2), тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти (пункт 5), входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби (пункт 6).**

Зі змісту оспорюваних положень слідує, що особам, які не є військовослужбовцями чи працівниками правоохоронних органів надано право на застосування зброї та спеціальних засобів до осіб, що вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, а також здійснювати привід вказаних осіб до органів Національної поліції.

Вважаємо, надання права на носіння та застосування зброї особам, які не є військовослужбовцями чи працівниками правоохоронних органів є недопустимим та не узгоджується з приписами статті 17 Конституції,

згідно якої забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Основний Закон України гарантує кожному недоторканність житла. Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду (частини перша та друга статті 30).

Всупереч наведених конституційних приписів законодавець наділив правом, в тому числі, «залучених осіб» **входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, перевіряти транспортні засоби** для виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Відповідно до статті 9 Конституції України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, а отже обов'язкові до виконання/дотримання. Виходячи з вищевикладеного, порушення норм міжнародних договорів є порушенням Конституції України.

Необхідно зазначити, що згідно з пунктом 1 Постанови Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462-VIII «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» схвалено Заяву Верховної Ради України про відступ від окремих зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 й 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 року, на період до повного припинення збройної агресії Російської Федерації.

Разом з тим, Україна не зробила відступу від Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а тому він є таким, що підлягає застосуванню на всій території держави, в тому числі стаття 1 Протоколу щодо законних очікувань стосовно ефективного здійснення свого права власності, а саме: **Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права** (частина перша).

При цьому, відповідно до Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Лише в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і

свобод із зазначенням строку дії цих обмежень (**стаття 64 Конституції України**), проте на день прийняття (18 січня 2018 року) і набрання чинності (24 лютого 2018 року) оспорюваного Закону, воєнний чи надзвичайний стан в Україні не вводились, а тому зазначені вище обмеження конституційних прав і свобод нормами Закону, є неконституційними.

Таким чином, норми оспорюваного Закону порушують приписи 9, 17, 30, 64 Конституції України та не узгоджуються з нормами міжнародного права, які в силу Основного Закону України є частиною національного законодавства України.

#### **V. Невідповідність Закону положенням статей 6, 8, 19, 84, 91 та 93 Конституції України**

Закон прийнято Верховною Радою України з порушенням, встановленої Основним Законом України процедури розгляду та ухвалення законів та спотворенням результатів голосування народних депутатів України виходячи з наступного.

Закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (**частина перша статті 152 Основного Закону України**).

Тобто, на конституційному рівні розмежовані окремі стадії законотворчого процесу, який складається із самостійних логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій, зокрема щодо внесення, розгляду, прийняття законів та набрання ними чинності.

Конституцією України закріплено загальні засади законодавчого процесу. З цього приводу Конституційний Суд України вказав, що «верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України» (**Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп**).

Згідно з Основним Законом України державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах та відповідно до законів України (**статті 6 та 19**).

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України (**частина перша статті 75 Конституції України**).



Відповідно до статті 85 Конституції України прийняття законів належить саме до повноважень Верховної Ради України, порядок роботи якої, в силу статті 82 Основного Закону України, встановлюється Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (зі змінами) (далі – Регламент), який за своєю правовою природою є конституційним законом, що деталізує парламентські процедури.

Регламент встановлює, зокрема, порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, в тому числі реєстрацію учасників пленарних засідань, та визначає законодавчу процедуру, включаючи особливості розгляду законопроектів у першому та другому читанні, прийняття законів, порядок усунення неузгодженостей та неточностей у прийнятому законі.

Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто (частина третя статті 84 Конституції України).

Присутність і особиста участь народного депутата України у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, не є питанням вільного рішення (вибору) народного депутата України, а відповідно до пункту 3 частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» є обов'язком (Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2002 року № 17-рп).

Відповідно до Регламенту голосування здійснюється народним депутатом особисто за допомогою електронної системи шляхом голосування «за», «проти» або «утримався» в залі засідань Верховної Ради або у визначеному для таємного голосування місці біля залу для пленарних засідань (частина третя статті 47).

Перед відкриттям кожного пленарного засідання проводиться реєстрація народних депутатів особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата та підтвердження своєї присутності власноручним підписом. У залі засідань Верховної Ради народний депутат реєструється за допомогою електронної системи в такий спосіб, що унеможливує здійснення реєстрації замість народного депутата іншою особою. Дані письмової реєстрації є підставою для нарахування виплат народному депутату за час участі в пленарних засіданнях Верховної Ради (частини перша та четверта статті 26 Регламенту).

Разом з тим, при прийнятті Закону відбулося порушення Конституції та законів України, оскільки мало місце не особисте головування за прийняття закону під час його ухвалення в першому читанні, в другому читанні та в цілому, а також під час голосування про усунення неузгодженостей та неточностей у прийнятому Законі.

**1) Щодо прийняття законопроекту в першому читанні, другому читанні та в цілому**

Проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях внесено до Верховної Ради України суб'єктом законодавчої ініціативи – Президентом України **4 жовтня 2017 року та зареєстровано за № 7163.**

Постановою Верховної Ради України «Про внесення змін до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання» від 5 жовтня 2017 року № 2154-VIII **проект Закону** додатково включено до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання.

Голосування за проект Закону відбувалися 6 жовтня 2017 року на Шістнадцятому засіданні Сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання (перше читання) та 18 січня 2018 року на Сорок дев'ятому засіданні Сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання (друге читання та прийняття закону в цілому).

Так під час голосування **6 жовтня 2017 року** за прийняття проекту Закону в першому читанні в залі пленарних засідань були відсутні народні депутати України, голоси яких були використані на підтримку вказаного законопроекту. Згідно даних письмової реєстрації народних депутатів на ранковому засіданні Верховної Ради України, 19 голосів народних депутатів були використані в підтримку законопроекту з числа тих, хто не пройшов письмову реєстрацію, а саме народних депутатів України: Загорія Г.В., Козира Б.Ю., Дмитренко О.М., Недави О.А., Онуфрика Б.С., Сольвара Р.М., Дроздика О.В., Кришина О.Ю., Сидорчука В.В., Дзензерського Д.В., Ємця Л.О., Логвинського Г.В., Полякова М.А., Присяжнюка О.А., Савчука Ю.П., Чорновол Т.М., Скуратовського С.І., Вітко А.Л., Галасюка В.В. **При цьому, за інформацією Апарату Верховної Ради України, наданої на депутатське звернення, вказаним народним депутатам України заробітна плата за 6 жовтня 2017 року не нараховувалася, що також підтверджує їх відсутність на пленарному засіданні. До того ж народний депутат України Савчук Ю.П., голос якого був врахований «За» прийняття законопроекту в першому читанні, подав до Апарату Верховної Ради України листок непрацездатності за 6 жовтня 2017 року.**

Загалом за підтримку проекту Закону в першому читанні проголосувало **233** народні депутати України, але за виключенням **19** осіб, які письмово не зареєстровані, кількість голосів скорочується до **214**, що не є більшістю від конституційного складу парламенту. **Наведене, свідчить про неособисте голосування народними депутатами України під час прийняття проекту**

**Закону, а голосування за проект Закону в першому читанні нерезультативним.**

Не особисте голосування народними депутатами України за прийняття в першому читанні проекту Закону підтверджується й іншими обставинами. Так, групою народних депутатів України було заблоковано трибуну, відбувалися сутички та бійки. Значна кількість народних депутатів України, не перебували на своїх робочих місцях та фізично не мали змоги взяти участь у голосуванні особисто, проте, головуєчий на пленарному засіданні виніс питання про прийняття в першому читанні проекту Закону на голосування. На час голосування біля трибуни сесійної зали парламенту відбувалися сутички, в яких приймали участь близько 30 народних депутатів, серед яких були народні депутати України, чиї голоси враховані за підтримку законопроекту в першому читанні, зокрема, Лапін І.О., Курячий М.П., Левус А.М., Немировський А.В., Береза Ю.М., Гончаренко О.О., Березенко С.І, Побер І.М., Мельничук І.І.

**Отже, як мінімум 9 народних депутатів України не могли здійснити особисте голосування, а тому кількість голосів відданих за підтримку законопроекту у першому читанні скорочується з 233 до 224 голосів, що не є більшістю від конституційного складу Верховної Ради України – 226 народних депутатів України. Таким чином відбулося спотворення особистого волевиявлення народних депутатів України та фальсифікація результатів голосування, що є прямим порушенням Основного Закону України.**

Наведене підтверджуються відеозаписом пленарного засідання Верховної Ради України 6 жовтня 2017 року, на якому відбувалось голосування за прийняття проекту Закону в першому читанні.

За результатами поіменного голосування за прийняття законопроекту № 7163 в другому читанні та в цілому, що мало місце **18 січня 2018 року**, проголосували **280** народних депутатів України. Проте, результати письмової реєстрації народних депутатів України на ранковому засіданні 18 січня 2018 року свідчать, що голоси щонайменше **20** народних депутатів України, які не були письмово зареєстровані, були використані в підтримку вказано законопроекту. Йдеться про народних депутатів України Кота А.Б., Дубневича Я.В., Короля В.М., Кузьменка А.І., Негоя Ф.Ф., Ричкову Т.Б., Саврасова М.В., Сольвара Р.М., Урбанського О.І., Бабія Ю.Ю., Дейдея Є.С., Дзензерського Д.В., Заставного Р.Й., Присяжнюка О.А., Унгуряна П.Я., Шкварилюка В.В., Рибалку С.В., Скуратовського С.І., Микитася М.В., Москаленка Я.М. **За інформацією Апарату Верховної Ради України, наданої на депутатське звернення, вказаним народним**

депутатам України заробітна плата за 18 січня 2018 року не нараховувалася, що підтверджує їх відсутність на пленарному засіданні.

Окрім того, народні депутати України, чиї голоси були враховані «За» прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому, подали до Апарату Верховної Ради України листки непрацездатності за 18 січня 2018 року, а саме: Бабій Ю.Ю., Заставний Р.Й., Король В.М., Кузьменко В.І.

Вказане однозначно засвідчує факти неособистого голосування народних депутатів України при прийнятті оспорюваного Закону та порушення при ухваленні Закону частини третьої статті 84 Конституції України.

Такі висновки підтверджуються правовою позицією Конституційного Суду України, викладеної у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-рп, яким Закон України «Про засади державної мовної політики» визнано неконституційним у зв'язку з порушенням, встановленої Основним Законом України, процедури розгляду та ухвалення законів. Так Конституційний Суд України вказав, що «закони та інші акти Верховної Ради України приймаються лише на її пленарному засіданні. Процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України – це обговорення законопроекту та голосування за нього. **Обов'язковою умовою прийняття рішень парламентом є особиста участь народного депутата України у голосуванні, що є проявом його особистого волевиявлення і не залежить від виду та способу голосування.**

Особисте голосування народного депутата України означає його безпосереднє волевиявлення з питань, які розглядаються парламентом. Незалежно від способу ухвалення рішень парламентом особисте голосування народного депутата України передбачає його особисту участь у процесі голосування та дотримання ним встановлених Конституцією вимог щодо розпорядження народним депутатом України лише своїм правом голосу, заборони його делегувати, а також заборони примусу до передачі цього права. Недотримання вказаних вимог суперечить природі представницького мандата народного депутата України, який є представником Українського народу у Верховній Раді України, і принципу рівності статусу народних депутатів України».

Необхідно зазначити, що прийняття нормативно-правових актів Верховною Радою України із порушенням зазначених вище вимог Конституції України визнається Європейським Судом з прав людини таким, що порушує вимоги Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Так, ЄСПЛ у Рішенні по справі «Волков проти України» від 9 січня 2013 року дійшов до висновку про порушення народними депутатами України норм Конституції України та Регламенту внаслідок неособистого голосування.

**«Присутні на пленарному засіданні народні депутати свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег. Отже, рішення було ухвалене з порушенням статті 84 Конституції України, статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» 1992 року та статті 47 Регламенту Верховної Ради, які вимагають від народних депутатів особистої участі у засіданнях та голосуванні. За цих обставин Суд вважає, що голосування щодо звільнення заявника з посади порушило принцип юридичної визначеності на порушення, а тому і пункт 1 статті 6 Конвенції» (пункт 147).**

## **2) Щодо внесення змін до прийнятого Закону шляхом усунення неузгодженостей**

**Регламентом встановлено, що у разі виявлення у поданому на підпис тексті закону редакційних неточностей або явних неузгодженостей між його положеннями Голова Верховної Ради України може внести на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо усунення таких неточностей чи неузгодженостей. Обговорення та голосування кожної із внесених Головою Верховної Ради України пропозицій відбувається в порядку голосування пропозицій і поправок (стаття 45 цього Регламенту) (частини перша та п'ята статті 131).**

**6 лютого 2018 року** на розгляд Верховної Ради України було винесено питання про внесення уточнень до тексту прийнятого Закону, а народним депутатам України роздана відповідна порівняльна таблиця уточнень.

Голосування за внесення уточнень до прийнятого Закону відбувалося без обговорення в сесійній залі парламенту всупереч вимог народних депутатів України, зокрема, Папієва М.М., що зафіксовано в стенограмі пленарного засідання Верховної Ради України від 6 лютого 2018 року.

Під час розгляду вказаного питання на пленарному засіданні секретар Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони Вінник І.Ю. заявив: «Шановні колеги, я буду максимально лаконічний. Насправді, все що ми зараз уточнюємо, могли б ми доопрацювати в межах комітету в порядку техніко-юридичного доопрацювання. Але, враховуючи велику увагу до цього проекту, реєстрацію постанов про порушення Регламенту, ми в порядку 131-ї просимо уточнити ті пункти, які викладені в подання комітету, яке вам роздали. Прошу підтримувати. **Мені треба зачитувати під стенограму?»**. На що головуючи, зокрема, відповів: «**Не треба. Всім були роздані, всі ознайомлені**». Наведене викликало

невдоволення у присутніх народних депутатів України на пленарному засіданні Верховної Ради України, що було констатовано Головуючим та зафіксовано під стенограму засідання: **«ГОЛОВУЮЧИЙ. Папієв заперечує, кажу під стенограму»**. Вказані обставини підтверджуються стенограмою Другого засідання Сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 6 лютого 2018 року.

Такі дії перешкодили реалізації конституційного права законодавчої ініціативи парламентарів, передбаченого **статтею 93 Основного Закону** України, оскільки народних депутатів України позбавили права участі в обговоренні уточнень до Закону, що відбувається в порядку голосування поправок і пропозицій, передбаченого Регламентом.

**Звертаємо увагу Високого Суду, що під приводом внесення редакційних уточнень та неузгодженостей до прийнятого Закону в порядку статті 131 Регламенту Верховною Радою України фактично були внесені зміни до іншого закону України.**

Згідно стенограми другого засідання Верховної Ради України від 6 лютого 2018 року головуєчий об 16:23:58 год. заявив: «Прошу всіх залишатися на робочих місцях. Колеги, зараз як я попереджав неодноразово, не виходіть із залу. Правка до Закону про деокупацію. Уточнення. Колеги, всі залишаються на робочих місцях. Комітет вніс уточнення до закону, щоб я міг його сьогодні підписати. **Ці речі, з однієї сторони, є технічно-юридичними правками, з іншої – важливі змістовно про продовження дії військово-цивільних адміністрацій.** Я буквально на хвилину надаю слово представнику комітету Івану Віннику і відразу – голосування...».

Так, не можна вважати «неточністю та неузгодженістю» виключення частини другої статті 7 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 13, ст. 87, № 40-41, ст.382; 2016 р., №10, ст.108). Виключеною нормою передбачалось, що дія вказаного Закону поширюється на період проведення антитерористичної операції та на шість місяців після дня її завершення, але **не більше ніж на три роки** з дня набрання чинності цим Законом. Тобто, дію Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», який відповідно до преамбули визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління, в неконституційний спосіб Верховною Радою України визначено безстроковою, тим самим фальсифіковано конституційну процедуру ухвалення законів.

Більше того, згідно результатів поіменного голосування про усунення неузгодженостей у тексті прийнятого Закону України про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над

тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях (реєстр. № 7163) за його підтримку проголосували **228** народних депутатів України.

Натомість, данні письмової реєстрації народних депутатів України на пленарному засіданні **6 лютого 2018 року** вказують на відсутність **21 парламентаря, чії голоси враховані як такі, що проголосували «За»**, а саме, народних депутатів України: Белькової О.В., Буглака Ю.О., Козаченка Л.П., Лесюка Я.В., Макар'яна Д.Б., Урбанського О.І., Донець Т.А., Дзензерського Д.В., Диріва А.Б., Пашинського С.В., Мепарішвілі Х.Н., Присяжнюка О.А., Федорука М.Т., Лаврика О.В., Амельченка В.В., Рибалку С.В., Скуратовського С.І., Чижмаря Ю.В., Молотка І.Ф., Микитася М.В., Москаленка Я.М.

До того ж, Апарат Верховної Ради України підтвердив не нарахування заробітної плати за 6 лютого 2018 року **5** народним депутатам України Буглаку Ю.В., , Присяжнюку О.А., Скуратовському С.І., Микитасю М.В., Москаленку Я.М. та подачу листків непрацевдатності за вказану дату **3** народними депутатами України Донець Т.А., Дирівом А.Б. та Федоруком М.Т.

Таким чином, голосування про усунення неузгодженностей у тексті прийнятого Закону **не можна вважати результативним**, оскільки його підтримали **не більше 220** народних депутатів України, що **суперечить статті 91 Конституції України**, згідно Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією. **Наведене також засвідчує факт неособистого голосування парламентарів, що є очевидним порушенням приписів статті 84 Конституції України.**

Отже, при прийнятті Закону відбулося порушення конституційної процедури ухвалення законів народними депутатами України на засіданнях Верховної Ради України, що спотворило принцип демократичного врядування, а також засвідчило свідоме невиконання зобов'язань народних депутатів України, визначених Основним Законом України, **оскільки неособисте голосування парламентарів є фальсифікацією результатів голосування**, яке здійснили народні депутати України, проігнорувавши принцип верховенства права, закріпленого Конституцією України.

Як вже зазначалося, згідно зі **статтею 8 Основного Закону України** в Україні визнається й діє принцип верховенства права, одним з елементом якого є принцип правової визначеності. Принцип правової визначеності вимагає, щоб органи державної влади та посадові особи повинні дотримуватись взятих на себе зобов'язань, виконувати покладені на них функції та обов'язки. **Недотримання встановленою Конституцією України**

процедури розгляду та ухвалення законів призводить до порушення принципу правової визначеності, а отже і верховенства права.

## **VI. Невідповідність Закону положенням статей 5, 7, 22, 38 та 140 Конституції України**

Як зазначалось, оспорюваним Законом внесені зміни до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII («Голос України» від 27.02.2015, № 36) зі змінами (далі – Закон № 141-VIII) зокрема, підпунктом д пункту 3 частини четвертої статті 13 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону виключено частину другу статті 7 Закону № 141-VIII, якою передбачалося, що «дія цього Закону поширюється на період проведення антитерористичної операції та на шість місяців після дня її завершення, але не більше ніж на три роки з дня набрання чинності цим Законом». Тим самим законодавець визначив дію Закону № 141-VIII в часі як постійну.

Разом з тим, положеннями статті 3 Закону № 141-VIII передбачено, що у день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження: обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах; районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах; сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування.

Частиною другою статті 5 Конституції України визначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції України), яке за конституційним визначенням є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України (частина перша статті 140 Конституції України).

На конституційному рівні закріплено право територіальних громад на місцеве самоврядування, яке є природнім правом територіальної громади, жителі якої наділені правами і свободами, які гарантуються і не можуть бути скасовані, і тим більше є неприпустимим звуженням змісту та обсягу цих прав



і свобод при прийнятті нових законів (частина друга, третя статті 22 Конституції України).

Ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року в редакції від 3 квітня 2015 року («Офіційний вісник України» від 03.04.2015, № 24), визначає незалежність органів місцевого самоврядування, в тому числі передбачає визначеність повноважень і функцій органів місцевого самоврядування на конституційному або законодавчому рівні. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування зазвичай мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватись чи обмежуватись іншим центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом (частина четверта статті 4 Хартії).

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у своєму Висновку № 803/2015 (про поправки до Конституції України, які стосуються територіальної структури і місцевої адміністрації, запропонованих робочою групою Конституційної комісії в червні 2015 р.) вказала на неприпустимість наділення Президента України правом припиняти повноваження органів місцевого самоврядування, зазначивши, що навіть в разі, коли органи місцевого самоврядування переступають свої конституційні та правові повноваження і становлять загрозу суверенітету, територіальній цілісності і безпеки держави, президентські повноваження повинні бути обмежені призупиненням — на противагу припиненню — повноважень цих органів (пункт 11 Висновку) і саме такі повноваження можуть бути закріплені на конституційному рівні.

Таким чином, Верховна Рада України, запровадивши безстрокову дію Закону № 141-VIII, який передбачає припинення повноважень органів місцевого самоврядування у разі утворення Президентом України військово-цивільної адміністрації, порушила положення частини другої статті 5, статті 7, статті 22, частини першої статті 140 Конституції України, а також позбавила громадян – членів територіальної громади права брати участь в управлінні державними справами та доступу до служби в органах місцевого самоврядування, передбачених статтею 38 Конституції України.

\*\*\*

Ураховуючи вищезазначене, вважаємо Закон є таким, що не відповідає статтям 5, 6, 7, 8, 9, 17, 19, 22, 30, 38, 41, 57, 64, 84, 85, 91, 92, 93, 94, 106 та 140 Конституції України.

Зважаючи на те, що оспорювані положення Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», які визначають його правову природу (правове визначення), сутність та ціль, не відповідають Конституції України, а при його прийнятті Верховна Рада України порушила конституційну процедуру розгляду та ухвалення законів є всі підстави для визнання його неконституційним повністю.

У разі виникнення необхідності у додаткових документах при розгляді справи, просимо Суд в порядку §62 Регламенту Конституційного Суду України, ухваленого Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року №1-пс/2018, здійснити заходи, спрямовані на забезпечення повноти розгляду справи шляхом витребування відповідних матеріалів від Верховної Ради України та інших органів державної влади.

На підставі викладеного, керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, статтями 51, 52, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

#### ПРОСИМО:

1. Відкрити конституційне провадження у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII.

2. Визнати провадження за цим конституційним поданням невідкладним і розглянути його у місячний строк, визначений пунктом 3 частини третьої статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII;

3. Визнати Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним);

**4. Залучити до участі в конституційному провадженні уповноважених представників суб'єкта права на конституційне подання за дорученням народних депутатів України:**

- 1. Німченко Василь Іванович;**
- 2. Шпенюв Дмитро Юрійович.**

**Додатки:**

1. Витяг із Конституції України від 28 червня 1996 року зі змінами;
2. Витяг із Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII;
3. Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII;
4. Витяг з Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI зі змінами;
5. Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002;
6. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008;
7. Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003;
8. Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004;
9. Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007;
10. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004;
11. Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010;
12. Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп;
13. Рішення ЄСПЛ від 28 листопада 1999 року у справі «Брумареску проти Румунії»;
14. Рішення ЄСПЛ від 13 грудня 2001 року в справі «Церква Бесарабської Митрополії проти Молдови»;

15. Рішення ЄСПЛ від 11 квітня 2013 року у справі «Веренцов проти України»;
16. Постанова Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462-VIII «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»;
17. Справа проекту Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях (реєстр. № 7163 від 04.10.2017);
18. Проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях (реєстр. № 7163 від 04.10.2017);
19. Проект Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях на друге читання від 19.12.2017 р.;
20. Порівняльна таблиця до окремих положень Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», прийнятого 18 січня 2018 року і підготовленого для підпису Головою Верховної Ради України (законопроект за реєстр. №7163);
21. Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року;
22. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року;
23. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) № 803/2015;
24. Стенограма Шістнадцятого засідання сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 6 жовтня 2017 року;
25. Стенограма Сорок дев'ятого засідання Сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 18 січня 2018 року;
26. Стенограма Другого засідання Сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 6 лютого 2018 року;
27. Результати письмової реєстрації народними депутатами України на Шістнадцятому засіданні сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 6 жовтня 2017 року;

28. Результати письмової реєстрації народними депутатами України на Сорок дев'ятому засіданні Сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 18 січня 2018 року;
29. Результати письмової реєстрації народними депутатами України на Другому засіданні Восьмої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 6 лютого 2018 року;
30. Результати поіменного голосування за прийняття проекту Закону в першому читанні 6 жовтня 2017 року;
31. Результати поіменного голосування за прийняття проекту Закону в другому читанні та в цілому 18 січня 2018 року;
32. Результати поіменного голосування за усунення неузгодженностей у прийнятій Закон 6 лютого 2018 року;
33. Копія депутатського звернення від 28 березня 2018 року № 250/28-03;
34. Відповідь на депутатське звернення Апарату Верховної Ради України від 6 квітня 2018 року №06/06-110 (73722);
35. Лист Парламентського телеканалу «Рада» від 3 квітня 2018 року № 23-28/3 та три диски з відеозаписом трансляції Шістнадцятого засідання сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 6 жовтня 2017 року; відеозаписом трансляції Сорок дев'ятого засідання Сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 18 січня 2018 року; відеозаписом трансляції Другого засідання Сьомої сесії Верховної Ради України VIII скликання, 6 лютого 2018 року.

### Додаток

до конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII (Голос України від 23.02.2018 — № 37)

№ п/п	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
1	Бойко Юрій Анатолійович	160	
2	Вілкул Олександр Юрійович	161	
<del>3</del>	Бакулін Євген Миколайович		
4	Балицький Євген Віталійович	284	
5	Бахтеєва Тетяна Дмитрівна	168	
6	Білий Олексій Петрович	104	
7	Воропаєв Юрій Миколайович	172	
8	Гальченко Андрій Володимирович	244	
9	Гусак Володимир Георгійович	174	
10	Добкін Дмитро Маркович	376	
11	Добкін Михайло Маркович	162	
12	Долженков Олександр Валерійович	182	
13	Дунаєв Сергій Володимирович	309	
14	Звягільський Юхим Леонідович	255	
15	Іоффе Юлій Якович	310	
16	Ківалов Сергій Васильович	333	

*як/ні в т.ч. до цього/підписів*

Додаток

до конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII (Голос України від 23.02.2018 — № 37)

№ п/п	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
17	Кісельов Андрій Миколайович	167	
18	Козак Тарас Романович	173	
19	Колесніков Дмитро Валерійович	180	
20	Королєвська Наталія Юріївна	№ 167	
21	Ларін Сергій Миколайович	165	
22	Львовчкін Сергій Володимирович		
23	Львовчкіна Юлія Володимирівна		175
24	Мартовицький Артур Володимирович		251
25	Матвієнков Сергій Анатолійович		263
26	Мирний Іван Миколайович		174
27	Мірошніченко Юрій Романович		179
28	Мороко Юрій Миколайович		178
29	Нечаєв Олександр Ігоревич		
30	Німченко Василь Іванович		184
31	Новинський Вадим Владиславович		170
32	Омельянович Денис Сергійович		259

Додаток

до конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII (Голос України від 23.02.2018 — № 37)

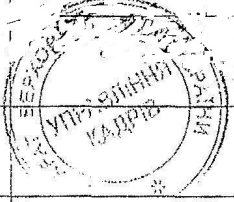
№ п/п	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
33	Павленко Юрій Олексійович	183	
34	Павлов Костянтин Юрійович	2116	
35	Папів Михайло Миколайович	181	
36	Сажко Сергій Миколайович	265	
37	Скорик Микола Леонідович	169	
38	Солод Юрій Васильович	257	
39	Шенцев Дмитро Олексійович	374	
40	Шпенюв Дмитро Юрійович	252	
41	Шурма Ігор Михайлович	186	
42	Шуфрич Нестор Іванович	266	
43	Безбах Яків Якович	253	
44	Геллер Е. В.	260	
45	Рафгаровський В. В.	271	
46	Власко А. Ф.	280	
47	Шокобенко Ю. А.	N 344	
48	Камуша В. М.	N 375	

16 листкоподання / підписів



Додаток

до конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII (Голос України від 23.02.2018 — № 37)

№ п/п	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
49	Оатенчук В. М.	N 375	
50	Всього 47 (сорок сім) підписів		
51	народних депутатів України.		
52	Керівник		
53	Управління кадрів		В. М. Коваленко
54			05.04.2018 р.
55			
56			
57			
58			
59			
60			
61			
62			
63			
64			