

**Конституційний Суд України**  
01033, м. Київ, вул. Жилинська, 14

**Суб'єкт права на конституційне подання**  
53 народних депутатів України

**Уповноважені представники**  
**суб'єкта права на конституційне подання**  
за дорученням:

Сироїд Оксана Іванівна  
м. Київ, вул. Грушевського, 5, 01008.  
Ел. пошта: [syroid.oksana@rada.gov.ua](mailto:syroid.oksana@rada.gov.ua)

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ**

**щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», Закону України «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» та Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей»**

Відповідно до статті 150 Конституції України (далі – Конституція), відповідно до статей 50, 51 та 52 Закону України “Про Конституційний Суд України” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст.545) суб'єкт права на конституційне подання звертається до Конституційного Суду України з письмовим

клопотанням про визнання такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 45, ст.2043), Закону України «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 40-41, ст.384) та Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей».

## **1. Фактичні обставини, які мають значення для справи**

- 1.1. 20 лютого 2014 року Російська Федерація (далі – «Російська Федерація» або «Росія») розпочала збройну агресію проти України, коли вперше були зафіксовані випадки порушення Збройними Силами Російської Федерації всупереч міжнародно-правовим зобов'язанням Російської Федерації порядку перетину державного кордону України в районі Керченської протоки Автономної Республіки Крим. Протягом лютого 2014 року Росія за допомогою своїх збройних сил та створених і озброєних іррегулярних збройних формувань найманців, керованих офіцерами спецслужб, здійснила збройне захоплення і воєнну окупацію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. 1 березня 2014 року Рада Федерації Федеральних зборів Російської Федерації надала згоду на використання на території України Збройних Сил Російської Федерації.
- 1.2. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, розпущена постановою Верховної Ради України, 17 березня 2014 року проголосила Крим незалежною державою. 18 березня 2014 року представники окупаційної адміністрації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя підписали з Президентом Російської Федерації "Договір про прийняття до Російської Федерації Республіки Крим і створення у складі Російської Федерації нових суб'єктів". Отже, Російська Федерація окупувала та незаконно анексувала невід'ємну частину України - Автономну Республіку Крим та місто Севастополь.
- 1.3. У квітні 2014 року розпочався другий етап збройної агресії Російської Федерації проти України, коли контрольовані, керовані і фінансовані

спецслужбами Російської Федерації озброєні парамілітарні формування проголосили створення "Донецької народної республіки" (7 квітня 2014 року) та "Луганської народної республіки" (27 квітня 2014 року). Протягом травня 2014 року ці незаконні військові формування, керовані кадровими офіцерами спецслужб Російської Федерації, здійснювали захоплення адміністративних будівель у багатьох населених пунктах Донецької та Луганської областей, збройні напади на частини та літаки Збройних Сил України. Ці незаконні військові формування отримували систематичну підтримку з території Російської Федерації, яка полягала у постачанні збройної техніки, амуніції, російських найманців з числа звільнених у запас військовослужбовців Збройних Сил Російської Федерації, систематичних артилерійських обстрілів Збройних Сил України з території Російської Федерації.

1.4. 27 серпня 2014 року регулярні підрозділи Збройних Сил Російської Федерації здійснили масове вторгнення на територію Донецької та Луганської областей, унаслідок чого Російська Федерація окупувала значну частину Донецької та Луганської областей.

1.5. 5 вересня 2014 року у Мінську (Республіка Білорусь) Посол Росії в Україні М. Зурабов, Посол Організації з Безпеки та Співробітництва у Європі (ОБСЄ) Х. Тальявіні та громадянин України – Другий Президент України, Л. Кучма підписали так званий «Мінський протокол» (далі - Мінський протокол 1), першим пунктом якого було «двостороннє припинення застосування зброї». Водночас цей протокол містив також такі положення:

«...»

2. Провести децентралізацію влади, в т. ч. шляхом прийняття Закону України **«Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей»** (Закон про особливий статус).

...

6. Прийняти закон про недопущення переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, які мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей України.

...

9. Забезпечити проведення дострокових місцевих виборів відповідно до Закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» (Закон про особливий статус).

...

11. Прийняти програму економічного відродження Донбасу і відновлення життєдіяльності регіону.

...»

- 1.6. 16 вересня 2014 року Президент України Петро Порошенко вніс на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (реєстраційний номер 5081) та проект закону «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей» (реєстраційний номер 5082).
- 1.7. Цього ж дня, 16 вересня 2014 року, на пленарному засіданні парламент за наполяганням Президента Порошенка прийняв рішення про проведення пленарного засідання в закритому режимі, що підтверджується стенограмою пленарного засідання. На цьому закритому засіданні законопроекти 5081 та 5082 були прийняті за основу і в цілому як закони. Прийняття законів відбулось з численними порушеннями Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент).
- 1.8. 14 лютого 2015 року у Мінську Посол Росії в Україні М. Зурабов, Посол ОБСЄ Х. Тальявіні та громадянин України – Другий Президент України, Л. Кучма підписали так званий “Комплекс заходів з виконання Мінських угод”, що містить положення, ідентичні з положеннями Закону про особливий порядок (далі - Мінський протокол 2).

## **2. Юридична та політична оцінка військової агресії Росії та окупації частини території України**

- 2.1. Факт окупації Російською Федерацією частини Донецької та Луганської областей підтверджується рішеннями Кабінету Міністрів України (далі –

Кабінет Міністрів), Верховної Ради України (далі – Верховна Рада) та Президента України (далі – Президент).

- 2.2. Зокрема Кабінет Міністрів 07 листопада 2014 року у зв'язку із окупацією частини Донецької та Луганської областей Російською Федерацією затвердив своїм розпорядженням перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» № 1085-р від 07.11.2014 року (далі - Розпорядження Кабінету Міністрів).
- 2.3. Зі свого боку парламент прийняв низку рішень, які дають юридичну та політичну оцінку окупації Росією території України, зокрема і частин Донецької та Луганської областей:
  - 2.3.1. 27 січня 2015 року Верховна Рада ухвалила постанову «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 10, ст. 68), в якій визнала факт воєнної агресії Російської Федерації проти України, зокрема і в Донецькій та Луганській областях, та визнала Російську Федерацію державою-агресором;
  - 2.3.2. 17 березня 2015 року Верховна Рада ухвалила постанову «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 17, ст.128), якою визнала тимчасово окупованими частини Донецької та Луганської областей (далі - Постанова про перелік окупованих територій);
  - 2.3.3. 21 квітня 2015 року Верховна Рада ухвалила постанову «Про Заяву Верховної Ради України "Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків" (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 22, ст.153), в якій викладено факти, які підтверджують російську збройну агресію проти України, та

надана оцінка парламентом дій Російської Федерації, зокрема щодо порушення нею міжнародного права;

- 2.3.4. 21 травня 2015 року Верховна Рада ухвалила постанову «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» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 29, ст.267), якою парламент, визнаючи, що триваюча збройна агресія Російської Федерації проти України становить суспільну небезпеку, яка загрожує життю нації в розумінні статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, пункту 1 статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, заявив про відступ України від своїх зобов'язань за зазначеними у заяві міжнародними договорами на території частин Донецької та Луганської областей до відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій Російською Федерацією території України.
- 2.4. Врешті 18 січня 2018 року Верховна Рада прийняла закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (далі – Закон про тимчасово окуповані території). Статтею 1 цього закону парламент юридично визнав окупацію Росією частин Донецької та Луганської областей, які контролюються Збройними Силами Російської Федерації та окупаційною адміністрацією Російської Федерації.
- 2.5. 7 лютого 2019 року відповідно до частини другої статті 1 Закону про тимчасово окуповані території Президент України прийняв Указ, яким визначив межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих Росією у Донецькій та Луганській областях (Указ № 32/2019 «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях» від 7 лютого 2019 року, далі - Указ про межі окупованих територій).
- 2.6. Окупація Росією Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також частин Донецької та Луганської областей є визнана іноземними державами та міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи, Парламентська асамблея якої в Резолюції 2133 (2016) підтвердила, що Російська Федерація де-факто контролює частини Донецької та Луганської областей.

### 3. Щодо неконституційності Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»

#### *Короткий зміст основних положень Закону*

- 3.1. Відповідно до його преамбули закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (далі - Закон про особливий порядок) визначає *“тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій”*.
- 3.2. Стаття 1 Закону про особливий порядок визначає, що до 31 грудня 2019 року включно в окремих районах Донецької та Луганської областей встановлюється особливий порядок місцевого самоврядування, а територія, на якій діє такий особливий порядок, визначається Верховною Радою.
- 3.3. Стаття 2 визначає, що в окремих районах Донецької та Луганської областей на період дії особливого порядку місцевого самоврядування законодавство України діє з урахуванням особливостей, визначених самим Законом про особливий порядок.
- 3.4. Стаття 3 гарантує недопущення притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності *“осіб - учасників подій на території Донецької, Луганської областей”* та забороняє будь-кому дискримінувати осіб *“з приводу подій, що мали місце у Донецькій, Луганській областях”*.
- 3.5. Стаття 4 гарантує *“право мовного самовизначення кожного жителя в окремих районах Донецької та Луганської областей”* та підтримку *“російської та будь-якої іншої мови, їх вільний розвиток і рівноправність”*, а також обов’язок органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади сприяти використанню російської мови та інших мов у невичерпному переліку сфер суспільного життя, зокрема освіти, медіа,

діяльності освіти, засобах масової інформації, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, судочинстві, культурному житті тощо.

- 3.6. Стаття 5 забороняє дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, обраних на позачергових виборах, які призначені відповідно до частини другої статті 10 Закону про особливий порядок, а також визначає, що керівники органів прокуратури та судів в окремих районах Донецької та Луганської областей призначаються за участі органів місцевого самоврядування.
- 3.7. Стаття 6 визначає, що центральні органи виконавчої влади можуть укладати з органами місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей *“угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів”*, визначає особливий порядок ініціювання цих угод, процедуру консультацій з *“представниками органів місцевого самоврядування”*, набрання чинності цими угодами та контролю Кабінетом Міністрів за виконанням органами виконавчої влади цих угод.
- 3.8. Стаття 7 визначає, що держава забезпечує запровадження *“відмінного від загального економічного режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності”*, спрямованого на відновлення об’єктів інфраструктури, *“відновлення та розвитку об’єктів, розташованих в окремих районах Донецької та Луганської областей”*, у зв’язку з чим Кабінет Міністрів зобов’язаний затвердити державну цільову програму, видатки якої є захищеними і обсяг яких не може змінюватись.
- 3.9. Стаття 8 визначає, що органи місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей можуть укладати з *“адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації”* угоди про прикордонне співробітництво, а органи виконавчої влади сприяють розвитку такого транскордонного співробітництва на основі таких угод.
- 3.10. Стаття 9 визначає, що міські, селищні, сільські ради в окремих районах Донецької та Луганської областей створюють *“загони народної міліції”*, які охороняють громадський порядок в населених пунктах цих районів, координуються відповідними міськими, селищними, сільськими головами і утворюються *“із числа громадян України, які постійно проживають у відповідних населених пунктах окремих районів Донецької та Луганської областей”*.



3.11. Відповідно до статті 10 Закону про особливий порядок позачергові вибори депутатів районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад, сільських, селищних, міських голів в окремих районах Донецької та Луганської областей призначаються на неділю 7 грудня 2014 року, Кабінет Міністрів зобов'язаний забезпечити фінансування таких виборів, а також “за участю органів місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей” підготувати законопроекти та прийняти підзаконні нормативно-правові акти, що впливають із Закону про особливий порядок. Також стаття 10 встановлює вимоги до проведення таких виборів, а також визначає, що особливий порядок діяльності органів місцевого самоврядування, встановлений Законом про особливий порядок, “реалізується виключно органами місцевого самоврядування, що обрані на позачергових виборах”, призначених і проведених відповідно до Закону про особливий порядок.

#### ***Обґрунтування порушення Законом про особливий порядок норм Конституції***

3.12. На думку суб'єкта конституційного подання Закон про особливий порядок порушує статті 1, 2, частини другу статті 5, статтю 6, статтю 7, частини першу та другу статті 8, частини першу та другу статті 10, статтю 11, частину шосту статті 17, частину другу статті 19, частини першу та другу статті 24, частину другу статті 61, статтю 71, частину третю статті 84, пункт 30 частини першої статті 85, статтю 91, статтю 124, статтю 128, статтю 131-1, статтю 132, статтю 133, частини першу та другу статті 140, частини третю та четверту статті 143 Конституції.

#### **ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ СУВЕРЕНІТЕТУ ТА НЕЗАЛЕЖНОСТІ**

3.13. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що Верховна Рада прийняла, а Президент вніс та підписав Закон про особливий порядок під тиском Російської Федерації, яка здійснила окупацію окремих частин території України, та в інтересах Росії як держави-окупанта, чим порушили статтю 1, частину першу статті 2, частину другу статті 5, частину шосту статті 17, пункт 30 частини першої статті 85 Конституції.

3.14. Конституція встановлює:

- у статті 1:

“Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.”;

- у частині першій статті 2:

“Суверенітет України поширюється на всю її територію.”;

- у частині другій статті 5:

“Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.”

- 3.15. Великий тлумачний словник української мови дає таке визначення терміну “суверенітет”: “незалежність і самостійність держави у її зовнішніх і внутрішніх справах”<sup>1</sup>. Словник юридичних термінів Меріама-Вебстера також визначає “суверенітет” як “незалежність від зовнішнього контролю”.<sup>2</sup>
- 3.16. Зважаючи на це, слова “суверенна” та “незалежна”, вжиті в статті 1 Конституції, можуть використовуватися як синоніми, а суверенність та незалежність України, встановлена в статті 1 Конституції, полягає у тому, що вона як держава самостійно, без зовнішнього контролю і впливу приймає рішення у своїх зовнішніх та внутрішніх справах.
- 3.17. Зі змісту частини першої статті 2 Конституції слідує, що суверенітет держави Україна обмежений лише її територією, а в межах її території немає жодного суб’єкта чи об’єкта, щодо якого держава Україна не може самостійно приймати рішення.
- 3.18. Відповідно до частини другої статті 5 Конституції органи державної влади, приймаючи від імені держави Україна рішення у зовнішніх і внутрішніх справах, зобов’язані здійснювати виключно суверенну волю народу України і не можуть здійснювати волю інших суб’єктів, в тому числі й інших держав.

### **Закон надає повноваження для окупованих Росією територій**

- 3.19. Факти і обставини, описані в попередніх розділах цього подання, свідчать про те, що, здійснивши воєнну окупацію та незаконну анексію Автономної

<sup>1</sup> <https://archive.org/details/velykyislovnnyk/page/n1417>

<sup>2</sup> [\l "examples" \h](https://www.merriam-webster.com/dictionary/sovereignty)

Республіки Крим, Росія окупувала частини Донецької та Луганської областей. Юридичний факт окупації Росією частин Донецької та Луганської областей підтверджується численними рішеннями органів державної влади України (див. пункти 2.1 – 2.6), і головне - Законом про тимчасово окуповані території.

3.20. Зі змісту Закону про особливий порядок, а також зі змісту Постанови Верховної Ради “Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 21, ст.142) (далі - Постанова про перелік окремих районів) висновуємо, що населені пункти, на території яких Закон про особливий порядок встановлює особливий порядок місцевого самоврядування (так звані “окремі райони Донецької та Луганської областей”), є тими ж населеними пунктами:

- які були окуповані у 2014 році - неможливість здійснення органами державної влади своїх повноважень на території цих населених пунктів підтверджена Розпорядження Кабінету Міністрів;
- які визнані парламентом окупованими у 2015 році відповідно до Постанови про перелік окупованих територій;
- які визнані окупованими Росією відповідно до Закону про окуповані території у 2018 році;
- російська окупація яких продовжується у 2019 році відповідно до Указу про межі окупованих територій.

3.21. Це означає, що Верховна Рада приймаючи, а Президент вносячи та підписуючи Закон про особливий порядок встановили “особливий порядок місцевого самоврядування” для адміністративно-територіальних одиниць, які вже перебували на той час під воєнною окупацією Російської Федерації.

### **Закон прийнятий під зовнішнім впливом Росії**

3.22. З описаних вище фактів слідує, що Верховна Рада прийняла, а Президент вніс та підписав Закон про особливий порядок (16.09.2014) після підписання Мінського протоколу 1 (5.09.2014), де вперше в публічній сфері з’являється згадка про “Закон України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей»”.

3.23. Комплексний аналіз тексту Мінського протоколу 1 свідчить про те, що цей документ є домовленістю про перемир’я в розумінні «IV Конвенції про

закони і звичаї війни на суходолі та додатку до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі» 1907 року, згода на обов'язковість якої для України надана Верховною Радою (далі - Гаазька конвенція). Відповідно до статті 36 Гаазької конвенції *“Перемир'я призупиняє військові дії за взаємною згодою воюючих сторін”*. Мінський протокол 1 містить положення, відповідно до яких має бути забезпечене:

- *“двостороннє припинення застосування зброї”* (пункт 1);
- *“моніторинг і верифікація зі сторони ОБСЄ режиму незастосування зброї”* (пункт 2);

3.24. Попри те, що Мінський протокол 1 не містить інформації про те, хто є його сторонами, зміст його положень свідчить про те, що він є неформальною домовленістю між Росією та Україною про перемир'я, тобто припинення бойових дій, які ведуться між збройними силами Росії як держави, яка розпочала військову агресію, та збройними силами України,<sup>3</sup> укладеною за посередництвом ОБСЄ. На цей факт вказують згадка президентів двох держав в назві протоколу та склад тристоронньої контактної групи, учасники якої підписали Мінський протокол 1.

3.25. Окрім положень про припинення застосування зброї, Мінський протокол 1 також містить пункти, які не стосуються бойових дій, а відносяться до питань внутрішньої політики України. Зокрема, це пункти 2, 6, 9, 11 (див. пункт 1.5 цього подання), в яких йдеться про:

- прийняття закону *«Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей»*;
- прийняття закону про недопущення переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, які мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей України;
- проведення дострокових місцевих виборів на окупованих Росією територіях;
- програму економічного відродження Донбасу.

3.26. Зважаючи на те, що саме Росія розпочала військову агресію проти України, на момент укладення перемир'я окупувала частину території України та продовжувала активні бойові дії на території України, наявність в тексті Мінського протоколу положень, які стосуються внутрішньої політики України і відсутність аналогічних положень, які стосуються Росії, свідчать

---

<sup>3</sup> Тут термін "збройні сили" вживається в розумінні статей 1-3 Гаазької конвенції

про те, що Росія, використовуючи свою військову перевагу на полі бою, змусила Україну погодитись на такі умови перемир'я, які включатимуть прийняття рішень, які стосуються її внутрішньої політики.

- 3.27. Парламент не тільки прийняв закони, про які йшлося у Мінському протоколі 1. Зміст цих законів свідчить про те, що вони були або підготовлені самою Російською Федерацією, або готувались під її тиском. Це підтверджують кілька фактів:
- 3.27.1. закон стосується територій, окупованих Російською Федерацією (див. пункт 3.20);
  - 3.27.2. у законі вживаються словосполучення, які, як правило, вживають у міжнародних договорах і які не характерні для законів України, зокрема **“Україна гарантує”** замість **“держава гарантує”** (частина четверта статті 7), **“місцеві органи виконавчої влади України”** замість **“місцеві органи виконавчої влади”** (стаття 8);
  - 3.27.3. у законі вживається термін **“право мовного самовизначення”**, що відсутній в Конституції, яка натомість оперує терміном **“гарантія вільного розвитку мов національних меншин”** (частина третя статті 10 Конституції);
  - 3.27.4. положення закону повністю ідентичні з положенням примітки №1 до пункту 11 Мінського протоколу 2 - ще однієї домовленості про перемир'я, укладеної в Мінську 14 лютого 2015 року.
- 3.28. Отже, Верховна Рада, прийнявши 16 вересня 2014 року Закони про особливий порядок та Закон про амністію, а Президент, внісши та підписавши ці закони, здійснювали волю Російської Федерації щодо прийняття рішень у сфері внутрішньої політики України.

**Закон обмежує суверенітет України над частиною території України, окупованою Росією**

- 3.29. Кожна стаття Закону про особливий порядок містить положення, яке може означати відмову України від частини суверенітету над окупованою Росією територією Донецької та Луганської областей на користь інших суб'єктів.
- 3.30. Зокрема, в статті 1 Закон про особливий порядок надає **“окремим районам Донецької та Луганської областей”**, які окуповані Російською Федерацією,

“особливий порядок місцевого самоврядування”. Зміст цього “особливого порядку місцевого самоврядування” відповідно до інших статей полягає в отриманні “окремими районам Донецької та Луганської областей” повноважень органів державної влади, законність здійснення яких не може контролюватись державою з огляду на факт окупації. Отже, частину свого суверенітету держава Україна передає органам самоврядування на окремій частині своєї території, яка окупована іншою державою.

3.31. Стаття 2 визначає, що на території “окремих районів Донецької та Луганської областей” українське законодавство діє з урахуванням особливостей Закону про особливий порядок. Це означає, що держава на території “окремих районів Донецької та Луганської областей” обмежує своє право приймати рішення у своїх внутрішніх і зовнішніх справах лише до тих меж, які визначені в Законі про особливий порядок.

3.32. Відповідно до статті 3 Закону про особливий порядок держава допускає можливість вчинення на території “окремих районів Донецької та Луганської областей” злочинів та адміністративних правопорушень, за які вона не може притягувати до відповідальності осіб, які їх вчинили, безвідносно до індивідуальних обставин вчинення таких правопорушень. Тобто держава позбувається на території “окремих районів Донецької та Луганської областей” свого суверенного права забезпечувати виконання законів задля дотримання правопорядку і гарантування прав людини.

Більше того, передаючи органам місцевого самоврядування повноваження призначати “керівників органів прокуратури і судів” відповідно до частини третьої статті 5 та право формувати “загони народної міліції” відповідно до статті 9 Закону про особливий порядок, держава відмовляється від частини свого суверенітету, який дозволяє забезпечувати правосуддя та правопорядок на своїй території. Відповідно до положень Закону про особливий порядок держава не зберігає за собою право контролювати законність виконання “загонами народної міліції” своїх повноважень з охорони громадського порядку (в світлі статті 2 Закону про особливий порядок - див. пункт 3.32).

Держава, яка не забезпечує виконання законів та здійснення правосуддя на якійсь частині своєї території, не в повній мірі здійснює суверенітет над нею.

- 3.33. Стаття 4 закону зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування використовувати у своїй діяльності та сприяти використанню в усіх сферах суспільного життя в “окремих районах Донецької та Луганської областей” російську мову. Надання такого юридичного статусу російській мові на частині території України підважує на цій території державний статус української мови як складової частини конституційного ладу України.<sup>4</sup>
- 3.34. Стаття 5 закону забороняє Верховній Раді достроково припинити повноваження посадових осіб місцевого самоврядування, обраних в “окремих районах Донецької та Луганської областей” на позачергових виборах, призначених відповідно до статті 10 Закону про особливий порядок.

Дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування пов'язане із призначенням позачергових виборів до цих органів. Повноваження призначати позачергові вибори до органів місцевого самоврядування надано Конституцією Верховній Раді відповідно до пункту 30 частини першої статті 85 Конституції. Спосіб здійснення цього повноваження визначений за допомогою встановлення переліку випадків, коли парламент може застосувати таке повноваження. Такі випадки визначені в статтях 78 та 79 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, №24, ст. 170) (далі - Закон про місцеве самоврядування).

Стаття 5 Закону про особливий порядок не визначає такий перелік випадків, а натомість встановлює заборону на припинення повноважень органів місцевого самоврядування. Цим вона по суті скасовує надане Конституцією Верховній Раді повноваження призначати позачергові вибори до органів місцевого самоврядування. Отже, порушує пункт 30 частини першої статті 85 Конституції.

Аналіз статей 78 та 79 Закону про місцеве самоврядування дозволяє стверджувати, що серед підстав для припинення повноважень органів місцевого самоврядування є порушення ними Конституції та законів України.

---

<sup>4</sup> Державний статус української мови визнано складовою конституційного ладу України Рішенням Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 року

Зі змісту статті 5 Закону про особливий порядок зрозуміло, що держава відмовляється від свого обов'язку контролювати законність дій органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб в "окремих районах Донецької та Луганської областей", притягувати їх до відповідальності та запобігати подальшим порушенням законів України, що є відмовою від суверенітету на цій території (див. аналогічно пункт 3.32 цього подання).

- 3.35. Стаття 6 Закону про особливий порядок дозволяє Кабінету Міністрів, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади укладати з органами місцевого самоврядування "окремих районів Донецької та Луганської областей" угоди "щодо економічного, соціального та культурного розвитку".

Можливість укладення урядом угод з адміністративно-територіальними одиницями держави є характерною для держав з федеративною формою державного устрою. Суверенітет таких держав походить не лише від суверена-народу (унітарна республіка) чи суверена-монарха (унітарна монархія), а також від сукупності суверенітетів федеративних утворень, які і утворили федерацію. Наприклад, Російська Федерація у 1994 році уклала договір з Республікою Татарстан як суб'єктом федерації, яким розмежувала повноваження органів Російської Федерації та Татарстану.<sup>5</sup>

Натомість в Україні, яка є унітарною державою, державний суверенітет походить лише від народу. Немає жодного іншого суб'єкта, який є носієм суверенітету і джерелом влади в Україні. В Україні носіями суверенітету не є ані адміністративно-територіальні одиниці, ані територіальні громади, тому вони не мають жодної суб'єктності для укладення з Кабінетом Міністрів як Урядом України будь-яких угод. Уряд може мати зобов'язання перед будь-якими суб'єктами, зокрема й адміністративно-територіальними одиницями, органами місцевого самоврядування чи громадами виключно на підставі закону, прийнятого парламентом.

Отже, положення статті 6 Закону про особливий порядок наділяють "окремі райони Донецької та Луганської областей" ознаками суверенітету, що суперечить принципу народного суверенітету, закріпленому в частині другій статті 5 Конституції.

- 3.36. Відповідно до статті 7 Закону про особливий порядок держава забезпечує запровадження "відмінного від загального економічного режиму здійснення

<sup>5</sup> <http://www.gossov.tatarstan.ru/dokument/dogovor/fzrfrt/dogovor/> \h



*господарської та інвестиційної діяльності*”, спрямованого на відновлення об’єктів інфраструктури, *“відновлення та розвитку об’єктів, розташованих в окремих районах Донецької та Луганської областей”*, у зв’язку з чим Кабінет Міністрів зобов’язаний затвердити державну цільову програму, а *“Україна гарантує”*, що видатки такої програми є захищеними і їхній обсяг не може змінюватись.

Це положення Закону про особливий порядок слід аналізувати в світлі фактів і висновків, викладених у пунктах 3.22 - 3.28 цього подання. Суб’єкт конституційного подання у цих пунктах довів, що Верховна Рада прийняла, а Президент вніс та підписав Закон про особливий порядок під тиском Російської Федерації, яка на той момент окупувала частину її території, вела активні бойові дії проти Збройних Сил України, а прийняття цього закону було умовою перемир’я і припинення бойових дій.

Очевидно, що в результаті ведення Збройними Силами Російської Федерації та контрольованими нею парамілітарними військовими формуваннями бойових дій на території частин Донецької та Луганської областей, **постраждала та була зруйнована значна частина об’єктів промисловості, транспортної та соціальної інфраструктури, житлового фонду.**

Тому положення статті 7 Закону про особливий порядок, відповідно до яких держава зобов’язана прийняти цільову програму з метою відновлення ***“об’єктів промисловості, транспортної та соціальної інфраструктури, житлового фонду”*** (частина друга статті 7) слід розглядати саме як вимогу Російської Федерації, яка здійснює окупацію частин Донецької та Луганської областей, виплати їй репарацій<sup>6</sup> у вигляді фінансування відновлення відповідної інфраструктури на окупованій території. Саме така мета статті 7 Закону про особливий статус підтверджується положенням частини четвертої цієї статті - ***“Україна гарантує визначення таких видатків загального фонду Державного бюджету України захищеними видатками, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень”*** (див. пункт 3.27.2).

Визнання на рівні закону репарацій на користь Росії як держави, яка розпочала збройну агресію проти України та окупувала частину її території,

---

<sup>6</sup> РЕПАРАЦІЯ - повне або часткове відшкодування збитків, завданих державі, що перемогла у війні, за рахунок переможеної держави, яка розв’язала війну - Тлумачний словник української мови (<https://archive.org/details/velykyislovnyk/page/n1221>)

суперечить принципу суверенітету, адже виплата Україною репарацій свідчить про прийняття нею умов Росії як держави-агресора і відповідно визнання за Росією її права на окупацію частини Донецької та Луганської областей. Це в свою чергу суперечить положенням частини першої статті 2 Конституції.

- 3.37. Стаття 8 Закону про особливий порядок визначає, що органи місцевого самоврядування “окремих районів Донецької та Луганської областей” можуть укладати з “адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації” угоди про прикордонне співробітництво, а органи виконавчої влади сприяють розвитку такого транскордонного співробітництва на основі таких угод.

Україна як унітарна держава є єдиним суб’єктом міжнародного права в межах її території і жодна з адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад не має міжнародної правосуб’єктності, адже це є частина суверенітету держави (див. пункти 3.15-3.18 та 3.35). Попри те, що відповідно до закону органи місцевого самоврядування можуть вести транскордонне співробітництво, Закон про особливий порядок встановлює для «окремих районів» особливий порядок такого співробітництва - співробітництво з “адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації”. У світлі того, що Закон про особливий порядок був прийнятий під тиском Російської Федерації (див. пункти 3.22-3.28), положення статті 8 слід вважати такими, що спрямовані на відмову України від частини її суверенітету, а саме - міжнародної правосуб’єктності, на користь “окремих районів Донецької та Луганської областей”, окупованих Російською Федерацією.

- 3.38. Відповідно до статті 9 Закону про особливий статус “в окремих районах Донецької та Луганської областей” органи місцевого самоврядування створюють “загони народної міліції”.

Частина шоста статті 17 Конституції визначає, що на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. Метою цього положення в світлі частини першої цієї ж статті<sup>7</sup> є захист суверенітету і територіальної цілісності України.

---

<sup>7</sup> “Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу” - частина перша статті 17 Конституції

Як зазначалось в пункті 1.3. цього подання, в частинах Донецької та Луганської областей, окупованих Російською Федерацією, діють незаконні парамілітарні військові формування, контрольовані Російською Федерацією та окупаційною адміністрацією. Члени цих формувань порушують вимогу частини шостої статті 17 Конституції, відповідальність за порушення якої настає відповідно до Кримінального кодексу України. Системний аналіз статей 3 та 9 Закону про особливий порядок в світлі обставин, описаних в пунктах 3.22 - 3.28 цього подання, дозволяє дійти висновку, що Російська Федерація, змусивши Україну (український парламент) прийняти Закон про особливий порядок, переслідує мету легалізації в юридичній площині України незаконних військових формувань, які допомагали і допомагають Російській Федерації здійснювати збройну агресію проти України та військову окупації її частини.<sup>8</sup> У зв'язку з цим, статті 3 та 9 Закону про особливий порядок суперечать частині першій та шостій статті 17 Конституції, адже несуть загрозу суверенітету та територіальній цілісності України.

### **Висновок щодо порушення принципу суверенітету та незалежності**

- 3.39. Зважаючи на те, що Закон про особливий порядок надає повноваження для частини території України, окупованої Російською Федерацією, прийнятий під зовнішнім впливом Російської Федерації та обмежує суверенітет України над частиною її території, окупованою Росією, порушує принцип суверенітету та незалежності України, тому суперечить статті 1, частині першій статті 2, частині другій статті 5, частині шостій статті 17, пункту 30 частини першої статті 85 Конституції.

### **ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ УНІТАРНОСТІ**

- 3.40. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що Верховна Рада прийняла, а Президент вніс та підписав Закон про особливий порядок, який порушує принцип унітарності України та суперечить частинам другій та третій статті 2, частинам першій та другій статті 10, статті 11, статті 132, статті 133 Конституції.

<sup>8</sup> Ці факти стали предметом журналістських розслідувань. Наприклад,

1) <https://www.smh.com.au/world/selfie-proves-russia-sent-soldiers-to-fight-in-ukraine-vice-news-report-20150617-ghpo2r.html> ;

2) <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/melinda-haring-russia-bans-freedom-to-report-says-top-investigative-journalist-392061.html>;

3) <https://www.youtube.com/watch?v=2zssIFN2mso>

3.41. Конституція встановлює:

- у частинах другій та третій статті 2:

“...

Україна є унітарною державою.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.”;

- у статті 132:

“Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.”

- у статті 133:

“Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.”

3.42. Великий тлумачний словник української мови дає таке визначення терміну “унітарний”: “об’єднаний, єдиний, який становить одне ціле”. Словник також наводить термін “унітарна держава”: “форма державного устрою, за якого територія держави не має у своєму складі федеративних одиниць (штатів, земель), а підрозділяється на адміністративно-територіальні

одиниці (райони, області і т. ін.)”<sup>9</sup>. Словник юридичних термінів Меріама-Вебстера також визначає термін “унітарний” як “такий, що є неподільним, цілим”.<sup>10</sup>

- 3.43. Унітарність України як держави, встановлена в частинах другій та третій статті 1 Конституції, полягає у тому, що Україна є цілісним, неподільним і єдиним суб’єктом державної влади на території України. Жодна з адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу України, не є суб’єктом державної влади. Це твердження також висновується зі змісту принципу народного суверенітету, закріпленого в статті 5 Конституції (див. пункт 3.35).
- 3.44. Унітарність держави здебільшого означає, що всі адміністративно-територіальні одиниці в її межах мають однаковий статус. Відповідно до частини третьої статті 133 та Розділу X Конституції Автономна Республіка Крим та міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, а всі інші адміністративно-територіальні одиниці одного рівня (області, райони, міста, селища, села) мають єдиний статус відповідно до статей 132 та 133 Конституції.
- 3.45. Регіони України утворені Конституцією і їхній вичерпний перелік визначений в статті 132. Водночас відповідно до пункту 29 статті 85 Конституції райони утворює та ліквідує Верховна Рада. Вона також встановлює та змінює їхні межі.
- “Окремі райони Донецької та Луганської областей” не є адміністративно-територіальною одиницею, утвореною Конституцією або відповідно до Конституції, натомість це частина території, яка перебуває під окупацією Російської Федерації**
- 3.46. Закон про особливий порядок вводить поняття “окремі райони Донецької та Луганської областей”. Відповідно до статті 1 цього закону для адміністративно-територіальних одиниць саме в цих “окремих районах” запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування.
- 3.47. В результаті лінгвістичного аналізу поняття “окремі райони Донецької та Луганської областей” можемо висувати, що воно включає кілька районів, кожен з яких входить до складу Донецької або Луганської областей.

<sup>9</sup> <https://archive.org/details/velykyislovnnyk/page/n1515>

<sup>10</sup> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/sovereignty#examples>

Проаналізувавши перелік районів, на які поширюється дія Закону про особливий порядок, наведений в Постанові про перелік окремих районів (див. пункт 3.20), можна дійти висновку, що поняття “окремих районів Донецької та Луганської областей” охоплює 2 райони Донецької області, 4 райони Луганської області, а також окремі частини 7 районів Донецької області та окремі частини 5 районів Луганської області. Таким чином, Закон про особливий порядок фактично створив в юридичній площині України територіальне утворення надрайонного типу, яке включає кілька районів та частин районів в межах двох областей, яке за змістом закону є окремою адміністративно-територіальною одиницею. Водночас, зі змісту Указу про межі окупованих територій слідує, що “окремі райони Донецької та Луганської областей” є територіями, окупованими Російською Федерацією (див. пункт 3.20 - 3.21).

- 3.48. Відповідно до статті частини 1 статті 133 Конституції до системи адміністративно-територіального устрою входять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Конституція в жодній із своїх статей не допускає можливості об'єднання районів чи частин районів однієї чи кількох областей в якусь окрему адміністративно-територіальну одиницю, якій надається окремий статус.
- 3.49. Більше того, Верховна Рада відповідно до пункту 29 частини першої статті 85 Конституції та в порядку, визначеному законом, не утворювала жодних нових районів, які б юридично означувались як “окремі райони” чи “окремі райони Донецької та Луганської областей”.
- 3.50. Отже, Верховна Рада прийнявши, а Президент внісши та підписавши Закон про особливий порядок створили в правовому полі України територіальне утворення надрайонного типу, що суперечить частинам другій та третій статті 2, статтям 132 та 133 Конституції.

**Закон про особливий порядок створює для частини території України окрему юридичну площину, відмінну від загальної, надає цій частині території України спеціальний статус та наділяє її ознаками суверенітету**

- 3.51. Аналіз тексту статті 2 та змісту статей 3-9 Закону про особливий порядок дає підстави стверджувати, що цей закон створив на території “окремих районів Донецької та Луганської областей” окрему юридичну площину,

відмінну від загальної. Закон наділив цю частину території України повноваженнями призначати керівників органів прокуратури і судів, укладати угоди з Кабінетом Міністрів та іншими центральними органами виконавчої влади, укладати угоди з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації, створювати “загони народної міліції” (див. пункти 3.29 - 3.38).

3.52. Наявність окремого юридичного регулювання для окремої частини держави є свідченням наявності у неї спеціального статусу, порівняно з іншими частинами. Наприклад, Автономна Республіка Крим має окреме регулювання, закріплене в Розділі X Конституції та Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженій окремим законом. Окреме регулювання спеціального статусу міста Києва визначається окремим законом. Тож, Верховна Рада прийнявши, а Президент внісши та підписавши Закон про особливий порядок надали “окремим районам Донецької та Луганської областей” особливий статус.

3.53. Водночас спеціальний статус “окремих районів Донецької та Луганської областей” надає їм набагато більше повноважень, ніж, наприклад, повноваження міста Києва, відповідно до закону, що визначає його спеціальний статус як столиці.

Зокрема, на території Києва діють закони та підзаконні акти України у повному обсязі. Натомість відповідно до статті 2 Закону про особливий порядок, законодавство України на території “окремих районів Донецької та Луганської областей” діє виключно з особливостями, встановленими цим законом. Жодна адміністративно-територіальна одиниця в межах України не має таких повноважень, які визначені Законом про особливий порядок. Більше того, Закон про особливий порядок наділив цю територію ознаками суверенітету (див. пункти 3.35, 3.37), чого не мають інші адміністративно-територіальні одиниці, спеціальний статус яких визначений в Конституції.

3.54. Наділення Законом про особливий порядок “окремих районів Донецької та Луганської областей” спеціальним статусом, не визначеним Конституцією, зокрема статтею 133 та розділом X, та наділення їх ознаками суверенітету суперечить принципу унітарності, закріпленому в статті 2 Конституції.

## **Закон про особливий порядок загрожує консолідації та розвитку української нації**

- 3.55. Єдність і цілісність державної території (стаття 132 Конституції) як складова принципу унітарності держави, закріпленого в частинах другій та третій статті 2 Конституції, покликана забезпечити консолідацію української нації, якій зобов'язана сприяти держава Україна відповідно до статті 11 Конституції.
- 3.56. Стаття 4 Закону про особливий порядок підважує на території “окремих районів Донецької та Луганської областей” державний статус української мови як складової частини конституційного ладу України, визначений частинами першою та другою статті 10 Конституції (див. пункт. 3.33), та ставить під загрозу консолідованість української нації, що в свою чергу суперечить принципу унітарності, закріпленому в статті 2 Конституції.

## **Висновки щодо порушення Законом про особливий порядок принципу унітарності**

Зважаючи на те, що Закон про особливий порядок, прийнятий Верховною Радою, внесений та підписаний Президентом:

- встановлює окреме правове регулювання для частини території України, яка не є окремою адміністративно-територіальною одиницею, утвореною Конституцією або відповідно до Конституції;
- створює на цій частині території України окреме правове поле, відмінне від загального;
- надає цій частині території України спеціальний статус, не встановлений Конституцією; та
- наділяє її ознаками суверенітету,

він порушує принцип унітарності держави України та суперечить частинам другій та третій статті 2, частинам першій та другій статті 10, статті 11, статті 132, статті 133 Конституції.



## ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

- 3.57. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що Закон про особливий порядок порушує такі складові верховенства права:
- 3.57.1. законність та верховенство Конституції (частина друга статті 19, частина друга статті 8 Конституції);
  - 3.57.2. заборону свавілля (частина перша статті 8, статті 5, 6 Конституції);
  - 3.57.3. доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами (статті 124, 128, 131-1 Конституції);
  - 3.57.4. дотримання прав людини (частина друга статті 61 Конституції);
  - 3.57.5. заборону дискримінації (частини перша та друга статті 24 Конституції).

### **Обґрунтування порушення принципу верховенства права**

- 3.58. Законність та верховенство Конституції
- 3.58.1. Конституція визнає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, встановлений Конституцією та законами України.
  - 3.58.2. Конституція встановлює єдиний порядок для діяльності органів місцевого самоврядування, судів, прокуратури, органів виконавчої влади (зокрема поліції) на всій території України. Закон не може встановлювати інший ніж Конституція порядок діяльності цих органів.
  - 3.58.3. Натомість статті 4, 5, 6, 9 Закону про особливий порядок встановлюють порядок діяльності органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, судів та прокуратури, що відмінний від закладеного в Конституції порядку.
  - 3.58.4. Зокрема в частині:
    - сприяння *«в окремих районах Донецької та Луганської областей використанню російської та інших мов в усній і письмовій формі у сфері освіти, в засобах масової інформації і створюють можливості для їх використання у діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, в судочинстві, в економічній і соціальній діяльності, при*

*проведенні культурних заходів та в інших сферах суспільного життя»* (частина друга статті 4 закону);

- особливого порядку *«призначення керівників органів прокуратури, судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань»* (частина третя статті 5 закону);

- укладання Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади *«з відповідними органами місцевого самоврядування»* угод *«щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів»* (частина перша статті 6 закону);

- створення загонів *«народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах окремих районів Донецької та Луганської областей»* (частина перша статті 9 закону);

3.58.5. Оскільки Конституція України не встановлює особливого порядку для діяльності зазначених органів, а навпаки – встановлює загальну рамку для діяльності таких органів в Україні, зазначені норми мають бути визнані неконституційними з огляду на порушення принципу законності та верховенства Конституції як складових верховенства права.

### 3.59. Заборона свавілля

3.59.1. Ключовим елементом принципу верховенства права, а також фундаментальним принципом конституційної демократії є принцип, відповідно до якого державна влада не може здійснюватись свавільно. Це, зокрема, означає, що дискреційні повноваження органів державної влади можуть бути встановлені та здійснені відповідно до закону та принципів, які унеможливають свавілля таких органів.

3.59.2. Суб'єкт конституційного подання стверджує, що Закон про особливий порядок всупереч Конституції наділяє органи державної влади повноваженнями у спосіб, що відкриває дорогу свавіллю. Зокрема йдеться про такі норми.

3.59.3. Сприяння *«в окремих районах Донецької та Луганської областей використанню російської та інших мов в усній і письмовій формі у сфері освіти, в засобах масової інформації і створюють можливість для їх використання у діяльності органів державної*

влади і органів місцевого самоврядування, в судочинстві, в економічній і соціальній діяльності, при проведенні культурних заходів та в інших сферах суспільного життя» (частина друга статті 4). Закон не встановлює, в який спосіб має відбуватись таке сприяння. Закони, на які посилається норма, втратили чинність. Чинний Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 21, ст.81) не визначає таких повноважень для органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. З огляду на зазначене, така норма призводитиме до свавілля з боку органів, яким надане таке повноваження.

3.59.4. Особливий порядок «призначення керівників органів прокуратури, судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань» (частина третя статті 5) – закон не встановлює, в чому полягає цей особливий порядок і на підставі якого закону та яких принципів буде здійснюватись таке дискреційне повноваження, тому норма призводитиме до свавілля з боку органів, яким надане таке повноваження.

3.59.5. Утворення загонів «народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах окремих районів Донецької та Луганської областей» (частина перша статті 9) – закон не встановлює, в який спосіб органи місцевого самоврядування координуватимуть ці загони. Закон також не визначає, в який спосіб ці загони реалізовуватимуть завдання з охорони громадського порядку. Тому такі норми матимуть наслідком свавілля з боку органів, яким надане таке повноваження.

3.60. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами

3.60.1. Конституція України як унітарної держави в розділі «Правосуддя» встановлює інституційні засади забезпечення права кожного на справедливий суд. Такими засадами є зокрема єдиний порядок здійснення правосуддя, єдиний статус судді, прокуратури та адвокатури, заборона делегування чи привласнення функції судів іншим органам державної влади чи органам місцевого

самоврядування, гарантії незалежності та безсторонності суддів та професійного самоврядування суддів та прокурорів.

3.60.2. Положення частини третьої статті 5 Закону встановлюють «особливий порядок» призначення керівників «органів прокуратури» і судів, який полягає в участі органів місцевого самоврядування в цьому процесі.

3.60.3. Особливий порядок призначення керівників «органів прокуратури» і судів, визначений у Законі про особливий порядок, не гарантує доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, тому суперечить Конституції.

### 3.61. Дотримання прав людини

3.61.1. Конституція зобов'язує державу не лише утримуватись від порушень прав людини, але і вживати дій для забезпечення таких прав. З цією метою Конституція створює низку інституцій (зокрема суди, прокуратура, органи правопорядку), а також юридичне підґрунтя для функціонування таких інституцій.

3.61.2. Відповідно до статті 64 Конституції існує низка зобов'язань щодо дотримання прав людини, від яких держава не може відступити, що означає, що окремі права не можуть бути обмежені за жодних обставин. Такими правами, зокрема, є повага до людської гідності, право на життя, право на свободу, право на справедливий суд.

3.61.3. Окремі норми Закону про особливий порядок запроваджують обмеження гарантованих Конституцією прав людини або прямо порушують такі права. Зокрема, норма статті 3 щодо недопущення кримінального переслідування осіб, норма статті 5 щодо особливого порядку обрання керівників судів та прокуратури порушують низку гарантій, які охоплюються поняттям права на справедливий суд.

3.61.4. Норма статті 9 щодо запровадження загонів народної міліції з огляду на відсутність чіткості та зрозумілості юридичного регулювання в частині діяльності таких загонів призводитиме до порушень прав особи на життя, свободу, власність та інші природні права, які мають забезпечувати органи правопорядку.

### 3.62. Заборона дискримінації та рівність перед законом

- 3.62.1. Конституція забороняє дискримінацію за будь-якими ознаками, а також проголошує рівність перед законом і судом як всіх людей, так і всіх організацій.
- 3.62.2. Натомість в статтях 3, 4, 7 Закону про окуповану територію йдеться про норми, які по суті дискримінують усіх громадян України по відношенню до привілеїв, наданим цим законом для жителів окремих районів Донецької та Луганської області, зокрема за ознакою місця проживання, що суперечить частині 2 статті 24 Конституції.

#### **Висновок щодо порушення принципу верховенства права**

- 3.63. Закон про особливий порядок містить норми, які порушують такі складові верховенства права як законність та верховенство Конституції, заборону свавілля, доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, дотримання прав людини та заборону дискримінації, тому є таким, що не відповідає статтям 5 та 6, частинам першій та другій статті 8, частині другій статті 19, частинам першій та другій статті 24, частині другій статті 61, статтям 124, 128 та 131-1 Конституції.

### ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ДЕМОКРАТІЇ

- 3.64. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що Закон про особливий порядок порушує принцип демократії та не відповідає пункту 30 частини першої статті 85 та статті 71 Конституції.

Принцип демократії<sup>11</sup> разом з принципом верховенства права та захисту прав людини становить тріаду, на якій заснована філософія врядування в країнах, які називають «розвиненими», «демократичними» або ж країнами «західної традиції права». Цей принцип нерозривно пов'язаний з двома зазначеними, адже засновується як на ідеї дотримання прав людини,

<sup>11</sup> «Enduring democratic systems are characterised by meaningful political participation and democratic competition, protection of the basic human rights, rule of law, and strong democratic values. Efforts to provide support for democratic practices and values, therefore, focus on four broad areas: political participation, competitive elections, human rights, and rule of law.» (Звіт щодо демократії, обмеження мандатів та невідповідність політичних функцій. No. 646 / 2011 CDL-AD(2012)027rev ухвалений Венеційською Комісією 14-15 грудня 2012

обирати та бути обраним, управляти державними справами, що гарантує Конституція, так і на ідеї заборони свавілля державної влади та принципі судового захисту прав людини. Однак існують положення Закону про особливий порядок, які порушують принцип демократії і які не охоплюються аргументацією, наведеною вище в пунктах щодо порушення принципу верховенства права та захисту прав людини.

### **Обґрунтування порушення принципу демократії**

- 3.65. Зокрема ідеться про таке. Стаття 5 Закону про особливий порядок забороняє достроково припинити повноваження органів місцевого самоврядування, обраних на позачергових виборах. Конституція не встановлює винятків для правила, відповідно до якого у визначених випадках повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути припинені. Це положення Конституції є гарантією демократичного врядування і елементом системи стримувань та противаг, тому норма закону суперечить пункту 30 частини першої статті 85 Конституції.
- 3.66. Стаття 10 встановлює правила проведення на окупованих територіях позачергових виборів до органів місцевого самоврядування. В умовах окупації та здійснення військової агресії Росією проведення виборів відповідно до демократичних стандартів є неможливим. Тому така норма суперечить конституційній гарантії щодо вільних виборів, яка є елементом принципу демократії і встановлена у статті 71 Конституції.

### **Висновок щодо порушення принципу демократії**

- 3.67. Статті 5 та 10 суперечать принципу демократії і не відповідають пункту 30 частини першої статті 85 та статті 71 Конституції.

## **ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

- 3.68. Відповідно до Конституції місцеве самоврядування є правом громади на власний розсуд вирішувати справи місцевого значення. Для цього місцеве самоврядування наділене повноваженнями, які прописані в Конституції та законах України. Також місцеве самоврядування має ресурси для виконання своїх функцій. Місцеве самоврядування є засадничим інститутом для

демократії. Шлях до нищення демократії починається з централізації влади та позбавлення громад їхнього природного права управляти на місцях настільки, наскільки громади спроможні це робити (принцип субсидіарності). Після здобуття незалежності та прийняття Конституції Україна нарешті почала відновлювати інститут місцевого самоврядування, якого не існувало в часи тоталітарного радянського режиму. З огляду на те, що Україна є перехідною демократією, де традиція місцевого самоврядування свідомо нищилась протягом багатьох десятиліть, важливість зміцнення цього інституту в контексті побудови конституційної демократії складно переоцінити.

### **Обґрунтування порушення принципу місцевого самоврядування**

- 3.69. З огляду на унітарність в Україні не може існувати особливих порядків здійснення місцевого самоврядування, окрім тих, про які прямо зазначено в Конституції (див. пункти 3.40 – 3.56).
- 3.70. Норми Закону про особливий порядок, що встановлюють особливий порядок місцевого самоврядування для «окремих районів», не мають конституційного підґрунтя, тому суперечать статті 7, частинам першій та другій статті 140, частинам третій та четвертій статті 143 Конституції і мають бути визнані неконституційними.

### **Висновок щодо порушення принципу місцевого самоврядування**

- 3.71. Суб'єкт конституційного подання стверджує, що норми Закону про особливий порядок порушують статті 7, частини першу та другу статті 140, частини третю та четверту статті 143 Конституції України і мають бути визнані неконституційними.

## **ПОРУШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРОЦЕДУРИ ПІД ЧАС ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ ПРО ОСОБЛИВИЙ ПОРЯДОК**

- 3.72. Суб'єкт права на конституційне подання стверджує, що Верховна Рада прийняла Закон про особливий порядок з порушенням конституційної процедури ухвалення законів, встановленої у частині третій статті 84 та статті 91 Конституції.

## Спосіб, у який Верховна Рада прийняла Закон про особливий порядок та Закон про амністію

- 3.73. 16 вересня 2014 року Президент вніс на розгляд Верховної Ради проект Закону про особливий порядок (реєстраційний номер 5082) та проект Закону про амністію (реєстраційний номер 5082), визначивши їх як невідкладні.
- 3.74. Цього ж дня на ранковому пленарному засіданні Верховної Ради, яке розпочалось о 10:04,<sup>12</sup> першим питанням, яке розглядалось, було проведення закритого засідання Верховної Ради. Відповідно до стенограми пленарного засідання головуючий на засіданні Голова Верховної Ради Олександр Турчинов заявив: *“першу частину нашого засідання за домовленістю, яка відбулась в Адміністрації Президента, де разом із Президентом засідали керівники депутатських груп і фракцій, ми повинні розглянути питання, які несуть дуже важливе навантаження, – питання обороноздатності нашої країни, питання захисту нашої країни, питання, від яких залежить подальший розвиток подій на Сході України”*. Далі він доповнив, що має відбутись *“об’єктивне інформування Генерального штабу Збройних Сил України, Президента України, який також має бажання прийняти участь у розгляді цих питань... Питання, які буде доповідати керівник Генерального штабу, питання, які буде доповідати Президент України Петро Порошенко”*. Пропозиція, оголошена Головою Верховної Ради, не набрала достатньої кількості голосів (всього 121 із необхідних 226).
- 3.75. Тоді Голова Верховної Ради оголосив перерву для додаткових консультацій. Після перерви він повідомив, що відбулась Погоджувальна рада, участь у якій брав Президент. Далі Голова Верховної Ради вніс пропозицію *“про розгляд внесених Президентом питань та проведення частини нашого пленарного засідання, тобто до 12 години... скажімо так, до початку розгляду ратифікації європейської інтеграції в закритому режимі”*. Відповідно до стенограми пленарного засідання з другої спроби рішення про проведення закритого засідання Верховної Ради підтримали 265 депутатів. Голосування відбулось об 11:47.

<sup>12</sup> Інформація про точний час голосувань 16.09.2014 відповідно до хронології пленарних засідань, розміщеної на офіційному веб-сайті Верховної Ради - [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_arh\\_h2?day =16&month =09&year=2014&nom s=5&nom skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_h2?day =16&month =09&year=2014&nom s=5&nom skl=7)



- 3.76. Народний депутат України Верховної Ради VII скликання Сергій Власенко, який брав участь у ранковому пленарному засіданні,<sup>13</sup> пізніше того дня на своїй офіційній сторінці у соціальній мережі “Facebook” виклав у відкритий доступ мережі інтернет відео, яке він зняв під час голосування за рішення про проведення закритого засідання Верховної Ради<sup>14</sup>. Судячи зі змісту відео, до і під час голосування за це рішення низка депутатів ставили Голові Верховної Ради запитання про те, які питання розглядатимуться на закритому пленарному засіданні, проте він не відповів на це запитання, що підтверджується як відео, так і стенограмою пленарного засідання.
- 3.77. У стенограмі ранкового пленарного засідання Верховної Ради відсутні будь-які записи про те, чи приймав парламент якісь рішення на закритому пленарному засіданні, і якщо так, то які.
- 3.78. Водночас відповідно до інформації про хронологію пленарного засідання, розміщеної на офіційному веб-сайті Верховної Ради (див. примітку 10) на закритому засіданні Верховної Ради:
- розглядалась інформація Міністерства оборони України стосовно ситуації в зоні проведення антитерористичної операції (час розгляду 11:58:39 -12:07:27);
  - був прийнятий в цілому Закон про особливий порядок (час розгляду 12:07:27 -12:16:55);
  - був прийнятий в цілому Закон про амністію (час розгляду 12:16:55 -12:18:40).
- 3.79. Пізніше того дня на своїй офіційній сторінці у соціальній мережі “Facebook” народний депутат України Сергій Власенко виклав у відкритий доступ мережі інтернет відео, яке він зняв під час голосування за прийняття в цілому Закону про особливий порядок та Закону про амністію.<sup>15</sup> Аналізуючи зміст відео, можна зробити висновок, що голосування за Закон про особливий порядок та Закон про амністію відбувалось:

<sup>13</sup> Його присутність підтверджується результатами письмової та електронної реєстрації, а також інформацією про участь у голосуваннях -

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_arh\\_dep?vid=3&kod=46707](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_dep?vid=3&kod=46707),

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_arh\\_dep?vid=2&kod=46707](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_dep?vid=2&kod=46707),

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_arh\\_dep?vid=1&kod=46707](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_dep?vid=1&kod=46707)

<sup>14</sup> відео голосування за закрите засідання можна знайти за посиланням:

[https://www.facebook.com/100001667276617/videos/vb.100001667276617/764387263626842/?type=2&video\\_source=user\\_video\\_tab](https://www.facebook.com/100001667276617/videos/vb.100001667276617/764387263626842/?type=2&video_source=user_video_tab)

<sup>15</sup> Відео голосування за Закон про особливий порядок та Закон про амністію можна знайти за посиланням:

[https://www.facebook.com/100001667276617/videos/vb.100001667276617/764680393597529/?type=2&video\\_source=user\\_video\\_tab](https://www.facebook.com/100001667276617/videos/vb.100001667276617/764680393597529/?type=2&video_source=user_video_tab)

- без їхнього включення до порядку денного сесії (про що звертали увагу народні депутати);
- без обговорення їхнього змісту;
- без відображення на табло інформації про результати голосування окремими народними депутатами за ці рішення;

3.80. На сторінках законопроектів 5081<sup>16</sup> та 5082<sup>17</sup> з веб-сайту Верховної Ради відсутні:

- висновки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради;
- висновки головних комітетів щодо цих законопроектів;
- інформація про результати голосування за ці законопроекти.

Немає ані інформації про загальну кількість голосів, відданих за ці рішення, ані інформації про те, які фракції та які депутати підтримали ці рішення<sup>18</sup>. Водночас інформація, розміщена на сторінках законопроектів 5081 та 5082, підтверджує, що голосування за ці законопроекти відбулось без їхнього включення до порядку денного сесії.

### **Порушення конституційної процедури ухвалення законів, встановленої у частині третій статті 84 та статті 91 Конституції**

3.81. Конституція в статтях 84, 91, 93 та 94 встановила конституційну процедуру розгляду, ухвалення та набрання чинності законами. Зокрема у статті 93 визначені суб'єкти законодавчої ініціативи, у статті 91 - вимога прийняття законів більшістю від конституційного складу Верховної Ради, у статті 84 - вимога про прийняття законів виключно на пленарних засіданнях та вимога особистого голосування народними депутатами України, у статті 94 - вимоги до підписання законів Головою Верховної Ради, Президентом, право вето Президента, порядок його подолання та порядок набрання чинності законом.

<sup>16</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52182](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52182)

<sup>17</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52183](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52183)

<sup>18</sup> Така ситуація є незвичною, оскільки на офіційній сторінці законопроектів, щодо яких відбувалось відкрите голосування (не таємне голосування бюлетенями), завжди є інформація про загальну кількість депутатів, які підтримали це рішення, а поіменні інформація результати голосування за це рішення кожного народного депутата.

- 3.82. Порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законом є підставою для визнання Конституційним Судом України (далі - Конституційний Суд) такого закону неконституційним.
- 3.83. З наведених вище фактів про спосіб прийняття Закону про особливий порядок та Закону про амністію відомо, що голосування за ці закони відбувалось без відображення на табло інформації про результати голосування окремими народними депутатами за ці рішення (див. пункт 3.64). Така інформація дозволяє в процесі голосування з'ясувати, чи рішення підтримує більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту відповідно до вимоги статті 91 Конституції, та що кожен депутат голосує особисто відповідно до вимог частини третьої статті 84 Конституції.
- 3.84. Більше того, на сторінках законопроектів 5081 та 5082 відсутня інформація про результати голосування за них, що не дає можливості з'ясувати те, які з народних депутатів підтримали ці законопроекти, які не підтримали їх, які утримались під час голосування, а які не брали участь у голосуванні (див. пункт 3.65). Відсутність цієї інформації не дозволяє з'ясувати, чи була дотримана конституційна процедура ухвалення законів, встановлена частиною третьої статті 84 та статтею 91 Конституції, тобто чи голосували народні депутати особисто, та чи взагалі ці рішення були підтримані більшістю від конституційного складу Верховної Ради.
- 3.85. Раніше було підтверджено, що Закон про особливий порядок та Закон про амністію були прийняті Верховною Радою як одна з умов перемир'я під тиском Російської Федерації, яка здійснила збройну агресію та окупацію частини території України (див. пункти 3.22 - 3.28). У зв'язку з цим суб'єкт конституційного подання стверджує, що:
- проведення голосування за ці закони в закритому режимі без доступу преси та громадськості, без теле- та радіотрансляції засідання мало на меті унеможливити суспільний контроль за особистим голосуванням народних депутатів;
  - проведення голосування за ці закони без відображення на табло інформації про результати голосування окремими народними депутатами мало на меті унеможливити контроль самими народними депутатами за особистим голосуванням народних депутатів, а також забезпечити уникнення народними депутатами,

які підтримували рішення, які загрожують суверенітету та територіальній цілісності України, відповідальності за їхнє прийняття;

- невідображення інформації про результати голосування за ці закони на сторінках законопроектів має на меті приховати інформацію про кількість депутатів, які проголосували за прийняття в цілому Закону про особливий порядок та Закону про амністію.

3.86. Про недотримання вимог щодо особистого голосування та відсутність достатньої кількості голосів за прийняття цих законів висловлювались самі народні депутати, які брали участь у пленарному засіданні. Зокрема народний депутат Олександр Доній у своєму дописі в соціальній мережі "Facebook" написав: *"За "Путінські закони" проголосували 277 і 287 карток(чи стільки депутатів-невідомо, бо вони навіть табло вимкнули!)."*<sup>19</sup> Народний депутат Андрій Шевченко у своєму дописі у соціальній мережі "Twitter" доповнив: *"У таємному режимі Порошенко та Турчинов протянули закони про особливий статус (277) і амністію (287). Обидва закони про легалізацію ДНР і ЛНР протягли з порушенням процедури. Таємне голосування було незаконним. Відчуття по законах гнусні. З ініціативи Президента і руками Ради Донбас зливають. Відчуття - майже як 16 січня."*<sup>20</sup> Згадуючи 16 січня, народний депутат, вочевидь, має на увазі прийняття 16 січня 2014 року так званих "Диктаторських законів", які звужували права громадян та голосування за які відбувалось руками без підрахунку голосів.

3.87. Описані вище факти дають суб'єкту конституційного подання стверджувати, що голосування за Закон про особливий порядок та Закон про амністію відбувалось з порушенням вимоги щодо особистого голосування народними депутатами, а самі закони не були прийняті більшістю від конституційного складу Верховної Ради, що становить порушення конституційної процедури ухвалення законів, визначеної частиною третьої статті 84 та статтею 91 Конституції.

**Висновок щодо прийняття Закону про особливий порядок з порушенням конституційної процедури ухвалення законів, встановленої у частині третій статті 84 та статті 91 Конституції**

<sup>19</sup> <https://www.facebook.com/oles.doniy/posts/913953991966267>

<sup>20</sup> <https://twitter.com/ashevch/status/511807020601970688>

- 3.88. Зважаючи на те, що голосування за Закон про особливий порядок відбувалось з порушенням вимоги щодо особистого голосування народними депутатами, а сам закон не був прийнятий більшістю від конституційного складу Верховної Ради, це становить порушення конституційної процедури ухвалення законів, визначеної частиною третьої статті 84 та статтею 91 Конституції.

*Висновок щодо порушення Законом про особливий порядок норм Конституції*

- 3.89. Враховуючи все, описане в пунктах 3.1 - 3.74 цього подання, суб'єкт конституційного подання стверджує, що Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» не відповідає статтям 1, 2, частині другій статті 5, статті 6, статті 7, частинам першій та другій статті 8, частинам першій та другій статті 10, статті 11, частині шостій статті 17, частині другій статті 19, частинам першій та другій статті 24, частині другій статті 61, статті 71, пункту 30 частини першої статті 85, статті 124, статті 128, статті 131-1, статті 132, статті 133, частинам першій та другій статті 140, частинам третій та четвертій статті 143 Конституції та був прийнятий з порушенням конституційної процедури ухвалення закону, встановленої частиною третьою статті 84 та статтею 91 Конституції.

- 4. Щодо неконституційності Закону України «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей»**

*Короткий зміст основних положень Закону*

- 4.1. Закон «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» (далі - Закон про створення умов) був прийнятий Верховною Радою, внесений та підписаний Президентом у жовтні 2017 року.
- 4.2. Пункт 1 Закону про створення умов вніс зміни до статті 1 Закону про особливий порядок, виклавши її в новій редакції, а пункт 2 повторює зміст статті 10 Закону про особливий порядок.

### *Обґрунтування порушення Законом про створення умов норм Конституції*

- 4.3. Відповідно до аргументів, викладених у пунктах 3.1 - 3.74 цього подання, Закон про особливий порядок суперечить Конституції. Зважаючи на те, що два пункти Закону про створення умов містять норми, які повністю повторюють зміст окремих неконституційних статей Закону про особливий порядок, такі пункти Закону про створення умов є неконституційним, оскільки не відповідають статтям 1, 2, частині другій статті 5 Конституції України.
- 4.4. Зважаючи на те, що Закон про забезпечення умов, крім пунктів, які повністю повторюють зміст окремих неконституційних статей Закону про особливий порядок, містить лише один пункт, який встановлює момент набрання чинності цим законом, суб'єкт конституційного подання вважає, що Закон про забезпечення умов повинен повністю бути визнаний неконституційним.

### **5. Щодо неконституційності Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей»**

#### *Щодо статусу Закону та можливості розгляду Конституційним Судом питання про його неконституційність*

- 5.1. Закон про амністію був внесений Президентом на розгляд Верховної Ради та проголосований нею 16 вересня 2014 року. Всупереч вимогам Регламенту він не був підписаний Головою Верховної Ради VII скликання, тому не був переданий на підпис Президенту, не був ним підписаний, а тому не був опублікований і не набрав чинності.
- 5.2. Стаття 91 Конституції звучить так: *“Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією.”* Частина перша статті 94 Конституції звучить так: *“Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України”*. Системний аналіз цих положень Конституції дозволяє дійти висновку, що законопроект, який розглядається парламентом, стає законом, в момент прийняття Верховною Радою рішення про його ухвалення. В іншому разі стаття 91 Конституції звучала б так: *“Верховна Рада України приймає законопроекти, постанови*

та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією”; а частина перша статті 94 звучала б так: **“Законопроект, прийнятий Верховною Радою, підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України”**.

- 5.3. Частина перша статті 147 Конституції стверджує, що *“Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції.”* Пункт 1 частини першої статті 150 Конституції стверджує, що *“До повноважень Конституційного Суду України належить: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України;...”* Зі змісту частини першої статті 147 та пункту 1 частини першої статті 151 висновуємо, що Конституція допускає вирішення Конституційним Судом питання про неконституційність закону, який не набув чинності. В іншому разі, у тексті цих статей мали б звучати такі фрази, як **“вирішує питання про відповідність Конституції чинних законів України”** та **“вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) чинних законів”**.
- 5.4. Системний аналіз статті 91, частини першої статті 94, частини першої статті 147 та пункту 1 частини першої статті 151 дозволяє суб’єкту конституційного подання стверджувати, що Конституційний Суд може розглядати питання про конституційність закону, прийнятого Верховною Радою, але такого, що не був підписаний Головою Верховної Ради, Президентом, не був опублікований та не набрав чинності. Тому суб’єкт конституційного подання вважає, що вирішення питання про відповідність Конституції Закону про амністію належить до компетенції Конституційного Суду відповідно до пункту 1 частини першої статті 151 Конституції.

#### ***Короткий зміст основних положень закону***

- 5.5. Закон про амністію звільняє від кримінальної відповідальності осіб, які вчинили в період з 22 лютого 2014 року по день набрання чинності цим законом включно на території Донецької, Луганської областей, на якій проводилась антитерористична операція, діяння, що містять ознаки злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, і які під час вчинення зазначених діянь: 1) були учасниками збройних формувань або особами, задіяними в діяльності таких формувань, та/або 2) брали участь у

діяльності самопроголошених органів у Донецькій, Луганській областях або протидіяли проведенню антитерористичної операції. Закон звільняє таких осіб від покарання, зобов'язує відповідні органи влади закрити кримінальні провадження проти таких осіб. Закон також звільняє від адміністративної відповідальності всіх осіб, які вчинили на відповідній території у відповідний проміжок часу адміністративні правопорушення.

- 5.6. Закон також визначає перелік випадків, коли до відповідних осіб він не застосовується, серед яких зокрема особи, що вчинили діяння, що містять ознаки злочинів, передбачених статтями 112, 113, 115, частиною другою статті 121, частиною другою статті 147, статтями 149, 152, 153, 187, 201, 258, 297, 348, 349, 379, 400, 442, 443, 444 Кримінального кодексу України, або засуджені за вчинення злочинів, передбачених цими статтями, та/або вчинили дії, що призвели до падіння 17 липня 2014 року в Донецькій області літака компанії "Malaysia Airlines" рейсу МН17, та/або перешкоджали проведенню розслідування цієї авіакатастрофи.
- 5.7. Закон також встановлює особливості його застосування в кримінальному процесі.

#### *Обґрунтування порушення Законом про амністію норм Конституції.*

- 5.8. На думку суб'єкта конституційного подання, Закон про амністію розширює зміст статті 3 Закону про особливий порядок, приймався під зовнішнім тиском Російської Федерації, тому до нього застосовуються за аналогією всі обґрунтування неконституційності положень Закону про особливий порядок, наведені в пунктах 3.13 - 3.28, 3.32, 3.36, 3.38, 3.57 – 3.63 цього подання, тому він не відповідає статтям 1, 2, частині другій статті 5, частинам першій та другій статті 8, частинам першій та другій статті 24, частині другій статті 61, статті 132, статті 133 Конституції.
- 5.9. Закон про амністію, як і Закон про особливий порядок, був прийнятий з порушенням конституційної процедури ухвалення закону, визначеної частиною першою статті 84 та статтею 91 Конституції, тому обґрунтування порушення цієї процедури, наведені в пунктах 3.57 - 3.73, до нього застосовуються за аналогією.
- 5.10. Отже, враховуючи наведене вище, суб'єкт конституційного подання стверджує, що Закон про амністію не відповідає статтям 1, 2, частині другій статті 5, частинам першій та другій статті 8, частинам першій та другій



статті 24, частині другій статті 61, статті 132, статті 133 Конституції та був прийнятий з порушенням конституційної процедури ухвалення закону, встановленої частиною третьою статті 84 та статтею 91 Конституції.

6. Суб'єкт конституційної скарги у пунктах 1-5 (включно з усіма пунктами нижчого рівня) виклав свої аргументи щодо справи, яка становить предмет конституційного подання. У разі виникнення необхідності в отриманні та дослідженні додаткових документів для розгляду під час підготовки справи до розгляду та конституційного провадження у справі, суб'єкт конституційного подання просить Конституційний Суд витребувати всі необхідні матеріали та відомості, що стосуються справи в порядку, визначеному Параграфом 62 Регламенту Конституційного Суду України, ухваленому на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018.
7. На підставі викладеного, у відповідності до вимог статей 147, 150, 152, Конституції, пункту 1 частини першої статті 7, частин першої - третьої статті 51, статті 52 Закону України "Про Конституційного Суду України", суб'єкт конституційного подання

#### ПРОСИТЬ:

- 1) визнати Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» № 1680-VII від 16.09.2014 року таким, що не відповідає Конституції (є неконституційними), оскільки він не відповідає статтям 1, 2, частині другій статті 5, статті 6, статті 7, частинам першій та другій статті 8, частинам першій та другій статті 10, статті 11, частині шостій статті 17, частині другій статті 19, частинам першій та другій статті 24, частині другій статті 61, статті 71, пункту 30 частини першої статті 85, статті 124, статті 128, статті 131-1, статті 132, статті 133, частинам першій та другій статті 140, частинам третій та четвертій статті 143 Конституції та був прийнятий з порушенням конституційної процедури ухвалення закону, встановленої частиною третьою статті 84 та статтею 91 Конституції;
- 2) визнати Закон України «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» № 2167-VIII від 6.10.2017 року таким, що не відповідає Конституції (є неконституційними), оскільки він не відповідає статтям 1, 2, частині другій статті 5 Конституції;

- 3) визнати Закон України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014 року (реєстраційний номер законопроекту 5081) таким, що не відповідає Конституції (є неконституційними), оскільки він не відповідає статтям 1, 2, частині другій статті 5, частинам першій та другій статті 8, частинам першій та другій статті 24, частині другій статті 61, статті 132, статті 133 Конституції та був прийнятий з порушенням конституційної процедури ухвалення закону, встановленої частиною третьою статті 84 та статтею 91 Конституції.

#### Додатки:

1. Конституція України (витяг);
2. Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» № 1680-VII від 16.09.2014 року;
3. Закон України «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» № 2167-VIII від 6.10.2017 року;
4. Закон України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014 року (реєстраційний номер законопроекту 5081);
5. «Мінський протокол» від 05.09.2014 року (оригінал та переклад);
6. «Комплексе заходів з виконання Мінських угод» від 14.02.2015 року (оригінал та переклад);
7. Стенограма ранкового пленарного засідання Верховної Ради України 16.09.2014 (витяг);
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» № 1085-р від 07.11.2014 року;
9. Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором» № 129-VIII від 27.01.2015 року;
10. Постанова Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» № 254-VIII від 17.03.2015 року;

- 11.Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України "Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків" № 337-VIII від 21.04.2015 року;
- 12.Постанова Верховної Ради України «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» № 462-VIII від 21.05.2015 року
- 13.Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» № 2268-VIII від 18.01.2018
- 14.Указ Президента України «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях» № 32/2019 від 7 лютого 2019 року;
- 15.Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 2133 від 12 жовтня 2016 року «Засоби правового захисту у випадках порушень прав людини на українських територіях, непідконтрольних українській владі»
- 16.Постанова Верховної Ради України “Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування” № 252-VIII від 17.03.2015 року;
- 17.IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі» 1907 року (витяг);
18. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” № 280/97-ВР від 21.05.1997 року (витяг);
- 19.Хронологія пленарних засідань 16.09.2014 року -- фото сторінки веб-сайту Верховної ради України;
- 20.Відео голосування за проведення закритого засідання 16.09.2014 -- на електронному носії;
- 21.Відео голосування за закони на закритому засіданні 16.09.2014 – на електронному носії;
- 22.Сторінка законопроекту 5081 - фото сторінки веб-сайту Верховної ради України;
- 23.Сторінка законопроекту 5082 - фото сторінки веб-сайту Верховної ради України;
- 24.Допис народного депутата Олександра Донія у соціальній мережі “Facebook” 16.09.2014 року – фото з веб-сайту соцмережі;
- 25.Допис народного депутата Андрія Шевченка у соціальній мережі “Twitter” 16.09.2014 року – фото з веб-сайту соцмережі;

### Додаток

до конституційного подання щодо відповідності Конституції України  
(конституційності) Закону України «Про особливий порядок місцевого  
самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»,  
Закону України «Про створення необхідних умов для мирного  
врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської  
областей» та Закону України «Про недопущення переслідування та  
покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської  
областей»

№ пп	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
1	Сирогой Олександр Льв.	131	
2	Гребузов С. Р.	155	
3	Кіселев Р.	154	
4	Лаврик О. В.	139	
5	Зубар Л. Л.	151	
6	Підлісцевий А. І.	153	
7	Семеченко С. І.	128 <sup>129</sup>	
8	Габух М. М.	361	
9	Костенко П. П.	156	
10	Лизин О. В.	187	
11	Коваленко А. В.	199	
12	Мисин О. О.	187	
13	Гулак О. М.	465	
14	Курганко О. М.	202	
15	Сурайовський С. М.	203	
16	Лінько Д. В.	204	
17	Амельченко В. В.	205	
18	Суроговий Р. М.	148	

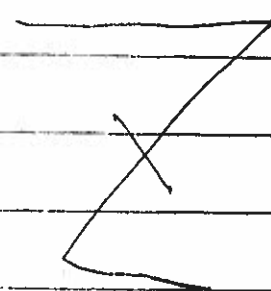
Додаток

до конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», Закону України «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» та Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей»

№ пп	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
19	Соболев Е.В.	140	
20	Томашук В.В.	496	
21	Рапанова А.А.	154	
22	Модольск Т.Т.	514	
23	Бірецький А.Є	415	
24	Петренко О.М.	392	
25	Вовк В.Т.	207	
26	Корницьке О.А	208	
27	Щука Ю.Б.Р	191	
28	Найем М.М.	084	
29	Розова В.З	320	
30	Вихітський Ю.М	149	
31	Сотник О.С.	138	
32	Мірасевичевська Т.В.	144	
33	Маркевич Л.В.	141	
34	Бабаєв А.В.	135	
35	Дмитченко О.Г	137	
36	Дієвський І.К	145	

**Додаток**

**до конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», Закону України «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» та Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей»**

№ пп	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
37	Сисофико І. В.	252	
38	Замини С. П.	082	
39	Леценко С. А.	082	
40	Дерев'яко Ю. В.	291	
41	Томп В. В.	395	
42	Винчук Л. О.	419	
43	Гелетий С. Ч.	143	
44	Будник В. В.	343	
45	Тимошенко Ю. В.	292	
46	Овчаров Т. Т.	146	
47	Кітас С. І.	159	
48	Челой О. О.	384	
49	Дубовик А. В.	318	
50	Берега Б. Ю.	411	
51			
52			
53			
54			

**Додаток**

**до конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»,**

**Закону України «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» та Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей»**

№ пп	Прізвище, ім'я та по батькові	Номер посвідчення	Підпис
55	Виннико Андрій Юрійович	413	
56	Левченко Микола Володимирович	421	
57	Осипович О.І.	350	
58	Всього 53 (п'ятдесят три) підписи		
59	народних депутатів України		
60	Керівників управління		
61	кадрів Апарату		
62	Верховної Ради України		
63			В. Касперук 19.07.2019р.
64			
65			
66			
67			
68			
69			
70			
71			