



## Контroversійні поправки до Основного Закону

Віктор МУСІЯКА,  
народний депутат України  
Верховної Ради II і IV скликань



### Декілька зауважень до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»

8

Згідно з чинною Конституцією «територіальна громада» і «жителі громади» пов'язані, але різні за своєю політико-правовою природою і місцем у системі місцевого самоврядування. «Жителі громади» – це члени «територіальної громади», індивідуальні суб'єкти права на участь у місцевому самоврядуванні, які можуть реалізувати його як особисто, так і колективно. «Територіальна громада» – це колективний суб'єкт конституційного права, соціальна самоврядна спільнота, людський субстрат – первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування. Більше того, це – первинна організована клітина, що становить громадянське суспільство – суспільство громад.

У процесі формування ініційованих Президентом змін до Конституції їхні розробники посилалися на досвід Польщі. Але з досвіду поляків використано лише уніфікацію: зведено перелік адміністративно-територіальних одиниць до поняття «громада», як у Польщі «гміна», яка там, до речі, є юридичною особою. Але ж поляки під «гміною» розуміють як самоврядну громаду, так і відповідну територію. Якби ця ідея була реалізована у проекті змін до Конституції, не виникло б відчуття, що реалізується ідея позбавлення територіальних соціальних спільнот права самостійно вирішувати (і мати таку можливість, гарантовану державою) питання місцевого значення. Зміст інших змін до конкретних статей розділу «Місьце

самоврядування» свідчить, що **повноваження передаються від «територіальних громад» радам**. До того ж, суб'єктами права комунальної власності визнаються і районні, й обласні ради.

Особливої уваги заслуговують новели, присвячені «представникам Президента України в регіонах». Якщо в кабмінівському проекті «державні представники» були в системі виконавчої влади, що природно, у президентському проекті це – «государеве око»: вони призначені Президентом, відповідальні перед ним і підконтрольні йому. Окрім «здійснення нагляду за законністю і порядком, додержанням прав і свобод людини і громадянина», **представники Президента наділені повноваженнями «координувати діяльність територіальних органів центральних органів державної влади»**. Це – сфера діяльності виконавчої влади, щодо розмежування якої зі сферою повноважень Президента вже, здається, було досягнуто суспільно-політичного консенсусу. Представник Президента інформує главу держави про неконституційні, на його погляд, рішення органів місцевого самоврядування. Дію цих рішень Президент матиме право зупиняти, а за наявності висновку Конституційного Суду про їх антиконституційний характер Президент матиме підставу для дострокового припинення повноважень відповідного органу місцевого самоврядування.

Жодних попереджень при цьому не передбачено.

Пропозиції Президента щодо «конкретизації» окремих повноважень самого глави держави, будучи реалізованими, значною мірою відродять авторитарний характер його статусу. **Президент відверто прагне закріпити залежність низки найвищих державних посадовців від його волі**. Так, пропонується, щоб парламент давав згоду лише на призначення Голови Служби безпеки України, на новостворену посаду голови Державного бюро розслідувань. Усіх названих та інших посадовців, а також Генерального прокурора України звільнятиме з посад Президент без згоди парламенту. Показовою є пропозиція закріпити за Президентом повноваження призначати на посаду та звільняти Голову Антимонопольного комітету України, голів і членів національних комісій, які здійснюють державне регулювання у сфері економіки. Очевидним є бажання президентського оточення зробити підконтрольним собі головний орган олігархічних інтересів і основних економічних регуляторів за спиною уряду.

Оскільки конституційний процес призупинено, ще зберігається можливість його скоригувати, щоб суспільство не почало рух по колу проблем, до яких, як сподівалися після Майдану, вороття не буде.

Однак щойно з'явилися нові закони, у яких не лише не враховано вимог Конституції України, а й криється загроза підриву її основ...

### Виклик конституціоналізму

Президент України Петро Порошенко, коментуючи Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» підкреслював, що йдеться не про особливий статус районів Донецької і Луганської областей, це – закон про режим місцевого самоврядування на території окремих районів Донецької і Луганської областей. Немає потреби з'ясовувати співвідношення термінів

«особливий статус», «особливий порядок», «особливий режим» – не до термінів. Якщо виходити з преамбули закону, гучне законодавче дійство було породжене 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 покинутих місць постійного

проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій». Бажано не випустити з уваги викладене, оскільки засоби, задекларовані законом, здатні забезпечити досягнення зовсім іншої мети. Для цього достатньо порівняти назву і зміст ухваленого документа. Але, щоб не бути голослівними, розгляньмо текст закону.

Ст. 1 передбачає трирічний термін тимчасового (особливого) порядку самоврядування в «окремих районах Донецької та Луганської областей» (далі – окремі райони). Наскільки зрозуміло, т. зв. порядок мають впроваджувати протягом трьох років органи місцевого самоврядування, які будуть обрані на «позачергових» виборах 07.12.2014 року. Але відлік трьох років почнеться від дня набуття чинності законом, тож не складається. Як закінчуватиметься трирічний термін – страшно навіть уявити, оскільки про цей момент в законі жодного слова, а самоврядування буде в самому розпалі.

Відповідно до цієї статті, до окремих районів, на які пошириться дія закону, «належать райони, міста, селища, села, що визначаються рішенням Верховної Ради України». Поняття «район» в контексті назви і змісту цього закону явно не має на увазі район в загальновідомому значенні, це, скоріше, якийсь «підрегіон», оскільки в його складі будуть райони, міста, селища і села з двох областей. У законі немає їхнього переліку – ще невідомо, коли Верховна Рада своїм рішенням визначить їх. Не можна залишити «за дужками» історію зі змінами, запропонованими вже після голосування. Ним передбачалося, що не парламент визначатиме межі території «окремих районів», а керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Водночас керівник Антитерористичного центру (він таки – керівник оперативного штабу управління антитерористичною операцією) згідно з ч. 3 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» «визначає межі проведення антитерористичної операції». Наче зона АТО і є тими «окремими районами» Донецької і Луганської областей, в яких пропонується введення тимчасового особливого порядку місцевого самоврядування. Хто, як не керівник Антитерористичного центру, спроможний визначити цю зону («окремі райони») на карті і на місцевості «поіменно»? При цьому відпадуть найменші ілюзії щодо справжньої природи «особливого порядку місцевого самоврядування», зона є зона, як її не назви.

Президент і його різноманітні «речники» (окрім, хіба що, Юрія Луценка) переконують суспільство, що Україна зберігає юрисдикцію в окремих районах. Справді, в ст. 2 записано, що «законодавство України в окремих районах... на період дії особливого порядку місцевого самоврядування діє з урахуванням особливостей, визначених цим Законом». Та зміст окремих його статей, про які йдеться далі, не дає підстав для такого висновку: їхні положення явно суперечать і духу Конституції, і низки законів. У ст. 3 заявлено, що держава гарантуватиме «відповідно до закону, недопущення кримінального переслідування, притягнення до криміналь-

ної, адміністративної відповідальності та покарання осіб – учасників подій на території Донецької, Луганської областей» із заборонаю дискримінації та переслідування таких осіб. По суті, це – концентроване викладення змісту іншого закону, прийнятого парламентом того самого дня: досить зробити посилання на нього, щоб було зрозуміло, про участь у яких подіях мовиться у статті.

Навіщо було в ст. 4 згадувати антиконституційний в низці положень закон Ківалова-Колісниченка, щоб потім відтворювати його положення? Про вживання державної мови в статті нема жодного слова, чи у формулі «вільне користування російською та будь-якою іншою мовою» ховається українська мова? Ніби закон писали в адміністрації не українського Президента.

Ст. 5 схожа на «збірну солянку». Після того, як в частині першій статті проголошено, що в «окремих районах» самоврядування здійснюватиметься відповідно до Конституції і законів України, в частині другій цієї самої статті «депутатам місцевих рад і посадовим особам, обраним на позачергових виборах, призначених Верховною Радою України», видається індульгенція, не передбачена ані Конституцією, ані іншими актами законодавства для будь-яких виборних осіб у державі: їхні повноваження не можуть бути достроково припинені. Таких гарантій безкарного «беспредела», які глава держави пропонує надати прощеним «учасникам подій на території Донецької та Луганської областей», не має навіть сам суб'єкт законодавчої ініціативи.

У ч. 3 ст. 5 передбачено запровадити в окремих районах «особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань». Розділи VII і VIII Конституції України і профільні закони «відпочивають»? В інтерв'ю українським телеканалам Президент заявив, що «згідно з законами про Донбас суди і прокуратура не будуть формуватися бойовиками і терористами. Ці позиції формуватимуться українською владою, тільки так. У них (терористів) буде право затвердити ці кандидатури. Або шукати компроміс доти, поки не затвердять». А коли не затвердять протягом трьох років? Уже сьогодні, за словами голови Верховного Суду України Я. Романюка, в зоні проведення АТО «правосуддя судами не здійснюється» («Юридичний вісник України», № 38 (1003), 20–26.09.2014 р.). У зв'язку з цим виникає запитання: які судді і прокурори виконуватимуть положення Закону «Про недопущення переслідування та покарання осіб – учасників подій на території Донецької та Луганської областей»?

Статті 6, 7 та 8 викладені неконкретно і неприпустимо «рамково»: особливий режим здійснення господарської діяльності, «транскордонне

співробітництво»... Ніби немає спеціального закону. І, основне: окремим регіонам гарантується державне бюджетне фінансування за захищеними статтями. Мало кого переконають слова Президента про те, що «Україна фінансуватиме ті території, де є мир, і де українська влада, в тому числі, влада місцевого самоуправління, яка обрана легітимно». Це ніяк не кореспондується з законом.

Жодними законами, в тому числі Законом «Про міліцію», не передбачено створення «народної міліції», яка існуватиме поза системою МВС. Надміру пафосно у відриві від реалій звучить заява Президента про те, що «коли ви претендуєте, щоб мати статус місцевого самоврядування, у вас мають бути свої підрозділи для боротьби з незаконними формуваннями. Нам необхідно наводити порядок».

У частині другій ст. 10 проголошені «позачергові вибори депутатів районних, міських, районних у містах, селищ сільських рад, сільських, селищних, міських голів в окремих районах Донецької та Луганської областей на неділю, 7 грудня 2014 року». Оскільки конкретні ради не названі, ця частина статті безпредметна, конкретні правові наслідки викликати неспроможна. Попри це, коли будуть визначені конкретні ради, до яких необхідно позачергово обирати депутатів і голів, парламент має прийняти окреме розлоге рішення про призначення позачергових виборів з переліком підстав дострокового припинення повноважень конкретних рад і голів рад, керуючись правилами, зазначеними у статтях 78 і 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». До речі, т. зв. ДНР готується провести вибори «глави республіки» і «парламенту» 2 листопада 2014 року. Між іншим, під Меморандумом про виконання положень «Протоколу за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи» від 19.09.2014 р., окрім представників трьох сторін, А. Захарченко («ДНР») та І. Плотницький («ЛНР») свої підписи поставили як «представники окремих районів Донецької та Луганської областей». Не завадило б повідомити про цей факт офіційно.

Частина 1 ст. 10 проголошує чинність закону від дня опублікування. Малоімовірно, що Президент накладе вето на закон, який з такими надзусиллями пройшов у парламенті. Та що з того, що він формально набуде чинності? Якщо навіть припустити, що такий «закон» не міг не з'явитися як обов'язковий аргумент в умовах, що склалися, його форма і зміст мали б відповідати рівню суб'єкта законодавчої ініціативи. Якщо і справді ніхто не мав наміру дискредитувати його, щоб згодом пред'явити факт наруги над Конституцією. «Чорна діра» поглинула залишки українського парламентаризму, конституціоналізму. Законність відступила перед усепереможною доцільністю.