

Дайджест

**Правосуддя в умовах
збройного конфлікту та
карантину**

Донбаська Регіональна рада з питань реформи
правосуддя

листопад 2020



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE
FRANCE



PRAVO-JUSTICE

Публікація підготовлена в рамках Проєкту ЄС «Право-Justice» за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю Донбаської Регіональної ради з питань реформи правосуддя і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

Восени 2018 року Проєкт ЄС «Право-Justice» розпочав активну роботу в регіонах у рамках підтримки реалізації реформ у сфері правосуддя на місцях. Зокрема в листопаді 2018 року, у м. Харкові було створено **Донбаську Регіональну раду реформ правосуддя** для втілення реформи «знизу-вгору» - через донесення специфічних для регіону викликів і можливих рішень на рівень центральних органів та організацію більш якісного обміну інформації щодо реформ у секторі з центру в регіони та на міжрегіональному рівні. Завданням Ради є означення проблемних

питань, що виникають у процесі проведення судової реформи, та підготовка узагальнених пропозицій щодо їх вирішення. Функціонування Регіональної ради має стати надійною основою для налагодження постійного фахового діалогу між регіонами й центром. На сьогодні Регіональні ради реформ правосуддя функціонують у шести регіонах України.

Наведені нижче напрацювання з проблемних питань, що стосуються суб'єктів господарювання в зоні АТО були підготовлені членами Донбаської Регіональної ради реформ правосуддя..

Список скорочень.

АТО – антитерористична операція

ОРДЛО – окремі регіони Донецької та Луганської областей

ВРП – Вища рада правосуддя

НШСУ – Національна школа суддів України

ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ЄСІТС – Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система

ДСА – Державна судова адміністрація України

КПВВ – контрольний пункт в'їзду-виїзду

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

ООС – операція об'єднаних сил

ВРУ – Верховна Рада України

РАЦС – органи реєстрації актів цивільного стану.

Правосуддя в умовах збройного конфлікту та карантину.

Проблема: кадровий голод в судовій системі.

З 60 судів Донецької області, що працювали до збройної агресії зараз працює тільки 28, з 35 судів Луганської області – тільки 16. Незначну частину судів було переміщено до інших міст. При цьому справи, що розглядалися судами, які припинили роботу, було передано іншим судам на підконтрольній Україні території.

Кадровий голод в судовій системі відчувається по всій території України, у тому числі в Донецькій і Луганській областях. Разом з тим, в цих областях нестача суддів зумовлена, серед іншого, збройним конфліктом. Ідеться, зокрема, про переведення багатьох судів до інших регіонів, залишення певної кількості суддів на непідконтрольній території, небажання суддів з інших регіонів переводитися до регіону, охопленого збройним конфліктом, наявність загроз життю та здоров'ю, необхідність налагодження побуту в містах з дуже високою концентрацією вимушено переміщених осіб, та як наслідок, суттєво вищою вартістю оренди житла та базових товарів та послуг.

Ситуація щодо кадрового забезпечення апарату судів в зоні АТО є ще більш складною. Працівники апарату отримують значно менше, ніж суддя, хоча витрати на оренду житла та забезпечення побуту несуть ті ж самі. При цьому переважна більшість працівників апаратів судів залишилася або згодом повернулася на тимчасово окуповані території, а нових працівників, тим більше з досвідом, набрати вкрай складно.

Слід також врахувати, що, судді та працівники апаратів судів не мають жодної допомоги чи пільг від держави, за винятком деяких судів, які були переміщені до інших міст, та працівникам яких згодом було надано службове житло.

Варіанти вирішення.

1. Зробити додаткове матеріальне заохочення для суддів та працівників апарату в судах, що розташовані в зоні АТО. Це можна зробити шляхом впровадження відповідних найвищих регіональних коефіцієнтів, які наразі застосовуються до оплати праці суддів, що здійснюють правосуддя у суді, розташованому у населеному пункті з кількістю населення щонайменше один мільйон осіб.

2. Забезпечити службовим житлом всіх суддів та працівників апарату судів, що здійснюють судочинство в зоні АТО.

Проблема: доступ до суду.

Проблема доступу до суду є багатоаспектною, вона включає в себе: відсутність поштового зв'язку з ОРДЛО, складність подання документів on-line для осіб, що там проживають, труднощі у відновленні матеріалів справ, які залишились на непідконтрольній території, особливо це стосується кримінальних проваджень, невизначеність правового статусу ув'язнених на непідконтрольних територіях, відсутність кваліфікованої правової допомоги в ОРДЛО та необхідність виїзду на контрольовану Україною територію для її отримання.

Відсутність поштового зв'язку.

На даний час за приблизними підрахунками В ОРДЛО проживають близько 1,6 млн жителів. Значна їх частина – це особи похилого віку.

З листопада 2014 року на тимчасово окупованих територіях не функціонує відділення Укрпошти. Разом з тим, поштовий зв'язок, попри розвиток сучасних телекомунікаційних технологій, відіграє важливу роль в житті та діяльності як фізичних, так і юридичних осіб. На цей час будь-яке поштове сполучення, доставка кореспонденції і поштових відправлень із непідконтрольною територією повністю відсутні.

Проблема поштового сповіщення, неможливість своєчасного інформування, у тому числі і органами державної влади негативно впливає на обсяг прав осіб, що проживають на непідконтрольних територіях. Так, неможливість повідомлення про слухання справи, де відповідачем є громадянин України, який проживає на непідконтрольній території, або юридична особа, яка має реєстрацію на вказаних територіях, порушує їх право на доступ до суду. При цьому держава не доклала належних зусиль для виправлення цієї ситуації та виконання своїх позитивних зобов'язань щодо забезпечення доступу до суду.

Відносно багатьох громадян ОРДЛО, які були відповідачами у судових справах, приймалися заочні рішення, про які вони не були обізнані. Рішення стосуються багатьох видів боргів, починаючи від комунальних послуг та закінчуючи заборгованістю за кредитами. Це обумовлено тим, що розміщення оголошення про виклик до суду або інформування щодо розгляду справи здійснюється на сайті «Судова влада України», до якого у переважної більшості населення ОРДЛО немає доступу.

Для того, щоб прибути в судові засідання громадяни з ОРДЛО вимушені по 4-6 годин проходити лінію розмежування, або добиратись до українського суду через територію Російської Федерації.

Не вирішує проблеми і можливість подання документів або звернень за допомогою on-line інструментів. Для користування ними необхідна авторизація, часто за допомогою цифрового підпису, який неможливо отримати на непідконтрольних територіях. Крім того, у літніх людей відсутні навички користування on-line інструментарієм, тому єдиним можливим засобом зв'язку для них залишається пошта.

Карантин негативно вплинув на можливість перетину лінії розмежування. Так, єдиний КПВВ «Станиця Луганська» після впровадження обмежувальних заходів, пов'язаних з поширенням вірусу Covid-19, був закритий карантину близько місяця. На час складання цього дайджесту діє тимчасове припинення пропуску осіб через КПВВ «Станиця Луганська» з 15 жовтня до 15 листопада¹. Отже, громадяни, які там проживають та не мають цифрового підпису, позбавлені можливості звернення до суду взагалі.

Варіанти вирішення.

1. Пропонується створення саме в «сірій зоні» між КПВВ з пунктами перетину на непідконтрольну територію, пунктів поштового зв'язку, куди доставляється та звідки отримується кореспонденція з подальшим направленням чи врученням адресатам по обидві сторони лінії розмежування. Крім того,

¹ <https://www.facebook.com/pressjfo.news/posts/984028985423051>

встановлюється обов'язковість визнання відміток про вручення повідомлень та поштових відправлень обох сторін.

Для реалізації цього варіанту та забезпечення недоторканості, таємниці та конфіденційності поштових сповіщень, контролю їх адресного отримання та надання зворотного зв'язку для сторони, що надіслала таке повідомлення, слід розпочати відповідні перемовини, у тому числі в рамках Мінських домовленостей.

2. Розмістити на нульових КППВ отримання та видачі поштової кореспонденції та спростити перетин лінії розмежування особам, які хочуть скористатись їхніми послугами.

Труднощі у поданні документів онлайн.

В умовах карантину набула масштабного поширення практика використання онлайн сервісів для участі в судовому процесі за межами приміщення суду, однак, це в повному обсязі не вирішує проблеми доступу до таких сервісів для фізичних та юридичних осіб, що перебувають на непідконтрольних територіях.

Для користування вказаними ресурсами необхідна авторизація, як правило, за допомогою цифрового підпису, який неможливо отримати на непідконтрольних територіях, отже, знову необхідність перетинати лінію розмежування, що є досить проблематичним, особливо для літніх людей. Крім того, вони зазвичай не мають навичок користування онлайн засобами, що майже зовсім відсікає вказану категорію громадян від доступу до судових та адміністративних процедур і послуг. Єдиним виходом є подання необхідних документів безпосередньо до вказаних органів або до першого відділення поштового зв'язку на українській території. Однак в умовах карантину та закриття контрольно-пропускних пунктів, такої можливості немає.

Процесуальними кодексами передбачено функціонування «Електронного суду» в межах запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Разом з тим, функціонал Електронного суду наразі є обмеженим як для користувачів, так і для суддів. Це пов'язано з відкладенням запровадження ЄСІТС на невизначений час.

Крім того, ще одним негативним чинником на шляху використання Електронного суду в ОРДЛО є майже повна необізнаність населення регіону щодо вказаного функціоналу. Якщо населення підконтрольної частини України має можливість отримувати з різних джерел інформацію про існування, порядок та особливості використання Електронного суду, то для громадян на непідконтрольній території така можливість майже відсутня. Можна отримати відомості з мережі Інтернет, однак інколи наприклад, через вік та майновий стан громадян та нестабільний Інтернет-зв'язок на цих територіях зробити це вкрай складно.

Зараз отримати електронний цифровий підпис можна через Приватбанк чи будь-який акредитований центр сертифікації ключів (на сьогодні таких центрів в Україні 21, 19 з яких розміщені в Києві)², маючи паспорт громадянина України та довідку про присвоєння ідентифікаційного номера. Отже, найближчим

² <https://czo.gov.ua/ca-registry>

місцем для громадян з ОРДЛО для отримання цифрового підпису є відділення Приватбанку в населених пунктах поблизу з лінією розмежування, крім того, треба бути клієнтом цього банку.

Варіанти вирішення.

1. Спростити та зробити більш зручними для осіб, що проживають на непідконтрольних територіях, умови отримання цифрового підпису. Наприклад, у найближчих до лінії розмежування центрах надання адміністративних послуг, розширити перелік державних банків, у яких можна отримати електронний цифровий підпис.
2. Рекомендувати ДСА запровадити функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.
3. У місцях найбільшої концентрації осіб, що перетинають лінію розмежування, повідомляти людям про можливість та умови використання Електронного суду, наприклад, шляхом поширення відповідних брошур з усією необхідною інформацією та посиланнями. Підготовку брошур та їхнє інформаційне наповнення можна зробити за участі проектів міжнародної технічної допомоги.

Відновлення матеріалів справ.

Втрата контролю над ОРДЛО спричинила залишення там переважної більшості матеріалів судових справ усіх юрисдикцій. Це стосується і тих справ, провадження в яких тривали, і тих, що були завершені до початку втрати контролю над судами. Через це необхідно відновлювати значну кількість втрачених судових проваджень. Разом із тим, відновити кримінальні провадження виявилось майже неможливо.

Особливості відновлення втрачених проваджень регулюються процесуальними кодексами, однак, втрата справ у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації має свої особливості, зокрема, неможливість відновлення матеріалів, які подавали сторони у справі, або матеріалів кримінальних проваджень, які не знаходились у ЄДРСР.

Втрата кримінальних справ, вироки у яких не набрали законної сили та оскаржувалися в апеляційних судах, має особливий негативний вплив на осіб, що притягалися до кримінальної відповідальності за такими вироками. Так, в ЄДРСР тексти вироків наявні, однак, фактично, за умови їх оскарження, особа не є такою, що притягнута до кримінальної відповідальності. А якщо вона тримається під вартою, і добре якщо на території, підконтрольній Україні? Виходить ситуація, коли отримати вирок, що набрав чинності, або постанову суду апеляційної інстанції про його скасування чи залишення без змін, обвинувачений не може. Отже, він знаходиться у невизначеному стані протягом всього часу проведення АТО та ООС, а можливо і ще довше, адже не факт, що матеріали кримінальних проваджень будуть наявні, коли Україна відносить свій контроль над вказаними територіями.

Варіанти вирішення.

1. Рекомендувати Міністерству юстиції України невідкладно внести до ВРУ законопроект «Про врегулювання правового статусу осіб, щодо яких порушено порядок застосування законодавства України про кримінальну відповідальність, кримінальне процесуальне, кримінально-виконавче законодавство України внаслідок збройної агресії, збройного конфлікту, тимчасової окупації території», який би врегулював питання неможливості відновлення кримінальних проваджень шляхом їх закриття, за винятком особливо тяжких злочинів. ВРУ розглянути такий закон як невідкладний.

Відсутність кваліфікованої правової допомоги для населення ОРДЛО.

Вказаний фактор також негативно впливає на доступ до суду, оскільки для отримання правової допомоги, людям, що проживають в ОРДЛО, необхідно укласти договір про її надання, а отже, прибути до адвоката на підконтрольну Україні територію. Нагадаємо, що переважна більшість мешканців на означених територіях – це літні люди. Довіреність на представництво інтересів, яку надає фізична особа, повинна бути посвідчена нотаріально, що також для мешканців ОРДЛО можливе за умови перетину лінії розмежування та нотаріального посвідчення на підконтрольній території.

Разом з тим, в умовах карантину перетин лінії розмежування обмежений. Люди дотримуються запобіжних заходів, знижують свою соціальну активність та перебування в місцях великого скупчення людей, зокрема на КПВВ. Крім того, багато адвокатів поблизу лінії розмежування тимчасово зупинили надання послуг для мешканців ОРДЛО з огляду на пандемію вірусу Covid-19 та значне розповсюдження вірусу на непідконтрольних територіях.

Варіанти вирішення.

1. Одним з варіантів вирішення проблеми стало б надання онлайн та телефонних консультацій мешканцям непідконтрольних територій, зокрема установами БПД.

2. Для нотаріального посвідчення відповідних довіреностей для представництва в судах інтересів осіб, що проживають на непідконтрольній території, слід законодавчо передбачити можливість ідентифікації через відеозв'язок особи, що там проживає. Наприклад, людина сидить перед екраном з паспортом, відкритим на сторінці з фотографією, або на вимогу нотаріусу гортає сторінки паспорту на камеру.

Невизначеність правового статусу осіб, які були взяті під варту і на момент початку агресії РФ перебували в слідчих ізоляторах Донецької та Луганської областей, осіб, які відбували покарання на окупованих територіях.

Коли контроль над ОРДЛО набули незаконні збройні формування, українські органи виконання покарань не встигли евакуювати людей, що були позбавлені волі або знаходились під вартою. Отже, на непідконтрольній уряду території залишилось багато таких ув'язнених. Вони продовжують відбувати покарання або знаходиться під вартою на непідконтрольних територіях. Разом з тим, статус таких осіб за українським законодавством не визначений.

5 липня 2018 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 8560 «Про врегулювання правового статусу осіб, стосовно яких порушено законодавство України про

кримінальну відповідальність, кримінальне процесуальне, кримінально-виконавче законодавство України внаслідок збройної агресії, збройного конфлікту, тимчасової окупації території України», однак згодом 29 серпня 2019 року проект відкликано.

8 липня 2020 року Міністерство юстиції України на своєму сайті розмістило повідомлення про проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проекту Закону України «Про врегулювання правового статусу осіб, щодо яких порушено порядок застосування законодавства України про кримінальну відповідальність, кримінальне процесуальне, кримінально-виконавче законодавство України внаслідок збройної агресії, збройного конфлікту, тимчасової окупації території»³.

Тільки 28 вересня 2020 року Міністерство юстиції України оприлюднило звіт про результати проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проекту вказаного Закону, відповідно до якого зауваження та пропозиції до проекту Закону до Міністерства юстиції України не надходили.⁴ Наразі законопроект так і не передано на розгляд у ВРУ.

Законодавче питання правового статусу осіб, що позбавлені волі, або знаходяться під вартою досі не вирішено, хоча потребує невідкладного вирішення з огляду на тривалість окупації ОРДЛО.

Варіанти вирішення.

1. Рекомендувати Міністерству юстиції України внести до ВРУ законопроект «Про врегулювання правового статусу осіб, щодо яких порушено порядок застосування законодавства України про кримінальну відповідальність, кримінальне процесуальне, кримінально-виконавче законодавство України внаслідок збройної агресії, збройного конфлікту, тимчасової окупації території»,
2. Рекомендувати ВРУ розглянути такий закон як невідкладний.

Нераціональність у визначенні підсудності судів, що залишилися на окупованій території.

Коли багато судів Донецької та Луганської областей опинились на тимчасово окупованій території та не мали змоги відправляти правосуддя, справи, підсудні їм територіально, було передано до відповідних судів на підконтрольній території, однак, при визначенні таких судів не було враховано територіальну віддаленість цих судів від користувачів, що суттєво ускладнило для останніх можливість безпосереднього звернення до суду та участі у судових засіданнях.

³ <https://minjust.gov.ua/m/08072020-povidomlennya-pro-provedennya-elektronnih-konsultatsiy-z-gromadskistyuscho-do-proektuzakonuukraini-pro-vregulyuvannya-pravovogo-statusu-osib-schodo-yakih-porusheno-poryadok-zastosuvannya-zakonodavstva-ukraini-pro-kriminalnu-vidpovidalnist-kriminal>

⁴ <https://minjust.gov.ua/m/28092020-zvit-pro-rezultati-provedennya-elektronnih-konsultatsiy-z-gromadskistyuscho-do-proektuzakonu-ukraini-pro-vnesennya-zmin-do-kodeksu-ukraini-pro-administrativni-pravoporushennya-ta-kriminalnogo-protseualnogo-kodeksu-ukraini-stosovno-vregulyuvannya>

Так, наприклад, справи, які раніше розглядались Жовтневим судом м. Луганська, зараз розглядаються Троїцьким районним судом Луганської області. Це майже 220 км від Луганська. Справи, що були підсудні Ленінському районному суду м. Луганська тепер розглядає Сватівський районний суд Луганської області (158,6 км від Луганська). Справи, що були підсудні Кам'янобрідському районному суду м. Луганська тепер розглядає Марковський районний суд Луганської області (155,2 км від Луганська). Зі Станично-Луганського районного суду Луганської області територіальну підсудність було передано до Новопсковського районного суду Луганської області (153,2 км від Луганська). Справи, що були підсудні Артемівському районному суду м. Луганська тепер розглядає Білокуракінський районний суд Луганської області (136,5 км від Луганська). З судами Донецької області склалася аналогічна ситуація.⁵

При цьому, наприклад, у Станиці-Луганській, яка є найближчою до єдиного в Луганській області ПКВВ, збереглося приміщення суду. Отже, після відновлення контролю України над цією територією, відновити роботу Станично-Луганського районного суду не тільки можливо, а необхідном, адже до цього суду можна було б передати територіальну підсудність районних судів м. Луганська. У цьому випадку мешканцям м. Луганська не потрібно було б після перетину лінії розмежування їхати на протилежний край області, долаючи до 220 км для того, щоб звернутися до суду, подати документи або взяти участь у судовому засіданні.

До того ж, для вимушено переміщених осіб із заявами про встановлення факту народження можна звертатися в будь-який суд за вибором заявника, але за встановленням факту смерті – чомусь тільки за місцезнаходженням заявника. При цьому не враховується, що особа могла не отримувати статус вимушено переміщеної особи, переїхати, наприклад, до Львова, не мати нової реєстрації місця проживання, а мати останню реєстрацію у м. Луганську. У такому випадку заявник повинен зі Львова їхати до Луганської області для реалізації свого права на звернення до суду з заявою про встановлення факту смерті родича, який перебував на території ОРДЛО. Це, серед іншого, суттєво ускладнюється карантинними обмеженнями та скороченням залізничних пасажирських маршрутів по всій Україні.

Варіанти вирішення.

1. Розглянути можливість створення судів у найближчих до лінії розмежування населених пунктах з передачею їм підсудності судів, що залишились на непідконтрольній території.
2. Для встановлення факту смерті передбачити аналогічну з фактом народження територіальну підсудність – за вибором заявника по всій території України. Це могло б, крім того, суттєво розвантажити суди Донецької та Луганської областей, які встановлюють факти смерті.

Проблема: виконання судами функцій РАЦС при встановленні фактів народження та смерті на тимчасово окупованих територіях.

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v2710740-14#Text>

Відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, що суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків, *крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях*, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи.

Разом з тим порядку застосування вказаних положень ч.3 ст.2 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» не встановлено.

На цій підставі, незважаючи на вищевказану норму закону, органи РАЦС відмовляють громадянам, що проживають на тимчасово окупованих територіях у встановленні фактів народження або смерті, що має наслідком звернення до суду з відповідними заявами.

Суди в переважній більшості визнають факти народження чи смерті на окупованих територіях та приймають документи, видані відповідними органами невизнаних республік, однак, це створює значне додаткове навантаження на суди регіону. При цьому, суди, по суті, виконують функцію органів РАЦС, адже на підставі документів, виданих на непідконтрольній території, встановлюють факти народження або смерті.

Варіанти вирішення.

Рекомендувати Кабінету Міністрів України невідкладно розробити відповідний порядок визнання органами РАЦС фактів народжень і смертей, які відбулися на тимчасово окупованій території.