

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ЖИТЕЛІВ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ: ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ

У статті розглядаються особливості судового захисту прав жителів тимчасово окупованих територій. Аналізуються проблеми реалізації конституційного права, гарантованого статтею 55 Конституції України. Детально вивчено порядок судового розгляду справ жителів тимчасово окупованих територій судами, розташованими на підконтрольній Україні території. Розглянуті проблеми зміни територіальної підсудності, відновлення втраченого провадження та поновлення судового розгляду справ, підсудних судам, розташованим на тимчасово окупованих територіях. Досліджується відповідна судова практика.

Ключові слова: тимчасово окуповані території, судовий захист, судовий збір, територіальна підсудність.

В статье рассматриваются особенности судебной защиты прав жителей временно оккупированных территорий. Анализируются проблемы реализации конституционного права, гарантированного статьей 55 Конституции Украины. Детально изучен порядок судебного рассмотрения дел жителей временно оккупированных территорий судами, расположенными на подконтрольной Украине территории. Рассмотрены проблемы изменения территориальной подсудности, восстановления утраченного производства и возобновления судебного рассмотрения дел, подсудных судам, расположенным на временно оккупированных территориях. Исследуется соответствующая судебная практика.

Ключевые слова: временно оккупированные территории, судебная защита, судебный сбор, территориальная подсудность.

The article deals with the peculiarities of judicial protection of the rights of inhabitants of temporarily occupied territories. The problems of realization of the constitutional law guaranteed by Article 55 of the Constitution of Ukraine are analyzed. The procedure for judicial consideration of cases of residents of temporarily occupied territories by courts located on the territory of Ukraine under its control is studied in detail. Considered the problems of changing territorial jurisdiction, restoration of lost proceedings and resumption of judicial review of cases, defendants to courts located in temporarily occupied territories. The relevant jurisprudence is being studied.

Key words: temporarily occupied territories, judicial protection, court fee, territorial jurisdiction.

Постановка проблеми. Тимчасова окупація територій Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим), у Донецькій та Луганській областях припинила роботу органів державної влади України, в тому числі і судових, зумовила доступ окупаційної влади до архівів та ускладнила реалізацію мешканцями цих територій їх права на суд.

Так, із березня 2014 р. суди, розташовані на території АР Крим і м. Севастополя, припинили направляти матеріали цивільних, кримінальних і адміністративних справ для перегляду судових рішень до судів вищого рівня, розташованих на материковій частині України. Цим було створено перешкоди для перегляду раніше ухвалених рішень судами касаційної інстанції, а також для перегляду судових рішень у зв'язку з ухваленням рішення Європейським судом з прав людини [1].

Крім того, виникли проблеми з подальшим розглядом судових справ, рішення по яким не було прийняте до окупації, а також справ провадження по яким було зупинено. Для виходу із цієї ситуації український законодавець запропонував заходи правового реагування на тимчасово окупованій території, що закріплені в Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207-VII від 15.04.2014 (далі – Закон № 1207-VII), але деякі із цих правових механізмів не можуть бути реалізовані чи неоднаково тлумачаться та застосовуються судовими органами. Отже, проблема судового захисту прав жителів тимчасово окупованих територій на сьогодні зберігає свою актуальність.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей судового захисту прав жителів тимчасово окупованих територій, зокрема його проблемних процесуальних аспектів.

Стан розробленості. Зазначеної проблематики у своїх працях торкалися: К. Алієва, Н. Камінська, М. Менджул, І. Сказко, Т. Татаренко, Є. Тополук та інші.

Виклад основного матеріалу. Право жителів тимчасово окупованих територій на судовий захист гарантується ст. 55 Конституції України, а особливості його реалізації встановлені Законом № 1207-VII та Законом України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» № 1632-VII від 12.08.2014 (далі – Закон № 1632-VII).

Так, частиною 1 ст. 12 Закон № 1207-VII змінена територіальна підсудність судових справ, підсудних розташованим на території АР Крим та міста Севастополя судам, та забезпечено розгляд:

1) цивільних справ, підсудних місцевим загальним судам, розташованим на території АР Крим та міста Севастополя, – місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Апеляційним судом міста Києва;

2) адміністративних справ, підсудних місцевим загальним судам як адміністративним судам, розташованим на території АР Крим та міста Севастополя, – місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Київським апеляційним адміністративним судом;

3) цивільних справ, підсудних загальним апеляційним судам, розташованим на території АР Крим та міста Севастополя, – Апеляційним судом міста Києва;

4) адміністративних справ Окружного адміністративного суду АР Крим – Київським окружним адміністративним судом, адміністративних справ Окружного адміністративного суду міста Севастополя – Окружним адміністративним судом міста Києва; Севастопольського апеляційного адміністративного суду – Київським апеляційним адміністративним судом;

5) господарських справ Господарського суду АР Крим – Господарським судом Київської області, а господарських справ Господарського суду міста Севастополя – Господарським судом міста Києва, господарських справ Севастопольського апеляційного господарського суду – Київським апеляційним господарським судом [2].

Таким чином, первинний розгляд справ, підсудних розташованим на території АР Крим та міста Севастополя судам, здійснюється місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються відповідним апеляційним судом, а справи, що підсудні розташованим на території АР Крим та міста Севастополя апеляційним судам, розглядаються відповідним апеляційним судом у м. Київ (без процедури визначення підсудності).

Вказаний механізм зміни територіальної підсудності судових справ не був деталізований у процесуальних кодексах, тому порядок його застосування був вироблений судовою практикою. Зокрема, для подання позову в цивільній справі, що підсудна розташованим на території АР Крим та міста Севастополя судам, необхідно направити до Апеляційного суду м. Києва клопотання про визначення підсудності та матеріали позовної заяви. Після задоволення клопотання та визначення суду, який буде розглядати справу, Апеляційний суд м. Києва самостійно направляє до визначеного суду матеріали справи.

Такий порядок має декілька недоліків. По-перше, відсутність чітких строків розгляду такого клопотання та направлення матеріалів позову до визначеного суду. По-друге, неможливість сплати судового збору до направлення матеріалів позовної заяви та клопотання про визначення підсудності (через те, що невідомо на реквізити якого суду сплачувати судовий збір) неминуче призводить до залишення цієї позовної заяви без руху, визначеним місцевим загальним судом м. Києва. Унаслідок чого для позивача виникають додаткові труднощі: необхідно чекати на ухвалу про залишення без руху, встигнути усунути недоліки у встановлені судом строки, що вимагає проживання на контрольованій Україною території. У більшості випадків позивачі – мешканці тимчасово окупованих територій, не встигають вчасно сплатити судовий збір, і їх позовні заяви залишаються без розгляду.

Аналіз судової практики свідчить, що судді Апеляційного суду м. Києва здебільшого задовольняють клопотання (заяви) про визначення підсудності позовних заяв (скарг, клопотань), які мали б розглядатися в судах АР Крим та міста Севастополя. При цьому встановлено, що є неоднакове вирішення даного питання під час подання позовних заяв про захист прав споживача, повернення депозиту, розірвання договору тощо. Так, одні судді вважають, що позивач у даному випадку має право на звернення до суду з позовом за правилами альтернативної підсудності і, відповідно, визначають підсудність за матеріалами позовної заяви. Інші судді вважають, що позовна заява повинна бути подана в порядку ст. 109 ЦПК України та зазначають, що позивач не скористався всіма наданими йому цивільним процесуальним законодавством правами на звернення до відповідного суду, а саме: за загальним правилом підсудності, у зв'язку із чим клопотання про визначення територіальної підсудності у справі з підстав, передбачених Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», є передчасним. Крім того, є випадки, коли позов поданий до кількох відповідачів, і один із них (чи кілька) зареєстрований (ні) на території АР Крим, а тому суд відмовив у задоволенні такого клопотання та роз'яснив заявнику, що останній повинен звертатися з позовом до суду в порядку ст. 109 ЦПК України, за місцем знаходження того відповідача, який знаходиться на території, підконтрольній Україні [3].

Ще однією проблемою у вищезазначеному механізмі зміни територіальною підсудності справ, підсудних розташованим на території АР Крим та міста Севастополя судам, є відсутність доступу до архівів та матеріалів судових справ, розгляд яких не було закінчено на момент окупації.

Відповідно до абз. 11 ч. 1 ст. 12 Закон № 1207-VII справи, що перебувають у провадженні судів, розташованих на території АР Крим та міста Севастополя та розгляд яких не закінчено, передаються судам відповідно до встановленої цим Законом підсудності протягом десяти робочих днів із дня набрання ним чинності або з дня встановлення такої підсудності [2]. Тобто за логікою цього законодавчого положення апеляційний розгляд справ, що розглядалися судами АР Крим, а також відновлення провадження в таких справах вимагають їх передачі з території АР Крим до відповідного суду в м. Києві. При цьому жоден нормативно-правовий акт не регулює порядок передачі судових справ, а з огляду на політико-правову ситуацію така передача судових справ видається неможливою. У зв'язку із чим суди виробили власні підходи до виконання приписів ст. 12 Закону № 1207-VII.

Наприклад, Вищий Господарський суд в інформаційному листі від 15.05.2014 № 01-06/615/14 зазначив, що «в разі неможливості передачі матеріалів справи з господарського суду, розташованого на тимчасово окупованих територіях, до господарського суду, який має розглянути відповідну заяву (клопотання), вчинення необхідних процесуальних дій здійснюється за документами і матеріалами, поданими учасниками судового процесу, що є достатніми для прийняття відповідного судового рішення. При цьому неможливість надсилання будь-яких поштових відправлень на адресу учасників судового процесу, які знаходяться на тимчасово окупованих територіях, повинна бути підтверджена відповідною довідкою (листом) підприємства зв'язку» [4].

Вищий адміністративний суд у своєму листі від 10.11.2014 № 1543/11/10/14-14 роз'яснив наступне. У разі коли справи не передані із судів, розташованих на території АР Крим та міста Севастополя, їх розгляд може здійснюватися судами першої інстанції, визначеними Законом, за матеріалами, наданими учасниками судового процесу. Наприклад, підставою для розгляду справи є надання учасниками судового процесу копії позовної заяви, інших документів, необхідних для розгляду справи. У разі коли документів, наданих учасниками судового процесу, недостатньо для розгляду справи, суд згідно зі статтею 11 КАС України вживає передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, в тому числі щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи. Якщо доказів для ухвалення судового рішення недостатньо через відсутність можливості їх одержання з причин непередачі матеріалів справи, розгляд якої не закінчено судом, розташованим на території АР Крим та міста Севастополя, суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі та роз'яснює особам, які беруть участь у справі, право на повторне звернення за наявності необхідних документів [5].

Водночас Вищий адміністративний суд зазначив, що Законом № 1207-VII не наділено суди повноваженнями витребувати справи із судів, розташованих на території АР Крим та міста Севастополя. У зв'язку із цим у разі відсутності справи апеляційні скарги, подані на рішення, ухвалені судами, розташованими на території АР Крим та міста Севастополя, у справах, розгляд яких закінчено, підлягають поверненню. За таких обставин та відсутності відповідного правового

го врегулювання вчинення судом дій для відновлення провадження як втраченого не передбачається через відсутність відповідних підстав [5].

Позиція Вищого адміністративного суду щодо повернення апеляційних скарг, поданих на рішення, ухвалені судами, розташованими на території АР Крим та міста Севастополя, в разі відсутності матеріалів справи, та висновок щодо неможливості в таких випадках відновити втрачене провадження нам видається спірними.

Зокрема, згідно із ч. 1 ст. 384 та п. 1 ч. 4 ст. 388 КАС України відновлення повністю або частково втраченого судового провадження в адміністративній справі, закінченій ухваленням судового рішення або в якій провадження закрито, проводиться в порядку, встановленому цим Кодексом. Суд відмовляє у відкритті провадження за заявою про відновлення втраченого судового провадження у випадку подання заяви про відновлення судового провадження, втраченого до закінчення судового розгляду [6].

Таким чином, відновлення втраченого провадження якраз і можливе лише у випадку закінчення справи ухваленням судового рішення або закриттям провадження у справі. Тому процесуальні можливості відновлення втраченого провадження у випадку подання апеляційних скарг, поданих на рішення, ухвалені судами, розташованими на території АР Крим та міста Севастополя, встановлені у КАС України. У будь-якому випадку, питання можливості відновлення втраченого провадження має вирішуватися в кожному конкретному випадку на підставі наявних матеріалів.

Крім того, незрозумілим є висновок Вищого адміністративного суду про те, що Законом № 1207-VII не наділено суди повноваженнями витребувати справи із судів, розташованих на території АР Крим та міста Севастополя. За таких обставин та відсутності відповідного правового врегулювання вчинення судом дій для відновлення провадження як втраченого не передбачається через відсутність відповідних підстав [5], оскільки, якщо б була можливість витребувати матеріали судових справ із території АР Крим, питання відновлення втрачених проваджень не виникало б. У цілому ж така категорична позиція щодо повернення апеляційних скарг, поданих на рішення, ухвалені судами, розташованими на території АР Крим та міста Севастополя, в разі відсутності матеріалів справи суперечить Закону № 1207-VII та порушує права мешканців тимчасово окупованих територій на суд.

На підставі аналізу судової практики вимушені констатувати, що в багатьох випадках суди формально підходять до судових справ мешканців тимчасово окупованих територій, роблять усе, щоб затягнути судовий розгляд та відбити бажання та знизити можливості заявника продовжувати відстоювати своє право на суд. В умовах, коли судовий збір за оскарження ухвали адміністративного суду становить один розмір прожиткового мінімуму на одну працездатну особу (сьогодні це 1921 грн.), дуже легко затягувати та чинити перепони в доступі до правосуддя.

Що стосується судових справ, які підсудні судам, розташованим у районі проведення антитерористичної операції, то законодавець встановив інший механізм зміни їх територіальної підсудності.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону № 1632-VII у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя окремими судами в районі проведення антитерористичної операції змінено територіальну підсудність судових справ, підсудних розташованим у районі проведення антитерористичної операції таким судам, та забезпечено розгляд цивільних справ, справ про адміністративні правопорушення, адміністративних справ, господарських справ і кримінальних проваджень місцевими та апеляційними судами, що визначаються Головою Верховного Суду. Суди згідно з визначеною відповідно до цього Закону підсудністю та відповідно до вимог процесуального законодавства здійснюють розгляд справ та вирішують процесуальні питання, які виникають після ухвалення судового рішення [7].

На виконання цього положення Головою Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ було видане розпорядження «Про визначення територіальної підсудності справ» від 02.09.2014 № 2710/38-14, яке містить таблицю судів, територіальна підсудність справ яких змінюється, та судів, яким визначається територіальна підсудність справ.

Частиною 3 ст. 1 Закону № 1632-VII встановлено, що справи, розгляд яких не закінчено і які перебувають у провадженні місцевих, апеляційних судів, розташованих у районі проведення антитерористичної операції, в разі неможливості здійснювати правосуддя передаються судам відповідно до встановленої згідно із цим Законом підсудності протягом десяти робочих днів із дня прийняття розпорядження Головою Верховного Суду. У разі неможливості передачі матеріалів справи відповідно до встановленої згідно із цим Законом підсудності вчинення необхідних

процесуальних дій здійснюється за документами і матеріалами, поданими учасниками судового процесу, за умови, що такі документи і матеріали є достатніми для ухвалення відповідного судового рішення [7].

Висновки. Особливості судового захисту прав жителів тимчасово окупованих територій встановлені спеціальним законодавством. Заходами правового реагування на тимчасово окупованій території є зміна територіальної підсудності справ та механізм передачі судових справ в інші суди на підконтрольній Україні території. Однак на практиці така передача справ не може бути здійснена, що було очевидно ще до прийняття відповідного законодавчого положення. Видається, що зміна територіальної підсудності справ є більш-менш ефективною у випадку подачі первинних позовів (сімейні справи, кредитні тощо), а продовження розгляду судових справ, які не були закінчені до окупації, на території материкової частини України є ускладненим. Унаслідок недостатнього правового регулювання і спірних позицій судів у багатьох випадках мало місце порушення права на суд жителів тимчасово окупованих територій.

Список використаних джерел:

1. Ситуація в АР Крим та права людини. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL : http://khp.org/index.php?id=1432190917#1432190917_5.
2. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. *Голос України*. 2014. 26 квіт. (№ 83).
3. Желепа О.В., Мившук В.М. Узагальнення практики застосування судами законодавства, що регулює захист права власності на тимчасово окупованій території України, на території проведення АТО та у зв'язку з проведенням АТО: проблемні питання. Судова апеляція. 2017. № 1. С. 130–143.
4. Про Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» : Інформаційний лист Вищого господарського суду від 15.05.2014 № 01-06/615/14. URL : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v-615600-14> (дата звернення 17.04.2019).
5. Щодо зміни територіальної підсудності судових справ, підсудних розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам : Лист Вищого адміністративного суду від 10.11.2014 № 1543/11/10/14-14. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1543760-14>.
6. Кодекс адміністративного судочинства: Кодекс від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
7. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції : Закон України від 12.08.2014 № 1632-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 39. Ст. 2009.