



ОРГАНІЗАЦІЯ
ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ
УКРАЇНА



Kingdom of the Netherlands

ДОСТУПНІСТЬ АРХІВНИХ І СУДОВИХ СПРАВ,

ЩО ЗАЛИШИЛИСЯ НА НЕПІДКОНТРОЛЬНІЙ
УРЯДУ УКРАЇНИ ТЕРИТОРІЇ ДОНЕЦЬКОЇ ТА
ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

РЕЗЮМЕ ЗВІТУ



Цей звіт підготовлено задля опису проблеми доступності архівних документів і судових справ, що залишилися на непідконтрольній уряду України території, викликів, що стали наявними через цю проблему, а також пошуку можливих шляхів її вирішення. У звіті міститься опис контексту проблеми, наявних практик її подолання та пропозиції щодо покращення ситуації. Для кращого розуміння досліджуваної проблематики рекомендуємо звернутися до повної версії звіту (доступна українською мовою). Інформація, викладена у звіті, є актуальною станом на 15 січня 2021 року.

Звіт підготовлено Оленою Євгеніївною Сапожніковою, юристкою-аналітикинею ГС «Українська Гельсінська спілка з прав людини», адвокаткою, і Олексієм Вікторовичем Плотніковим, к.ю.н., старшим юристом ГО «Десяте Квітня» в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру (UN RPP) за фінансової підтримки уряду Королівства Нідерланди.

Автори дослідження хотіли б також відзначити внесок суддів місцевих та апеляційних судів Донецької та Луганської областей і Верховного Суду, Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, системи органів Державної міграційної служби України, Пенсійного фонду України, Державної служби України з питань праці, Управління у сфері державної реєстрації актів цивільного стану та проставлення апостилю Департаменту нотаріату та державної реєстрації Міністерства юстиції України, без чийої підтримки та внесків цей звіт не було б завершено.

Керівництво дослідницькою роботою, загальний нагляд за нею, надання пропозицій редакційного характеру та істотних матеріалів здійснювалися Спеціалістом з питань верховенства права та доступу до правосуддя Програми ООН із відновлення та розбудови миру Іваном Гончаруком.

Думки, зауваження, висновки або рекомендації, викладені в цьому документі, належать авторам і не обов'язково відображають погляди ООН й уряду Королівства Нідерланди.

Програму ООН із відновлення та розбудови миру реалізують чотири агентства ООН: Програма розвитку ООН (ПРООН), Структура ООН з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО).

Програму підтримують дванадцять міжнародних партнерів: Європейський Союз (ЄС), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Посольство США в Україні, а також уряди Данії, Канади, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Польщі, Швейцарії, Швеції та Японії.

ВСТУП



З вересня 2020 року по січень 2021 року Програма ООН із відновлення та розбудови миру провела дослідження доступності архівних і судових справ, що залишилися на непідконтрольній уряду України території Донецької та Луганської областей. Мета дослідження полягала в оцінці доступності архівів і судових справ та впливу відсутності цих документів на роботу відповідних державних органів, а також на доступ до правосуддя осіб, які проживають у зоні збройного конфлікту.

Дослідження включало такі етапи:

- аналіз відповідних норм міжнародного права та національного законодавства, наявних доповідей щодо ситуації в Україні, судової практики;
- запит інформації в судах та Державної судової адміністрації України, Державної міграційної служби України, Пенсійного фонду України, Державної служби України з питань праці, Управління у сфері державної реєстрації актів цивільного стану та проставлення апостилю Департаменту нотаріату та державної реєстрації Міністерства юстиції України; загалом направлено 233 запити про надання інформації, на які отримано 68 відповідей;
- інтерв'ювання представників вказаних органів державної влади; загалом проведено 41 інтерв'ю;
- проведення круглих столів із представниками вказаних органів влади з метою представлення попередніх результатів дослідження та отримання зворотного зв'язку;
- складання звіту, що відображає результати дослідження щодо поточного стану доступності архівів державних органів і судів, та підготовка рекомендацій, які ґрунтуються на експертизі фахівців проєкту й зауваженнях партнерів, які взяли участь у дослідженні.

Для цілей дослідження під архівами державних органів та судів розумілися документи і справи, що зберігалися в робочих приміщеннях та архівних сховищах відповідних органів, та були створені в процесі діяльності цих органів.

ЗАГАЛЬНИЙ ОПИС ПРОБЛЕМАТИКИ ДОСТУПНОСТІ ДОКУМЕНТІВ ТА СУДОВИХ СПРАВ, ЩО ЗАЛИШИЛИСЯ НА НЕПІДКОНТРОЛЬНИХ УРЯДУ УКРАЇНИ ТЕРИТОРІЯХ



Збройний конфлікт, що розпочався в 2014 році та призвів до втрати урядом України контролю над частинами Донецької та Луганської областей, мав наслідком припинення діяльності державних органів України на непідконтрольній уряду України території. Приміщення та майно цих державних органів потрапили під контроль де-факто влади непідконтрольної уряду України території, а співробітники, що вирішили продовжувати роботу як державні службовці, змушені були виїхати на підконтрольну уряду України територію. Доступ до таких архівів втрачений, що призвело до додаткових перепон на шляху до відновлення прав осіб.

Держави мають міжнародно-правові зобов'язання з забезпечення доступності архівів задля гарантування захисту прав і свобод людини, що реалізуються за допомогою даних цих архівів. Конституція, законодавство та підзаконні акти України в цілому відповідають цим міжнародним приписам. Положення щодо права громадян на доступ до офіційних документів можна знайти в Законах України «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», а також у низці підзаконних нормативно-правових актів. Відповідні спеціальні норми були включені в Закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

Водночас в основному масиві законодавства та на практиці простежується суперечність між принципом невизнання будь-яких «документів», виданих де-факто органами влади непідконтрольної уряду України території, та зобов'язаннями щодо забезпечення прав людини, які впливають з Намібійських винятків та частково закріплені в законодавстві України.

Практика державних органів йде шляхом невизнання будь-яких «документів» де-факто органів влади непідконтрольної уряду України території. Прикладом цього є фактичне незастосування ними Намібійських винятків, відповідно до яких держава визнає «документи», видані де-факто органами влади непідконтрольної уряду України території, в тій мірі, в якій це необхідно для захисту та реалізації прав і законних інтересів людини. Єдиним виключенням є медичні «документи», якими підтверджуються факти народження та смерті на непідконтрольній уряду України території, що відображено в законодавстві¹. Однак такий підхід не свідчить про застосування Намібійських винятків повною мірою, оскільки адміністративна процедура прийняття таких документів органами виконавчої влади відсутня. Варто зазначити, що Намібійські винятки наводять лише приклад юридичних фактів, документи на підтвердження яких рекомендується визнавати. Сам перелік документів, що можуть підлягати визнанню з боку органів державної влади, не є вичерпним².

Законодавство та підзаконні акти України щодо діловодства й архівної справи в державних органах і судах передбачали можливість евакуації окремих архівів у надзвичайних ситуаціях. Однак правове регулювання, що було чинним станом на 2014 рік (Правила роботи архівних установ України, Типова інструкція з діловодства в центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади та розроблені на її підставі інструкції окремих органів влади), та що лишається чинним зараз, виявилось непристосованим до ситуації, в якій існує необхідність одночасного вивезення великої кількості документів з усіх державних органів в умовах втрати контролю державою над певною територією. Окремі норми щодо дій у надзвичайних ситуацій не могли бути реалізовані в практичних обставинах, що склалися в 2014 році.

1 Ст. 2 ч. 3 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

2 <https://precedent.in.ua/2016/05/06/pravovye-posledstviya-dlya-gosudarstv/>; п. 125.

ОПИС ПРОБЛЕМИ ДОСТУПНОСТІ АРХІВІВ



Україна має міжнародно-правові зобов'язання щодо збереження архівів державних органів і забезпечення доступу до офіційних документів. Ці зобов'язання випливають з міжнародного права прав людини, міжнародного гуманітарного права, окремих міжнародних договорів. Конституція та законодавство України опосередковують відповідні загальні міжнародні зобов'язання.

Законодавство України про архівну справу та діловодство виявилось непридатним для ситуації потреби в масовій евакуації архівів зі значної території. Окремі наявні положення неможливо було реалізувати в ситуації збройного конфлікту. Зокрема, йдеться про Методичні вказівки щодо порядку передачі (приймання) в державні архівними установами документів центральних і місцевих органів влади у разі загрози введення в Україні особливого періоду. Навіть після введення в березні 2014 року особливого періоду державні органи так і не отримали конкретних вказівок.

Затвердження в 2019 році нового Порядку забезпечення евакуації, зберігання та знищення документів в умовах особливого періоду³ слід вважати кроком вперед. Ним конкретизовано обов'язок державних органів самим, без додаткових вказівок, підготувати евакуацію поточних та архівних справ у разі оголошення особливого періоду. Водночас порядок прийняття рішення про евакуацію установи, а також питання про можливість прийняття рішення про евакуацію архівів керівником чи іншими працівниками установи в разі раптового виникнення безпосередньої загрози втрати контролю над установою, є недостатньо опрацьованими.

Важливість збереження документів, судових справ та архівів постійно відзначається міжнародними та національними інституціями. З наявних доповідей на національному рівні впливає, що влітку та восени 2014 року забезпечувалося, насамперед, переміщення державних службовців. Організувати переміщення архівів не уявлялося можливим через небезпеку для співробітників, відсутність транспорту та спеціальних приміщень. Практично всі архіви державних органів залишилися в місцях свого постійного зберігання, і наразі їхня доля невідома.

3 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1132-19#Text>

Значна частина матеріалів судових справ залишилася на непідконтрольній уряду України території Донецької та Луганської областей. З 2014 року до сьогодні була низка спроб внести зміни до законодавства, щоб врегулювати цю проблему. Зокрема, 5 законопроектів відкликані, один знаходиться на підписі Президента України (проект Закону України №0941 «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» щодо визначення територіальної підсудності судових справ, підсудних розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам, та підслідності кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово окупованій території») і ще один на обговоренні громадськості (проект закону «Про державну політику перехідного правосуддя»). Рекомендації, що сформовані в рамках цього дослідження, можна запропонувати розробнику цього законопроекту — Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, оскільки цей законопроект частково стосується питань, які досліджуються.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних та кримінальних справ видано розпорядження щодо визначення підсудності судів від 2 вересня 2014 року⁴. Зокрема, це розпорядження змінювало підсудність місцевих та апеляційних судів Донецької та Луганської областей, які фізично знаходяться на непідконтрольній уряду України території, або через триваючий збройний конфлікт не могли функціонувати відповідним чином. Пізніше це розпорядження змінювалося залежно від перебігу збройного конфлікту.

Певну інформацію в справах, у яких матеріали знаходяться на непідконтрольній уряду України території, суд може взяти з Єдиного державного реєстру судових рішень⁵, куди внесені усі рішення починаючи з 2006 року, але не з відкритої для загалу версії, а зі службової, тобто лише для суддів та працівників апарату суду, оскільки там збережені усі персональні (ідентифікуючі) дані учасників процесу. Це суттєво полегшує процедуру відновлення матеріалів справи та розгляду її по суті.

Найбільший масив справ за заявами осіб, які постраждали внаслідок конфлікту на сході України, складають цивільні справи, а з-поміж них — встановлення юридичних фактів. На сьогодні розгляд таких справ відбувається відповідно до загальних положень ЦПК України з урахуванням Намібійських винятків, які частково стали частиною національного законодавства.

4 https://supreme.court.gov.ua/userfiles/rozp_27_0_38_14_2014_09_02_1.pdf

5 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15#Text>

Національну судову практику щодо спорів, пов'язаних з доступом до архівів державних органів на непідконтрольній уряду України території, можна поділити на два напрями. По-перше, йдеться про встановлення судами фактів, які в звичайних умовах підтверджуються шляхом отримання документа з архіву державного органу. Такі справи складають основний масив судових справ, що пов'язані зі збройним конфліктом (див. Додаток 2). Іншу категорію становлять справи за позовами до Пенсійного фонду України, пов'язані з нарахуванням пенсії працівникам підприємств, що залишилися на непідконтрольній уряду України території.

За останні роки в судовій практиці сформувалася окрема група справ щодо вирішення питання відшкодування шкоди (див. Додаток 1 звіту). В таких справах особам, яких торкнувся збройний конфлікт та вони втратили свою власність, суди неодноразово відмовляли у задоволенні позовних вимог через відсутність документів, які залишилися на непідконтрольній уряду України території Донецької та Луганської областей, оскільки судді в таких справах ставляться до копій та фотокопій документів з недовірою. Однак деякими своїми рішеннями КЦС у складі ВС хоча і залишив рішення судів нижчої інстанції без змін по суті, все ж вніс роз'яснення щодо можливості отримання компенсації замість відшкодування шкоди.

Серйозними проблемами під час судового розгляду справ осіб, які постраждали від збройного конфлікту, є отримання інформації суддями в разі відсутності як матеріалів справи, так і можливості отримати будь-які підтвердуючі документи про той чи інший факт, оскільки відповідні документи знаходяться на непідконтрольній уряду України території. Судді в таких випадках з'ясовують, чи не бажає позивач відновити матеріали в судовому порядку, призупиняючи, у разі відповідного клопотання, розгляд позову по суті. Саме в рамках ініційованого провадження суд направляє необхідні запити на інформацію та наявні документи (копії) до державних органів.

Варто зазначити, що ефективною допомогою є повний доступ суддів до ЄДРСР без зашифрованих персональних даних учасників процесу, тобто судді отримують повний текст судового рішення, яке потрібно відновити.

У цивільному, кримінальному, адміністративному та господарському провадженнях можливі проведення різноманітних експертиз у справі за клопотаннями сторін. Зазвичай експертні установи просять надати для вивчення матеріали справ, тобто певна частина судових справ може бути не в судах, а в експертних установах на непідконтрольній уряду України території. Найчастіше експертизи з наданням матеріалів справи та речових доказів призначаються в кримінальних справах, однак кількість таких справ невідома. Дослідити це питання неможливо, оскільки окрема судова статистика відсутня.

Шляхом вивчення практики Кримінальної палати Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі — ВССУ) на сайті Єдиного державного реєстру судових рішень вдалося визначити орієнтовну кількість касаційних кримінальних проваджень, які були відкриті ВССУ щодо справ, які опинилися на непідконтрольній уряду України території Донецької та Луганської областей з постановленням про витребування кримінальних справ для перевірки в касаційному порядку. В деяких із них були прийняті ухвали про зупинення касаційного провадження через (1) відсутність матеріалів справи або (2) неможливість доставки засудженої особи до суду або створення відеозв'язку за наявності в касаційному суді заяви засудженого з проханням про його участь під час касаційного розгляду. Таких справ встановлено 38, вони не розглянуті Верховним Судом до сьогодні, і подальша їхня доля також є незрозумілою без законодавчого вирішення цієї проблеми або до завершення збройного конфлікту. Але таких справ може бути більше, оскільки здійснювався пошук лише тих справ, де були заяви засуджених про касаційний розгляд за їх участі або були винесені ухвали про витребування матеріалів справи для касаційної перевірки.

Триває передача засуджених на підконтрольну уряду України територію, що відбували покарання на непідконтрольній уряду України території. Передача їх, зазвичай, відбувається разом із паперовими матеріалами кримінальних справ. Ця процедура проводиться в рамках роботи Тристоронньої робочої групи з мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей. Наразі це один з найбільш ефективних механізмів передачі паперових матеріалів кримінальних справ.

Територіальні органи **Пенсійного фонду України** на непідконтрольних уряду України територіях Донецької та Луганської областей здійснювали свою діяльність до літа 2014 року, та припинили її через загрозу зі сторони недержавних збройних формувань. Зазвичай у процесі розвитку збройного конфлікту документи залишалися в будівлях та приміщеннях ПФ України. Загалом було втрачено приблизно 1,4 мільйона паперових архівних справ (приблизно 900 тисяч у Донецькій області та 500 тисяч у Луганській області). Використання цих справ, навіть у разі відновлення доступу до них, є практично неможливим.

Проблеми, викликані втратою архівів на непідконтрольній уряду України території, вдалося частково розв'язати за допомогою електронної бази даних, що Пенсійний фонд України почав вести з 2012 року, та яка містить інформацію про призначені пенсії. Втім, повноцінне переведення в електронну форму пенсійних справ, включаючи створення бази цифрових копій усіх документів з пенсійних справ, розпочалося лише в 2015 році, отож документи, що були втрачені в 2014

році в цій базі даних переважно відсутні. Наповнення електронної бази даних відбувається шляхом оцифровки наявних документів, а також документів, що подають особи, які звертаються до органів ПФ України.

Відомості з оригіналів трудових книжок, а також відомості з державних реєстрів, показань свідків, рішень судів можуть використовуватися при призначенні пенсії вперше. Зазвичай вона призначається при пред'явленні особою трудової книжки. В період з 2014 року розроблено нормативно-правове регулювання питань призначення пенсій внутрішньо переміщеним особам, зокрема щодо процедури звернення особи, ідентифікації, формування електронної пенсійної справи на підставі наданих ВПО документів.

Проблему продовжує становити призначення пенсій у разі втрати трудової книжки або наявності в ній виправлень чи недостовірних відомостей. Органи Пенсійного фонду не можуть брати до уваги «документи», що походять від де-факто органів влади непідконтрольної уряду України території та зареєстрованих на цій території підприємств, установ, організацій. Задля розв'язання цієї проблеми слід продовжувати роботу з розробки альтернативного порядку підтвердження трудового стажу на підставі показань свідків, що ведеться ПФ України спільно з Міністерством соціальної політики України.

Варто зауважити, що сам ПФ України не розглядає проблему як надто серйозну. Так, за оцінкою працівників ПФ України, проблеми, викликані втратою архівів, спостерігаються приблизно в 1-2% осіб, що звертаються до органів ПФ України.

Діяльність органів **Державної міграційної служби України** на непідконтрольній уряду України території фактично припинилася в період між липнем і жовтнем 2014 року. Будівлі та приміщення органів ДМС України були взяті під контроль представниками недержавних збройних груп. Архіви залишилися в цих будівлях та приміщеннях через практичну неможливість їхньої евакуації. Лише в окремих випадках вдалося організувати вивіз окремих типів документів. Доступ до втрачених архівів відсутній.

Відновити втрачені документи неможливо, та у разі отримання до них доступу їх використання в роботі державних органів буде під питанням через неможливість перевірки на предмет підробки чи внесення змін. З цієї причини щодо окремих втрачених документів, про які були наявні відомості (бланків паспортів громадянина України зразка 1994 року), проводилися процедури визнання їх недійсними.

У Державній міграційній службі України до 2015 року була відсутня електронна база даних. Робота з її створення ведеться. Втрачені документи відновлюються

з використанням будь-яких правомірних джерел (документів, що надаються фізичними особами, баз даних держаних органів, судових рішень тощо).

За приблизними оцінками співробітників Державної міграційної служби, з питаннями, пов'язаними зі втратою архівів на непідконтрольній уряду України території, до органів ДМС України звернулося понад 200 тисяч осіб. Такі звернення продовжують відбуватися і в 2020 році. Варто підкреслити, що від втрати архівів потенційно постраждали всі жителі непідконтрольної уряду України території.

Низка проблем, викликаних втратою архівів ДМС України на непідконтрольній уряду України території, знайшли своє розв'язання в законодавстві та практиці. Зокрема, врегульовано порядок оформлення паспорта громадянина України. У разі звернення з таким питанням особи, паспорт якої був виданий органом ДМС України, що припинив свою діяльність, ДМС України здійснює ідентифікацією такої особи з використанням наявної в неї інформації, та інформації, отриманої від інших державних органів, підприємств, установ, організацій. За необхідності, проводиться опитування свідків.

Помітною проблемою залишається ідентифікація іноземців та осіб без громадянства, які документовані посвідками на тимчасове чи постійне проживання, чії справи залишилися на непідконтрольній уряду України території. Ця проблема розв'язується за допомогою міжнародних організацій та через звернення до дипломатичних представництв відповідних держав.

Інша актуальна проблема полягає в реєстрації народжень на непідконтрольній уряду України території, а також внесення до паспорта відомостей про зареєстроване місце проживання неповнолітніх осіб, що мешкають на непідконтрольній уряду України території. У такому випадку самі органи ДМС України рекомендують заявникам звертатися до суду з заявою про встановлення факту народження, після чого органами ДМС виконуються відповідні дії на підставі судових рішень.

Державна служба України з питань праці була утворена 10 вересня 2014 року та «успадкувала» проблему втрати архівів від своїх служб-попередниць — Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці. В ДСП України були відсутні власні архіви на непідконтрольній уряду України території. Відсутня будь-яка інформація щодо архівів служб-попередниць, що зберігалися в їхніх будівлях і приміщеннях на непідконтрольній уряду України території. Так само невідомо про будь-які дії з евакуації відповідних архівів на підконтрольну уряду України територію. До Державної служби праці не передавалося жодних документів, що перебували на непідконтрольній уряду України території. Обліку цих документів чи будь-якої роботи з їх відновлення

не велося. У розпорядженні ДСП України знаходяться лише документи філій служб-попередниць, що перебували на підконтрольній уряду України території. Відомо, що окремі документи з непідконтрольної уряду України території своїми силами та за власною ініціативою вивозили посадові особи служб-попередниць.

Державна служба праці не веде жодної роботи щодо обліку документів, які залишилися на підконтрольній уряду України території. У разі виникнення питань, пов'язаних з цими документами, ДСП України користується лише наявними документами та базами даних, зокрема реєстром об'єктів підвищеної небезпеки, реєстром нещасних випадків тощо.

У своїй роботі ДСП України стикається з проблемами, пов'язаними з втратою архівів на непідконтрольній уряду України території лише в поодиноких випадках. Через неможливість інспектування діяльності підприємств, установ та організацій, що ведуть діяльність на підконтрольній уряду України території, ДСП України не може вести будь-якої контрольної діяльності з використанням документів щодо таких підприємств, установ та організацій. Робота ДСП України щодо таких суб'єктів потенційно може бути актуальною, оскільки через втрату архівів служб-попередниць може постраждати будь-який працівник, що працює або раніше працював на підконтрольній уряду України території. З огляду на це актуальним завданням є розробка нормативно-правової бази ДСП України щодо дій на випадок виникнення питань, пов'язаних із недоступністю архівів.

Дані в архівах органів Державної реєстрації актів цивільного стану зберігаються 75 років. До Державного реєстру актів цивільного стану громадян дані вносяться з 2008 року, і майже в усіх областях вони внесені з 1945 року по 2008 рік. Виключення становлять, зокрема, Донецька та Луганська області, в яких через початок збройного конфлікту у 2014 році не були завершені заплановані етапи черговості внесення даних до електронного реєстру: внесення даних з 1945 року по 1949 рік виконати не вдалося, тому саме цей пласт паперових документів потребує найскорішого доступу.

Відновлення записів цивільного стану не є новим явищем для України, це відбувається постійно і не лише під час збройного конфлікту. Причинами також можуть бути втрати документів через стихійні лиха, надзвичайні ситуації тощо. У випадку звернення осіб, яких торкнувся конфлікт, діють загальні правила відновлення.

З жовтня 2014 року органи ДРАЦС припинили здійснювати реєстрацію актів цивільного стану на непідконтрольній уряду України території Донецької та Луганської областей. Доступу до електронного реєстру на непідконтрольній уряду України території немає з 31 жовтня 2014 року. Загалом за майже сім років пра-

цівники органів ДРАЦС навчилися працювати без паперових архівів із непідконтрольної уряду України території.

Оскільки неможливо встановити чи підтвердити факт укладання або розірвання шлюбу на непідконтрольній уряду України території, на сьогодні є поширеним явищем укладення шлюбу на підконтрольній уряду України території жителями непідконтрольної уряду України території. Такі шлюби укладаються за одну добу, і такі особи повертаються назад. Для того, щоб розірвати шлюб, також необхідно прибути на підконтрольну уряду України територію.

Повернення архівів органів ДРАЦС з непідконтрольної уряду України території рано чи пізно стане необхідністю, оскільки бувають випадки, коли в електронних реєстрах зроблена помилка, яку можливо перевірити лише за наявності оригінала документа. Інші проблеми здебільшого вирішені.

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ



Важливим кроком у подоланні негативних наслідків відсутності доступу до значної частини судових справ і документів органів державної влади є процес взаємодії між цими органами. Так, Пенсійний фонд України та Державна міграційна служба України співпрацюють шляхом направлення офіційних запитів про інформацію з різних питань. Найбільш поширеним є запитування інформації в інших державних органах, що володіють відповідною інформацією (наприклад, в органи Державної податкової служби).

Розповсюджена також практика направлення запитів до суб'єктів господарювання, що можуть володіти відповідною інформацією. В окремих випадках можливе направлення запитів до нотаріальних контор, які зареєстровані на підконтрольній уряду України території.

ПФ України та ДМС України взаємодіють з відповідними відомствами іноземних держав з питань, що пов'язані з втратою документів на непідконтрольній уряду України території. Так, ПФ України може надавати інформацію щодо пенсійних

справ, паперові копії яких було втрачено на непідконтрольній уряду України території, на запит відповідних органів іноземної держави, в розпорядженні яких опинилася втрачена пенсійна справа. ДМС України взаємодіє з посольствами іноземних країн у питанні встановлення особистості іноземців та осіб без громадянства походженням з інших країн.

ДМС України співпрацює і з міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями в питаннях, пов'язаних із втратою архівів. Так, представники ДМС України взаємодіють з УВКБ ООН як у формі запитів інформації про статус певних осіб як біженців чи шукачів притулку, так і у формі нарад, на яких обговорюються шляхи розв'язання проблем, викликаних втратою архівів.

Державна служба України з питань праці взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, професійними спілками та відповідними органами іноземних держав, а також із підприємствами, установами й організаціями. Інформації про конкретні форми або приклади такої взаємодії не надано.

Окремо всім особам, що брали участь у дослідженні, ставилося питання про взаємодію з де-факто органами влади непідконтрольної уряду України території. Всі опитані особи повідомили, що така взаємодія не ведеться і вестися не може, оскільки будь-який виданий чи посвідчений такими де-факто органами влади «документ» є недійсним з точки зору законодавства України.

Серйозною проблемою під час судового розгляду справ осіб, що постраждали від збройного конфлікту, є отримання інформації суддями в разі відсутності і матеріалів справи, і можливості отримати будь-які підтверджуючі документи про той чи інший факт, оскільки відповідні документи знаходяться на непідконтрольній уряду України території. Ця перепона вирішується в рамках відновлення втраченого провадження, в рамках якого суд направляє необхідні запити на інформацію та наявні документи (копії) до державних органів. За умови, що суддя мав би доступ до баз даних держорганів, звідки формуються відповіді на запити, ця процедура відбувалася б швидше та якісніше, оскільки інформація, що міститься у відповіді, може бути неповною.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ДОСЛІДЖЕННЯ



У 2014 році працівники суду за власної ініціативи змогли вивезти на підконтрольну уряду України територію Донецької та Луганської областей незначну частину судових архівів і матеріалів справ. Невідомо, чи була б ситуація іншою, якби в 2014 році всі питання евакуації документів у разі збройного конфлікту та інші питання, пов'язані з цим, були врегульовані законодавчо. Водночас країна не була готова тоді до таких подій.

Згодом представники Тристоронньої контактної групи з мирного врегулювання конфлікту на Донбасі час від часу вивозили з непідконтрольної уряду України території Донецької та Луганської області засуджених разом із матеріалами кримінальних справ, а в двох випадках вивезено більше ста (всього) кримінальних справ окремо без засуджених. Процедура передачі засуджених з матеріалами кримінальних справ щодо них триває.

Відновлення матеріалів судових справ можливе лише в судовому порядку. Ця процедура проводилася доволі часто в 2014-2015 роках із поступовим зменшенням кількості її застосування у 2020 році. Тому можна вважати, що питання повернення матеріалів, що залишилися на непідконтрольній уряду України території, стоїть не так гостро. Водночас процедура відновлення кримінальних справ наразі призупинена. Зокрема, у Касаційному кримінальному суді в складі Верховного Суду наразі на розгляді перебуває 38 справ, паперові матеріали яких знаходяться на непідконтрольній уряду України території.

Певну інформацію в справах, у яких матеріали знаходяться на непідконтрольній уряду України території, суд може взяти з Єдиного державного реєстру судових рішень⁶ зі службовим доступом (версія з відкритими персональними даними сторін), куди внесені всі рішення починаючи з 2006 року. Це суттєво полегшує процедуру відновлення матеріалів справи та розгляду її по суті.

Іноді, у разі необхідності надання суду якихось документів у цивільному провадженні, сторони самостійно або через знайомих, родичів отримують копії документів на непідконтрольній уряду України території. Суди приймають ці документи через канцелярію, долучають їх до матеріалів справи, але не визнають

6 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15#Text>

доказами, беручи до відома лише інформацію з цих документів на підставі Намібійських винятків, та в сукупності з іншими матеріалами справи це приводить до можливості вирішити справу по суті.

Водночас, на думку окремих учасників дослідження, у деяких випадках повернення втрачених архівів не уявляється доцільним, оскільки ці документи неможливо буде використовувати для цілей документообігу через імовірність підробки. Більшість же учасників вважають, що наявність електронних баз даних попередила б виникнення більшості окреслених проблем.

В органах ДРАЦСу проблем за відсутності архівів, що залишилися на непідконтрольній уряду України території, майже немає. Існує незначна кількість звернень, що стосується описок у прізвищах, і тоді працівники ДРАЦСів перевіряють це за електронними базами. Однак, за необхідності, перевірити дані на підставі оригіналів паперових документів неможливо, тому ці питання відкладаються на невизначений час або вирішуються в судовому порядку. Представники ДРАЦСу наголошують на необхідності повного повернення архівів, особливо — за період 1941-1945 років, оскільки ці архіви не встигли оцифрувати.

Пенсійний фонд України розв'язав більшість проблем, пов'язаних із втратою архівів, завдяки електронній базі даних пенсійних справ, що ведеться з 2012 року. В окремих випадках необхідні відомості відновлювалися з використанням документів, що надавали громадяни, та відкритих баз даних. Безумовно позитивним є факт формування ПФ України з 2015 року повноцінних макетів пенсійних справ, що включають оцифровані копії всіх наявних у справі документів. Нерозв'язаними залишаються окремі питання, наприклад, щодо підтвердження трудового стажу особи в разі втрати трудової книжки чи внесення до неї недостовірних відомостей. Триває робота з вирішення цих питань.

У Державній міграційній службі України до 2015 року була відсутня електронна база даних. Робота з її створення ведеться. Втрачені документи відновлюються з використанням будь-яких правомірних джерел (документів, що надаються фізичними особами, баз даних держаних органів, судових рішень тощо). Проблемними питаннями є ідентифікація осіб, які проживають на непідконтрольній уряду України території, та звертаються до ДМС України з питання заміни паспорта, ідентифікація іноземців й осіб без громадянства, що проживають на непідконтрольній уряду України території, та реєстрація відомостей про місце проживання неповнолітніх осіб, що мешкають на непідконтрольній уряду України території.

У Державній службі України з питань праці відсутня системна робота з перепонами, викликаними втратою архівів служб-попередниць (Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці). Електронні бази відсутні. У практиці спостерігаються лише поодинокі проблеми, пов'язані із втратою архівів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ



1. Державні органи, які є об'єктом даного дослідження, заохочуються звернутися до міждержавних організацій, аби вони ініціювали перемовини із де-факто органами влади непідконтрольної уряду України території щодо доступу міжнародного персоналу (як об'єктивного та незаангажованого) до архівів на непідконтрольній уряду України території, їх сканування та передачі органам влади України з метою захисту прав осіб, що постраждали внаслідок збройного конфлікту.
2. Державні органи, які є об'єктом даного дослідження, заохочуються ініціювати питання початку перемовин про обмін документами державних органів, матеріалами судових справ і національних архівів на рівні гуманітарної групи Тристоронньої робочої групи з мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей, а також звернутися до Міністерства закордонних справ України з пропозицією включити це питання на обговорення та розпочати дипломатичні перемовини, тобто вивести питання на загальнодержавний рівень.
3. Державні органи, які є об'єктом цього дослідження, заохочуються звернутися до Верховної Ради України та Міністерства закордонних справ України щодо винесення питання доступу до архівів на непідконтрольній уряду України території до порядку денного Мінського процесу.
4. Верховному Суду варто створити дієвий механізм забезпечення єдності судової практики щодо предмета дослідження, де врахувати всі напрацьовані варіанти вирішення окреслених проблем.
5. Задля хоча б часткового розв'язання проблеми системі органів державної влади варто вирішити, які документи можна визнавати та в якому обсязі. Крім того, передбачити на законодавчому рівні, що визнання змісту окремих «документів», що походять від де-факто органів влади непідконтрольної уряду України території, не має своїм наслідком визнання законності цих утворень.
6. Знизити стандарт доведення у справах про встановлення фактів, якщо такі факти сталися на непідконтрольній уряду України території.

7. Створити законодавчі механізми доступу до архівів мешканцям і підконтрольній, і непідконтрольній уряду України території.
8. На законодавчому рівні надати судам доступ до електронних реєстрів та баз даних органів виконавчої влади для більш повного та швидкого отримання інформації у справах, що стосуються збройного конфлікту.
9. Запровадити спрощені позасудові (адміністративні) процедури розгляду документів, що підтверджують юридичні факти народження та смерті на непідконтрольній уряду України території.
10. Встановити, що витяг з Єдиного реєстру судових рішень є належною копією судового рішення. Це б прибрало зайву бюрократичну формальну вимогу надавати до суду копії завірених судових рішень.
11. Дослідити питання доступності матеріалів судових справ, які залишилися в експертних установах на непідконтрольній уряду України території.
12. Доповнити Порядок забезпечення евакуації, зберігання та знищення документів в умовах особливого періоду, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 17.10.2019 № 3194, положеннями щодо порядку прийняття рішення про евакуацію архівів. Такі зміни можуть бути внесені або в сам Порядок, або шляхом введення в нього відсилок до інших нормативно-правових актів, якими регламентується прийняття таких рішень. Також привести у відповідність до Порядку:
 - Типову інструкцію з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 року № 1242;
 - Правила роботи архівних підрозділів органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, затверджених Наказом Державного комітету архівів України № 16 від 16.03.2001 року;
 - Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджених Наказом Міністерства юстиції України № 1000/5 від 18.06.2015 року.

Крім того, необхідно передбачити матеріально-технічні можливості для організації евакуації архівів, зокрема визначити приміщення, в яких може бути організоване постійне або тимчасове зберігання евакуйованих архівів, транспортні засоби, що можуть бути використані для евакуації, призначити осіб, відповідальних за евакуацію архівів.

- 13.** Розширювати наявну практику переведення архівів державних органів та судових справ (включаючи поточні) в електронну форму та формувати повноцінні електронні справи, що включали б відскановані копії всіх документів, що містяться в паперових справах державних органів та в судових справах. Відскановані копії документів, що зберігаються в електронній базі даних державних органів, повинні бути, за необхідності, достатньою підставою для відновлення втраченої паперової копії документа. Розпочати потрібно як мінімум з тих установ, які перебувають у зоні ризику — уздовж «лінії зіткнення».
- 14.** Державній міграційній службі України рекомендується зробити своїм пріоритетом роботу з формування повноцінних електронних справ осіб, що звертаються до ДМС України, особливо іноземців та осіб без громадянства. Рекомендується максимально спростити процедури паспортизації осіб, що народилися на непідконтрольній уряду України території.
- 15.** Державній службі України з питань праці рекомендується звернути увагу на проблему, викликану втратою архівів Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці на непідконтрольній уряду України території, зокрема проаналізувати можливі проблемні питання, що можуть бути викликані втратою поточних та архівних документів. Рекомендується організувати роботу з переведення наявних поточних та архівних документів в електронну форму та створити відповідну електронну базу даних.

