

ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДІВ ТА ПРОКУРАТУРИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Лапкін А. В.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах гострої фази російсько-української війни, яка розпочалася 24 лютого 2022 р., у діяльності судів та прокуратури виникла низка проблем, пов'язаних з необхідністю перебування їх роботи задля продовження виконання конституційних функцій, поєднаного із забезпеченням відсічі збройній агресії проти України. Незважаючи на те, що Україна знаходиться в умовах збройного конфлікту ще з 2014 р., а також на те, що, за повідомленнями офіційних осіб, інформація про напад Російської Федерації була відома заздалегідь, фактична ситуація показала, що вітчизняні системи судустрою та прокуратури не були належним чином підготовлені до війни. Відповідно, після її початку вони функціонують не на підставі якихось заздалегідь розроблених чітких планів чи програм, а ситуативно реагуючи на ситуацію, що знижує їх ефективність. В цих умовах вказані проблеми набувають актуальності та потребують належного наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Загальні питання організації та діяльності судової влади і прокуратури було предметом наукових досліджень таких українських учених, як В. В. Городовенко, П. М. Каркач, М. І. Мичко, С. В. Прилуцький, М. В. Руденко, В. В. Сухонос, О. З. Хотинська-Нор, О. В. Щербанюк та ін. Особливості здійснення правосуддя, діяльності прокурорів та суддів в умовах воєнного стану розглядали у своїх наукових роботах А. Г. Каткова¹, О. В. Лазукова², Т. Є. Леоненко³, І. В. Рогатюк⁴, М. С. Туркот⁵ та ін.

¹ Каткова А. Г. Деякі питання здійснення досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 216-223.

² Лазукова О. В. Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2018. 263 с.

³ Леоненко Т. Є., Ус Л. О. Особливості дії Закону України «Про судустрой і статус суддів» в умовах воєнного, надзвичайного стану або в районі проведення антитерористичної операції. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 59-62.

⁴ Рогатюк І. В. Кримінальна процесуальна діяльність прокурора в особливому режимі досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або в районі проведення антитерористичної операції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 228-231.

⁵ Туркот М. С. Діяльність військового прокурора в умовах збройного конфлікту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 277-280.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на те, що окремі аспекти здійснення досудового розслідування та судового провадження, діяльності прокурорів та суддів в умовах воєнного стану вже були предметом наукових публікацій, однак вказана проблематика загалом досліджена недостатньо. В основному предметом наукового розгляду були особливості кримінального провадження в умовах воєнного стану, визначені Розділом IX¹ Кримінального процесуального кодексу України⁶. Однак практика воєнного стану зумовила необхідність внесення змін та доповнень у процесуальне законодавство. Загалом, зіткнення України з повномасштабною військовою агресією вимагає переосмислення підходів до організації та функціонування судової влади, прокуратури та інших державних органів. Це визначає необхідність подальших наукових розвідок з вказаної тематики.

Формулювання цілей (постановка завдання). Метою дослідження є окреслення кола проблем, які виникли у функціонуванні судової влади та прокуратури в умовах війни, та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Проблеми, з якими зіткнулися суди та органи прокуратури під час війни, є численними та різноманітними. Їх аналіз і узагальнення дозволяє, залежно від характеру, поділити ці проблеми на дві групи: організаційні та функціональні. Організаційні проблеми пов'язані із належним впорядкуванням систем судустрою та прокуратури, ефективним управлінням ними, вирішенням кадрових питань в середовищі прокурорського та суддівського корпусу. Натомість функціональні проблеми стосуються забезпечення злагодженого і безперебійного виконання судами та органами прокуратури покладених на них завдань та функцій, а також своєчасного, повного і всебічного здійснення суддями й прокурорами своїх службових обов'язків.

Передумовою для успішного розв'язання тих чи інших проблем, які детальніше будуть розкриті далі, є належне нормативне врегулювання питань організації та діяльності судів та прокуратури в умовах війни. Правове підґрунтя для цього складають положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ст. 26 якого присвячена правосуддю

⁶ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/t21>

в умовах воєнного стану та встановлює, що «правосуддя на території, на якій введено воєнний стан, здійснюється лише судами. На цій території діють суди, створені відповідно до Конституції України. Скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. У разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається». Таким чином, формально введення воєнного стану не позначається на здійсненні судочинства, а може передбачати лише зміну територіальної підсудності чи місцезнаходження судів.

Функціонуванню прокуратури в цьому Законі приділяється значно менше уваги, зокрема ст. 10 вказує на неприпустимість припинення її повноважень в умовах воєнного стану, а ч. 2 ст. 15 покладає на військові адміністрації населених пунктів на відповідній території повноваження із сприяння діяльності суду, органів прокуратури, а також заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території (п. п. 29, 30)⁷. Таким чином, будь-яких особливостей діяльності прокуратури в умовах воєнного стану цей Закон не встановлює, але вказує на необхідність тісної взаємодії з військовими адміністраціями.

Особливості реалізації повноважень прокуратури та судів у сфері кримінального провадження регламентуються Розділом Розділ IX-1 «Особливий режим досудового розслідування, судового розгляду в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції чи заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав проти України» Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК)⁸. Аналіз його положень показує, що вони присвячені переважно встановленню особливого режиму досудового розслідування, продовження строків тримання під вартою під час судового провадження, а також скасування запобіжного заходу. Таким чином, КПК України не передбачає специфіки судового розгляду під час війни. На жаль, особливості здійснення інших видів судочинства – цивільного, господарського та адміністративного – в умовах воєнного стану відповідними процесуальними кодексами (ЦПК, ГПК та КАС України) не регламентуються.

⁷ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁸ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

По-різному підходять до врегулювання цих питань і базові закони. Так, у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» регламентується порядок дій у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного стану (ч. 7 ст. 147), а також тимчасові повноваження Державної судової адміністрації України (далі – ДСА) та Голови Верховного Суду в період дії воєнного стану і за умови відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя (п. п. 55, 56 Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення»)⁹.

На відміну від нього, у Законі України «Про прокуратуру»¹⁰ відсутні будь-які положення щодо організації і діяльності прокуратури в умовах воєнного стану. Спроба врегулювати такі особливості була здійснена після початку війни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України», яким передбачалася можливість комплектування окремих прокуратур військовослужбовцями Збройних Сил України, які відряджаються для проходження військової служби до органів прокуратури, а також залучення органів прокуратури, що комплектуються військовослужбовцями, для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях¹¹. Цей Закон був прийнятий Верховною Радою України 01.04.2022, однак на нього було накладено вето Президентом України у зв'язку із концептуальними недоліками, зокрема через те, що він не узгоджувався із засадами діяльності та функціями прокуратури, визначеними Конституцією України, а також зі статусом прокурора, визначеним Законом України «Про прокуратуру»¹². Таким чином, проблема законодавчої регламентації особливостей функціонування прокуратури в умовах воєнного стану залишається нерозв'язаною.

Прогалини спостерігаються і на рівні відомчого врегулювання питань організації та діяльності прокуратури в умовах війни. Так, на сьогодні, принаймні у відкритому доступі, немає наказів Генерального прокурора, які б стосувалися цих питань. З цього можна зробити висновок, що особливості діяль-

⁹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

¹⁰ Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

¹¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України: проект Закону України № 7058 від 16.02.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39003>.

¹² Пропозиції Президента України до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України» № 7058 від 16.02.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39003>.

ності прокуратури в умовах воєнного стану загалом, а також такі специфічні питання, як функціонування прокуратури на тимчасово окупованих територіях, територіях ведення бойових дій, забезпечення безпеки персоналу та ін. вирішуються в прокуратурі не в нормативному порядку, а шляхом видання індивідуальних актів (вказівок, доручень або розпоряджень) керівництва Офісу Генерального прокурора з цих питань. Також можливим є їх врегулювання на локальному рівні. В умовах ієрархічної та суворо централізованої системи управління в органах прокуратури такий підхід може бути ефективним завдяки своїй гнучкості й оперативності. З іншого боку, він створює серйозні ризики правової невизначеності, різних практичних підходів та дезорганізації роботи на окремих територіях. Загалом можна вважати, що настільки важливі й актуальні питання повинні були б регулюватися окремим наказом Генерального прокурора як відомчим актом нормативного характеру, розрахованим на постійне застосування в умовах воєнного стану, завчасно доведеним до відома всіх працівників прокуратури.

Інший підхід спостерігається до відомчого врегулювання функціонування судів в умовах воєнного стану. Так, вже 24.02.2022 вищий орган суддівського самоврядування – Рада суддів України (далі – РСУ) розглянула питання щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні в умовах припинення повноважень ВРП та воєнного стану у зв'язку зі збройною агресією з боку РФ, за наслідками якого звернула увагу усіх судів України, що в умовах воєнного стану робота судів не може бути припинена, тобто не може бути обмежено конституційне право людини на судовий захист, а також анонсувала розробку рекомендацій судам щодо дій в умовах воєнної агресії РФ, Поряд з цим, з огляду на припинення повноважень Вищою радою правосуддя (далі – ВРП), своїм рішенням РСУ, з метою забезпечення сталого функціонування судової влади в Україні, звернулася до суб'єктів законодавчої ініціативи з пропозицією терміново внести законопроект та ухвалити закон, яким врегулювати питання реалізації повноважень ВРП у період припинення функціонування цього органу¹³. Через деякий час, 02.03.2022, РСУ оприлюднила Рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану, які були розіслані судам та в органи й установи системи правосуддя¹⁴. Рекомендації стосувалися порядку та факторів щодо визначення особливостей роботи судів,

встановлення відповідальних суб'єктів, режиму роботи працівників суду, підходів до розгляду судами справ та здійснення функцій слідчих суддів, зокрема в частині застосування запобіжних заходів, забезпечення участі у судових засіданнях їх учасників тощо. Майже одночасно з цим, 03.03.2022 Голова Касаційного кримінального суду Верховного Суду з метою забезпечення стабільного функціонування системи кримінальної юстиції на час відсічі збройної агресії і належного реагування на випадки вчинення кримінально каранних діянь у цих умовах видав Інформаційний лист «Щодо окремих питань здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану», в якому сформулював підхід до вирішення найбільш важливих процесуальних питань, які постають перед судами в умовах війни¹⁵. 04.03.2022 Голова Верховного Суду видав наказ, яким встановив у Верховному Суді особливий режим роботи й запровадив відповідні організаційні заходи¹⁶.

Таким чином, в межах судової влади було оперативно вжито необхідних заходів для вирішення нагальних питань її організації та функціонування в умовах війни. Варто відмітити провідну роль у цьому суддівського самоврядування в особі РСУ, що позитивно проявила себе, незважаючи на всі складнощі функціонування колегіального органу. Разом з тим, врегулювання важливих питань здійснення правосуддя в умовах воєнного стану відомчими актами не є формально правильним варіантом розв'язання цієї проблеми, оскільки суперечить приписам п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство, статус суддів. Крім того, це виходить за межі компетенції РСУ, яка, як орган суддівського самоврядування, відповідно до ст. 126 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», діє для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні. В свою чергу, до питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. Таким чином, питання особливостей судоустрою та судочинства в умовах воєнного стану повинні бути вирішені виключно законом. Участь РСУ у їх вирішенні можна розглядати як екстраординарний захід, зумовлений ситуацією, що склалася, а її рішення з цих питань – такими, що мають суто рекомендаційний характер.

¹³ Відбулося чергове засідання Ради суддів України. Розглянуто питання щодо забезпечення сталої діяльності судової влади. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/vidbulosa-cergove-zasidanna-radi-suddiv-ukraini-rozglanuto-pitanna-sodo-zabezpecenna-staloi-dialnosti-sudovoi-vladi>

¹⁴ Щодо роботи судів в умовах воєнного стану: рекомендації Ради суддів України від 24.02.2022. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/usim-sudam-ukraini-rsu-opublikovala-rekomendacii-sodo-rooti-sudiv-v-umovah-voennogo-stanu>

¹⁵ Щодо окремих питань здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану: Лист Голова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 03.03.2022 р. № 1/0/2-22. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSS00820?an=1>.

¹⁶ У Верховному Суді встановили особливий режим роботи. URL: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/231558-u-verkhovnomu-sudi-vstanovili-osobliviy-rezhim-roboti>.

Серед проблем судів та прокуратури в умовах воєнного стану організаційної групи передусім слід виокремити потребу забезпечення безпеки прокурорів та суддів, а також інших працівників прокуратури і суду. В умовах ведення проти України агресивної війни суди та прокуратури можуть виступати об'єктами нападів або ударів з боку ворога. Так, за даними заступника керівника Офісу Президента, за станом на кінець березня 2022 р. 32 приміщення судових установ зазнали критичних ушкоджень – вибиті вікна, відсутнє електропостачання, теплопостачання, пошкоджені стелі, внутрішні двері тощо. Три приміщення судів повністю зруйновані – Бородянський районний суд Київської області, Ізюмський міськрайонний суд Харківської області, Харківський апеляційний суд¹⁷. В цих умовах першочерговим завданням є забезпечення безпеки персоналу у поєднанні з продовженням реалізації конституційних функцій прокуратури і суду.

При цьому в цих органах спостерігається різний підхід до розв'язання цієї проблеми. Як вказувалося вище, питання безпеки прокурорів та інших працівників прокуратури в умовах війни належним чином не регламентується. Фактично, забезпечення власної безпеки покладається на самих прокурорів і може бути організоване керівниками органів прокуратури. За своїм бажанням і на власні кошти прокурори можуть самостійно придбавати засоби забезпечення особистої безпеки – бронежилети, каски та ін., облаштовувати місця укриття в будівлях прокуратур тощо.

Натомість в системі судової влади спостерігається більш уважне ставлення до цієї проблеми. Зокрема, згідно з наведеними вище рішеннями РСУ та Голови Верховного Суду, особливості роботи конкретних судів визначаються, виходячи з поточної ситуації у відповідному регіоні. Рішення про це ухвалюються зборами суддів (за можливості, включно із використанням будь-яких засобів зв'язку дистанційно), а за неможливості скликати і провести збори – головою суду або особою, що виконує його обов'язки. У разі загрози життю, здоров'ю та безпеці відвідувачів суду, працівників апарату суду, суддів оперативно приймаються рішення про тимчасове зупинення здійснення судочинства певним судом. Працівників, по можливості, слід перевести на дистанційну роботу, визначити мінімальну кількість осіб, які повинні знаходитися у приміщенні суду упродовж робочого дня, чітко розподілити між ними обов'язки, припинити проведення особистого прийому громадян керівництвом суду, а також обмежити допуск в судові засідання осіб, які не є учасниками судових засідань. Водночас в судах організується чергування суддів та працівників апаратів судів.

Досвід організації таких чергувань міг би бути корисним і для прокуратур, оскільки вихід на роботу всіх або більшості працівників того чи іншого органу прокуратури створює невиправдані ризики для всього колективу. Водночас, робота більшості прокурорів, як і суддів, може здійснюватися з безпечного місця дистанційно, за допомогою використання телекомунікаційних мереж. Подібні заходи сприяють мінімізації кількості працівників, які одночасно перебувають у приміщеннях суду та прокуратури, а також розосередженню суддів та прокурорів, що зменшує ризики зазнання відповідними колективами людських втрат, критичних для функціонування того чи іншого органу. В районах бойових дій важливо підтримувати діяльність органів прокуратури, однак при цьому має бути забезпечено евакуацію більшості її працівників, щоб досягти мінімально необхідного обсягу персоналу, потрібного для продовження роботи.

Заслужовує на увагу і проблема організації роботи судів та прокуратури в умовах воєнного стану. Загалом можна вважати, що робота судів та прокуратур залежить від того, яка ситуація склалась у місцевості, де вони знаходяться. Залежно від цього, можна виокремити три варіанти організації їх роботи: 1) зупинення діяльності судів та прокуратури; 2) обмеження роботи судів та прокуратури; 3) продовження функціонування судів та прокуратури у звичайному режимі.

Особливо проблемною є організація роботи судів та прокуратур на територіях, які знаходяться в зоні ведення бойових дій: на територіях Донецької, Житомирської, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Сумської, Харківської, Херсонської, Чернігівської областей. Окремі суди та органи прокуратури, зокрема ті, що знаходяться на територіях, непідконтрольних Україні, взагалі перестали функціонувати. Подібні випадки регламентує ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин, зокрема під час воєнного стану, може бути змінено територіальну підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, шляхом її передачі до суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду. У разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя такого повноваження воно здійснюється за розпорядженням Голови Верховного Суду. Відповідне рішення є також підставою для передачі усіх справ, які перебували на розгляді суду, територіальна підсудність якого змінюється. Зокрема, у зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя під час воєнного стану станом на 26 квітня 2022 р. було змінено територіальну підсудність 135 місце-

¹⁷ Як працює судова система України в умовах війни [інтерв'ю DW із заступником керівника Офісу президента Андрієм Смирновим]. URL: <https://www.dw.com/uk/yak-pratsiuiie-sudova-systema-ukrainy-v-umovakh-viiny/a-61294651>.

вого та апеляційного суду, що становило понад 20% від їх загальної кількості. Однак ця цифра постійно корегується: суди припиняють роботу у місцях, де спостерігається загострення воєнної обстановки, і відновлюють її на звільнених територіях України. Приміром, станом на 18 квітня 2022 р. таких судів було 141, тобто за вказаний період відновили свою територіальну підсудність 6 судів¹⁸. Щодо органів прокуратури відповідні рішення має приймати Генеральний прокурор, що впливає із його повноважень, передбачених Законом України «Про прокуратуру», зокрема організовувати діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначати межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій (п. 2 ч. 1 ст. 9) та ін. Водночас, підстави і порядок реалізації Генеральним прокурором цих повноважень належним чином не врегульовані.

Серйозними виявилися й кадрові проблеми прокуратури та судів в умовах війни. З одного боку, це було обумовлено евакуацією населення з районів ведення бойових дій, внаслідок чого частина суддів та прокурорів виїхала в інші місцевості, а певна кількість взагалі покинула територію України. Внаслідок цього у низці областей України спостерігається проблема нестачі суддів та прокурорів, що збільшується пропорційно до наближеності до зони бойових дій.

Питання щодо продовження роботи таких внутрішньо переміщених працівників вирішується по-різному. Так, прокурори продовжують роботу у тих прокуратурах, в межах територіальної юрисдикції яких вони опинилися, однак найбільша потреба у прокурорах існує саме в тих місцевостях, де мали місце різноманітні воєнні злочини, задля забезпечення фіксації і досудового розслідування останніх. Проте саме з цих місцевостей з початку війни відбувся найбільший відтік кадрів прокуратури.

Стосовно суддів та працівників апарату судів застосовується інший підхід – продовження їх роботи у дистанційному режимі. При цьому РСУ рекомендує визначити відповідальну особу, яка має забезпечити їх актуальний облік, з урахуванням визначеної форми роботи суду (дистанційної, тощо), а також щоденно збирати інформацію про фактичне місцезнаходження суддів та працівників апаратів судів, з'ясовувати причини відсутності на роботі або причини неможливості явки на роботу. У разі, якщо працівники судів та судді не можуть здійснювати свої повноваження, в тому числі дистанційно, їм пропонується подавати заяви про відпустку (в тому числі і за власний рахунок). Поряд з цим, до закінчення військового стану рекомендується незалежно від причин відсутності на роботі здійснювати табельювання роботи усіх працівників апаратів судів та

суддів з метою подальшої виплати їм заробітної плати та суддівської винагороди, а також уникати видачі наказів про звільнення, про відрахування зі штату суду за порушення трудової дисципліни, прогул. Таким чином, для суддів і працівників суду передбачається встановлення максимально гнучкого режиму роботи та певна лібералізація правил внутрішнього службового розпорядку.

Також слід урахувати, що значна кількість прокурорів та суддів вступила до Збройних Сил України або до територіальної оборони. Це наклалося на проблему «кадрового голоду» в судах та прокуратурі, яка спостерігалася станом на початок 2022 р. Так, значна кількість суддів вступила до Збройних Сил України (за станом на кінець березня було мобілізовано 32 судді та 131 працівник ДСА; вступили до територіальної оборони 23 судді та 47 працівників ДСА)¹⁹. Це наклалося на давню проблему незаповненості суддівського корпусу (за даними Вищої кваліфікаційної комісії суддів України кількість вакантних посад суддів станом на кінець 2021 року становила 2 068 з 7 304 або 28,3%²⁰). Задля того, щоб забезпечити контроль за чисельністю суддівського корпусу, здатного здійснювати правосуддя, РСУ рекомендує суддям та працівникам апаратів судів передавати інформацію про своє місцезнаходження, в тому числі й про вступ до сил територіальної оборони або лав Збройних сил України. Керівництву судів необхідно оперативно видавати накази про перебування працівників апаратів судів та суддів у відпустці, про проходження служби у складі добровольчого формування Сил територіальної оборони Збройних Сил України, про проходження служби в Збройних силах України тощо.

Щодо вступу до Збройних Сил України або тероборони прокурорів конкретні дані відсутні, однак кадрова проблема прокуратури також залишається гострою, зокрема за станом на 15–21 квітня 2022 року залишалися вакантними і тимчасово вакантними загалом 1404 посади, що становить 14% від граничної чисельності прокурорського корпусу у 10 000 прокурорів²¹. Задля розв'язання цієї проблеми законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України» пропонувалося комплектувати визначені наказом Генерального прокурора прокуратури вій-

¹⁸ ДСА України про здійснення правосуддя в умовах війни станом на 26 квітня 2022 року. URL: <https://court.gov.ua/press/news/1270552/>.

¹⁹ Як працює судова система України в умовах війни [інтерв'ю DW із заступником керівника Офісу президента Андрієм Смирновим]. URL: <https://www.dw.com/uk/yak-pratsiuie-sudova-systema-ukrainy-v-umovakh-viiny/a-61294651>.

²⁰ Стосовно звіту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за 2021 рік. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/stosovno-zvitu-vyshcheyi-kvalifikatsiynoyi-komisiyi-suddiv-ukrayiny-za-2021-rik>

²¹ Інформація про кількість вакантних та тимчасово вакантних посад прокурорів в органах прокуратури України (крім адміністративних) станом на 15–21 квітня 2022 року. URL: <https://kdkp.gov.ua/news/declaration/198>.

ськовослужбовцями Збройних Сил України, які відповідають установленим законом вимогам до прокурорів, а також залучення таких органів прокуратури для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. Особливості призиву на військову службу, відрядження до органів прокуратури, повернення з такого відрядження військовослужбовців мали визначатися спільним наказом Міністра оборони України та Генерального прокурора²². Такий підхід вочевидь мав на меті як забезпечити підвищення діяльності прокуратури у військовій сфері, так і розв'язати проблеми з мобілізацією прокурорів, а також необхідністю комплектування кадрового складу прокуратури в умовах воєнного стану. Однак, як вказувалося вище, він не отримав підтримки з боку Президента України.

Разом з тим, очевидно, що значна кількість вакантних та тимчасово вакантних посад може негативно впливати на ефективність діяльності судів та прокуратури в сучасних умовах. Крім того, внутрішнє переміщення суддів та прокурорів, що відбувається не централізовано, а виключно на власний розсуд і за допомогою індивідуальних можливостей цих осіб, створює диспропорційність кадрового потенціалу прокуратури та судів в різних регіонах. З огляду на це, необхідні механізми оперативного переведення суддів та прокурорів з одних органів до інших, а також їх відрядження з метою якомога більш мобільного переміщення в межах України, зумовленого службовою необхідністю.

Умови війни позначилися також на функціонуванні прокуратури й суду, викликавши низку проблем функціонального характеру. При цьому визначальними щодо їх діяльності залишаються приписи ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо неприпустимості припинення повноважень судів та органів прокуратури України. Разом з тим, організаційні проблеми, вказані вище, зумовлюють необхідність внесення істотних коректив до порядку функціонування цих органів.

В умовах воєнного стану переважна більшість судів обмежила своє функціонування розглядом лише невідкладних справ (взяття під варту, продовження строків тримання під вартою). Підставою для цього є п. 5 Рекомендацій РСУ щодо роботи судів в умовах воєнного стану, згідно з яким пропонувалося по можливості відкладати розгляд справ (за винятком невідкладних судових розглядів) та знімати їх з розгляду. Це обґрунтовувалося тим, що значна кількість учасників судових процесів не завжди мають змогу подати заяву про відкладення

розгляду справи через задіяння до функціонування критичної інфраструктури, вступ до лав Збройних сил України, територіальної оборони, добровольчих воєнних формувань та інших форм протидії збройної агресії проти України, або не можуть прибути в суд у зв'язку з небезпекою для життя. Одночасно рекомендувалося розглядати справи, які не є невідкладними, лише за наявності письмової згоди на це усіх учасників судового провадження. Таким чином, відкладення розгляду справ встановлювалося як «загальне правило» та презюмувалася згода з цим учасників судових процесів.

У разі передання підсудності до іншого суду у зв'язку із зміною територіальної підсудності в порядку ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судострій і статус суддів» передбачає утворення нового складу суду та розгляд справи з початку. Це веде до того, що строки розгляду справ суттєво затягуються. Також порушенню розумних строків сприяє розгляд воєнного стану як поважної причини для поновлення процесуальних строків. В сукупності все це фактично паралізувало роботу судів.

У зв'язку із цим слід звернути увагу, що відкладення розгляду справ, на відміну від зміни територіальної підсудності, прямо не пов'язується із обставиною, в якій працюють суди. Внаслідок цього до відкладення розгляду справ часто вдаються суди, які знаходяться у відносно безпечних умовах, що видається необґрунтованим. Тенденція до затягування війни змушує шукати можливості якомога більш повного відновлення здійснення правосуддя у державі задля захисту прав людини і забезпечення сталого функціонування правових інститутів. Зважаючи на це, критерії відкладення справ в умовах воєнного стану мають бути конкретизовані з тим, що воно розглядалося як виняток та застосовувалося лише у разі необхідності, зумовленої реальною загрозою безпеці суддів та/або учасників судового розгляду.

Найбільш перспективним варіантом розв'язання проблеми балансу забезпечення безпеки та здійснення правосуддя є застосування дистанційної форми розгляду справ. На це звертає увагу як РСУ, яка рекомендувала судам роз'яснювати громадянам можливість розгляду справ в режимі відеоконференції, так і Голова Касаційного кримінального суду Верховного Суду, який вказав, що якщо через об'єктивні обставини учасник кримінального провадження не може брати участь у засіданні в режимі відеоконференції зв'язку за допомогою технічних засобів, визначених КПК України, як виняток можна допускати участь такого учасника в режимі відеоконференції зв'язку за допомогою інших засобів, при цьому треба звернути увагу на роз'яснення такому учаснику його процесуальних прав та обов'язків (п. 7 Листа від 03.03.2022). Однак подібні рекомендації, хоча і є цілком слушними, однак не відповідають положенням процесуального зако-

²² Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення діяльності органів прокуратури в умовах збройної агресії проти України: проект Закону України № 7058 від 16.02.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39003>.

нодавства, що зумовлює необхідність внесення відповідних змін та доповнень до нього. Поряд з цим видається перспективним розширення практики письмового провадження в апеляційній та касаційній інстанціях за рішенням суду (на сьогодні за процесуальним законодавством для цього потрібна згода усіх учасників судового провадження).

На функціонування роботи судів і прокуратури в умовах воєнного стану впливають і особливості кримінального провадження в цей період. Так, особливий порядок кримінального провадження в умовах воєнного стану передбачає певний перерозподіл повноважень від слідчих суддів до прокурорів. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 615 КПК України, керівник відповідного органу прокуратури виконує низку повноважень слідчого судді у разі, якщо об'єктивна можливість виконання таких повноважень останнім у встановлені законом строки відсутня. Крім того, керівником відповідного органу прокуратури продовжується строк дії ухвали слідчого судді про тримання під вартою чи постанови прокурора про тримання під вартою (ч. 2 ст. 615 КПК України). Вочевидь, це покладає додаткове навантаження на керівника органу прокуратури та робить фігуру останнього ключовою для забезпечення здійснення досудового розслідування. Водночас, застосування при цьому законодавцем низки оціночних понять («об'єктивна можливість», «невідкладно за першої можливості» тощо) зумовлює практичні складнощі їх застосування, а тому потребує роз'яснення і конкретизації.

З іншого боку, спрощення процесуальних вимог щодо строків досудового розслідування дозволяє прокурорам зосереджувати увагу лише на найбільш важливих кримінальних провадженнях. В умовах, коли розгляд кримінальних та цивільних справ в судах фактично призупинений, та частина зусиль прокурорів, що стосувалася участі в судових процесах, фактично вивільнилася і може бути спрямована на посилення інших напрямів діяльності прокуратури, на яких бракує виконавців. Однак на практиці цьому може перешкоджати усталена спеціалізація прокурорів та бюрократизація структури

органів прокуратури, що не дозволяють гнучко перерозподіляти кадрові ресурси з одного функціонального напрямку на інший. Тому для забезпечення ефективного функціонування прокуратури в умовах воєнного стану необхідними є розробка всебічної програми дій і вжиття на її основі комплексу організаційно-управлінських заходів, спрямованих на максимально гнучке та оперативне використання ресурсів, тобто своєрідна «мобілізація» прокуратури.

Висновки

Під час війни суди та органи прокуратури зіткнулися зі значною кількістю різноманітних проблем, аналіз і узагальнення яких дозволяє поділити їх на дві групи: організаційні та функціональні. Організаційні проблеми пов'язані із належним впорядкуванням систем судоустрою та прокуратури, ефективним управлінням ними, вирішенням кадрових питань в середовищі прокурорського та суддівського корпусу. Натомість функціональні проблеми стосуються забезпечення злагодженого і безперервного виконання судами та органами прокуратури покладених на них завдань та функцій, а також своєчасного, повного і всебічного здійснення суддями й прокурорами своїх службових обов'язків. Передумовою для успішного розв'язання всіх цих проблем є належне нормативне врегулювання питань організації та діяльності судів та прокуратури в умовах війни, а також розробка всебічної програми дій і вжиття на її основі комплексу організаційно-управлінських заходів, спрямованих на максимально гнучке та оперативне використання ресурсів органів прокуратури та судів. При цьому в умовах війни необхідно забезпечити розумний баланс між завданнями забезпечення безпеки суддів, прокурорів, інших працівників, а також громадян – з одного боку, та продовженням якомога більш повного і належного здійснення суддями та прокурорами покладених на них конституційних функцій – з іншого боку. Цьому сприятиме впровадження у практику роботи прокуратури та судів дистанційного режиму роботи, спрощення механізмів переведення та відрядження прокурорів та суддів.

Інформація про автора:

Лапкін Андрій Васильович,

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри кримінальної юстиції

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

77, вул. Пушкінська, м. Харків, 61024, Україна

Information about the author:

Lapkin Andrii Vasylovych,

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of Criminal Justice

Yaroslav Mudryi National Law University

77, Pushkinska str., Kharkiv, 61024, Ukraine