

Микола ОНІЩУК: «Центральне місце в реформуванні правосуддя повинен займати суддя»

Сьогоднішній гість ЮВУ добре відомий нашим читачам. Це – Микола Оніщук, знаний громадський і політичний діяч, ректор Національної школи суддів України, доктор юридичних наук. А оскільки наша подальша розмова стосуватиметься судової реформи (її завершення – одне з домашніх завдань України від ЄС для вступу в Євросоюз) і місця в ній НШСУ, то фаховішого співрозмовника годі й шукати, бо ще з 1990-х років минулого століття Микола Васильович був причетний до розбудови вітчизняного судочинства, як і потому – в наступні роки. А підштовхнуло нас до цієї розмови інтерв'ю у Forbes заступника глави Офісу Президента України Андрія Смирнова, який у силу своїх службових повноважень опікується й питаннями судової реформи. З посиланням на Нацраду з відновлення України, він прокоментував очікувані зміни в системі правосуддя. Багато з його пропозицій ґрунтуються на Стратегії розвитку правосуддя та конституційної юстиції на 2021–2023 роки, затвердженої Указом Президента України (далі – Стратегія), до підготовки якої М. В. Оніщук як голова відповідної робочої групи (а потім як заступник) мав безпосереднє відношення.

Так от, у зазначеному інтерв'ю була висловлена низка контрверсійних пропозицій,

зокрема й стосовно НШСУ. Незважаючи на те, що нас цікавила насамперед тема майбутнього суддівської освіти в Україні, з огляду на дискусію, що розгорілася, Микола Васильович торкнувся значно ширшого кола очікуваних удосконалень у системі правосуддя. На його думку, саме стан справ у судовій системі буде визначальним при ухваленні рішення щодо приєднання України до ЄС. Ажже значно простіше ухвалити необхідні закони на виконання директив, або як їх ще називають «acquis communautaire», і значно складніше – дотриматися реальної, а не лише нормативної, відповідності всіх складових правосуддя усталеним практикам у країнах ЄС, особливо з огляду на те, що йдеться не тільки про досягнення відповідності стандартам ЄС у цій сфері, тобто виконання відповідних висновків і рекомендацій Консультативної Ради європейських суддів (далі – КРЕС), Венеційської комісії, Європейської хартії суддів, Бангалорських принципів, рішень Європейського суду з прав людини, а й подолання деформацій, накопичених як у самій системі правосуддя, так і навколо неї. Вігтак перед країною – законодавцем, політичним керівництвом, власне самою судовою системою стоять завдання непересічної ваги, які потребують не тільки напруженої праці усіх гілок влади, а й єдності суспільства на їх підтримку. Це стосується й діяльності НШСУ, адже сфера суддівської освіти – це місце, де професійно й морально-психологічно якраз і формується майбутній суддя.

Водночас для видання, як, можливо, і для наших читачів, було певним здивуванням дізнатися, що освітня аудиторія Національної школи суддів України сьогодні складається не лише із суддів (а їх близько 5 тисяч), а також із помічників суддів, секретарів судових засідань, працівників апаратів судів, інших категорій (це близько 20 тисяч), а ще працівників Служби судової охорони – усього понад 30 тисяч. НШСУ також є відповідальною за початкову підготовку майбутніх суддів та науково-методичне забезпечення ВККСУ, ВРП, судів, інших установ та організацій системи правосуддя. Про все це та інші наболілі питання з життя і перспектив НШСУ й піде мова в нашому сьогоднішньому спілкуванні з ректором Національної школи суддів України Миколою ОНІЩУКОМ.

Про судову реформу

— Миколо Васильовичу, Україна вже десятиліття реформує свою судову систему. Як цей процес виглядає сьогодні та наскільки він близький до завершення?

— Досвід вчить, що забезпечення високих стандартів правосуддя в державах перехідної демократії – це одне з найбільш «вузьких» і складних завдань суспільного розвитку цих країн. Причин тут декілька. Перша з них – прагнення політичних еліт попри задекларовану готовність забезпечувати незалежність судової влади, одночасно зберігати опосередкований контроль за процесами в системі правосуддя, особливо коли йдеться про чутливі для політичного і бізнес-істеблшменту сфери. По-друге, це невідповідність (розрив) між системою нормативного регулювання відносин щодо організації і здійснення правосуддя та практиками їх застосування.

Недаремно, за численними оцінками міжнародних експертів, нормативна модель системи правосуддя України традиційно посідає одне з кращих місць на Європейському континенті, але коли йдеться про аналіз відповідних практик їх застосування, то тут спостерігається суттєва відмінність.

Власне на пошук і вирішення вказаних, і не лише, проблем спрямована Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки (затверджена Указом Президента України Володимира Зеленського 11 червня 2021 року) (далі – Стратегія). Тож надалі я буду посилатися на цю Стратегію, оскільки вона вже ухвалена. Нині ця робота продовжується вже в рамках Національного плану відновлення України, зокрема в рамках робочої групи «Юстиція» і перебуває на «проектній» стадії. Цей документ, над розробкою якого майже 2 роки працювали найбільш авторитетні та фахові спеціалісти (включно з міжнародними експертами), наразі узагальнено визначає три основні напрямки подальшого удосконалення правосуддя.

Перший із них, можливо не по рівню значущості, – це створення дієвої системи позасудового та досудового розгляду спорів. Головними тут визначено запровадження медіації (закон уже прийнято) та процедур досудового розгляду спорів за участю судді. Попри ухвалення відповідних змін у процесуальне законодавство цей інститут «приживається» надто складно

й переважно використовується сторонами для відведення судді, а не врегулювання спору. З огляду на зазначене, можливо варто задіяти впровадження мирового судочинства як способу досудового врегулювання відповідно до приписів ст. 124 Конституції, частина 4 якої надає право законом впровадити обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору.

— Якщо можна, то розкажіть більш детально про це...

— Мирові суди могли б бути утворені в територіальних громадах, утримуватись за кошти місцевих бюджетів, обиратись населенням громад терміном на 5 років та здійснювати урегулювання спорів у порядку і спосіб, визначений законом.

До компетенції мирових суддів мав би бути внесений розгляд широкої категорії малозначущих спорів у цивільній, господарській, адміністративній юрисдикції та кримінальних проступків (щодо останнього потрібна додаткова дискусія). До речі, мирове судочинство – це ще й спосіб повернути до професійної діяльності суддів у відставці, оскільки віковий ценз тут не буде мати значення.

Наступний напрям судочинства – цифровізація, переведен-

ня значної частини правосуддя в електронну форму, і в цілому прискорене застосування електронних ресурсів в судочинстві як таких. Це вже очевидна вимога часу, яку потрібно практично впроваджувати, а не обговорювати. Низку позитивних рішень уже прийнято. Більше того, як відображено в проекті Національного плану відновлення, розділ «Юстиція», тут поставлені досить амбітні цілі – аж до використання «штучного інтелекту».

Третє – покращення доступу до правосуддя, яке має включати в себе широке коло як процесуальних удосконалень, так і залучення до відправлення правосуддя суддів у відставці, відхід від колегіального розгляду справ у судах першої інстанції, інших заходів процесуальної економії, використання аутсорсингу у процедурах добору суддів, розширення застосування письмових видів проваджень, запровадження інституту скарги на недотримання розумних строків розгляду справ та відповідних компенсаційних виплат і багато інших досить слушних пропозицій.

Окремий напрямок – створення нової системи територіальної організації місцевих судів

з урахуванням змін адміністративного устрою та утворення територіальних громад, що вже відбулось. Як відомо, ця робота свого часу була розпочата, але в силу як політичних причин, так і власне реалій сьогодення (війна), поки що не завершена.

— А що з «вічною» проблемою виконання рішень судів? Чи реально домогтися змін на краще у цій сфері?

— Головний інструмент для вирішення накопичених проблем із виконанням судових рішень – це закони, які мають зняти численні мораторії, тобто заборони, на виконання судових рішень, та припинення практик ухвалення популістичних рішень щодо надання пільг, доплат, преференцій тощо, виконати які уряд не спроможний. Ну й очевидно, варто підвищити відповідальність, і, насамперед, майнову, за невиконання рішень.

— Що Ви можете сказати про реформу Вищої кваліфікаційної ради суддів і Вищої ради юстиції?

— Тут швидше йдеться про заходи з посилення якості добору членів цих органів, які наділяються досить значними повноваженнями, що безпосередньо впливають як на доступ до професії судді та його кар'єру, включаючи дисциплінарну відповідальність. По суті йдеться про їх добросовісність, і цим сьогодні опікується Етична Рада та Конкурсна комісія з добору кандидатів у члени ВККСУ. Разом із тим не варто применшувати значення новітніх процедур добору за участі міжнародних експертів, але і не перебільшувати, оскільки вплив поганих практик на навіть заново сформовані органи суддівського врядування сам по собі нікуди не зникне, хоча швидше за все, й дещо ослабне.

Про Національну школу суддів України

— А тепер, якщо можна, давайте перейдемо до діяльності НШСУ в період воєнного часу. Наскільки вона змінилася?

— Не перебільшуючи, скажу, що вже з перших тижнів того, власне, шоку, в якому ми всі опинилися з початком війни, Національна школа суддів України розпочала проводити короткочасові заходи для суддів і працівників апаратів із тим, щоб задовольнити їх потреби, насамперед у міжсуддівському діалозі. Війна розкидала по країні суддів та їх сім'ї та працівників апаратів судів. У цих умовах виявилися надзвичайно витребуваними наші вебінари з питань організації роботи суддів в умовах воєнного стану, психологічної



підтримки суддів і працівників апаратів, новел кримінального і кримінально-процесуального законодавства, ухваленого вже в умовах воєнного стану, воєнних злочинів і міжнародного гуманітарного права тощо. Ми надали можливість спілкування з судьями Голові Верховного Суду, до якого перейшла значна частина повноважень ВПР, Раді суддів, голові ДСА та його заступнику. Активно долучилися до навчання психологи, голови апеляційних і місцевих судів, які обмінювалися досвідом організації роботи судів в умовах війни. Як не парадоксально, але інтенсивність та чисельність учасників таких тренінгів, семінарів та лекцій суттєво (з огляду на потреби) майже вдвічі перевищувало довоєнні показники.

— **Відомо, що в жовтні в Оттаві (Канада) відбудеться черговий саміт Міжнародної організації закладів суддівської освіти – ЮІТ, запрошення на який отримала й НШСУ. Ви плануєте брати участь у цьому заході?**

— Звісно. Більше того, нещодавно ректор НШСУ мав можливість виступити (хоч і онлайн) на засіданні Генеральної Асамблеї Мережі закладів суддівської освіти Європейського союзу в Парижі, в якій Україна (Національна школа суддів) має офіційний статус спостерігача. До речі, цей статус ми отримали одними з перших із країн – не членів ЄС. Фактором міжнародного визнання НШСУ є також і те, що в грудні 2019 р. школа у співпраці з Радою Європи та Департаментом виконання рішень Європейського Союзу з прав людини організувала й провела Міжнародну регіональну конференцію високого рівня «Захист прав людини через суддівську освіту: кращі практики та удосконалення стандартів», в якій взяли участь представники 15 суддівських шкіл із Західної та Східної Європи, Генерального директора

Домінуючою організаційною формою таких закладів є саме національні школи, в Болгарії і Вірменії – національні інститути юстиції. В Німеччині, Іспанії та Франції – національні суддівські школи, в Грузії – Вища школа юстиції.

А щодо обґрунтованості пропозицій, що з'являються останнім часом, то це мені складно коментувати, зокрема щодо мотивів.

До речі, в згаданому інтерв'ю обґрунтовується необхідність зазначеної вище трансформації вартісними показниками фінансування НШСУ. Зауважу, що для вирішення проблеми недостатності бюджетних коштів на утримання судів та установ і органів системи правосуддя існують інші – належні інструменти – скорочення чисельності, оптимізація структури установи тощо, до яких ми готові. Більше того, ми самостійно, з огляду на те, що країна перебуває в стані війни, ліквідували одне з наших регіональних відділень, провели скорочення штату майже на

хологічне тестування? Одних лише знань для отримання права на доступ до професії судді, очевидно, недостатньо. Відтак, ідеться про підготовку майбутнього судді до професії. Тут дійсно не принципово, коли саме така підготовка має відбутись. Важливо, щоб майбутній суддя отримав відповідні навички і вміння здійснювати правосуддя. Для цього, власне, й створюються системи початкової суддівської підготовки.

— **Свого часу доводилося чути про ідею об'єднання Національної школи суддів України та Тренінгового центру прокурорів. Що з цього приводу можна сказати?**

— Думаю, що вона так і лишилася просто ідеєю. Поясню, чому її реалізація неможлива, принаймні за нинішньої системи й організації діяльності суддів та прокуратури. Для реалізації такого концепту має бути створений єдиний орган для суддів і прокурорів щодо їх добору, оцінювання та призначення. Наразі такі органи функціонують нарізно –

речі, вона присутня й у вже вказаній Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, хоча і в загальній (без чітких контурів) формі з наголосом на проблематику єдності судової практики, – як головного завдання суду касаційної інстанції. Маємо визнати, що утворення Великої Палати Верховного Суду справило позитивний вплив на єдність судової практики, особливо з давно накопичених проблем правозастосування. Крім того, ВП ВС стала на перепоні низки корупційних рішень, і про це добре знають як в судовій системі, так і в суспільстві. Проте залишилася невирішеною проблема організаційної єдності Верховного Суду, яка, до того ж, ускладнюється паралельним існуванням (хоч і не діючого) ВСУ. Тому наразі дійсно є потреба в розробці та імплементації нової системи організаційної побудови ВС. В її основі – перетворення діючих касаційних судів у палати Верховного Суду та утворення

Водночас є й суб'єктивний фактор. Складається враження, що утримання системи правосуддя сьогодні є обтяжливою для уряду і це проблема суттєво поглибилася в умовах воєнного часу.

Крім того, вже певний час точаться дискусії, яка чисельність суддівського корпусу потрібна Україні. Зрозуміло, що параметри щодо кількості судових проваджень та працюючих суддів в умовах війни не можуть братися за стандарт (як відомо, понад 15% судів в Україні, з огляду на їх тимчасову окупацію, сьогодні не працюють).

Слід мати на увазі й те, що протягом останніх чотирьох років чисельність суддівського корпусу щорічно скорочується в середньому на 250 суддів і сьогодні досягла по суті критичної межі. Таким чином, природне (назвемо це так) скорочення суддівського корпусу на 1000 суддів відбувається кожні чотири роки, і якщо не вживати відповідних заходів щодо добору суддів та їх професійної підготовки, то в найближчі роки держава буде просто не в змозі забезпечити виконання однієї з основоположних функцій – забезпечення судового захисту прав, свобод і інтересів своїх громадян.

До того ж доводиться чути пропозиції, і що особливо вражає – від поважних представників суддівської спільноти, щодо недоцільності спеціальної професійної підготовки суддів. Допускаю, що не всі знайомі з вимогами і установленнями стандартів в цій сфері в країнах ЄС і Раді Європи. Так, Консультативна Рада Європейських суддів ще в 2003 році в своєму висновку № 4 прямо зазначила, що «важливо, щоб судді, відібрані після здобуття повної юридичної освіти, отримали **детальну, глибоку та всебічну підготовку** (виділено мною – М. О.), щоб мати можливість виконувати свої обов'язки належним чином». Не думаю, що на шляху до членства в ЄС це варто ігнорувати.

Водночас ми відкриті для обговорень щодо оптимізації такої підготовки, вибору найбільш прийнятних її форм і методів. Більше того, НШСУ підготувала відповідний проект закону щодо подолання дефіциту суддівських кадрів. Гадаю, що це може бути окремою темою для нашої розмови.

А закінчити наше інтерв'ю я хочу тезою, що центральне місце в системі подальшого реформування (удосконалення) правосуддя повинен займати суддя. Система, що опосередковує його діяльність, починаючи з доступу до суддівської професії, кар'єрного росту, відповідальності та власне відправлення правосуддя, якраз і має забезпечити ту якість неупередженого й справедливого судочинства, до якої ми всі прагнемо.

*Спілкувалася Федір ІЛІЮК,
спеціально для ЮВУ*



20 одиниць, не заповнюються існуючі вакансії, значна частина працівників школи ще й досі перебувають в режимі «вимушеного простоя».

— **У матеріалах згаданої Вами робочої групи «Юстиція» Нацради з відновлення України, з якими нам вдалося ознайомитися, йдеться про зміну системи доступу до суддівської професії і, зокрема, ліквідації добору суддів та заміни її на конкурс. Що можете сказати про цю новачку?**

— Насправді складовою існуючого механізму добору суддів якраз і є конкурс – спочатку конкурс при складанні відбіркового та кваліфікаційного іспитів (які, до речі, ми пропонуємо об'єднати), за результатами якого, власне, й здійснюється визначення його переможця. Різниця, як ми розуміємо, в тому, що пропонується одразу оголошувати конкурс на вакантну посаду в місцевому суді. Виглядає це, на перший погляд, привабливо, питання тільки в тому, стосовно яких осіб буде проводитися спецперевірка, співбесіда, пси-

ВККСУ для суддів і Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів – для прокурорів. Крім того, із системи підготовки в такій об'єднаній установі мають бути вилучені помічники суддів, секретарі судових засідань, працівники апаратів судів та служби судової охорони, для підготовки яких потрібно буде (як мінімум) створити ще один навчальний центр. І насамкінець, прокуратура за Конституцією входить у систему правосуддя, а не навпаки. Це означає, що Тренінговий центр може бути (за виконання умов, про які йшлося вище), приєднаний до НШСУ.

Про реорганізацію (реформу) Верховного Суду

— **Не може не запитати ще про одну пропозицію – це реформування Верховного Суду. Що тут передбачається і Ваше ставлення до цього?**

— Тема організації роботи Верховного Суду та забезпечення його організаційної єдності – одна з тих, що час від часу постає на порядку денному. До

для розгляду питань юрисдикційності спорів Сенату ВС (ad hoc) головувати на засіданнях має голова Верховного Суду.

Ну й насамкінець, можливо, варто наразі виконати і конституційний припис ст. 125 Конституції України щодо автономності адміністративних судів, тобто збереження Касаційного адміністративного суду як суду останньої інстанції в своїй юрисдикції.

— **Добре відомо, що вже декілька років, попри проблеми з дефіцитом суддівських кадрів, не здійснюється добір суддів і, відповідно, підготовка кандидатів на посаду судді. Проблема лише в тому, що не працює (точніше фактично відсутня) ВККСУ, чи є й інші, як говорять, «підводні камені»?**

— Звісно, тут існують об'єктивні причини – це відсутність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а саме вона за законом ухвалює відповідні рішення. Не були підтримані й ініціативи щодо передачі цих повноважень Вищій раді правосуддя, яка зрештою теж виявилася неповноважною.