

Микола Оніщук:

«Наше завдання «привити» судді відповідні навички і вміння відправлення правосуддя»



Близько місяця тому (6 червня) у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України відбувся брифінг, на якому члени комісії озвучили підсумки першого року роботи та назвали пріоритети своєї діяльності. Серед них два важливі конкурси, які минулоріч розпочала комісія – на зайняття 550-ти вакантних посад суддів в апеляційних судах та 25-ти вакантних посад суддів Вищого антикорупційного суду. Як було відзначено, для участі в конкурсі в апеляційні суди звернулося 2 076 кандидатів. За результатами перевірки поданих документів 1 840 претендентів допущено до участі в конкурсі. На сьогодні вже призначено кваліфікаційне оцінювання, визначено черговість його етапів, затверджено положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання кандидатів.

Відповідно до чинного Закону «Про судоустрій і статус суддів» (зі змінами, внесеними ЗУ № 3511-IX від 09.12.2023 р.) судді, які не мають досвіду суддівської роботи (і не проходили первинну спеціальну підготовку) повинні пройти початкову двомісячну підготовку в НШСУ, яка навіть у ці важкі воєнні роки не втратила темпів і якості надання освітніх послуг, а навпаки, спромоглася наростити інтенсивність навчальних заходів. А це вже привід для розмови з ректором Національної школи суддів України, доктором юридичних наук Миколою ОНИЩУКОМ. Тож починаємо наше інтерв'ю.

– Миколо Васильовичу, вже більше року як працює нова Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Як складаються стосунки НШСУ з ВККСУ?

– Проблемою діяльності багатьох державних інституцій в Україні та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, зокрема, є відсутність інституційної тяглості в їх діяльності. І це фактор, який може і, на жаль, впливає як на змістовні, так і комунікаційні складові їх функціонування. Водночас комісія стала заручником майже чотирирічної перерви в діяльності ВККСУ, що є однією з головних причин нинішнього кадрового голоду в судовій системі. Останнє проявилось в потребі майже одночасного проведення низки конкурсів як у місцеві, так і в апеляційні та вищі суди загальною чисельністю більше двох з половиною тисяч вакантних посад суддів, що само собою є очевидно надмірним навантаженням для комісії.

Окрім того, Вища кваліфікаційна комісія суддів України прийняла рішення новелізувати ряд процедур кваліфікаційного оцінювання, зокрема збільшити та відкрити тестову базу. До того ж, законодавець

(починаючи з 2025 року) запровадив ще один додатковий вид тестування – з історії української державності. На порядку денному й тести на когнітивність, що потребує для виконання цієї законодавчої вимоги залучення спеціалізованих організацій. Ми взаємодіємо з комісією і з багатьох інших питань, бо ще належить затвердити Програму та порядок початкової підготовки суддів, Методику проведення регулярного оцінювання суддів, забезпечити комісію інструментами екзамнувань при доборі суддів Вищого антикорупційного та Вищого адміністративного судів (створення останнього очікується), власне добору (найчисельнішого) суддів місцевих судів та спільного вирішення багатьох інших, важливих для судової системи завдань та очікуваних удосконалень.

– От якраз про вдосконалення судочинства давайте й поговоримо. Як відомо, Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства (далі – Стратегія) була ухвалена Президентом на 2021–2023 роки, сьогодні рік 2024-й...

– Так, Ви праві, хоча концепція необхідних трансформацій у судовій системі, яка була закладена в Стратегії, залишається актуальною і на сьогодні. Це – подальший розвиток альтернативних (досудових і позасудових) методів вирішення спорів, оскільки існуючу проблему кадрового дефіциту не вирішити лише шляхом механічного збільшення чисельності суддівського корпусу. Варто мати на увазі й те, що для уряду «вартість» системи правосуддя стає все більш обтяжливою. Мають також бути взяті до уваги й існуючі реальності щодо демографічної ситуації в країні, яка суттєво поглибилася в умовах війни, факту окупованих територій, де зупинено здійснення правосуддя українськими судами.

Наступний пріоритет – цифровізація судочинства, широке й активне використання допоміжних технологій насамперед електронних, включно з ШІ. Ситуація в цій царині попри все ще характеризується складнощами з впровадженням єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС), забезпеченням

судів інтернет-зв'язком, конфіденційністю інформаційних процесів, створенням якісних програмних продуктів. Очікує свого вирішення й створення нової мережі місцевих судів з урахуванням змін адміністративно-територіального устрою на рівні районів і громад. Є пілотні проекти щодо створення модельних судів у Закарпатській області й цей досвід варто було б поширити на всю країну. Суттєве скорочення чисельності місцевих загальних судів за досвідом країн, які це здійснювали, не є політично-популярним рішенням, але це вже нагальна необхідність. Без нової територіальної організації місцевих судів нам не обійтися.

– А апеляційні суди? Відомо про проекти щодо утворення одного апеляційного суду на область?

– Якою мірою це стосуватиметься судів апеляційного рівня, напевно сказати складно, адже до цього часу йшлося про суди першої інстанції. Тож ця дискусія ще попереду.

А щодо процесуальних змін. Час від часу, і ми це бачимо, в парламенті реєструються законопроекти, якими пропонуються ті чи інші процесуальні удосконалення в судочинстві, починаючи з розгляду справ суддями місцевих судів одноособово й закінчуючи запровадженням процесуального інституту розгляду колективних спорів (позовів), як одну із гарантій доступу до правосуддя.

У цьому контексті варто зазначити, що процесуальна реформа 2016–2017 років переважно була зорієнтована на «обслуговування» судоустрійних новел, обумовлених переходом до триланкової системи судоустрою. І в цьому плані вона позитивно вплинула на вирішення проблеми єдності судової практики, зокрема запровадження інституту зразкової справи, активної судової правотворчості Великої Палати Верховного Суду, унормування підстав касаційного оскарження тощо. Однак глибинних змін, зорієнтованих на подолання надмірної зарегульованості, розширення суддівської дискреції, активнішого впровадження нових процесуальних інститутів, як на мій погляд, не відбулося.

– Реанімаційний Пакет Реформ разом з іншими громадськими організаціями правового спрямування за підтримки USAID організує публічне обговорення теми мирового судочинства. Ви в своїх публічних виступах неодноразово наголошували на необхідності його



впровадження, як ефективного засобу альтернативного вирішення спорів...

– Так, ще починаючи з етапу підготовки Стратегії удосконалення правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки (я тоді був головою робочої групи) ідея необхідності впровадження мирового судочинства як суду громад, розглядалася як дієвий інструмент і, до певної міри – альтернатива вирішення існуючих проблем надмірного навантаження на суди та тривалості розгляду справ. Спроби його подолання лише через механічне збільшення чисельності суддівського корпусу, вже не кажучи про «обтяжливості» таких рішень для уряду, не відповідають сучасним уявленням щодо ролі досудових і позасудових механізмів у вирішенні суспільних суперечок. Зауважу, що доволі виразно проглядається залежність рівня розвитку суспільств й застосування альтернативних (досудових і позасудових) методів вирішення спорів.

Водночас треба відзначити, що в попередні та останні роки здійснено ряд кроків у цьому напрямку. Серед них – запровадження процесуального інституту розгляду спорів за участі судді, ухвалення Закону «Про медіацію», впровадження адміністративної апеляції як способу оскарження в позасудовому порядку рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Водночас, як свідчить реальність, це не змогло (з різних причин) кардинально вплинути на формування медіативної культури суспільства.

– То який же вихід із ситуації, що склалася?

– Використовувати потенціал обов'язкового досудового врегулювання спорів,

передбачений частиною 4 ст. 124 Конституції. Перекоаний, що це і є концепт впровадження мирового судочинства. Загалом же треба відзначити, що історично суд громад традиційно відігравав помітну роль у цій сфері. Тож, що називається, настав час поглянути на це як на практичну потребу й законодавчо закріпити таку форму залучення населення до відправлення правосуддя.

– І в який же спосіб це можна зробити? Як і хто обиратиме мирових суддів, якою буде їхня компетенція і якими Ви бачите процедурні аспекти діяльності цих суддів?

– Мирові судді мають обиратися населенням громад на 5-річний термін одночасно з обранням органів місцевого самоврядування. Претендувати на ці посади зможуть громадяни віком від 30 до 60 років. Наявність вищої юридичної освіти – не обов'язкова. Рішення мирового судді може бути оскаржене до місцевого загального суду, яке є остаточним. Підвідомчість – малозначущі спори й дрібні адміністративні правопорушення. Дисциплінарна відповідальність мирового судді – регламентний комітет органу місцевого самоврядування. Утримання – за рахунок місцевого бюджету. Процедури розгляду – спрощені, але мають бути безпосередньо передбачені законом.

– Пане ректоре, думається, що в зв'язку з набуттям Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу й національна система правосуддя має бути «дотягнута», так би мовити, до загальноновизначених стандартів ЄС.



– Так, саме стандартів, оскільки в сфері правосуддя, як відомо, немає власне актів ЄС – у формі законів, декретів тощо. Спадщину верховенства права в системі правосуддя формують рішення ЄСПЛ і Суду Справедливості, висновки Венеційської комісії, Консультативної ради європейських суддів, Європейської комісії з питань ефективності правосуддя, Європейської Хартії про статус суддів та інші акти так званого «м'якого права». Отож Україні потрібно буде не стільки ухвалювати нові законодавчі рішення (власне сама нормативна модель судоустрою й статусу суддів цілком співмірна з вимогами Європейського Союзу), а насамперед домогтися, щоб практики здійснення правосуддя, діяльності всіх суб'єктів суддівського врядування (включно із суб'єктами політичного процесу у випадках, коли вони задіяні в системі призначень суддів чи бюджетному процесі), добору суддів та кваліфікаційного оцінювання відповідали критеріям добросовісності. Власне саме з цих позицій і буде оцінюватися відповідність нашої системи правосуддя в ході оголошених двохсторонніх переговорів з країнами ЄС.

– А щодо суддівської освіти? Як виглядає сьогодні ця важлива складова суддівської діяльності та системи правосуддя в цілому?

– Як відомо, ще в 2018 році Національна школа суддів України з огляду на висновки експертів Ради Європи змогла створити систему навчання, яка відповідає європейським стандартам і сприяє підвищенню якості системи правосуддя. До того ж, Україна – одна з небагатьох країн колишнього срср, яка набула ста-

туса спостерігача в Європейській мережі суддівської освіти (EJTN). Крім нас туди входять лише Молдова і Грузія (переговори з останньою про членство в ЄС, як відомо, призупинено). Сьогодні ми тісно інтегровані в загальноєвропейський суддівський освітній простір. Особливо виразною ця співпраця стала з початку неспровокованої широкомасштабної агресії рф. Ідеться про численні навчальні заходи, організовані НШСУ спільно із суддівськими школами з Нідерландів, Франції, Італії, Болгарії. Це й навчальні візити українських суддів, які були експертно забезпечені та профінансовані в рамках проектів міжнародної технічної допомоги США (Програма USAID), Великої Британії, ЄС і КМЄС, Ради Європи, урядів Нідерландів та інших країн. В їх основі заходи суддівської освіти з тематики воєнних злочинів, відповідальності за злочини проти національної безпеки й оборони, колаборації, відшкодування шкоди, завданої агресором.

– Але ж до повноважень НШСУ, як мені відомо, окрім суддівської освіти, задля якої, власне, й створена школа, відноситься й науково-методичне забезпечення ВККСУ, ВРП та судів.

– Так, у силу обставин, пов'язаних із майже 4-річною відсутністю Вищої кваліфікаційної комісії суддів і, як наслідок, утворення значного дефіциту суддівських кадрів, пріоритетними для системи правосуддя наразі є заходи й рішення щодо добору суддів на численні вакантні місця в місцевих та апеляційних судах, особливо загальної юрисдикції. Такий добір, як відомо, однією зі складових передбачає кваліфікаційне оцінювання у формі екза-

менувань із загальних теоретичних знань права (тести) та виконання практичних завдань. Тож школі, як уже відмічалось, довелося в доволі стислі строки розробити та передати ВККСУ значну кількість тестів та практичних завдань (більше 13 тисяч). Здійснюється новелізація екзаменаційних інструментів для забезпечення добору суддів Київського окружного адміністративного суду, на черзі підготовка тестів для анонсованого створення Вищого адміністративного суду, добору суддів першої інстанції тощо. До всього цього варто додати й завершення кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді або в зв'язку з накладенням дисциплінарного стягнення.

– Як відомо, змінами до Закону «Про судоустрій і статус суддів» (набули чинності з 01.01.2023 р.) запроваджена початкова підготовка для новопризначених суддів, які не мають досвіду суддівської діяльності. Яка роль у цьому НШСУ? В чому відмінність цього нового навчання від спеціальної підготовки 2017–2018 років?

– Почну з того, що держава є відповідальною за фахову та професійну підготовку суддів, адже лише суд ухвалює рішення, які мають наслідком визнання особи винною та її покарання, захисту права власності, інших важливих майнових і немайнових прав, наприклад, батьківства. Тож особа, яка звернулася до суду, має бути впевнена в тому, що суддя (незалежно від його віку й стажу) професійно та неупереджено забезпечить справедливий розгляд її справи. Чи може це зробити суддя, який не має відповідних навиків та вміннь ведення судового процесу, навіть якщо теоретично він і досить добре підготовлений? Питання, що називається, – риторичне. Тож наше завдання – впродовж двомісячного навчання з початкової підготовки «привити» судді відповідні навички і вміння відправлення правосуддя. Це, до речі, пояснює чому наш заклад суддівської освіти має найменування «Національна школа суддів України», а не, скажімо, університет, інститут чи академія.

Взагалі повинен зазначити, що підготовка до вступу в ЄС – це завдання і для нас та всіх українських суддів, адже на порядку денному не так удосконалення форм і методів навчання (оскільки це те, що постійно має розвиватися), як вивчення права Європейського Союзу. Саме для цього НШСУ утворила Навчальну лабора-

торію з вивчення права ЄС, встановлює й розвиває стосунки з європейськими установами та організаціями, покликаними цьому сприяти, наприклад, Академією європейського права (ERA), яка опікується підвищенням обізнаності з права ЄС, надаючи професійним юристам навчання та форум для дебатів.

– Зі ЗМІ дізнався про прагнення пройти початкову підготовку суддями першої інстанції з числа тих, які нещодавно були призначені Президентом...

– Так, дійсно 22 судді пройдуть початкову (спеціальну) підготовку в НШСУ. В тому числі й ті 10 суддів, які проходять таку підготовку ще у вищих навчальних закладах у 2013 році. Цілоком зрозуміло, що більше ніж 10-річна перерва несе ризики кваліфікаційного характеру, не кажучи вже про відсутність у багатьох із цих суддів навиків та вмінь відправлення правосуддя. Тож НШСУ вжила необхідних заходів, що мають на меті (як відомо, щойно ці судді будуть приведені до присяги) розпочати й провести для них двомісячну початкову підготовку. Досвід такої роботи в нас є, тож сподіваємося, а точніше – впевнені, що це завдання буде виконане.

– Уже згадувалося в ході нашого спілкування про офіційний початок перемовин щодо членства України в Європейському Союзі. На Вашу думку, які пріоритетні завдання належить вирішити нашій країні, коли взяти, зокрема, кластер «Верховенство права та основоположні права і свободи» розділу 23 «Судова влада та основоположні права»?

– Позиція ЄС у цьому питанні послідовна і, як на мене, цілоком зрозуміла. По-перше, йдеться про заходи, що мають на меті посилити спроможність органів суддівського врядування забезпечити незалежність системи правосуддя, справедливості та прозорості процедури доступу до посад суддів та їх кар'єрного зростання та дисциплінарної відповідальності, зокрема шляхом створення Служби дисциплінарних інспекторів, процедури щодо якої нині розпочаті.

З іншого боку, йдеться про забезпечення належного суддівського контролю діяльності органів публічної влади через створення Вищого адміністративного суду, як суду першої інстанції, до компетенції якого будуть віднесені спори за участі центральних органів виконавчої влади та низки інших всеукраїнських владних суб'єктів (Національного бан-



ку, національних регуляторних органів, антимонопольного комітету тощо). В цьому ряду й кадрове наповнення Київського окружного адміністративного суду, створеного замість ОАСК.

Беззаперечно, що ЄС у цілому та країни-члени Союзу цікавитимуться законодавчими і практичними аспектами гарантій незалежності та ефективності діяльності Вищого антикорупційного суду, його кадровим, фінансовим і матеріально-технічним забезпеченням. Звісно, що у фокусі уваги будуть й усі інші важливі складові забезпечення верховенства права в судовій системі, але пріоритети тут очевидні. Це – єдність судової практики, проблема тривалості розгляду справ та невиконання рішень судів (справа ЄСПЛ «Бурмич проти України»).

Тож «домашніх завдань», як мовиться, чимало, хоча «реперні точки» як країна-кандидат у члени ЄС ми вже пройшли.

– Невиконання рішень судів – традиційно це розглядається як проблема системи правосуддя загалом. Наскільки це коректно?

– Цілоком слушне запитання. Так, існує певний зв'язок між якістю судового рішення, особливо його резолютивною частиною, та його виконаністю. Але досвід і статистика свідчать про інше – невиконаність рішень породила сама держава, а точніше законодавець (політичні сили, які мали більшість у парламенті), коли ухвалювали закони, ігноруючи їх співмірність із фінансовими й ресурсними можливостями країни. Це й численні до цього часу існуючі мораторії на стягнення в тій же енергетичній сфері, в цьому ж ряду й пільги та надбавки, пенсійні гарантії різним категоріям населення (як то «дітям війни», «чорнобильцям» та багато інших).

Тож потрібні, що називається, вольові політичні рішення, а вони, як зрозуміло, не є популярними.

– Це запитання ми додали до інтерв'ю пізніше. Уже коли верстався цей номер ЮВУ ВККСУ оприлюднила тести для проведення кваліфікаційного оцінювання суддів і кандидатів на посади суддів у рамках оголошених конкурсних процедур, а дещо раніше – тести для проведення кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді. Схоже на те, що в соціальних мережах розгортається дискусія щодо валідності тих чи інших тестових запитань і відповідей на них (ключі та дистрактори). Як Ви, пане ректоре, прокоментуєте цю ситуацію?

– Дуже коротко. Захист порушених суб'єктивних прав у процедурі кваліфікаційного оцінювання здійснюється в порядку, встановленому законом. НШСУ як розробник тестових баз наразі утримується від реагування на цю дискусію. Справа в тому, що тести, які будуть використані в процедурі кваліфікаційного оцінювання, генеруються ВККСУ безпосередньо перед кваліфікаційним іспитом і наразі неможливо передбачити, які саме з них будуть запропоновані конкурсантам. Крім того, відповідно до Положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту та методики оцінювання кандидатів учасникам іспиту буде запропоновано лише близько одного відсотка з понад 12 тисяч тестових завдань. Ну й нарешті варто пам'ятати, що дискусія – це завжди суб'єктивна оцінка й вона може бути до-
сить контраверсійною.

*Спілкувався Федір ІЛЛЮК,
ЮВУ*