

ОВСЯННІКОВА О. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.5:478
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.4.5>

СУДОВА РЕФОРМА В РЕСПУБЛІЦІ МОЛДОВА: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті проаналізовані питання проведення судової реформи в Республіці Молдова, акцентовано увагу на проблемах, з якими стикнулася країна під час реалізації вказаної реформи та перспективи їх вирішення. Проведення судової реформи в Республіці Молдова триває вже декілька років та на сьогоднішній день залишаються актуальними питання вдосконалення системи судоустрою країни, питання доброчесності та професіоналізму суддів, забезпечення доступності правосуддя та підвищення рівня довіри населення до судової влади. Особливої важливості ці питання набувають у зв'язку з перспективою вступу Республіки Молдова до Європейського Союзу.

Приділено увагу одному з основних напрямів судової реформи – оптимізації судової системи Республіки Молдова. Проаналізовані норми Закону № 76 «Про реорганізацію судових інстанцій» від 21 квітня 2016 року, яким розпочато процес реформування судових органів в країні. Наголошено, що вказаний Закон був прийнятий з метою забезпечення доступності правосуддя та незалежності судової системи, підвищення якості правосуддя та ефективності судової системи, створення умов для спеціалізації суддів, при цьому забезпечуючи рівномірний розподіл обсягу навантаження в судах Республіки, а також більш раціональне та ефективне використання бюджетних коштів, виділених на фінансування судової системи.

У статті аналізуються два етапи проведення реорганізації судових інстанцій, а саме: перший етап, який передбачав злиття діючих судів, та який тривав протягом трьох років та завершився 1 січня 2019 року; і другий етап, що передбачає об'єднання судів з визначенням єдиного місцезнаходження, і який триває досі та має завершитися до 31 грудня 2027 року.

Також визначаються основні проблеми, які виникли під час реорганізації судових інстанцій: збільшення обсягу роботи для деяких судових офісів, передусім суддівського навантаження; неможливість запровадити спеціалізацію суддів у повному обсязі; збільшення фінансових витрат на налагодження дієвої взаємодії між частинами (офісами) судів. Наголошується при цьому, що є всі можливості для вирішення вказаних проблем, зокрема, під час другого етапу реорганізації судових інстанцій, а саме – коли відбудеться об'єднання судових офісів. Це дозволить оптимізувати роботу судів шляхом унормування навантаження на суддів, створити дієву спеціалізацію суддів суду, а також заощадити кошти державного бюджету.

Ключові слова: *судова реформа, Республіка Молдова, судова система, оптимізація судової системи, реорганізація судових інстанцій, спеціалізація суддів, доступність правосуддя.*



Ovsiannikova O. O. Judicial reform in the Republic of Moldova: problems and prospects

The article analyzes the issues of the judicial reform in the Republic of Moldova, focusing on the problems faced by the country in the course of implementation of the said reform and the prospects for their solution. The judicial reform in the Republic of Moldova has been underway for several years and today the issues of improving the country's judicial system, the integrity and professionalism of judges, ensuring access to justice and increasing public confidence in the judiciary remain relevant. These issues are especially important considering the prospect of Moldova's accession to the European Union.

Attention is paid to one of the main aspects of the judicial reform – optimization of the judicial system of the Republic of Moldova. The author analyzes the provisions of Law No. 76 "On the Reorganization of Judicial Institutions" of April 21, 2016, which launched the process of reforming the judiciary in the country. It is emphasized that the said Law was adopted with the aim of ensuring access to justice and independence of the judiciary, improving the quality of justice and efficiency of the judiciary, creating conditions for specialization of judges, while ensuring an even distribution of the workload in the courts of the Republic, as well as more rational and efficient use of budget funds allocated for financing the judiciary.

The article analyzes two stages of the reorganization of courts, namely: the first stage, which involved the merging of existing courts, and which lasted for three years and ended on January 1, 2019; and the second stage, which involves the merging of courts with the determination of a single location, and which is still ongoing and is due to be completed by December 31, 2027.

The author also identifies the main problems that have arisen during the reorganization of courts: an increase in the volume of work for some court offices, primarily the judges' workload; inability to introduce judges' specialization in full; and an increase in financial costs for establishing effective interaction between parts (offices) of courts. It is emphasized that there is every opportunity to solve these problems, in particular, during the second stage of the reorganization of the courts, namely, when the court offices are merged. This will allow for optimization of the work of courts by normalizing the workload of judges, creating an effective specialization of court judges, and saving the state budget.

Key words: *judicial reform, Republic of Moldova, judicial system, optimization of the judicial system, reorganization of courts, specialization of judges, access to justice.*

Вступ. Проведення судової реформи в Республіці Молдова перебуває на порядку денному вже багато років, при цьому суттєвих позитивних результатів досягти досі не вдається. Обговоренню в різні роки підлягали і питання оптимізації судових органів, і переагестування діючих суддів, і створення нового суду – антикорупційного, і реформа Вищої ради магістратури, проте жоден із названих планових заходів не був в повній мірі реалізований. Тож спробуємо проаналізувати, що стає на заваді проведенню та завершенню дієвої та успішної судової реформи в Молдові. Аналіз вказаних питань є вкрай важливим, враховуючи, що Республіка Молдова, як і Україна, має великі перспективи вступу до Європейського Союзу, тому реформування судової системи та підвищення якості правосуддя, – це є одні з першочергових завдань, що стоять як перед Молдовою, так і перед Україною.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз одного з найважливіших напрямів судової реформи, а саме – оптимізація судової системи Республіки Молдова.

Результати дослідження. На початку з'ясуємо, який вигляд у загальних рисах має адміністративний поділ Республіки Молдова та як відповідно до нього розбудовується



судова система. Відповідно до Закону № 764 від 27.12.2001 року «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова» [1], територія Республіки Молдова в адміністративному відношенні підрозділяється на адміністративно-територіальні одиниці: сіла, міста, райони і автономне територіальне утворення Гагаузія. Відповідно до закону деякі міста можуть бути визнані муніципіями. Муніципій є населеним пунктом міського типу, що грає особливу роль в економічному, соціально-культурному, науковому, політичному і адміністративному житті країни і має важливі промислові і торгівельні структури, установи освіти, охорони здоров'я і культури. Статус муніципія надається містам Кишинів, Белць, Бендер, Кахул, Чадир-Лунга, Комрат, Єдінець, Хинчешть, Орхей, Сорока, Стрешень, Тираспіль, Унгень. Статус населених пунктів, які знаходяться на Лівобережжі Дністра, регулюється особливим законом.

Відповідно до адміністративної побудови країни судова система Республіки Молдова складається з трьох ланок: суди першого рівня, суди другого рівня та третій (вищий) рівень. Суди першого рівня є судами першої інстанції та спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, адміністративних справ і справ про неспроможність (банкруцтво). Також в судах першого рівня окремо існує спеціалізація суддів зі здійснення кримінального переслідування (в порівнянні – це слідчі судді в Україні). До реформи, про яку буде йти мова у статті, суди першого рівня перебували у кожному районному центрі та у кожному секторі муніципія Кишинів і їх налічувалось 44.

На другому рівні знаходяться апеляційні палати, які розглядають у першій інстанції кримінальні справи щодо злочинів, віднесених до її компетенції, а також апеляційні скарги на рішення, винесені судами у першій інстанції, а також касаційні скарги на рішення судів, які не підлягають оскарженню в апеляційному порядку. У Республіці Молдова діє п'ять апеляційних палат.

І третій рівень судової системи – це Вища судова палата, що розташована у столиці Республіки Молдова – місті Кишинів. Вища судова палата як касаційна інстанція розглядає касаційні скарги на судові рішення, прийняті у першій інстанції, справи, оскаржені у винятковому порядку, а також розглядає в першій інстанції кримінальні справи, за якими в ролі підзахисного виступає Президент країни. Вища судова палата має повноваження давати роз'яснення з питань судової практики щодо одноманітного застосування кримінального та кримінально-процесуального законодавства.

Перші кроки судової реформи в Республіці Молдова були пов'язані із реформуванням судів першого рівня і почалися з прийняттям Парламентом 21 квітня 2016 року Закону № 76 «Про реорганізацію судових інстанцій» (далі – Закон № 76) [2], і це був крок, обумовлений виконанням Фінансової угоди між Урядом Республіки Молдова та Європейським Союзом в рамках Програми підтримки реформи юстиції, що була підписана ще 14 червня 2013 року. Беручи до уваги національні та міжнародні рекомендації, а також використовуючи досвід та практику інших країн в галузі оптимізації судових органів, Закон № 76 ставив за мету, перш за все, забезпечення доступності правосуддя та незалежності судової системи, підвищення якості правосуддя та ефективності судової системи, створення умов для спеціалізації суддів, при цьому забезпечуючи рівномірний розподіл обсягу навантаження в судах Республіки, а також більш раціональне та ефективне використання бюджетних коштів, виділених на фінансування судової системи.

Закон № 76 передбачав низку суттєвих змін у функціонуванні судової системи Республіки Молдова. Так, передбачалася ліквідація двох судових інстанцій – Окружного комерційного суду та Військового суду, і ці суди припинили свою роботу з 1 квітня 2017 року. Але головний крок, який мав бути здійснений згідно з положеннями Закону № 76 – це об'єднання шляхом злиття судів перших інстанцій, таким чином перетворюючи 44 працюючі суди у 15 нових судів. Для того, щоб цей процес відбувся більш ефективно, передбачалось, щоб реорганізація проходила у два етапи: 1) перший етап – злиття судів – мав відбутися протягом трьох років та завершитися до 1 січня 2019 року; 2) і другий етап – об'єднання судів з визначенням єдиного місцезнаходження – досі триває та має завершитися до 31 грудня 2027 року.



Розглянемо більш детально вказані етапи реорганізації судових інстанцій та виокремимо ті проблеми, з якими довелося стикнутися при їх реалізації.

Говорячи про перший етап реорганізації судових інстанцій, варто зазначити, що він передбачав злиття судів, яких на 2016 рік налічувалося 44, у 15 судів. При цьому передбачалось, що створені внаслідок реорганізації суди, з адміністративної точки зору, можуть бути розміщені в різних адміністративних одиницях. Таким чином, новостворені суди мали мати так би мовити центральний суд та інші частини цього ж суду, але при цьому було збережене їхнє місцезнаходження в різних районах відповідного центрального суду даного округу. Іншими словами, для суддів цих судів та для громадян суттєво нічого не мало змінитись, бо розташування частин єдиного новоствореного суду залишилось там само. Однак передбачалось, що голова, заступник голови суду та начальник секретаріату суду мають знаходитись в його центральній частині, але при цьому в кожному офісі центрального суду розпорядженням голови суду був призначений суддя, відповідальний за організаційну діяльність кожного офісу суду.

Також було врегульовано питання щодо порядку подачі позовних заяв до судів. Оскільки на першому етапі реорганізації судової системи, як вже було зазначено, кожен з 15 судів мав декілька місцезнаходжень, було прийнято положення, відповідно до якого особи, які звертаються до суду, мають право подати заяву до будь-якого відділення суду, до компетенції якого входить розгляд заяви, за їх вибором. Це положення сприяло полегшенню доступності правосуддя для громадян, оскільки звільняло заявника від додаткових витрат як часу, так і фінансових витрат, обумовлених переміщенням у центральний офіс суду для подання позовної заяви. Але було й інше положення Закону, яке зводило нанівець всі спроби зберегти доступність правосуддя для громадян при реорганізації судів. Так, зазначимо, що для ведення діловодства та розподілу справ між суддями в Молдові запроваджена та діє Інтегрована програма управління судовими справами (ІПУС), за допомогою якої здійснюється реєстрація заяв, а після їх реєстрації позовні заяви розподіляються суддям у випадковому порядку (враховуючи критерії, які затверджувалися Вищою радою магістратури), що передбачає автоматичний розподіл заяв в ІПУС через комп'ютер без участі співробітників судів. Згідно з першою редакцією Закону № 76, всі позовні заяви мали реєструватися у програмі ІПУС центрального суду, незалежно від того, до якої частини заява була подана, і після цього відбувався автоматичний розподіл справ між всіма суддями всіх частин єдиного суду. Тож цілком вірогідною ставала ситуація, коли громадянин подав заяву до найближчої до себе частини суду, а розподілили її – до іншої частини, яка іноді могла розташовуватися на великій відстані від попередньої. Це положення було прийнято з метою унормування навантаження на всіх суддів, щоб всі судді єдиного суду, у всіх його частинах, розглядали приблизно однакову кількість справ. Але для громадян це було вкрай незручним. Саме тому для подолання вказаної неузгодженості 27 грудня 2016 року Пленум Вищої ради магістратури (орган суддівського самоврядування, створений для організації та функціонування судової системи, що служить гарантом незалежності судової влади [3]) ухвалив рішення доповнити Закон № 76 положенням, відповідно до якого передбачалось, що до створення умов для функціонування реорганізованих судів в єдиному офісі при реєстрації справ в ІПУС треба враховувати, до якої саме частини суду була подана позовна заява, та при розподілі справ відмічати суддів інших частин суду як несумісних, що має забезпечити застосування принципу випадкового розподілу справ тільки до суддів того офісу, до якого була подана заява. Отже, з прийняттям вказаних доповнень до Закону громадяни отримали можливість, як і раніше, звертатися до найближчого до себе офісу суду та бути впевненим, що розгляд справи буде там же і відбуватись. Тому для громадян перший період реорганізації судових інстанцій виявився майже невідчутним. Разом із тим, фіксувалися певні зловживання сторонами процесу своїм правом подання позовної заяви до будь-якого з судових офісів, що неодмінно призводило до збільшення обсягу роботи в окремих судових офісах (найбільше – в центральних), та зменшення обсягу роботи в інших офісах. При цьому, передбачається, що робоче навантаження на суддів зрівняється згодом, коли будуть створені єдині офіси судів та



система розподілу справ ШУС буде розподіляти справи рівномірно між всіма судьями суду в централізованому порядку.

Однією із задач, яка ставилася при прийнятті Закону № 76, було визначено створення умов для спеціалізації суддів. У Республіці Молдова, як і у багатьох країнах, і в Україні в тому числі, судді судів першої інстанції розглядали всі категорії справ: цивільні, адміністративні, кримінальні тощо. Загальновідомо, що спеціалізація суддів з розгляду однієї категорії справ позитивно впливає на якість правосуддя, дозволяє суддям більш фахово та швидко виносити судові рішення, що в решті решт сприяє підвищенню рівня довіри громадян до судової гілки влади. Але на першому етапі реалізації процесу реорганізації судових інстанцій із запровадженням спеціалізації суддів також виникли певні складнощі. Оскільки в більшості судів (мається на увазі частини суду, що залишилися в попередньому місцезнаходженні) продовжили працювати ті ж судді, то і чисельність суддів залишилась така ж сама. При цьому, мала місце ситуація, коли у більшості судів працювала відносно невелика кількість суддів (2–4 судді), що робило неможливим їх спеціалізацію. Тож в тих судових інстанціях, де працювала така мінімальна кількість суддів, зрозуміло, їх спеціалізація навіть по цивільним та кримінальним справам не могла бути реалізована, тому кожен суддя продовжив розглядати всі категорії справ.

Спеціалізація суддів при цьому була вдало реалізована у столиці Молдови – місті Кишинів, а також у містах Бельц, Орхей та Страшени. Тут спеціалізація стала можливою, тому що в судах цих міст працює відносно велика кількість суддів.

Наприклад, зазначимо, що вся територія муніципії Кишинів поділена на п'ять секторів: Центр, Буюкань, Ботаніка, Ришкань та Чокани. До прийняття Закону № 76 кожен із вказаних секторів мав свій суд першої інстанції. Але внаслідок проведення реформи всі суди були об'єднані в один суд – Центральний суд (Judecătoria Chişinău), при цьому, як зазначалось вище, на першому етапі реорганізації частини центрального суду продовжили діяти в тих же секторах. Варто вказати, що спеціалізація суддів була проведена шляхом надання кожній частині центрального суду Кишиніва права розглядати справи лише однієї категорії. Крім того, Вища рада магістратури ухвалила рішення, згідно з яким, у Центральному суді (Judecătoria Chişinău) судді, що спеціалізуються в певній галузі, повинні працювати в одному місці, іншими словами – в одному секторі. Таким чином, для того, щоб справи були рівномірно розподілені між судьями з точки зору обсягу роботи, у відділенні сектора Ботаніка, яке було визначено місцем знаходження центрального органу столичного суду, була визначена спеціалізація суддів з розгляду справ про неспроможність. В свою чергу у відділенні в секторі Буюкань судді спеціалізуються на кримінальних справах, у відділенні сектора Центр судді спеціалізуються на цивільних справах, у відділенні сектора Чокани судді спеціалізуються на розгляді справ про адміністративні правопорушення, а також здійснюють повноваження слідчих суддів, і у відділенні сектора Ришкань – судді спеціалізуються на адміністративних справах. Тому, якщо ви є, наприклад, стороною цивільної справи, вам треба буде звернутися у відділення Центру, а якщо йдеться про кримінальну справу – то у відділення Буюкань. Нині у відділеннях Центрального суду (Judecătoria Chişinău) розглядаються справи усіх типів [4].

Ще одним завданням проведення реорганізації судових інстанцій було оголошено більш раціональне та ефективне використання бюджетних коштів, виділених на фінансування судової системи. Але і в цьому напрямі виникли проблемні питання. По-перше, в рамках другого етапу оптимізації судових органів, до кінця 2027 року, як було зазначено, всі новостворені суди мають функціонувати в одному приміщенні, в одному офісі, без філіалів. Якщо на початку реорганізації суди мали декілька приміщень, то поступово, до 2027 року, має відбутися їх з'єднання. Для одних судів виникне потреба у будівництві нових приміщень, для інших – суттєвий ремонт існуючих центральних офісів. Бо на даний момент центральні офіси новостворених судів не мають достатньої площі для всіх нових працівників, а також для облаштування архівів, крім того в деяких центральних офісах відсутні спеціально облаштовані місця для арештованих осіб. Тому все це облаштування, будівництво,



ремонт будуть потребувати величезних витрат з державного бюджету, тому навряд можна говорити про заощадження та економію коштів. По-друге, поки суди розташовуються в різних приміщеннях, виникають складнощі і іншого характеру. Наприклад, одна з проблем пов'язана із тим, що голова новоутвореного суду перебуває у центральному офісі. А зважаючи на те, що до повноважень голови суду входить підписання різних супроводжувальних листів, інших документів, які може підписати тільки голова суду, розгляд скарг громадян, проведення зборів суддів тощо, голові суду доводиться їхати для цього з центрального офісу до різних частин суду, які інколи можуть розташовуватися на відстані близько 80 км. У зв'язку із цим виникають додаткові витрати як фінансів (наприклад, паливо), так і часу. Також інколи відвідувати частини суду мають головний бухгалтер, секретар суду тощо. Але це питання також вирішиться при об'єднанні всіх офісів суду в одному приміщенні.

Висновки. Проаналізувавши положення Закону № 76 «Про реорганізацію судових інстанцій» зазначимо, що для того, щоб уникнути різкого переходу з одного організаційного порядку функціонування судів на інший, цілком виправдано було запровадження двох етапів реорганізації: 1) перший етап – злиття судів – завершився до 1 січня 2019 року; 2) і другий етап – об'єднання судів з визначенням єдиного місцезнаходження – досі триває та має завершитися до 31 грудня 2027 року. При цьому, на першому етапі реформи виникли ряд труднощів: збільшення обсягу роботи для деяких судових офісів, передусім суддівського навантаження, неможливість запровадити спеціалізацію суддів у повному обсязі, збільшення фінансових витрат на налагодження дієвої взаємодії між частинами (офісами) судів. Однак, маємо надію, що всі ці проблеми, або принаймні їх частина, зможуть бути вирішені в момент другого етапу реорганізації, а саме – коли відбудеться об'єднання судових офісів. Це дозволить оптимізувати роботу судів шляхом унормування навантаження на суддів через рівномірний розподіл справ між всіма судьями суду у системі ППСУ, створити дієву спеціалізацію суддів суду, а також заощадити кошти державного бюджету, бо не буде потреби фінансувати частини центральних офісів судів. Але, треба при цьому розуміти, що створення єдиних судів вплине на доступність правосуддя для населення, і це є чи не найвагомішою прогалиною проведення судової реформи.

Список використаних джерел:

1. Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: LEGE Nr. 764 din 27-12-2001. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=62953&lang=ro
2. Cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești: LEGE Nr. 76 din 21-04-2016. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=97419&lang=ro
3. Cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii: LEGE Nr. 947 din 19-07-1996. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=64129&lang=ro
4. Sediile Judecătoriei Chișinău, specializate. Cum sunt repartizați judecătorii. 4 January 2019. URL: <https://www.justitietransparenta.md/sediile-judecatoriei-chisinau-specializate-cum-sunt-repartizati-judecatorii/>

