

АКТУАЛЬНОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЮСТИЦИИ

Дука Тудор - адвокат, г. Яссы, Румыния
Тарлев Дмитрий - ассистент судьи в Высшей судебной палате Республики Молдова

CZU 340.05

Авторы освещают свою точку зрения на основные направления реформирования юстиции Республики Молдова, состояние которой оставляет желать много лучшего.

Авторы полагают, что реформирование юстиции невозможно без существенного изменения законов, регулирующих порядок рассмотрения судебными инстанциями гражданских и уголовных дел, а также законов, регулирующих исполнительное производство и деятельность адвокатов, нотариусов и судебных исполнителей.

Авторы обращают внимание на отдельные нормы Гражданского процессуального кодекса Республики Молдова и Исполнительного кодекса Республики Молдова, препятствующие свободному доступу к правосудию и создающие благоприятные условия для коррупции судей, судебных исполнителей и прокуроров.

Ключевые слова: реформирование юстиции, судебная инстанция, исполнительное производство, судебный исполнитель, судья, прокурор, адвокат.

Autorii subliniază punctul lor de vedere pe principalele direcții ale reformei justiției a Republicii Moldova, a cărei stare lasă mult de dorit.

Autorii consideră că reforma justiției este imposibilă fără o schimbare semnificativă a legilor care reglementează procedura de examinare de către instanțe a cauzelor civile și penale, precum și a legilor care reglementează procedurile de executare și activitățile avocaților, notarilor și executorilor judecătorești.

Autorii atrag atenția asupra unor prevederi ale Codului de Procedură Civilă al Republicii Moldova și ale Codului Executiv al Republicii Moldova, care împiedică accesul liber la justiție și creează condiții favorabile pentru corupția judecătorilor, executorilor judecătorești și procurorilor.

Cuvinte cheie: reformarea justiției, instanța judecătorească, procedurile de executare, executor judecătoresc, judecător, procuror, avocat.

The author highlights his point of view on the main directions of the reform of the justice of the Republic of Moldova, the state of which leaves much to be desired.

The author believes that the reform of justice is impossible without a significant change in the laws governing the procedure for consideration by the courts of civil and criminal cases, as well as laws regulating the enforcement proceedings and activities of lawyers, notaries and bailiffs

The author draws attention to certain provisions of the Civil Procedure Code of the Republic of Moldova and the Executive Code of the Republic of Moldova, which impede free access to justice and create favorable conditions for corruption of judges, bailiffs and prosecutors.

Keywords: justice reform, judicial instance, enforcement proceedings, bailiff, judge, prosecutor, lawyer.

Актуальность темы обусловлена высоким уровнем коррупции и правового нигилизма и недоверия большинства населения Республики Молдова к органам власти.

Проводимые реформы юстиции Республики Молдова свелись в основном к повышению заработной платы судьям, прокурорам и полицейским и к косметическим изменениям законодательства. Несмотря на солидные денежные затраты на реформы юстиции уровень коррупции судей, прокуроров и полицейских, к сожалению, не снизился.

Изложение основного материала. Законом РМ № 231 от 25 ноября 2011 года Парламент РМ утвердил Стратегию реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы, общей целью которой является построение доступного, эффективного, независимого, прозрачного, профессионального и социально ответственного сектора юстиции, соответствующего европейским стандартам, обеспечивающего верховенство закона и соблюдение прав человека, содействующего укреплению доверия общества к правосудию[1].

В соответствии с законом РМ № 231 от 25 ноября 2011 года и планом действий по реализации Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы, утвержденным постановлением Парламента РМ № 6 от 16 февраля 2012 года, Парламент РМ принял закон РМ № 122 от 3 июля 2014 года «Об утверждении Концепции реформы Прокуратуры»[2].

Главными направлениями реформирования юстиции являются реформирование судебной системы и реформирование органов Прокуратуры.

В законе РМ «Об утверждении Концепции реформы Прокуратуры» подчеркивается, что принятие Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы обусловлено, в частности, наличием множества проблем в деятельности системы органов Прокуратуры. В результате установлена необходимость осуществления мер, направленных на:

а) повышение процессуальной независимости прокуроров;

б) обеспечение специализации прокуроров по специальным делам и рассмотрение

целесообразности функционирования специализированных прокуратур;

с) закрепление точной компетенции Прокуратуры;

д) усиление и уточнение полномочий Прокуратуры в сфере уголовного правосудия;

е) установление четких и прозрачных критериев и процедур отбора, назначения и продвижения прокуроров;

ф) пересмотр порядка назначения Генерального прокурора, усиление его полномочий по реализации политики государства в области уголовного преследования и обеспечение единообразной практики принятия законных решений в рамках уголовного процесса;

г) пересмотр правил, касающихся ответственности прокуроров;

h) укрепление потенциала Высшего совета прокуроров.

Необходимость реформирования Прокуратуры Республики Молдова обусловлена как недостатками законодательства, регулирующего деятельность Прокуратуры, так и невысоким уровнем авторитета Прокуратуры.

В пункте 2 Концепции реформы Прокуратуры, утвержденной законом РМ № 122 от 3 июля 2014 года, указано: «В Оценочном докладе о Высшем совете прокуроров, подготовленном ОБСЕ в 2009 году, отмечалось, что, несмотря на то, что большинство прокуроров системы органов Прокуратуры Республики Молдова работает много и предано своему делу, все же существует проблема имиджа Прокуратуры».

Ещё в 2009 году «Инициатива за верховенство закона» Ассоциации американских адвокатов (ABA ROLI) отмечала в одном из своих докладов: «Общественность мало верит в то, что Прокуратура политически способна расследовать и уголовно преследовать нарушения прав человека и преступления, совершенные должностными лицами». Проведенный в 2009 году Фондом Сороса в Молдове опрос общественного мнения показал, что менее половины опрошенных молдаван согласны с тем, что Прокуратура предъявляет обоснованные и правильные обвинения. Лишь 45 % респондентов согласились с утверждением,

что прокуроры предъявляют обоснованные обвинения». [3]

К сожалению, несмотря на проведенные реформы, уровень доверия граждан Республики Молдова к органам Прокуратуры не повысился, а, наоборот, снизился.

Согласно закону РМ № 122 от 3 июля 2014 года «Об утверждении Концепции реформы Прокуратуры» Концепция реформы Прокуратуры основывается на следующих принципах и целях:

- установление стандартов европейских стран/Европейского Сообщества в организации и деятельности системы органов Прокуратуры;
- укрепление мер стратегического планирования в организации, координации и осуществлении деятельности Прокуратуры;
- исключение из сферы компетенции прокурора некоторых видов деятельности, не связанных с уголовным судопроизводством;
- уточнение компетенций прокурора в уголовном судопроизводстве и точное определение отношений прокурора как субъекта, играющего первостепенную роль в уголовном процессе, и органов уголовного преследования;
- специализация прокуроров;
- обеспечение индивидуализации процесса принятия решений прокурором и искоренение практики подписания актов прокурора вторым лицом;
- сокращение числа вышестоящих прокуроров;
- существенное сокращение повторных проверок законности процессуальных актов в Прокуратуре;
- равноправное и справедливое распределение объема работы между прокурорами;
- рациональное выделение бюджетных средств для деятельности Прокуратуры и органов самоуправления прокуроров.

Реформа Прокуратуры выразилась в основном в повышении заработной платы прокурорам и к принятию закона РМ «О Прокуратуре» № 3 от 25.02.2016 года.

С вступлением в силу закона РМ «О Прокуратуре» № 3 от 25.02.2016 года утратил силу закон РМ «О Прокуратуре» от 25.12.2008 года № 294-XVI.

В результате реформ Прокуратуры доверие большинства граждан к Прокуратуре не повысилось.

Отдельные прокуроры были привлечены к уголовной ответственности. В средствах массовой информации неоднократно сообщалось, что отдельные прокуроры имеют недвижимое имущество, стоимость которого превышает их легальные доходы. Однако никаких мер по этим сообщениям органами по борьбе с коррупцией не было принято.

Закон РМ «О Прокуратуре» № 3 от 25.02.2006 года предусматривает дисциплинарную ответственность, а также материальную ответственность прокуроров.

В соответствии со ст. 36 закона РМ «О Прокуратуре» дисциплинарное производство может применяться в отношении действующих прокуроров и прокуроров, которые прекратили служебные отношения.

Прокуроры привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарные нарушения, предусмотренные ст. 38 закона РМ «О Прокуратуре».

Статья 53 закона РМ «О Прокуратуре» предусматривает материальную ответственность за ущерб, причиненный незаконными действиями прокуратуры.

Согласно части (1) ст. 53 закона РМ «О Прокуратуре» государство несет материальную ответственность за вред, причиненный действиями прокурора, находящегося при исполнении должности, в соответствии с законом «О порядке возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями органов уголовного преследования, прокуратуры и судебных инстанций» № 1545-XIII от 25 февраля 1998 года.

Согласно части (2) ст. 53 этого закона в целях возмещения вреда, причиненного действиями прокурора, находящегося при исполнении должности, лицо вправе подать иск только против государства в лице Министерства юстиции.

Материальная ответственность прокуроров за ущерб, причиненный их незаконными действиями, установлена частью (3) ст. 53 закона РМ «О Прокуратуре» № 3 от 25.02.2006 года, согласно которой прокурор несет ма-

материальную ответственность лишь в случае установления судебным решением его виновности в незаконных действиях, квалифицируемых как преступление.

Согласно части (4) ст. 53 этого закона срок исковой давности в предусмотренных настоящей статьей случаях – три года со дня возникновения права, если законом не предусмотрены иные сроки.

Вывод. По нашему мнению, материальная ответственность прокуроров должна быть регламентирована более подробно. Следует принять закон «О материальной ответственности прокуроров», в котором должны быть указаны основания, условия и порядок привлечения прокуроров к материальной ответственности, полной или ограниченной.

В реформировании нуждаются, в первую очередь, законы, регулирующие деятельность судебных инстанций по рассмотрению гражданских дел и деятельность Высшего совета магистратуры.

Основной недостаток этих законов и подзаконных нормативных актов – отсутствие эффективного механизма привлечения судей к дисциплинарной и к уголовной ответственности, что позволяет отдельным судьям безнаказанно нарушать законы, что способствует росту правового нигилизма и снижению доверия большинства населения к судьям.

Гражданский процессуальный кодекс Республики Молдова (далее – ГПК РМ) № 225-XV от 30.05.2003 года [4] содержит нормы, препятствующие реализации права на свободный доступ к правосудию и права на справедливое судебное разбирательство в разумный срок. По нашему мнению, в изменении нуждаются часть (1) ст. 167, часть (1) ст. 171, ст. 236, 272, 433, 444 ГПК РМ.

Согласно части (1) ст. 167 ГПК РМ к исковому заявлению прилагаются:

а) копии исковых заявлений и письменных доказательств, удостоверенные стороной под собственную ответственность, по числу участвующих в деле ответчиков и третьих лиц, если они у них отсутствуют, и ряд копий для судебной инстанции. Копии сертифицируются стороной на соответствие оригиналу.

Если письменные доказательства и исковое заявление составлены на иностранном языке, судебная инстанция распоряжается о представлении их в переводе в установленном законом порядке;

а¹) копия удостоверения личности истца – физического лица;

б) документы, подтверждающие уплату государственной пошлины;

с) документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свое требование, копии этих документов для ответчиков и третьих лиц, если они у них отсутствуют;

д) документы, подтверждающие соблюдение досудебного порядка разрешения спора, если таковой установлен законом или предусмотрен договором сторон;

е) документ, удостоверяющий полномочия представителя.

Предложение. По нашему мнению, пункт а¹) части (1) ст. 167 ГПК РМ следует исключить, чтобы предотвратить разглашение персональных данных.

Согласно части (1) ст. 171 ГПК РМ судья, установив, что заявление подано в суд без соблюдения требований, изложенных в ст. 166 и пунктах а), б), с) и е) части (1) ст. 167, в пятидневный срок со дня его распределения выносит определение об оставлении заявления без движения, сообщает о факте нарушения заявителю и предоставляет ему разумный срок для исправления недостатков.

Вывод. По нашему мнению, часть (1) ст. 171 ГПК РМ следует изменить, исключив из неё ссылку на пункт с) части (1) ст. 167 ГПК РМ, т.к. отсутствие документов, подтверждающих обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, может быть основанием для отказа в удовлетворении исковых требований после судебного разбирательства, но не основанием для оставления искового заявления без движения. При этом следует учесть, что ответчик может признать иск.

Согласно части (6) ст. 123 ГПК РМ факты, на которые ссылается одна из сторон, не должны доказываться в той мере, в которой другая сторона их не отрицает.

Статья 236 ГПК РМ позволяет суду выносить и оглашать только резолютивную часть решения суда, что противоречит ст. 239 ГПК РМ и ст. 241 ГПК РМ.

Вывод. По нашему мнению, следует изменить ст. 236 ГПК РМ, обязав суды выносить только мотивированные решения, как было предусмотрено до вступления в силу закона от 05.07.2012 года № 155.

Части (1), (1¹), (1²) ст. 372 ГПК РМ запрещают сторонам и другим участникам процесса представлять в апелляционную инстанцию новые доказательства, если не докажут, что они не имели возможности предоставить эти доказательства в суды первой инстанции.

Предложение. По нашему мнению, следует отменить части (1), (1¹), (1²) ст. 372 ГПК РМ, разрешив предоставлять новые доказательства в апелляционные инстанции без каких-либо ограничений, как было предусмотрено до вступления в силу закона РМ № 155 от 05.07.2012 года.

Статья 433 ГПК РМ устанавливает основания для признания кассационной жалобы недопустимой, а часть (1) ст. 440 ГПК РМ позволяет трём судьям Высшей судебной палаты РМ вынести определение о признании кассационной жалобы недопустимой.

Предложение. По нашему мнению, ст. 433 и часть (1) ст. 440 ГПК РМ следует отменить, обязав Высшую судебную палату РМ рассматривать все кассационные жалобы.

Согласно ст. 444 ГПК РМ кассационная жалоба рассматривается без извещения участников процесса. Состав из пяти судей принимает решение о целесообразности вызова всех участников или их представителей для того, чтобы они высказались по вопросам законности, затронутым в кассационном заявлении.

Вывод. По нашему мнению, ст. 444 ГПК РМ противоречит ст. 23, 25-27 ГПК РМ и нарушает право на справедливое судебное разбирательство.

Вывод. По нашему мнению, ст. 444 ГПК РМ следует изменить, обязав Высшую судебную палату РМ рассматривать кассационные жалобы с участием сторон, как было до всту-

пления в силу закона РМ № 155 от 05.07.2012 года.

Изменения требуют и часть (1) ст. 161 и часть (2) ст. 162 Исполнительного кодекса Республики Молдова (далее – ИК РМ) № 443-XV от 24.12.2004 года (в редакции закона РМ № 143 от 02.07.2010 года).[5]

Часть (1) ст. 161 и часть (2) ст. 162 ИК РМ ограничивают обжалование исполнительных актов судебного исполнителя 6-месячным сроком, который начинает течь со дня, когда был вынесен акт судебного исполнителя.

Данный 6-месячный срок является пресекательным сроком, т.е. сроком, истечение которого лишает участника исполнительного производства права обратиться в суд с заявлением об отмене акта судебного исполнителя. В отличие от срока исковой давности пресекательный срок не может быть восстановлен судом, независимо от уважительности или неуважительности причин пропуска этого срока.

Вывод. По нашему мнению, 6-месячный пресекательный срок, установленный частью (1) ст. 161 и частью (2) ст. 162 ИК РМ, необходимо отменить, т.к. он нарушает право на свободный доступ к правосудию.

Дисциплинарная ответственность судей регулируется:

1. Законом РМ № 178 от 25.07.2014 года «О дисциплинарной ответственности судей»[6],

2. Законом РМ «О Высшем совете магистратуры» № 947-XIII от 19.07.1997 года [7],

3. Положением о деятельности дисциплинарной коллегии, утвержденным решением Высшего совета магистратуры от 03.03.2015 года № 144/7 [8].

Вывод. По нашему мнению, имеются существенные противоречия между пунктом 48 Положения о деятельности дисциплинарной коллегии, утвержденным решением Высшего совета магистратуры от 03.03.2015 года № 144/7, и пунктами 63-68 этого положения и частями (1) и (2) ст. 29 закона РМ «О дисциплинарной ответственности судей».

В части (1) ст. 29 закона РМ «О дисциплинарной ответственности судей» указано, что решение состава по допустимости дисципли-

нарной коллегии об отклонении заявления может быть обжаловано на пленуме дисциплинарной коллегии в течение 15 рабочих дней со дня сообщения решения. Датой сообщения решения считается дата его получения автором заявления.

В части (2) ст. 29 этого закона указано: «В случае обжалования решения об отклонении заявления, пленум дисциплинарной коллегии принимает одно из следующих решений:

а) отклоняет обжалование и оставляет решение состава по допустимости дисциплинарной коллегии без изменений;

б) допускает обжалование и принимает дисциплинарное дело к рассмотрению по существу».

Противоречия между нормами нормативных актов, имеющих неодинаковую юридическую силу, разрешаются в соответствии с частью (3) ст. 6 закона РМ № 780-XV от 27 декабря 2001 года «О законодательных актах». [9] Согласно части (3) ст. 6 закона РМ «О законодательных актах» в случае противоречия между нормой общего законодательного акта и нормой специального законодательного акта, имеющих равную юридическую силу, применяется норма специального законодательного акта.

Согласно части (1) ст. 8 закона РМ «О Высшем совете магистратуры» во взаимоотношениях с органами публичной власти Высший совет магистратуры независим и подчиняется в своей деятельности только Конституции и законам.

Вывод. По нашему мнению, пункт 48 Положения о деятельности дисциплинарной коллегии необходимо отменить, ибо в правовом государстве не может быть органов, независимых от закона.

Вывод. По нашему мнению, назрела необходимость принять закон о материальной ответственности судей и судебных исполнителей, т.к. по их вине с Республики Молдова были взысканы солидные суммы Европейским Судом по правам человека за нарушение права на справедливое судебное разбирательство в разумный срок, а также за нарушение права на исполнение судебного решения в разумный срок.

Литература

1. Официальный монитор РМ № 1-6 от 06.01.2012 г.
2. Официальный монитор РМ № 275-281 от 19.09.2014 г.
3. Официальный монитор РМ № 275-281 от 19.09.2014 г.
4. Официальный монитор РМ № 130-134 от 21.06.2013 г.
5. Официальный монитор РМ № 214-220 от 05.11.2010 г.
6. Официальный монитор РМ № 328-246 от 15.08.2014 г.
7. Официальный монитор РМ № 186-188 от 22.08.2003 г.
8. Официальный монитор РМ № 59-67 от 18.03.2016 г.
9. Официальный монитор РМ № 36-38 от 14.03.2002 г.