

CZU: 347.965(478)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6563936>

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ГАРАНТИРУЕМОЙ ГОСУДАРСТВОМ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Вадим СУХОВ

Молдавский государственный университет

В статье рассмотрен вопрос эволюции института бесплатной юридической помощи, который Республика Молдова получила в наследство при обретении независимости, и создания собственной системы юридической помощи, гарантируемой государством. Выделено три этапа развития этой системы.

Ключевые слова: доступ к правосудию, право на юридическую помощь, бесплатная юридическая помощь, право на защиту, система юридической помощи гарантируемой государством.

EVOLUȚIA SISTEMULUI DE ASISTENȚĂ JURIDICĂ GARANTATĂ DE STAT DIN REPUBLICA MOLDOVA

Articolul examinează problema evoluției institutului asistenței juridice gratuite, pe care Republica Moldova a moștenit-o la obținerea independenței, precum și crearea unui sistem propriu de asistență juridică garantat de stat. Sunt evidențiate trei etape ale dezvoltării acestui sistem.

Cuvinte-cheie: acces la justiție, dreptul la asistență juridică, asistență juridică gratuită, dreptul la apărare, sistemul asistenței juridice garantate de stat.

THE EVOLUTION OF THE STATE-GUARANTEED LEGAL AID SYSTEM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

The article examines the issue of the evolution of the free legal aid institution, which the Republic of Moldova inherited when it gained independence, as well as the creation of its own state-guaranteed legal aid system. Three stages of the development of this system are highlighted.

Keywords: access to justice, right to legal aid, free legal aid, right to defense, system of state-guaranteed legal aid.

Введение

Обеспечение свободного и равного доступа к правосудию является базовым принципом правового государства и обязательным условием, вытекающим из международных актов, к которым присоединилась Республика Молдова.

Наибольшие препятствия в доступе к правосудию могут создаваться ограничением доступа к квалифицированной юридической помощи. Право на доступ к суду в случае, если лицо не имеет достаточных средств на оплату услуг адвоката, теряет свою значимость, если не сопровождается правом на юридическую помощь гарантируемую государством. Эффективная юридическая помощь является основным элементом доступа к правосудию. Поэтому государство обязано гарантировать юридическую помощь лицам, которые не располагают средствами, необходимыми для оплаты услуг адвоката.

Введение действенной и эффективной системы бесплатной юридической помощи является важным фактором перехода от советской модели карательного правосудия к справедливому правосудию европейского образца [1].

Целью настоящей работы является исследование пути, который прошла в своем развитии система юридической помощи гарантируемой государством в Республике Молдова с момента обретения независимости до наших дней. При этом под системой юридической помощи, гарантируемой государством, понимаются установленные законодательством правовые основы и механизмы реализации гарантируемого государством права на бесплатную для ее получателя юридическую помощь в случае отсутствия достаточных средств на ее оплату, а также в других случаях, предусмотренных законом.

Методы исследования

В процессе исследования, при помощи сравнительно-правового метода было сопоставлено отечественное законодательство регламентирующее право на бесплатную юридическую помощь в различные исторические периоды развития Республики Молдова. Этот же метод применялся при установлении наличия преемственности в развитии данного законодательства.

Для исследования нормативно-правовых актов, регламентирующих право человека на бесплатную юридическую помощь с точки зрения их места в иерархии нормативно-правовых актов, был использован формально-юридический метод.

При исследовании генезиса права человека на бесплатную юридическую помощь, становления и развития системы бесплатной юридической помощи в Республике Молдова, формирования концепции юридической помощи гарантируемой государством, использовался исторический метод.

Для определения сущности понятий, характеризующих систему юридической помощи, гарантируемой государством, и их дифференцирования был применен формально-логический метод.

Метод обобщения помог получить обобщенные знания о системе юридической помощи гарантируемой государством, более глубоко проникнуть в ее сущность и отразить результаты исследования в общем виде.

Среди использованных философских методов следует отметить диалектический метод, который позволил исследовать эволюцию системы юридической помощи гарантируемой государством в Республике Молдова, рассмотреть проблемы обеспечения права на бесплатную юридическую помощь в различные исторические периоды в динамике, выяснить их сущность, установить взаимосвязи с другими проблемами.

Вместе с диалектическим использовался метафизический метод. Его применение позволило раскрыть с большей полнотой внутренние черты системы юридической помощи гарантируемой государством, а также процессы связанные с функционированием системы.

Результаты и обсуждение

1. 1991-1999 годы. На момент принятия 27 августа 1991 года Парламентом Республики Молдова Декларации о независимости, в стране действовала Конституция ССР Молдова 1978 года, которая продолжила действовать вплоть до вступления в силу Конституции Республики Молдова, принятой 29 июля 1994 года. Конституция 1978 года гарантировала гражданам доступ к юридической помощи посредством коллегии адвокатов, в том числе и к бесплатной в случаях, предусмотренных законом (ст.160) [2, с.329].

Кроме этого, на момент провозглашения независимости, в Республике Молдова действовало Положение об адвокатуре [3], утратившее силу лишь после принятия парламентом в 1999 году нового Закона об адвокатуре [4]. Согласно этому положению, в республике существовала Коллегия адвокатов, являющаяся добровольным объединением лиц, занимающихся адвокатской деятельностью, контролируемая Министерством юстиции. Для организации работы адвокатов по оказанию юридической помощи в городах и районах действовали юридические консультации. Юридической консультацией руководил заведующий, назначаемый президиумом Коллегии. Только он имел право заключать с гражданами соглашения об оказании юридической помощи. Он же распределял работу между адвокатами, а также устанавливал в соответствии с инструкцией, утвержденной Министерством юстиции, размер оплаты за выполненную адвокатами работу.

Положение предусматривало оказание бесплатной юридической помощи:

- истцам в судах первой инстанции при ведении дел о взыскании алиментов и трудовых дел; по искам колхозников к колхозам об оплате вреда; о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с работой; о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, наступившей в связи с работой; а также гражданам при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;
- гражданам по жалобам на неправильность в списке избирателей;
- героям Советского Союза, героям Социалистического Труда, кавалерам некоторых орденов, военнослужащим срочной службы, инвалидам первой и второй групп, а также инвалидам Отечественной войны при даче консультаций по вопросам законодательства, связанным с составлением заявлений, жалоб и других правовых документов, не требующих ознакомления с судебными делами;
- депутатам Советов народных депутатов при даче консультаций по вопросам законодательства, связанным с осуществлением ими депутатских полномочий;
- членам товарищеских судов и добровольных народных дружин при даче консультаций по законодательству в связи с их общественной деятельностью;
- в других случаях, предусмотренных законодательством.

Это были случаи, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Молдавской ССР 1961 года [5], который, после обретения Республикой Молдова независимости, с дополнениями и изменениями действовал вплоть до 2003 года.

Кодекс устанавливал обязательность участия в уголовном процессе с момента предъявления обвинения защитника по делам несовершеннолетних, немых, глухих, слепых и других лиц, которые в силу своих физических или психических недостатков не могли сами осуществлять свое право на защиту. Кроме этого, по делам лиц, не владеющих языком, на котором велось судопроизводство, а также лиц, обвиняемых в совершении преступлений, за которые в качестве меры наказания могла быть назначена смертная казнь, участие защитника являлось обязательным с момента объявления обвиняемому об окончании уголовного преследования.

В судебном заседании участие защитника признавалось обязательным в случаях, когда в деле участвовал государственный или общественный обвинитель; по делам лиц, между интересами которых имеются противоречия и если хотя бы одно из них имеет защитника; когда подсудимый просит назначить ему защитника и когда рассматривается дело о применении принудительных мер медицинского характера.

Если в этих случаях защитник не был приглашен самим обвиняемым, его законным представителем и другими лицами по его поручению, следователь обязан был обеспечить участие защитника в деле, потребовав его назначения у заведующего юридической консультацией.

При осуждении такого лица суммы, подлежащие выплате юридической консультации за оплату труда адвоката, взыскивались с него на основании приговора суда.

Положение об адвокатуре и Уголовно-процессуальный кодекс позволяли органу предварительного следствия, прокурору, суду, в производстве которых находилось дело, а также заведующему юридической консультацией и президиуму Коллегии адвокатов, исходя из имущественного положения, освободить обвиняемого полностью или частично от оплаты юридической помощи.

При освобождении гражданина от оплаты юридической помощи заведующим юридической консультацией или президиумом Коллегии, оплата труда адвоката производилась из средств Коллегии. При освобождении гражданина от оплаты юридической помощи органом предварительного следствия, прокурором или судом, расходы по оплате труда адвоката относились на счет государства.

Если адвокат участвовал в уголовном деле по назначению в силу требований закона, то впоследствии суд одновременно с постановлением приговора определял взыскать с осужденного сумму, подлежащую выплате юридической консультации.

Гражданский процессуальный кодекс Молдавской ССР 1964 года [6], дополненный и измененный, также действовал в Республике Молдова до 2003 года. Он предоставлял сторонам возможность пользоваться в процессе услугами адвоката в качестве представителя. При этом суд, исходя из имущественного положения гражданина, имел право освободить его полностью или частично от оплаты юридической помощи, и отнести расходы по оплате труда адвоката на счет государства. Решение суда о полном либо частичном освобождении гражданина от оплаты юридической помощи направлялось одновременно юридической консультации и финансовому органу по месту нахождения судебной инстанции для исполнения.

Если выигравшей гражданский процесс стороне юридическая помощь оказывалась бесплатно, расходы по ее оказанию взыскивались с проигравшей стороны в пользу юридической консультации или в доход государства, в зависимости от того, за счет чьих средств была оказана эта помощь.

Таким образом, на момент провозглашения Республикой Молдова независимости, в стране уже существовала система бесплатной юридической помощи, позволявшая лицам, не имеющим достаточных средств на оплату услуг адвоката, а также некоторым другим категориям граждан по некоторым категориям дел получить бесплатную юридическую помощь.

Вместе с тем, участие адвоката в уголовном процессе в то время было формальным. Адвокат, как правило, допускался к участию в деле с момента окончания предварительного следствия и предъявления обвиняемому материалов дела для ознакомления. Судебное разбирательство по делу редко длилось более одного дня, а основная масса уголовных дел вообще рассматривалась без участия защитника, поскольку суд совмещал в себе процессуальные функции обвинения, защиты и разрешения дела. В результате этого, затраты рабочего времени адвоката в уголовном процессе и, соответственно,

затраты на оплату его услуг были минимальными. К тому же, в условиях ушедшего социализма все осужденные были привлечены к труду. Поэтому взыскание с них на основании судебных решений затрат за оказанную юридическую помощь в пользу юридических консультаций не представляло большой проблемы [7].

Проходившие в стране процессы гуманизации общественных отношений и формирования новой правовой идеологии, основанной на общечеловеческих ценностях и верховенстве закона, привели к тому, что уже начиная с 1992 года в Уголовно-процессуальный кодекс были внесены ряд изменений и дополнений, существенно расширивших права обвиняемого на защиту, в том числе права на бесплатную юридическую помощь [8-10]. Защитник был допущен к участию в деле с момента предъявления обвинения. В случае задержания или ареста подозреваемого участие адвоката стало обязательным с момента задержания. На заведующего юридической консультацией была возложена обязанность по выделению адвоката для осуществления бесплатной защиты подозреваемого, подсудимого по требованию следователя, прокурора и суда. Возможность взыскания с осужденного затрат на оплату труда назначенного адвоката была ограничена случаями, когда он имел средства, но не заключил договор с защитником.

29 июля 1994 года Парламентом Республики Молдова была принята Конституция страны, которая гарантировала право сторон на протяжении всего процесса пользоваться помощью адвоката, выбранного или назначенного (ст.26) [11].

Таким образом, реализуя провозглашенные принципы правового государства и защиты прав и свобод граждан, Республика Молдова после обретения независимости приняла определенные меры к усовершенствованию доставшейся в наследство системы юридической помощи гарантируемой государством, значительно расширив, и приведя, в основном, в соответствие с международными стандартами процессуальные гарантии обеспечения бесплатной юридической помощью лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. Однако при этом был упущен экономический аспект проблемы, поскольку при увеличении затрат рабочего времени механизм оплаты труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь по назначению органов предварительного следствия и суда, остался практически без изменения.

Некоторое время система еще работала по инерции, однако в новых политических, социальных и экономических условиях она все чаще стала давать сбои. Прежний механизм оплаты труда адвокатов уже не мог успешно функционировать, что повлекло за собой ряд других проблем, в том числе и связанных с качеством помощи предоставляемой адвокатами по назначению.

2. Попытка реформирования бесплатной юридической системы в 1999 году. 13 мая 1999 года был принят Закон Республики Молдова об адвокатуре, отменивший действие Положения об адвокатуре Молдавской ССР 1980 года.

Согласно этому закону, государство гарантировало независимость деятельности адвокатуры.

Адвокатская деятельность осуществлялась на основании лицензии, выдаваемой Министерством юстиции по предложению Совета Союза адвокатов лицу, сдавшему квалификационные экзамены. Адвокаты по личному выбору могли осуществлять свою деятельность в индивидуальных или объединенных адвокатских бюро.

Адвокаты по территориальному признаку объединялись в коллегии, руководимые избранным деканом. Коллегии адвокатов формировали Союз.

Закон закреплял право адвоката на получение гонорара и на возмещение всех расходов, осуществленных в интересах клиента, а также обязанность оказывать юридическую помощь в случае своего назначения.

Закон об адвокатуре от 13.05.1999 г. вводил также новое для Республики Молдова понятие судебной помощи. Он обязывал коллегии адвокатов через индивидуальные и объединенные адвокатские бюро обеспечивать этой помощью во всех случаях, когда защита, согласно закону, являлась обязательной, а также по ходатайству судебных инстанций или следственных органов в случаях, когда последними устанавливается явная неспособность лица уплатить гонорар. Очевидно, что законодатель под судебной помощью понимал в данном случае бесплатную юридическую помощь гарантируемую государством.

С целью обеспечения оказания этой помощи, коллегии должны были организовать в помещениях всех судебных инстанций, а также в следственных органах службы судебной помощи, обеспечивающие оказание юридической помощи. Службой должен был руководить аттестованный адвокат, назначенный Советом Коллегии адвокатов. Деятельность службы должна была координироваться членом Совета Коллегии адвоката.

Следует отметить, что, по замыслу законодателя, данная законодательная новелла, видимо, должна была стать важным шагом в реформировании системы юридической помощи гарантируемой государством, по образцу, введенному в Румынии Законом № 51 от 7 июня 1995 года [12].

С целью обеспечения экономического аспекта реформы, задача обеспечения финансирования судебной помощи, оказываемой назначенными адвокатами, была возложена на Министерство юстиции [13].

Однако уже 19 июля 2002 года был принят новый, ныне действующий закон об адвокатуре [14]. Понятие судебной помощи в этом законе уже отсутствует.

Согласно данному закону, государство гарантирует всем лицам профессиональную юридическую помощь, которая в предусмотренных случаях оплачивается из государственного бюджета.

В случаях, когда законодательством предусматривается оказание юридической помощи по назначению органов уголовного преследования и судебных инстанций, ее обеспечение возлагается на Совет Коллегии адвокатов. Юридическая помощь по назначению оказывается адвокатами, внесенными в списки, составленные Советом Коллегии адвокатов на основании заявлений адвокатских бюро. Обязанность обеспечения деятельности адвокатов по выполнению назначений обеспечивается адвокатами-координаторами, назначаемыми Советом Коллегии.

Адвокат, который будет осуществлять защиту по назначению, выбирается из списка лицом, находящимся под следствием или судом и не заключившим договор с адвокатом. В случае отказа этого лица от выбора адвоката, адвокат-координатор, по требованию органа уголовного преследования или судебной инстанции, привлекает любого незанятого адвоката из списка для выполнения поручения по назначению.

Государство принимало на себя гарантии оплаты всей юридической помощи, выполненной по назначению органов уголовного преследования и судебных инстанций. Правовая помощь, выполненная адвокатами по назначению, согласно закону, оплачивалась Министерством юстиции за счет средств государственного бюджета, выделяемых Министерством финансов.

Во исполнение данного положения закона, Министерство юстиции приняло Положение о размере и порядке оплаты юридической помощи, выполненной адвокатом по назначению органов уголовного преследования и судебных инстанций [15], согласованное с Министерством финансов и Советом Коллегии адвокатов. Одновременно Министерство юстиции стало публиковать списки адвокатов, оказывающих юридическую помощь по назначению [16, 17].

В 2003 году вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова [18]. Он закрепил право пользоваться помощью назначенного адвоката не только за лицом, привлекаемым к уголовной ответственности, но и за другими участниками процесса – потерпевшим, гражданским истцом, гражданским ответчиком на протяжении всего уголовного судопроизводства. Однако механизм обеспечения данного права этих лиц кодекс не определил.

Суммы, подлежащие выплате назначенному защитнику, кодекс относил к судебным издержкам. Он предоставлял судебным инстанциям право обязать осужденного возместить эти суммы, за исключением случаев, когда обеспечения подсудимого назначенным адвокатом требовали интересы правосудия и осужденный не располагал необходимыми средствами для оплаты услуг адвоката.

В том же 2003 году вступил в силу и новый Гражданский процессуальный кодекс [19]. Он предоставил сторонам процесса право на помощь в суде выбранного адвоката, либо назначенного судебной инстанцией в предусмотренных законом случаях. Новый кодекс установил также право судебной инстанции назначать по собственной инициативе в порядке, предусмотренном законодательством об адвокатуре, стороне или третьему лицу представителя-адвоката в следующих случаях:

- когда недееспособные или ограничено дееспособные стороны процесса или третье лицо не имеют законного представителя;
- когда судебной инстанцией установлен конфликт интересов между представителем и представляемым, признанным недееспособным или ограничено дееспособным, а также когда лицо, в отношении которого возбуждено дело о признании ограничено дееспособным или недееспособным, не имеет адвоката;
- когда лицо, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в психиатрический стационар, не представлено в суде адвокатом.

Кодекс установил также обязательность представительства сторон в кассационной инстанции адвокатом или представителем-лицензиатом права.

Новый гражданский процессуальный закон отменил при этом положения старого закона, предусматривавшего возможность полного либо частичного освобождения от оплаты юридической помощи граждан, исходя из их имущественного положения, с отнесением расходов на оплату труда адвоката на счет государства, не предложив взамен другого решения этой проблемы.

Таким образом, гарантированное Конституцией Республики Молдова право на бесплатную юридическую помощь существовало только тогда, когда участие адвоката в деле являлось обязательным, и адвокат назначался органами уголовного преследования и судебными инстанциями *ex officio*. На вопрос, как обеспечить это право, когда у лица отсутствуют средства для оплаты услуг адвоката, и его дело не входит в перечень дел, по которым участие защитника закон признает обязательным, ответа не давали ни Закон об адвокатуре, ни уголовно-процессуальный, ни гражданский процессуальный кодексы.

Кроме этого, на низком уровне были организация и управление существовавшей системы бесплатной юридической помощи. Система страдала как от недостатка финансирования, так и от несовершенства действовавшего механизма оплаты услуг адвокатов, оказывающих юридическую помощь по назначению, что в результате приводило к отсутствию мотивации. Отсутствовал также контроль качества адвокатских услуг [20].

3. Создание новой системы юридической помощи гарантируемой государством. 24 октября 2003 Парламентом Республики Молдова был утвержден Национальный план действий в области прав человека на 2004-2008 годы [21]. Помимо других мероприятий, планом было предусмотрено создание Министерством юстиции и Коллегией адвокатов в партнерстве с неправительственными организациями специализированных офисов общественных адвокатов для оказания бесплатной юридической помощи социально уязвимым группам населения.

24 декабря 2004 г. правовой комиссией парламента была создана рабочая группа для разработки национальной стратегии и законодательных рамок в области доступа к правосудию и предоставления гарантируемой государством юридической помощи [22].

Первое бюро общественных адвокатов открылось в Кишиневе в 2006 году при партнерстве Правовой программы Фонда Сорос-Молдова. Целями деятельности бюро стали предоставление качественной бесплатной юридической помощи, тестирование модели Бюро общественных адвокатов в правовом и культурном контексте Республики Молдова, а также сбор информации о предоставлении юридической помощи гарантируемой государством, с целью ее дальнейшего использования при реформировании существующей в стране системы этой помощи. Собранная бюро информация, а также результаты ряда исследований, проведенных Правовой программой Фонда Сорос-Молдова, показали неэффективность существующей в Республике Молдова системы бесплатной юридической помощи [23].

Результатом проведенной работы стало принятие Парламентом Республики Молдова 26 июля 2007 года Закона о юридической помощи гарантируемой государством [24], вступившего в силу 1 июля 2008 г. Законом была создана ныне существующая в стране система юридической помощи гарантируемой государством. Действующее законодательство было приведено в соответствие с данным законом, а в сам закон впоследствии были внесены ряд изменений и дополнений, улучшающих систему и повышающих ее эффективность [25-34].

Главным отличием послереформенной системы юридической помощи гарантируемой государством стало создание единого органа управления процессом предоставления гарантируемой государством юридической помощи – Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством, во главе с председателем административного аппарата, возглавляемого исполнительным директором, а также его территориальных бюро, обеспечивающих предоставление юридической помощи гарантируемой государством в районах деятельности апелляционных палат, руководимых координаторами. Законом об юридической помощи гарантируемой государством и нормативными актами, принятыми в его исполнение, установлена компетенция указанных органов и их руководителей [35-37].

Основной задачей системы юридической помощи гарантируемой государством является предоставление юридических услуг за счет выделяемых для этих целей средств лицам, не имеющим достаточных финансовых средств на оплату этих услуг. Кроме этого, юридическая помощь гарантируе-

мая государством предоставляется лицам, имеющим право на обязательную юридическую помощь согласно уголовно-процессуальному и гражданского процессуальному законодательству.

Закон выделяет два вида юридической помощи, гарантируемой государством – первичную и квалифицированную.

Первичная юридическая помощь – это информирование о правовой системе и действующем законодательстве, правах и обязанностях субъектов права и способах их реализации, консультирование по правовым вопросам, помощь в составлении документов правового характера. Предоставляют первичную юридическую помощь гарантируемую государством общественные адвокаты, параюристы и общественные объединения. Она оказывается бесплатно любому обратившемуся лицу вне зависимости от его финансового положения.

Введенное Законом об юридической помощи гарантируемой государством понятие «параюрист» являлось новым для Республики Молдова. Закон определял параюриста как «лицо, пользующееся заслуженным авторитетом в местном сообществе, имеющее неполное юридическое образование или полное высшее образование, не занимающееся адвокатской деятельностью и допущенное после прохождения специального обучения к предоставлению членам сообщества первичной юридической помощи за счет средств, предназначенных для предоставления юридической помощи гарантируемой государством, согласно положению о статусе и квалификации параюристов.

В 2010 году было подписано соглашение о сотрудничестве между Министерством юстиции и Фондом Сорос-Молдова, предметом которого явилось создание сети параюристов для обеспечения первичной юридической помощи в сельской местности. Результатом реализации этого соглашения стала поддержка Фондом Сорос-Молдова деятельности параюристов в 32 местных сообществах, а также разработка рекомендаций по организации деятельности параюристов в сельских сообществах и по разработке политик по воспроизведению моделей функционирования параюристов на территории всей страны [38].

15 июня 2011 года Национальным советом по юридической помощи гарантируемой государством было принято Положение о деятельности параюристов [39], а с 1 апреля 2013 года населению стала доступна бесплатная первичная юридическая помощь оказываемая параюристами, действующими уже в рамках государственной системы гарантируемой юридической помощи. С 2013 по 2019 годы число параюристов в этой системе возросло с 13 до 62 единиц [40]. Национальным планом действий в области прав человека на 2018-2022 годы предусмотрено ежегодное расширение на 10 единиц сети параюристов в сельских и городских населенных пунктах для предоставления первичной юридической помощи [41].

Координация процесса предоставления первичной юридической помощи, ведение реестра лиц, уполномоченных оказывать первичную юридическую помощь, контроль качества предоставляемых услуг производится Национальным советом посредством Административного аппарата и его территориальных бюро [42].

Что касается квалифицированной юридической помощи, то под этим видом юридической помощи гарантируемой государством понимается предоставление юридических консультаций, представительство и защита в органах уголовного преследования, в судебных инстанциях по уголовным делам, делам об административных правонарушениях, гражданским или административным делам, представительство в органах публичного управления. Квалифицированную юридическую помощь предоставляют общественные адвокаты, адвокаты по заявлению и адвокаты назначенные территориальным бюро.

Общественный адвокат – это лицо, имеющее право на осуществление адвокатской деятельности согласно Закону об адвокатуре, которое, будучи отобранным в конкурсном порядке, занимается исключительно оказанием юридической помощи гарантируемой государством, получая за это фиксированный гонорар. Принципы деятельности общественных адвокатов, формы ее организации и порядок оказания общественными адвокатами юридической помощи установлены Положением о деятельности общественных адвокатов [43].

Адвокатом, предоставляющим юридическую помощь по заявлению, является лицо, которое в соответствии с Законом об адвокатуре получило право на занятие адвокатской деятельностью и которое, подав необходимые документы в Национальный совет по юридической помощи гарантируемой государством и пройдя конкурсный отбор, на основании заключенного с ним контракта, было включено в

список адвоката предоставляющих юридическую помощь гарантируемую государством. Такой адвокат по необходимости может быть затребован для предоставления квалифицированной юридической помощи за счет средств, предназначенных для предоставления юридической помощи гарантируемой государством.

Порядок отбора адвокатов для предоставления юридической помощи гарантируемой государством утвержден Национальным советом по юридической помощи гарантируемой государством [44].

Если в каком-либо судебном округе отсутствуют адвокаты, включенные в список адвокатов предоставляющих юридическую помощь по заявлению, или если включенные в список адвокаты не могут удовлетворить запрос, то для оказания квалифицированной юридической помощи гарантируемой государством может быть назначен адвокат из числа лиц, не включенных в список, бюро которых находится в данном судебном округе. Такой адвокат обязан предоставлять квалифицированную юридическую помощь гарантируемую государством в запрошенном объеме, не превышающем 120 часов в год.

Оплата услуг адвокатов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь гарантируемую государством, осуществляется территориальными бюро Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством, из средств, предназначенных для оказания таких услуг, согласно существующего Положения [45], на основании составляемых и представляемых адвокатами отчетов.

Правом на получение квалифицированной юридической помощи гарантируемой государством обладают, согласно закону, лица не имеющие достаточных средств на оплату услуг адвоката, а также лица имеющие право на обязательную юридическую помощь. Первые должны подтвердить уровень своих доходов. Вторым квалифицированная юридическая помощь предоставляется вне зависимости от уровня доходов, однако действующее законодательство предусматривает в некоторых случаях возможность возмещения понесенных государством затрат.

Методология расчета дохода в целях получения квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством определена правительством [46].

Для получения квалифицированной юридической помощи лицо либо орган испрашивающий предоставление такой помощи подают заявление или запрос в территориальное бюро Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством. Рассмотрев запрос, территориальное бюро удовлетворяет заявление или запрос и назначает лицу адвоката, либо отклоняет заявление и отказывает в предоставлении юридической помощи в случаях, когда:

- заявление о предоставлении юридической помощи явно необоснованно;
- лицо не обладает правом, для защиты которого испрашивается юридическая помощь;
- лицо в состоянии покрыть в полном объеме расходы по предоставлению юридической помощи за счет своих средств;
- заявление связано с коммерческой деятельностью заявителя;
- стоимость иска ниже половины прожиточного минимума, рассчитанного в утвержденном правительством порядке;
- заявителю уже предоставляется квалифицированная юридическая помощь по данному делу;
- заявление связано с возмещением ущерба, причиненного ущемлением чести, достоинства и деловой репутации;
- заявление связано с нарушением права соседства, за исключением случаев, когда речь идет об устранении угрозы обрушения, о соблюдении расстояния для построек, о межевых спорах.

Национальный совет обеспечивает качество квалифицированной юридической помощи путем осуществления мониторинга, истребования и проверки информации от территориальных бюро об объеме и виде предоставленной юридической помощи, рассмотрения жалоб лиц, получивших квалифицированную юридическую помощь, а также путем контроля качества услуг. Контроль качества юридической помощи осуществляется в порядке и сроки, установленные Национальным советом [47].

Выводы

Таким образом, в развитии института юридической помощи гарантируемой государством в Республике Молдова можно условно выделить три основных этапа.

Первый этап начался с момента провозглашения независимости Республики Молдова 27 августа 1991 года и длился до вступления в силу принятого парламентом в 1999 году Закона об адвокатуре, который сделал первую попытку реформирования системы.

На этом этапе развития системы основное внимание государство уделяет приведению уголовно-процессуального законодательства в соответствии с международными стандартами, что приводит к существенному расширению права на защиту, в том числе и на бесплатную юридическую помощь, лиц привлекаемых к уголовной ответственности.

Однако адвокатура, обеспечивающая реализацию этого права, продолжает работать в старых административно-командных условиях. Поручение заведующего юридической консультации о ведении дела по назначению является для адвоката обязательным. С учетом того что финансовые механизмы системы практически перестали функционировать в новых экономических условиях, это означает для адвоката в большинстве случаев бесплатную работу и влечет соответствующее отношение к этой обязанности. И как следствие – низкое качество оказываемых услуг. Защита по назначению становится формальностью, обязанностью соблюсти форму, причем не только для представителей органов уголовного преследования, но и для прокуроров, судей и самих адвокатов. Именно на этом этапе начинаются проблемы с идеологическим аспектом системы юридической помощи гарантируемой государством, от которых система не может избавиться полностью и сегодня.

Что касается права на бесплатную юридическую помощь других участников уголовного судопроизводства, то оно существует лишь на уровне деклараций, поскольку механизм его реализации отсутствует.

В силу разрушения механизмов финансирования перестают работать нормы Положения об адвокатуре и Гражданского процессуального кодекса, регламентировавшие порядок предоставления бесплатной юридической помощи некоторым категориям граждан по некоторым категориям гражданских дел за счет юридических консультаций и государства.

Второй этап развития системы юридической помощи гарантируемой государством длился с 1999 по 2008 годы, когда вступил в силу Закон об юридической помощи гарантируемой государством.

Была реформирована адвокатура. Гарантируемая государством юридическая помощь оказывалась теперь адвокатами, которые пожелали быть включенными в списки адвокатов предоставляющих юридическую помощь по назначению. Назначал адвоката для оказания этой помощи координатор из числа адвокатов назначенных Советом Коллегии. Функция оплаты услуг адвокатов, оказывающих юридическую помощь по назначению, была передана Министерству юстиции.

Однако введенные новшества не привели к значительным улучшениям в функционировании системы бесплатной юридической помощи. Участие в делах назначенных адвокатов обеспечивалось лишь в тех случаях, когда участие адвоката в деле являлось обязательным в силу требований уголовно-процессуального и гражданского процессуального закона. Механизм обеспечения бесплатной юридической помощью лиц, не имеющих достаточных финансовых средств на оплату услуг адвокатов, так и не был разработан и введен. Новый порядок оплаты услуг адвокатов был далек от совершенства. Отсутствовал какой-либо контроль качества оказываемых назначенными адвокатами услуг. Участие в деле адвоката по назначению оставалось формальным.

Третий, современный период развития системы юридической помощи гарантируемой государством начался с вступления в 2008 году в силу Закона об юридической помощи гарантируемой государством.

Были созданы органы управления системой, на которые были возложены обязанности по организации предоставления юридической помощи гарантируемой государством, в том числе по отбору субъектов которые предоставляют эту помощь, заключению с ними договоров, контролю качества и оплаты оказанных услуг.

Гарантируемая государством юридическая помощь предоставляется не только по уголовным, но и по всем категориям дел, и не только тогда когда участие в деле адвоката является обязательным в силу закона, но и тогда когда у лица отсутствуют достаточные средства на оплату услуг адвоката.

Кроме этого, жители Республики Молдова получили возможность бесплатно пользоваться первичной юридической помощью.

Проведенная реформа системы юридической помощи гарантируемой государством стала успешной, поскольку ее проведению предшествовала довольно таки серьезная подготовительная работа, проведенная государственными органами в сотрудничестве с гражданским сообществом. Сегодня систему юридической помощи гарантируемой государством, существующую в Республике Молдова, можно

назвать одной из самых гармоничных и открытых. Она имеет широкий спектр оказываемых услуг и их поставщиков, постоянно развивается и может служить моделью для других стран [48].

Библиография:

1. ДАНИЛЕВСЬКА, Ю.О., ПАВЛИК, Л.В., ПЕТРОВИЧ, З.З., ЦМОЦЬ, У.О. *Право особи на бесплатну правову допомогу*. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 136 с.
2. GÎRBU, N. File din istoria instituțiilor juridice din RSSM (1978-1991). În: *Tyragetia. Serie nouă*, 2011, nr.2, p.327-332.
3. Закон об утверждении Положения об адвокатуре Молдавской ССР №526 от 21.11.1980. Доступно: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311901&lang=2> [Просмотрено: 06.07.2020]
4. Закон об адвокатуре №395 от 13.05.1999. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 1999, №98.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Молдавской ССР от 24.03.1961 г. Доступно: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=314075> [Просмотрено: 06.07.2020]
6. Гражданский процессуальный кодекс Молдавской ССР от 26.12.1964 г. Доступно: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=286228> [Просмотрено: 06.07.2020]
7. КОЛОКОЛОВ, Н.А. Оплата труда адвокатов за оказание юридической помощи по назначению: проблемы, обозначенные практикой. В: *Адвокатская практика*, 2010, №4, с.2-7.
8. Закон №992 от 01.04.1992 г. о внесении изменений и дополнений в статьи 13, 14, 43, 45, 79 и другие статьи Уголовно-процессуального кодекса. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 1992, №004.
9. Закон №258 от 03.11.1994 г. о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 1994, №019.
10. Закон №809 от 10.04.1996 г. о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс и в Кодекс об административных правонарушениях. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 1996, №061.
11. Конституция Республики Молдова от 24.07.1994 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 1994, №1.
12. Lege nr.51 din 07.06.1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1995, nr.116.
13. Постановление Правительства РМ о Министерстве юстиции Республики Молдова №129 от 15.02.2000 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2000, №19-20.
14. Закон об адвокатуре №1260 от 19.07.2002. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2002, №126-127.
15. Положение о размере и порядке оплаты юридической помощи, выполненной адвокатом по назначению органов уголовного преследования и судебных инстанций, №139 от 16.04.2003. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2003, №97.
16. Список от 18.12.2003 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2003, №254-261.
17. Список от 24.12.2004 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2004, №237-240.
18. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова №122 от 14.03.2003. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2003, №104-110.
19. Гражданский процессуальный кодекс Республики Молдова №225 от 30.05.2003. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2003, №111-115.
20. МУНТЯНУ, В., ЗАХАРИЯ, В. *Начало реформы предоставления бесплатной юридической помощи в Молдове: задачи и видение*. Доступно: https://www.lawtrend.org/pdf-viewer?file=https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/Legal_aid_reform21.pdf [Просмотрено: 08.07.2020]
21. Постановление Парламента №415 от 24.10.2003 г. об утверждении Национального плана действий в области прав человека на 2004-2008 годы. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2003, №235-238.
22. *Решение Правовой Комиссии Парламента РМ №193 от 24.12.2004 г.*
23. ХРИПТИЕВСКИ, Н. *Реформа системы субсидируемой правовой помощи в Молдове – предпосылки, процесс осуществления, сложности и перспективы*. Доступно: https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/RUS_Legal_aid_reform_in_Moldova_rev-nh_final1.doc [Просмотрено: 06.07.2020]
24. Закон об юридической помощи гарантируемой государством, №198 от 25.07.2007 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2007, №157-160.
25. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, №306 от 25.12.2008 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2009, №30-33.
26. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, №112 от 18.05.2012 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2012, №149-154.
27. Закон о внесении изменений и дополнений в Закон об юридической помощи, гарантируемой государством, №196 от 12.07.2013 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2013, №167-172.

28. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, №225 от 10.12.2015 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2016, №2-12.
29. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, №196 от 28.07.2016 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2016, №306-313.
30. Закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты, №172 от 27.07.2018. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2018, №321-332.
31. Закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты, №238 от 08.11.2018. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2018, №441-447.
32. Закон о внесении изменений в некоторые нормативные акты, №1 от 06.02.2020 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2020, №101.
33. Закон о внесении изменений в некоторые нормативные акты, №112 от 09.07.2020 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2020, №205-211.
34. Закон о внесении изменений в некоторые нормативные акты, №113 от 09.07.2020 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2020, №199-204.
35. Положение о Национальном совете по юридической помощи гарантируемой государством. Утверждено Приказом Министерства юстиции №18 от 24.01.2008 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2008, №21-24/49.
36. Положение о деятельности административного аппарата Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством. Утверждено Решением Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством, №15 от 24.09.2012 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2012, №234-236/1340.
37. Положение о функционировании территориальных офисов Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством. Утверждено Решением Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством №15 от 30.07.2008 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2008, №160-163/463.
38. ЕФРИМ, О., РОШКА, В., РОШКА, Н., ЧЕРБУ, С., БУРЯ, О. *Дорожная карта: Консолидация профессии параюриста в рамках национальной системы первичной юридической помощи гарантируемой государством, в Республике Молдова. Проект «Региональное партнерство по расширению правовых возможностей уязвимых социальных категорий Молдовы»*. Кишинэу, S.p., 2017. 48 с.
39. Решение Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством об утверждении Положения о деятельности параюристов, №5 от 15.06.2011 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2012, №7-12.
40. Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat. *Raport anual de activitate. 1 ianuarie 2019-31 decembrie 2019*. Доступно: https://cnaajgs.md/uploads/asset/file/ro/1466/Raport_de_activitate_al_CNAJGS_2019_2_.pdf [Просмотрено: 05.07.2020]
41. Постановление Парламента Республики Молдова об утверждении Национального плана действий в области прав человека на 2018-2022 годы №89 от 24.05.2018 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2018, №295-308.
42. Решение Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством об утверждении Положения о деятельности параюристов №27 от 29.10.2014 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2015, №1-10.
43. Решение Национального совета по юридической помощи гарантируемой государством об утверждении Положения о деятельности общественных адвокатов №18 от 06.10.2008 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2009, №47-48.
44. Решение Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством об утверждении Положения о конкурсе по отбору адвокатов для предоставления квалифицированной юридической помощи гарантируемой государством №17 от 11.06.2013 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2013, №161-166.
45. Решение Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством об утверждении Положения о размере и порядке оплаты услуг адвокатов, предоставляющих квалифицированную юридическую помощь гарантируемую государством, №22 от 19.12.2008 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2009, №10-11.
46. Постановление Правительства об утверждении Положения о методологии расчета дохода в целях получения квалифицированной юридической помощи гарантируемой государством, №1016 от 01.09.2008 г. В: *Официальный монитор Республики Молдова*, 2008, №167-168.

47. Hotărârea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat cu privire la aprobarea Regulamentului privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați nr.20 din 25 iunie 2015. Disponibil: https://cnajgs.md/uploads/asset/file/ro/725/Hotarare_Regulament_monit.pdf [Prosmotreno: 08.08.2021]
48. ZAHARIA, V. Sistemul nostru de asistență juridică garantată de stat poate servi ca model pentru alte țări. În: *Revista Institutului Național al Justiției*, 2013, nr.4, p.14-15.

Данные об авторе:

Вадим СУХОВ, докторант, Докторальная школа *Юридических наук*, Молдавский государственный университет.

E-mail: vadim_suhov@yahoo.com

ORCID: 0000-0001-8699-7216

Prezentat la 17.01.2022