

Начало реформы системы предоставления бесплатной юридической помощи в Молдове: задачи и видение¹
Виктор Мунтеану², Виктор Захария³

Обеспечение равного доступа к правосудию – это задача, которая постоянно стоит на повестке дня в демократических правовых системах. Об этом не должны забывать те, кто стремится осуществить демократические преобразования в посттоталитарных государствах посредством реформирования правовой системы и приближения ее к международным стандартам. Республика Молдова стремится к европейской интеграции и освоению истинно демократических ценностей.

Молдове не хватает специальной законодательной базы для создания такой системы бесплатной юридической помощи, которая приняла бы во внимание текущие нужды и имеющиеся ресурсы. Юристы, назначаемые для оказания юридической помощи правоохранительными органами или судом, более или менее систематически осуществляют правовую помощь в тех уголовных делах, где она является обязательной. Однако система страдает от бюрократии в управлении, от низкого качества предоставляемых услуг и постоянной нехватки денежных средств. Бесплатной юридической помощи по другим категориям дел практически не существует или она настолько нерегулярна, что невозможно прийти к заключению о ее качестве или эффективности.

Представители гражданского общества делали попытки определить и оценить фактическую ситуацию, не ограничивая анализ только законодательными рамками. Они поставили своей целью способствовать тому, чтобы правительство и законодательная власть заняли конструктивную и последовательную позицию по отношению к вопросу о доступе к правосудию и тем требованиям, которые существуют в этой области. Недавние действия, предпринятые в этом направлении, имели своей целью подтверждение существующего мнения в связи с реформой и институализацией жизнеспособной системы доступа к правосудию и бесплатной юридической помощи за счет государства.

Среди проектов по разработке правовой реформы в стране для Правовой программы Фонда Сороса - Молдова доступ к правосудию является одним из самых приоритетных. В середине 2003 года программа начала деятельность по оценке состояния существующей системы бесплатной юридической помощи в Республике Молдова. Это были подготовительные шаги перед запуском поддерживаемого правительством проекта по улучшению организации и предоставления бесплатной юридической помощи в Молдове.

¹ Этот доклад подготовлен для Второго Европейского форума по доступу к правосудию, Будапешт, 24-26 февраля 2005 г. Он опубликован здесь только в информационных целях, без дополнительного редактирования. Мнение авторов не обязательно совпадает с мнением Правовой Инициативы Открытого Общества или Инициативы «Право общественных интересов».

² Директор программы, Фонд Сороса – Молдова, vmunteanu@soros.md.

³ Координатор программы «Доступ к правосудию в Молдове: предоставление юридической помощи неимущим», Фонд Сороса-Молдова, vzaharia@soros.md.

*Оценка системы бесплатной юридической помощи в Республике Молдова*⁴ была осуществлена в 2003 году. Отчет был составлен на основе диагностического метода, который был предложен Правовой инициативой открытого общества. Это была базовая оценка существующей системы предоставления юридической помощи, которая вызвала многие дискуссии и помогла определить основные пробелы и нужды.

В отчете были определены области, которые нуждаются в реформе, и шаги, которые нужно предпринять, чтобы улучшить доступ к правосудию для тех, кто сам не в состоянии оплатить адвоката:

- **Законодательные рамки:**

Существующее законодательство не содержит норм, ясно определяющих объем и содержание права на бесплатную юридическую помощь.

Статья 26-ая Конституции Республики Молдова гарантирует каждому гражданину право на защиту, которая должна предоставляться бесплатно в случаях, предусматриваемых законом. Таким образом, принцип бесплатности предоставления юридической помощи утверждается Конституцией, но сама формулировка предполагает, что круг дел, по которым такая помощь будет предоставляться, должен быть предусмотрен в законодательных актах. Новые **Гражданско-процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы**, вступившие в силу 23 июня 2003 года, включают некоторые нормы, касающиеся бесплатной юридической помощи, предоставляемой государством. *Однако они не содержат конкретных положений, определяющих, при соблюдении каких условий гражданину должна предоставляться бесплатная юридическая помощь; категорий дел, по которым лицо может обратиться за бесплатной юридической помощью; а также процедурных правил, относящихся к предоставлению бесплатной юридической помощи.* Таким образом, это конституционное требование весьма редко соблюдается из-за очень неконкретного механизма его исполнения. Правовая культура в Молдове такова, что для применения конституционного положения необходимо создать ясные законодательные рамки, будь то постановление или закон. Конституционные гарантии права на защиту существуют только в тех делах, где юридическое представительство является обязательным, и адвокат назначается правоохранительными органами *ex officio*. И хотя перечень дел, «где юридическое представительство является обязательным», большой, он не включает те случаи, когда подозреваемый не имеет достаточных средств, чтобы нанять адвоката.

Но если речь идет не об уголовном деле, то право на бесплатную юридическую помощь существует лишь на бумаге. В Гражданско-процессуальном кодексе фигурирует такое право, но не существует никаких положений, гарантирующих его применение. Законодательство Республики Молдова не дает ни одного определения малообеспеченности или социальной незащищенности; отсутствие критериев для определения, кто принадлежит, а кто не принадлежит к таким категориям населения, в свою очередь, отрицательно влияет на саму возможность предоставления гражданам эффективной юридической помощи.

⁴ Е. Осмоческу, И. Виздоага, В. Русу « Оценка Доступом к правосудию системы юридической помощи в Республике Молдова», 2003 год (может быть представлено по желанию)

- **Организация и управление системой предоставления бесплатной юридической помощи**

Обеспечение государством права на получение бесплатной юридической помощи, даже в том узком смысле, который предусматривает действующая Конституция страны, далеко от международных стандартов, в первую очередь из-за плохой организации самой системы бесплатной юридической помощи. Например, Министерство юстиции, которое должно стоять во главе всей системы организации и предоставления бесплатной юридической помощи, выполняет лишь роль посредника. Получая заявки на финансирование от Коллегии адвокатов, которая на практике является органом, ответственным за осуществление обязательного юридического представительства, Министерство юстиции передает их Министерству финансов. Коллегия адвокатов, на которую возложена функция организации всей системы, не имеет на это финансовых средств (Статьи 6-я и 35-я Закона о Коллегии адвокатов, согласно которым Совет коллегии должен заботиться о назначении адвокатов, оказывающих правовую помощь по делам, где участие защитника обязательно, и заниматься вопросами оплаты). А Министерство финансов принимает решение о выделении средств на основе принципа «что осталось». Но даже расходование этого очень ограниченного бюджета на обязательное юридическое представительство часто является неэффективным из-за злоупотреблений, таких, как смена адвокатов по одному и тому же делу, низкое качество услуг и большие задержки в оплате услуг юристов.

Должен существовать такой орган, который бы формулировал политику в области бесплатной юридической помощи, и нес ответственность за ее осуществление в соответствии с международными стандартами. А обеспечить соответствующее финансирование можно только тогда, когда уже существует система контроля за бюджетом.

- **Финансирование системы оказания бесплатной юридической помощи**

Согласно закону, Министерство финансов выделяет годовой бюджет на юридическое представительство по делам, где участие представителя обязательно, на основе данных, предоставленных Министерством юстиции. Министерство финансов принимает во внимание «все представленные отчеты (статистические данные) об оказанной бесплатной юридической помощи за предшествующий период, а также показатели реального финансирования такого рода деятельности». Однако это лишь декларируется на бумаге, так как на самом деле Министерство финансов предоставляет только ту сумму, которая имеется в наличии, без производства каких-либо вычислений, вследствие чего вся система страдает от недостатка финансовых средств.

Система страдает не только от недостаточного финансирования, но и от отсутствия эффективного механизма оплаты услуг адвокатов, назначенных *ex officio*, что выражается в задержках оплаты, и, как следствие - в отсутствии мотивации.

Выплаты за юридическое представительство *ex officio* Министерство финансов производит ежемесячно, исходя из 1/12 годового бюджета, выделяемого на эти цели Министерством юстиции, хотя конкретная сумма оплаты законом не устанавливается. Поскольку нагрузка из месяца в месяц у адвокатов меняется, такой график выплат не соответствует реальности.

Процедура оформления для получения оплаты за предоставленные услуги очень сложная и неудобная. У адвоката должна быть специальная форма-ваучер, которая подписывается судом или правоохранительными органами в подтверждение того факта, что адвокат участвовал в судебных или внесудебных процессуальных действиях. Такие ваучеры выдаются только после завершения соответствующего процессуального действия, которое может продолжаться в течение длительного времени. Возможности получить аванс не предусматривается. Ваучеры посылаются юристу-координатору, который 10-го числа каждого месяца представляет Совету Коллегии отчет, подтверждающий факт предоставления бесплатной юридической помощи конкретным адвокатом. Совет Коллегии на основе отчета, полученного из адвокатской конторы, в свою очередь, должен составить общий отчет и до 20-го числа того же месяца передать его в Министерство юстиции. Министерство юстиции в течение 10 дней с момента получения этого отчета передает Совету Коллегии все средства, выделенные на оплату бесплатной юридической помощи. Совет Коллегии в течение 10 дней должен передать средства, полученные от Министерства юстиции, в адвокатскую контору, которая выплачивает деньги в зависимости от количества предоставленных юридических услуг. И в конце концов тот адвокат, который предоставил услуги, может получить денежное вознаграждение в лучшем случае только через два месяца. А принимая во внимание отсрочки в получении бюджетных средств, адвокаты могут и вообще не получить полную сумму вознаграждения.

Сумма гонорара тоже относительно низкая. Представим себе ситуацию, когда адвокат не имеет частных клиентов и весь месяц принимает участие в предоставлении юридической помощи *ex officio*. Его доход брутто (не принимая во внимание взимаемых с дохода налогов, отчислений на социальное страхование, бюджетных задолженностей, и потерь, связанных с задержками в получении вознаграждения) будет приблизительно 1,760 лей (около 150 американских долларов) в месяц (по 80 лей в день⁵ за 22 рабочих дня), что приблизительно соответствует сумме прожиточного минимума. Такая оплата вряд ли может быть достаточным стимулом для достижения высоких стандартов профессионализма в работе адвоката. Но с другой стороны, она может гарантировать минимальную «зарплату» для тех, кто формально относится к своим обязанностям.

- **Мониторинг и ответственность адвокатов *ex officio***

Системы контроля за качеством услуг адвоката, предоставляющего юридическую помощь *ex officio* не существует, есть только бухгалтерский контроль поданных на оплату адвокатом заявок. Системы контроля количества таких услуг, предоставляемых каждым адвокатом, также не предусмотрено. Обычно адвокаты берут на себя такое количество дел *ex officio*, которое требуется от них по закону. Нет и стандартов, позволяющих установить минимальный уровень качества юридических услуг, предоставляемых адвокатами *ex officio*.

⁵ 80 лей (около 7 американских долларов) - максимальная сумма, которая может выплачиваться за юридическое представительство *ex officio* за один день.

Отчет «Оценка системы бесплатной юридической помощи в Республике Молдова с точки зрения доступа к правосудию» был представлен на заседании за круглым столом, организованном в октябре 2003 года, где присутствовали заинтересованные стороны и представители юридической профессии. Это было первое мероприятие, на котором собрались ведущие представители профессии, имеющие то или иное отношение к системе предоставления бесплатной юридической помощи. Они собрались, чтобы обсудить выводы, сделанные на основании этого отчета, а также определить намерения правительства и Коллегии адвокатов по решению выявленных проблем. Это мероприятие можно назвать успешным, поскольку и правительство, и Коллегия адвокатов признали, что существуют серьезные проблемы. Они также выразили желание оказать поддержку в дальнейшей разработке плана действий и в исследовании возможностей по его воплощению в жизнь.

За этим событием последовали другие мероприятия. В июле 2003-го года Совет Европы подготовил документ под названием «Оценка условий предоставления бесплатной юридической помощи в Республике Молдова. Рекомендации и комментарии». Необходимо заметить, что выводы в этом документе аналогичны тем, к которым пришли мы в вышеупомянутом отчете.

24 октября 2003-го года Парламент республики Молдова одобрил Национальный план по защите прав человека на 2004-2008 г.г. Этот план предусматривает создание специализированных контор бесплатной юридической помощи, которые помогут обеспечить доступ неимущих к правосудию и обеспечить процессуальное равенство между обвинением и защитой. Кроме того, конторы бесплатной юридической помощи будут способствовать совершенствованию сбора статистических данных по уголовным, гражданским и административным делам, рассматриваемых национальными судами.⁶

Несмотря на то, что вышеупомянутые отчеты исследуют процессуальные нормы и материальные вопросы, они не содержат информации о том, сколько граждан получили юридическую помощь *ex officio* и на каких правовых основаниях она предоставлялась. Эт и отчеты не дают ответа и на вопрос о том, насколько исход дела зависит от качества работы и профессионализма адвоката; они не содержат данных о реальных расходах по предоставлению бесплатных юридической помощи и другой статистической информации.

Для того чтобы заполнить эти пробелы и собрать необходимые данные по уже предоставленным услугам, **Фонд Сороса-Молдова** провел **статистические исследования** в судебных архивах в период с марта по июнь 2004 года.⁷ Результаты этих исследований помогают лучше понять существующую ситуацию с юридическим представительством *ex officio* (в уголовных делах и не только) и выявить нужды системы бесплатной

⁶Официальная газета Республики Молдова, 28 ноября 2003 года, № 235-238.

⁷ Статистические исследования, выполненные Фондом Сороса – Молдова в марте – июне 2004 года в судебных архивах (могут быть представлены по желанию).

юридической помощи в качественном и количественном выражении. Эти данные мы сравнили с результатами *опроса, проведенного среди заключенных, находящихся в предварительном заключении*.⁸ Считаем необходимым подчеркнуть, что только комбинация этих двух видов исследований и сбора данных может отразить реальную ситуацию, сложившуюся в системе юридического представительства *ex officio*.

Статистические исследования производились непосредственно в судебных архивах, на что было получено разрешение Верховного совета судей-магистратов. В ходе исследования изучались все уголовные дела, административные дела и дела об административных правонарушениях, которые рассматривались в период с 1 января 2002 года по 12 июня 2003 года⁹ областным судом (областной суд в Орхее), Военным судом, судом в Кишиневе, Кассационным судом Республики Молдова и Верховным судом.

Фонд Сороса - Молдова разработал методику статистических исследований с привлечением местных и иностранных консультантов и Правовой инициативы открытого общества. Полученные данные по каждому делу и по каждому подозреваемому регистрировались в специальных формах.

Результаты исследований были представлены в сравнительном виде. Сравнивались полученные показатели для трех случаев: когда юридическая помощь вообще не оказывалась, когда в деле участвовал адвокат по контракту, и когда представительство осуществлял адвокат, назначенный *ex officio*.

Основные показатели по уголовным делам были следующие:

- общее количество подозреваемых по уголовным делам, разбиравшихся во всех судах Республики Молдова;
- количество подозреваемых по уголовным делам, которым оказывал помощь адвокат по контракту; адвокат, назначенный *ex officio*; и те, которым вообще не предоставлялась юридическая помощь;
- момент вступления адвоката защиты в процесс;
- количество заявок, жалоб и ходатайств, представленных адвокатами защиты;
- средние сроки уголовного расследования;
- количество случаев освобождения из-под стражи на стадии предварительного расследования;
- количество случаев прекращения уголовного дела на стадии расследования;
- средняя продолжительность судебного разбирательства по уголовному делу;
- частота, с которой уголовно-процессуальные действия откладывались из-за отсутствия адвоката защиты;

⁸ Опрос был произведен Институтом пенитенциарной реформы, проект поддерживался Фондом Сороса - Молдова в рамках программы по реформе уголовного правосудия. (могут быть представлены по желанию)

⁹ Новый Уголовно-процессуальный кодекс и Уголовный кодекс, вступивший в силу 12 июня 2003 года.

- количество случаев освобождения из-под ареста во время судебного процесса;
- характер приговора (обвинительный, оправдательный);
- количество случаев обжалования приговора (в порядке первого и второго обжалования стороной защиты и стороной обвинения);
- средние сроки судебного процесса на стадиях пересмотра приговора;
- процентное соотношение принятых и отклоненных жалоб на приговор суда первой инстанции.

В административных делах основными показателями были следующие:

- средние сроки рассмотрения дела;
- судебные решения по административным делам;
- опротестование судебных решений, вынесенных судами административной юрисдикции
- результаты опротестования судебных решений.

В делах об административных правонарушениях в качестве показателей были выделены:

- средние сроки рассмотрения дела;
- виды судебных решений;
- опротестование судебного решения;
- средние сроки рассмотрения жалоб и протестов в делах об административных правонарушениях и т.д.

Статистические данные собирались административными работниками судов, судьями и прокурорами.

Статистические исследования доказали, что адвокаты, назначенные *ex officio*, услуги которых оплачивались государством, выполняли свои функции лишь формально. Также выяснилось, что законодательство слишком либерально в отношении гарантируемой государством бесплатной юридической помощи. Так, в уголовных делах, рассматриваемых в областном суде в Орхее 77,6 % подозреваемых была предоставлена бесплатная юридическая помощь; в Военном суде – 38,3% подозреваемых, в Кишиневском трибунале – 33,6% подозреваемых, в Кассационном суде – 30,8 % подозреваемых. В тоже время большинство адвокатов, назначенных *ex officio* в уголовных делах (например, в областном суде в Орхее – 95,2%) лишь присутствовали в судебном заседании, но никак в нем не участвовали.

Результаты *опроса, проведенного среди заключенных, находящихся в предварительном заключении* в Кишиневском центре предварительного заключения, явно свидетельствуют о том, что более 70 % задержанных не были

удовлетворены качеством защиты, которая им была предоставлена защитником, назначенным *ex officio*.¹⁰

Оба исследования показали, что юридическая помощь, предоставляемая адвокатами, назначенными *ex officio*, носит исключительно формальный характер. По сути дела, эти адвокаты ограничиваются лишь физическим присутствием на процессе, не оказывая никакой реальной юридической помощи, а процессуальные документы подписываются ими *post-factum* и только для того, чтобы соблюсти необходимые формальности.

Все вышеперечисленные обстоятельства дают достаточно оснований для того, чтобы поднять вопрос об исполнении государством своих обязанностей по созданию эффективной системы бесплатной юридической помощи и по обеспечению равноправия всех граждан в доступе к правосудию, а также об ответственности, которую должно нести государство за пренебрежение этими обязанностями, перед Европейским судом по правам человека. К сожалению, адвокаты, назначенные *ex officio*, присутствуют обычно только на определенных стадиях процесса уголовного расследования. Отсутствие адвокатов, предоставляющих юридическую помощь, в судах и в органах, осуществляющих уголовное расследование, отнюдь не является исключением. Это не только подрывает право гражданина на защиту, но также затягивает ход судебного процесса, таким образом нарушая еще одно основное право, гарантируемое статьей №6 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) – право на рассмотрение и разрешение дела в разумные сроки.

Это ситуация хорошо известна представителям юридической профессии. Тем не менее, такое положение сохраняется в силу многих причин, а в частности, из-за отсутствия механизма контроля и привлечения к ответственности за нарушения такого рода, а также в силу незнания основных положений международных договоров о правах человека.

Низкое качество юридических услуг объясняется различными причинами, как например:

- Система назначения адвокатов *ex officio* обычно привлекает молодых и неопытных юристов, или же тех, которые работают только в этой системе. Известные и опытные адвокаты, имеющие обширную клиентуру, и, естественно, получающие большие гонорары, обычно не осуществляют защиту в таких делах. И хотя гонорар за предоставление юридических услуг «по назначению» очень низкий, тем не менее, в общей сложности эти адвокаты могут получать значительный гонорар, собрав большое количество ваучеров и лишь формально осуществляя защиту по каждому делу;
- Система не имеет никаких механизмов для контроля адвокатов, которые участвуют в делах, где юридическое представительство обязательно по закону;
- Любой юрист, который согласен предоставлять юридическую помощь «по назначению», может поставить свое имя в список адвокатов, назначаемых *ex officio*, не проходя никакой отборочной процедуры.

¹⁰ Опрос осуществлялся Институтом пенитенциарной реформы, в проекте оказал поддержку Фонд Сороса – Молдова в рамках Программы реформы уголовного правосудия (может быть предоставлен по желанию).

В ходе исследований, которые Фонд Сороса – Молдова проводил до сих пор, выяснилось, что качество предоставляемых услуг адвокатами, которые назначаются *ex officio*, является на редкость низким. Более того, выяснилось, что в системе уголовного правосудия адвокаты обычно не играют активной роли. Причинами тому могут являться, в том числе, отсутствие личной мотивации, а также традиции, существующие в нашей правовой культуре.

Исследование приходит к заключению, что права подзащитных, гарантируемые национальным и международным законодательством, постоянно нарушаются.

Заключения, содержащиеся в отчете по оценке роли адвокатов, назначаемых *ex officio*, и в статистическом отчете, были представлены на конференции под названием: *«Организация бесплатной юридической помощи и ее предоставление в Молдове: политика, право и практика. Сравнительный опыт»*, которая была организована Фондом Сороса – Молдова в сотрудничестве с Министерством юстиции и Правовой инициативой открытого общества в Кишиневе 15-16 июля 2004 года. Конференция была посвящена обсуждению вопроса о предоставлении бесплатной юридической помощи в Молдове, на ней были представлены модели организации систем бесплатной юридической помощи в нескольких странах, и затем обсуждался вопрос о том, какая модель является наиболее приемлемой для Молдовы.

На этой конференции удалось собрать представителей Министерства юстиции, Коллегии адвокатов, судей, неправительственных организаций, доноров и Совета Европы. Министерство юстиции представило свою позицию в связи с существующим положением вещей в области предоставления бесплатной юридической помощи и ее организации, признав, что в этой сфере существуют такие недостатки, как: низкое качество услуг, недостаточное финансирование, плохая организация и управление, а также отсутствие какой-либо политики в этой области. Министерство выразило свою готовность устранить эти недостатки и улучшить систему при участии гражданского общества или с привлечением поддержки извне. Коллегия адвокатов тоже признала низкое качество услуг, но настаивала, что единственной причиной тому является недостаточное финансирование. Коллегия также упомянула тот факт, что Министерство юстиции практически передало им полномочия по организации и управлению системой предоставления бесплатной юридической помощи, но денежных средств на это выделено не было. Отчет Совета Европы подтвердил те заключения, к которым пришел Фонд Сороса – Молдова в своем отчете, и отмеченные недостатки. Большой интерес аудитории вызвали выступления специалистов из Великобритании, Южной Африки, Нидерландов и Литвы, которые поделились своим опытом. Затем участники конференции разделились на группы, в которых продолжались дискуссии и вырабатывались рекомендации. Главное заключение, к которому пришли участники конференции, - это отсутствие ясного видения и должного внимания к самой задаче организации бесплатной юридической помощи для неимущих. Они подчеркнули необходимость создания такого органа, который бы нес ответственность за разработку политики в области бесплатной юридической помощи, а также за ее предоставление; необходимость разработки нового и

всеобъемлющего законодательства, регламентирующего предоставление бесплатной юридической помощи в уголовных и не только уголовных делах, которое основывалось бы на серьезных исследованиях и учитывало наиболее удачный опыт других стран; необходимость совершенствования качества бесплатной юридической помощи в уголовном судопроизводстве и создания специализированного пилотного бюро штатных адвокатов, посвящающих все свое время работе над уголовными делами (подобного конторе общественных защитников); необходимости предоставления первоначальных юридических консультаций, в первую очередь в сельской местности, чего в данный момент вообще не существует. Конференция завершилась выступлениями Министра юстиции, Председателя Коллегии адвокатов, и директора Правовой программы Фонда Сороса – Молдова. Все три докладчика выразили надежду на дальнейшее сотрудничество в реформировании системы предоставления бесплатной юридической помощи в Молдове. Представители Совета Европы подчеркнули свою готовность, когда настанет время, оказать содействие в подготовке законодательства.

Вскоре за этим событием последовала встреча специалистов для дальнейшего обсуждения предоставления бесплатной юридической помощи в Молдове, организованная Советом Европы совместно с Министерством юстиции. Участники этой встречи пришли к выводу, что правительство должно разработать политику по предоставлению субсидий в правовой сфере, которая основывалась бы на четком понимании нужд и приоритетов. Более того, явно негативную роль играет отсутствие четко сформулированной политики, направленной на обеспечение принципа равенства сторон в процессе, вследствие чего у обвинения имеется множество средств по привлечению других участников процесса к ответственности, а защита страдает от нехватки средств защиты подозреваемых. Это положение усугубилось из-за отсутствия законодательных норм общего характера, регулирующих предоставление бесплатной юридической помощи в уголовном, и не только уголовном судопроизводстве. Поскольку разработка полностью скоординированной и последовательной системы бесплатной юридической помощи может потребовать большого количества времени, воплощение в жизнь ее основных принципов должно быть первоочередной задачей Министерства юстиции и других компетентных органов. Промежуточные меры по предоставлению бесплатной юридической помощи должны быть претворены в жизнь еще до того, как будет введена эта скоординированная и последовательная система.

В этой сложной ситуации Министерство юстиции, Правовая комиссия Парламента Республики Молдова и Законодательный центр при Правительстве Республики¹¹ решили поддержать проект *«Предоставление бесплатной юридической помощи нуждающимся»*, который был подготовлен Фондом Сороса – Молдова совместно¹² с Правовой инициативой открытого общества.

Основной целью проекта является заложение фундамента для создания справедливой системы бесплатной юридической помощи, которая отвечала бы требованиям неимущих слоев населения, обеспечивая высокое качество

¹¹Соглашение о сотрудничестве с Законодательным центром при правительстве Республики Молдова 25 августа 2004 года.

¹² Комментарий Министерства юстиции в связи с отчетом Совета Европы от 14.06.2004

предоставляемых услуг всем нуждающимся. В связи с этим на ближайшее будущее были намечены следующие задачи:

- Поддержать правительство в его усилиях по реформированию имеющейся системы бесплатной юридической помощи и приближения ее к международным стандартам.
- Создать необходимые предпосылки, чтобы правительство смогло справиться с недостатками в существующей системе бесплатной юридической помощи и сформулировать политику в этой области.
- Обеспечить доступ к бесплатной юридической помощи для неимущих с помощью создания *двух пилотных контор общественных защитников* с перспективой создания в дальнейшем смешанной системы предоставления юридических услуг.
- Создать систему предоставления первоначальных юридических консультаций *параюристами*, для того чтобы удовлетворять базовые потребности населения в сельской местности в юридических услугах.

В связи с этим *Правовая комиссия Парламента Республики Молдова* решением 193 от 29 декабря 2004 года назначила *Рабочую группу* для разработки национальной стратегии и законодательных рамок в области доступа к правосудию и предоставления гарантируемой государством юридической помощи.

Рабочая группа будет разрабатывать вышеупомянутые документы, которые дадут ответ на самые разные накопившиеся и ждущие разрешения вопросы:

- В какой степени национальные нормативные акты соответствуют или приближаются к международным стандартам по предоставлению бесплатной юридической помощи?
- Какого рода юридическая помощь должна предоставляться бесплатно в уголовных и неуголовных делах (например, юридическое консультирование, юридическое представительство в суде, при применении альтернативных (внесудебных) способов разрешения споров и т.д.)?
- На какой стадии (например, при задержании) должна предоставляться бесплатная юридическая помощь?
- Кто может обратиться за бесплатной юридической помощью (например, граждане страны или иностранцы тоже)?
- На каком основании должно определяться, может ли бесплатная юридическая помощь быть предоставлена тому, кто за ней обратился (в зависимости от материального положения заявителя или с учетом существа дела)? Нужен ли разный подход к решению этого вопроса в уголовных и неуголовных делах?
- Какой квалификацией должны обладать лица, предоставляющие бесплатную юридическую помощь, и как их работа должна оплачиваться?
- Каким должен быть порядок рассмотрения заявок о предоставлении бесплатной юридической помощи, включая критерии нуждаемости и существа дела, условия предоставления или отказа в предоставлении бесплатной юридической помощи, а также шаги, которые нужно предпринять, чтобы обжаловать отказ в предоставлении такой помощи?
- Как контролировать уровень качества предоставляемых юридических услуг и с помощью какого механизма можно обеспечить достижение этого уровня?

- Какого рода расходы должны оплачиваться в рамках системы бесплатной юридической помощи (например, гонорар юристов и специалистов, судебные издержки, расходы на заверение документов, расходы на письменный и устный перевод)?
- Как рассчитать расходы на бесплатную юридическую помощь и как нужно составлять бюджет расходов?
- Какие институциональные рамки должна иметь система бесплатной юридической помощи и каковы будут функции и сферы ответственности у Коллегии адвокатов, Управления бесплатной юридической помощи, органов государственной власти (особенно Министерства юстиции и Министерства финансов)? Какова будет роль других участников, как, например, международных донорских организаций и неправительственных организаций?
- И другие вопросы.

Рабочая группа будет изучать международные стандарты в области предоставления бесплатной юридической помощи, опыт иностранных коллег в этой области и нужды самой страны. На основе этой информации и других данных, собранных с помощью контор общественных защитников и экспериментальных параюридических контор, в ходе этого проекта будут тщательно разработаны правовые рамки этой системы, включая критерии, при соблюдении которых должна оказываться бесплатная юридическая помощь, и другие необходимые условия предоставления бесплатной правовой помощи.

Конторы общественных защитников и пилотная параюридическая сеть будут созданы для того, чтобы апробировать жизнеспособность предлагаемых механизмов. Обе эти структуры будут функционировать на основе стандартов, разработанных на время действия этого проекта. Основной целью экспериментальных контор общественных защитников станет обеспечение юридического представительства неимущих подозреваемых по уголовным делам, неимущих административных правонарушителей, которым грозит арест, и малообеспеченных лиц, участвующих в рассмотрении дел административными судами. Кроме выполнения этой задачи, конторы общественных защитников будут поддерживать Рабочую группу по реформированию системы бесплатной юридической помощи и подготавливать предложения по реформированию системы.

Параюридические конторы будут учреждены в самых отдаленных сельских районах с целью предоставления первоначальных консультаций населению по вопросам, которые являются самыми насущными в этих районах. Эта инициатива будет способствовать тому, чтобы граждане ознакомились со своими правами и осознали их, а также поможет решить многие конфликты, не доводя дело до суда. Надлежащим образом информированные граждане в состоянии принять правильное решение и следить за тем, чтобы их права не нарушались. Параюридические конторы должны внести свой вклад в просвещение населения.

Рабочая группа надеется, что предлагаемая стратегия окажется эффективной, и в Молдове будут созданы необходимые механизмы для обеспечения доступа к правосудию для тех, кто больше всего в этом нуждается.