Перевод

Приложение

к Постановлению Счетной палаты

№8 от 28 февраля 2023 года



**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

|  |
| --- |
| MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt,69, tel.: (+373) 22 23 25 79, fax: (+373) 22 23 30 20,  [www.ccrm.md](http://www.ccrm.md/); e-mail: [ccrm@ccrm.md](mailto:ccrm@ccrm.md) |

**ОТЧЕТ**

**аудита соответствия использования публичных финансовых средств, выделенных для администрирования системы предоставления юридической помощи, гарантированной государством,**

**в 2020-2022 годах**

****

**СОДЕРЖАНИЕ:**

[СПИСОК АББРЕВИАТУР 3](#_Toc135240626)

[ГЛОССАРИЙ 3](#_Toc135240627)

[I. ОБОБЩЕНИЕ 4](#_Toc135240628)

[II. ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ 7](#_Toc135240629)

[2.1. Аудируемая область 7](#_Toc135240630)

[2.2. Общие контекстные данные о системе ЮПГГ 9](#_Toc135240631)

[III. СФЕРА И ПОДХОД АУДИТА 11](#_Toc135240632)

[3.1. Законный мандат и цель аудита 11](#_Toc135240633)

[3.2. Подход аудита 11](#_Toc135240634)

[3.3. Ответственность аудиторской группы 12](#_Toc135240635)

[IV. КОНСТАТАЦИИ 13](#_Toc135240636)

[4.1. ЦЕЛЬ №1: Инструменты по регламентированию обеспечивают направление юридической помощи правомочным бенефициарам? 13](#_Toc135240637)

[*4.1.1.* *Выделенные для ЮПГГ фонды приоритетно направлены бенефициарам на запросы правоохранительных учреждений государства.* 13](#_Toc135240638)

[*4.1.2.* *На освоение публичных средств для юридической помощи, гарантируемой государством, повлиял интерпретируемый характер юридических норм в данной области.* 16](#_Toc135240639)

[4.1.3. *Существуют недостатки при запросе и предоставлении ЮПГГ юридическим лицам.* 22](#_Toc135240640)

[4.1.4. *Отмечается неприменимость, а также устаревший характер некоторых норм Положения по определению дохода заявителя ЮПГГ.* 24](#_Toc135240641)

[*4.1.5.* *Отсутствует надежный механизм, обеспечивающий баланс между многочисленными обращениями за юридической помощью, гарантированной государством, и рационализацией использования бюджетных средств.* 27](#_Toc135240642)

[*4.1.6.* *Некоторые предписания Положения о функционировании ТО НСЮПГГ не вписываются в законодательные положения,* *что позволяет предоставлять юридическую помощь некоторым неправомочным лицам.* 27](#_Toc135240643)

[*4.1.7.* *НСЮПГГ не обеспечил регламентирование объема работы адвокатов, контрактованных по заявлению.* 29](#_Toc135240644)

[4.2 ЦЕЛЬ №2: Ответственные лица обеспечили соответствие процесса освоения ресурсов для услуг юридической помощи, гарантируемой государством? 31](#_Toc135240645)

[4.2.1. Процесс оплаты квалифицированной государственной юридической помощи необходимо улучшить, что непосредственно приведет к рационализации использования бюджетных средств. 31](#_Toc135240646)

[4.2.2. *ТО НСЮПГГ не соблюдали с точностью положения об авансовой оплате труда адвокатов за предоставленные юридические услуги.* 38](#_Toc135240647)

[*4.2.3.* *Процесс осуществления мониторинга качества услуг юридической помощи, гарантированной государством, является частично функциональным.* 39](#_Toc135240648)

[*4.2.4.* *Ненадлежащее функционирование механизма возмещения расходов по предоставлению квалифицированной юридической помощи.* 42](#_Toc135240649)

[ЦЕЛЬ №3: Органы по администрированию системы ЮПГГ организованы согласно принципам надлежащего управления? 44](#_Toc135240650)

[*4.3.1.* *Неопределенность в институционализации органов, ответственных за администрирование процесса ЮПГГ.* 44](#_Toc135240651)

[*4.3.2.* *Организация функционального управления системой должна быть усилена и соответствовать принципам надлежащего управления.* 46](#_Toc135240652)

[*4.3.3.* *Необходимо укрепить компоненты внутреннего управленческого контроля в рамках субъектов, ответственных за администрирование системы ЮПГГ.* 48](#_Toc135240653)

[V. ОБЩИЙ ВЫВОД 49](#_Toc135240654)

[VI. РЕКОМЕНДАЦИИ 49](#_Toc135240655)

[ПРИЛОЖЕНИЯ 52](#_Toc135240656)

# **СПИСОК АББРЕВИАТУР**

|  |  |
| --- | --- |
| **МЮ** | Министерство юстиции |
| **МФ** | Министерство финансов |
| **ЮПГГ** | Юридическая помощь, гарантируемая государством |
| **НСЮПГГ/** **Национальный совет** | Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством |
| **Административный аппарат** | Административный аппаратНационального совета по юридической помощи, гарантируемой государством |
| **ТО НСЮПГГ /ТО** | Территориальные офисы Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством |
| **МВД** | Министерство внутренних дел |
| **ГНС** | Государственная налоговая служба |
| **Отчет адвоката** | Отчет о предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством, разработанный адвокатами, контрактованными ТО |
| **УПК** | Уголовно-процессуальный кодекс |
| **УК** | Уголовный кодекс |
| **ВУК** | Внутренний управленческий контроль |

# **ГЛОССАРИЙ**

*Юридическая помощь, гарантируемая государством* – предоставление юридических услуг за счет средств, предназначенных для оказания таких услуг лицам, не имеющим достаточных финансовых средств для оплаты этих услуг и отвечающим условиям, определенным настоящим законом;

первичная юридическая помощь – информирование о правовой системе Республики Молдова, действующих нормативных актах, правах и обязанностях субъектов права, о способах реализации и пользования правами в судебном и внесудебном порядке; консультирование по правовым вопросам; помощь в составлении документов правового характера; иные формы помощи, не подпадающие под определение квалифицированной юридической помощи;

*квалифицированная юридическая помощь –* предоставление юридических консультаций, представительство и/или защита в органах уголовного преследования, в судебных инстанциях по уголовным делам, делам об административных правонарушениях, гражданским или административным делам, представительство в органах публичного управления;

*общественный адвокат –* лицо, наделенное в соответствии с Законом об адвокатуре правом осуществлять адвокатскую деятельность, допущенное на основании определенных критериев отбора к предоставлению бесплатной или частично бесплатной квалифицированной юридической помощи за счет средств, предназначенных для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством.

# **ОБОБЩЕНИЕ**

Право на юридическую помощь является неотъемлемой частью гарантий, предоставляемых человеку государством на справедливое судебное разбирательство, и является правом, установленным *статьей 6 Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод,* а также специализированной национальной юридической базой, гармонизация которой осуществляется непрерывно. Эволюция в динамике количества бенефициаров юридической помощи, гарантируемой государством, а также увеличение размера финансовых средств, направляемых с целью финансирования всей системы ЮПГГ, свидетельствует о возрастающем участии государства в продвижении гарантий права на бесплатную защиту.

Эти предпосылки, а также повышенный интерес различных сторон к аспектам управления системой юридической помощи, гарантируемой государством, стали основанием для определения соответствующей тематики для проведения аудита. В результате, Счетная палата в соответствии с Программами аудиторской деятельности на 2022 год[[1]](#footnote-1) и, соответственно, на 2023 год[[2]](#footnote-2) провела аудит соответствия использования публичных финансовых средств, выделенных для администрирования системы предоставления юридической помощи, гарантированной государством, в 2020-2022 годах.

Анализ в целом констатаций аудита, изложенных в настоящем Отчете, свидетельствует о том, что хотя субъекты, ответственные за разработку, продвижение и внедрение политик в области ЮПГГ, приложили усилия с целью укрепления этой системы, однако установлены некоторые пробелы нормативной базы, регламентирующей данную область, проблематичные аспекты и уязвимости, которые повлияли на надлежащее управление и освоение публичных средств и выражаются в следующем:

1. Министерство юстиции, будучи ответственным за продвижение политик в области ЮПГГ, не занимались достаточно улучшением и модернизацией соответствующей нормативной базы, а также устранением существующих пробелов, хотя систематически было информировано НСЮПГГ о недостатках. В результате, в 2020-2021 годах остались нереализованными цели и действия, установленные в Планах действия министерства, соответствующая деятельность возродилась в 2022 году (п.4.1.2.);
2. хотя государство стремится предлагать бесплатные юридические услуги людям с низкими доходами, в аудируемом периоде эти услуги в основном направлялись бенефициарам по запросам правоохранительных учреждений, которые, используя несовершенство правовой базы, чрезмерно злоупотребляли юридической помощью государства, что непосредственно обусловило понесение ряда нерациональных расходов. В данном контексте отмечается:
3. избыточный запрос правоохранительными органами ЮПГГ, приводя в качестве основания тот факт, что бенефициары не владеют или недостаточно владеют языком, на котором ведется судопроизводство, для некоторых преступлений, которые не вписываются в обязательность получения юридической помощи, что обусловило понесение дополнительных бюджетных расходов, размер которых только по аудируемой выборке составляет 14,9 млн. леев. Проверки аудита выявили случаи запроса и, соответственно, ненадлежащего предоставления ЮПГГ лицам, занимающим ответственные государственные должности и лицам из государственной службы, в том числе юристам и примарам населенных пунктов. Более того, законодательная норма предусматривает, что когда участники процесса не понимают или не разговаривают на языке, на котором осуществляется уголовный процесс, они имеют право пользоваться услугами переводчика, также бесплатно предоставляемыми государственными учреждениями (п. 4.1.2. a) и b));
4. отмечаются случаи запроса и предоставления ЮПГГ в ненадлежащих условиях, учитывая, что *интересы юстиции требуют участия государственного защитника на судебном заседании*. Расходы, понесенные из государственного бюджета с целью оплаты труда адвокатов, которые вели эти дела, составили 233,1 тыс. леев. Так, ТО согласовали запросы некоторых работников из учреждений, подведомственных МВД, хотя, согласно законодательным положениям, должны были предоставлять юридическую помощь лишь по заявлениям, сопровождаемым распоряжениями прокуроров, которые фактически отсутствовали (. 4.1.2. c));
5. ТО ЮПГГ частично не обеспечили соблюдение положений нормативной базы при предоставлении юридической помощи, гарантированной государством, физическим лицам на основании отсутствия финансовых средств, или, фактически ответственные лица ТО не соблюдали и не запрашивали приложения к заявлению всех предусмотренных документов. Хотя, в большинстве случаев ТО Кишинэу и ТО Бэлць ограничивались сбором данных о среднемесячном доходе заявителя и членов семьи путем доступа к правительственным информационным системам, этот процесс не институционализирован и не связан с существующей нормативной базой. Более того, необходимо пересмотреть и модернизировать и методологию расчета дохода с целью предоставления ЮПГГ, поскольку отмечается как ее устаревший характер, так и неприменимость ряда норм при исчислении дохода в натуре (доходы, полученные от сельскохозяйственной или зоотехнической продукции крестьянских хозяйств (фермерских и вспомогательных домашних хозяйств)) и другие (п. 4.1.4.);
6. является сложным и процесс предоставления ЮПГГ юридическим лицам, что обусловлено как отсутствием внутренних норм, разработанных и утвержденных НСЮПГГ, регламентирующих механизм введения в действие законодательных положений, связанных с этим аспектом, так и согласованием ряда запросов со стороны правоохранительных органов о предоставлении юридических услуг некоторым несостоятельным экономическим агентам, они, имея назначенных судебной инстанцией законных представителей, не вписываются в критерии приемлемости для получения соответствующей помощи (п.4.1.3.);
7. несмотря на то, что специальный закон четко предусматривает условия, при которых лица получают юридическую помощь, гарантированную государством, НСЮПГГ утвердил некоторые нормы, не подчиняющиеся законодательным положениям, что позволяет координаторам ТО предоставлять юридические услуги некоторым лицам в благоприятных условиях (п.4.1.6.);
8. НСЮПГГ не обеспечил регламентирование объема работы адвокатов, контрактованных по требованию, что привело к наличию существенных расхождений и неодинаковой практики в рамках процесса случаев ЮПГГ контрактованным адвокатам. В целом, установленная в 2021 году ситуация указывает на то, что в некоторых случаях адвокатам не было распределено ни одно дело, то в других случаях защитники вели более 200 дел (п. 4.1.7.);
9. необходимо улучшить и процесс оплаты труда адвокатов, которые предоставляют юридические услуги, путем создания контрольной деятельности, предназначенной обеспечить соответствие использования бюджетных средств на указанные цели. Или, проверки аудита свидетельствуют о случаях оплаты труда некоторых адвокатов за юридические действия, не подтвержденные документально, или действия, которые не могут быть доказаны и обоснованы как исполненные, а именно: посещения в пенитенциарные учреждения, присутствие на заседаниях суда, ознакомление с некоторыми процессуальными документами и их пояснениями. Также, были выявлены случаи двойной оплаты ряда реализованных и отраженных действий в результате назначения двух адвокатов по одному и тому же обычному делу (п. 4.2.1.);
10. наличие институциональных недостатков как в процессе мониторинга качества юридической помощи, оказываемой адвокатами, так и в применении механизма возмещения расходов, связанных с оказанной юридической помощью, обусловило их ненадлежащее функционирование. В результате, аудит установил случаи невыявления и непринятия мер по внесению в бюджет стоимости юридической помощи, подлежащей возмещению. Выборочные проверки аудита свидетельствует о том, что соответствующий недостаток является системным, выявленным в 10% от проверенной выборки, что составило 32,0 тыс. леев (п. 4.2.3. и п. 4.2.4.);
11. организационная структура субъектов, ответственных за администрирование процесса ЮПГГ, носит расплывчатый характер, существуют неопределенности в отношении правового статуса и их позиционирования, возложенных на них роли и обязанности, в том числе в процессах планирования, управления и отчетности бюджетных средств (п.4.3.1. и п. 4.3.2.).

Миссия внешнего публичного аудита, в основном, имеет цель извлечь выгоду из полученных результатов и предложить их заинтересованным сторонам (Парламенту, Правительству и гражданскому обществу), были сформулированы и направлены рекомендации с целью улучшения и укрепления институционального менеджмента при предоставлении юридической помощи, гарантированной государством, а также устранения недостатков, установленных аудитом.

*Отчет аудита предназначен*:

**Парламенту и Правительству Республики Молдова –** для информирования и принятия к сведению о существующей ситуации в администрировании системы предоставления юридической помощи, гарантированной государством, а также для возможного использования информации при принятии решений, направления инициатив по продвижению политик государства в этой области;

**Министерству юстиции** – как центральному специализированному органу публичного управления, ответственному за разработку и продвижение политики государства в области юридической помощи, гарантированной государством;

**НСЮПГГ, в том числе Административному аппарату и Территориальным офисам НСЮПГГ** – для выявления недостатков и уязвимостей, связанных с системой юридической помощи, гарантированной государством;

**гражданскому обществу, другим заинтересованным сторонам.**

# **ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ**

### **2.1. Аудируемая область**

Одним из основных принципов правового государства и обязательным условием, вытекающим из международных актов, к которым присоединилась Республика Молдова, является *обеспечение свободного доступа к юстиции* каждому гражданину. Так, созданным государством инструментом с целью соблюдения этого принципа является гарантирование юридической помощи лицам, не имеющим достаточных финансовых средств для оплаты, в этом смысле предоставляя возможность получать юридические услуги и лицам, принадлежащим к социально уязвимым группам. Процессуально этот механизм регламентирован Законом о юридической помощи, гарантируемой государством №198 от 26.07.2007 и другими внутренними актами. Также, обязанность по предоставлению квалифицированной и фактической юридической помощи вытекает из ст.20 и ст.26 Конституции Республики Молдова, положений Уголовно-процессуального кодекса, Кодекса о правонарушениях, Гражданского процессуального кодекса и других нормативных актов. Обязательство содействовать свободному доступу к юстиции отражено в документах политик, касающихся прав человека и правосудия на национальном уровне.

В юридическую помощь, гарантируемую государством, вписываются уголовные дела, а также включены уголовные дела, а также неуголовные дела[[3]](#footnote-3), по первым, в свою очередь, сосредоточена значительная часть услуг по предоставлению ЮПГГ, так как они в значительной мере подпадают под дела об обязательной юридической помощи.

Закон №198/2007 предусматривает право лица получать юридическую помощь за счет государства в двух ситуациях, в том числе:

* тогда, когда лица не располагают достаточными средствами для покрытия затрат за помощь адвокату – финансовый критерий, предоставляется лицам, среднемесячный доход которых ниже существующего прожиточного минимума на душу населения в стране, ежеквартально определяемого Национальным бюро статистики;
* в ситуациях, в которых интересы правосудия требуют оказания помощи вне зависимости от уровня доходов бенефициара – который считается удовлетворенным (обязательная и экстренная юридическая помощь)(.

Юридическая помощь, гарантированная государством, классифицируется следующими видами помощи, в том числе: *(i)* *первичная юридическая помощь* – которая преимущественно оказывается пара-юристами, а также общественными адвокатами, и *(ii)* *квалифицированная юридическая помощь* – которая может быть обычной и срочной и предоставляется общественными адвокатами и адвокатами, работающими по контракту, по запросу.

Ответственность за гарантирование в общем смысле реализации гарантированного государством права на юридическую помощь, а также формулирование государственных политик в данной области возложены на Министерство юстиции. Система предоставления юридической помощи, гарантированной государством, организована и администрируется Национальным советом по юридической помощи, гарантируемой государством[[4]](#footnote-4). Администрирование в территории процесса предоставления юридической помощи, гарантированной государством, осуществляется Территориальными офисами Национального совета, в том числе: ТО Кишинэу, ТО Бэлць, ТО Кахул и ТО Комрат. Для поддержки усилий по администрированию и управлению средствами, выделенными для юридической помощи, был создан административный аппарат Национального совета. Основными обязанностями органов по администрированию системы предоставления юридических услуг, а также других вовлеченных сторон являются следующие:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ОБЯЗАННОСТИ сторон, вовлеченных в процесс юридической помощи** | | | |
| **d:\a_certan\Desktop\Asistența garantată de stat\RAPORTARE\maculator\guvernul_ro.pngМинистерство юстиции –**разрабатывает и продвигает государственную политику в области юридической помощи, гарантируемой государством. | **Коллегия адвокатов и Офисы –** участвуют в разработке критериев отбора адвокатов, а также в мониторинге их деятельности. | **НСЮПГГ** **–** юридическое лицо, коллегиальный орган с полномочиями по принятию решений по администрированию всей системы ЮПГГ. | **Административный аппарат** – обеспечивает функционирование Национального совета, организует и осуществ-ляет мониторинт процесса предоставле-ния ЮПГГ. |
| **Территориальные офисы** – юридические лица, которые обеспечивают фактическое предоставле-ние юридической помощи, гарантируемой государством. | **Пара-юристы –** лица, которые не занимаются адвокатской деятель-ностью и которые, после прохождения специаль-ного обучения, допуска-ются предоставлять первичную юридическую помощь. | **Адвокаты, контракто-ванные государством** – предоставляют бесплатно или частично бесплатно квалифицированную юридическую помощь за счет средств, предназна-ченных для предоставле-ния помощи, гарантируе-мой государством. | **Бенефициары** – лица, которые получают ЮПГГ. |

Полная ответственность указанных учреждений отражена в приложении №1 к Отчету аудита.

### **2.2. Общие контекстные данные о системе ЮПГГ**

1. В период 2020-2022 годов было зарегистрировано 182 114 случаев предоставления юридической помощи, гарантированной государством, для финансирования которых за счет государственного бюджета было использовано 226,9 млн. леев. Предоставление их по годам, а также зарегистрированные колебания представлены ниже на диаграмме.

**Диаграмма №1**

***Источник:*** *Информация опубликована НСЮПГГ за 2020-2022 годы.*

Данные, систематизированные в диаграмме, свидетельствуют о том, что эволюция за последние 3 года количества случаев предоставления юридической помощи, гарантированной государством, и размер затрат, понесенных государством, зарегистрировали постоянную восходящую тенденцию. Пик, с наибольшим количеством случаев предоставления юридической помощи, гарантированной государством, был зарегистрирован в 2022 году, с 63 976 случаями, для которых было использовано 92,7 млн. леев или на 12,7 млн. леев больше, чем в 2021 году, и на 38,5 млн. леев больше по сравнению с 2020 годом.

1. Что касается финансирования областей системы ЮПГГ, необходимо отметить, что из общего размера 226,9 млн. леев, ежегодно преимущественная часть бюджетных средств направляется для покрытия расходов, предназначенных на оплату труда адвокатов, которые предоставляют квалифицированную юридическую помощь по запросу и общественных адвокатов – 206,2 млн. леев, далее следуют расходы, произведенные с целью администрирования системы – 15,8 млн. леев и на оплату труда пара-юристов - 4,8 млн. леев.

Данные, распределенные по каждому аудируемому году, а также в зависимости от области, представлены ниже на диаграмме:

**Диаграмма №2**

(тыс. леев)

***Источник:*** *Информация опубликована НСЮПГГ за 2020-2022 годы.*

Согласно диаграмме №2, отмечается тенденция увеличения бюджетных расходов по всем трем областям структуры системы ЮПГГ, в том числе с целью: оплаты труда услуг, предоставляемых адвокатами – около 89%-92%, администрирования собственной системы – 6-8%, и оплаты труда пара-юристов – 2%. Подробное исполнение по областям и проверенным годам представлено в приложении №2 к Отчету аудита.

1. Имея в основе данные, представленные НСЮПГГ, отмечается, что из общего количества 182 114 случаев:

* 142 459 случаев представляют собой случаи квалифицированной юридической помощи, предоставленной адвокатами, и остаток, 39 655 случаев (22%) представляют случаи первичной юридической помощи, предоставленной помощниками юристов и адвокатами. Таким образом, удельный вес квалифицированной юридической помощи составляет 78% от всего объема, а на первичную юридическую помощь приходится 22%;
* одновременно, из 142 495 случаев квалифицированной юридической помощи, предоставленной адвокатами, преимущественная доля ЮПГГ приходится на уголовные дела с долей примерно 84% от общего количества, что составляет 119657 решений. По остальным, квалифицированная юридическая помощь была направлена преимущественно на гражданские дела в объеме 8% (11 819) и на случаи по правонарушениям в объеме 8% (10 983).

1. Согласно годовым отчетным данным НСЮПГГ, для предоставления юридической помощи в 2022 году было привлечено 589 поставщиков услуг ПГГ, из которых:

* 514 адвокатов, контрактованных по запросу;
* 12 общественных адвокатов и
* 63 помощника юриста.

По сравнению с 2020 и 2021 годами, общее число адвокатов и пара-юристов, которые предоставляют ЮПГГ, регистрирует относительное увеличение в последние годы, в связи с тем, что количество пришедших новых людей в системе больше, чем количество тех, кто покинул систему, соответственно, составив 516 и 552 поставщика услуг. Также отмечается, что географическое распределение количества адвокатов, которые предоставляют ЮПГГ, в значительной мере сконцентрировано в юрисдикции ТО Кишинэу – 67%, далее следует ТО Бэлць – 22%, ТО Кахул – 6% и ТО Комрат – 4%. Полные данные о распределении количества адвокатов по ТО за 3 аудируемых года, а также в зависимости от видов поставщиков, контрактованных НСЮПГГ, представлены в приложении №3 к настоящему Отчету аудита.

# **СФЕРА И ПОДХОД АУДИТА**

### **3.1. Законный мандат и цель аудита**

Миссия внешнего публичного аудита была проведена на основании ст.5, ст.31 и ст.32 Закона об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова №260 от 07.12.2017, в соответствии с Программами аудиторской деятельности на 2022 год и 2023 год с целью оценки соответствия управления финансовыми средствами, выделенными для предоставления государственной квалифицированной юридической помощи в 2020-2022 годах, по отношению к положениям применяемой нормативной базы.

В этой связи были определены следующие специфические цели:

1. *Инструменты по регламентированию обеспечивают направление юридической помощи правомочным бенефициарам?*
2. *Ответственные лица обеспечили соответствие процесса освоения ресурсов для услуг юридической помощи, гарантируемой государством?*
3. *Органы по администрированию системы ЮПГГ организованы согласно принципам надлежащего управления?*

### **3.2. Подход аудита**

Аудиторская деятельность руководствовалась Международными стандартами Высших органов аудита ISSAI 100, ISSAI 400 и ISSAI 4000[[5]](#footnote-5). Подход аудита был ориентирован на системную оценку многих специфических процессов, с вовлечением государственных органов, ответственных за процесс администрирования и предоставления юридических услуг, а именно:

* правильность процесса выявления правомочных лиц с целью получения юридических услуг, финансируемых за счет государственного бюджета, анализируя первичные документы, а также информацию из автоматизированной информационной системы, находящейся в управлении ТО НСЮПГГ. Одновременно, с целью тестирования порядка расчета среднемесячного дохода запрашиваемых бенефициаров, была сопоставлена информация с данными правительственного портала;
* соответствие процесса исчисления, а также включения среднего дохода ниже прожиточного минимума на одного жителя в стране, путем запроса доступа к внешним подтверждениям, с последующим анализом и обработкой материалов;
* установление существенных компонентов аудита путем использования качественной материальности, были тестированы выявленные риски несоответствия в результате применения профессиональных рассуждений, важности области и ожиданий/интереса общественности к ней;
* соответствие процесса оплаты труда адвокатов, в частности, путем документального подтверждения действий, сообщенных адвокатами;
* анализ функциональности механизма по мониторингу качества юридической помощи, гарантируемой государством, предоставленной адвокатами, а также механизма возмещения расходов ЮПГГ;
* анализ организационной структуры НСЮПГГ и ТО, а также применение ими принципов надлежащего управления в рамках администрирования системы ЮПГГ.

Аудиторские проверки охватили только те аспекты, которые обеспечили сбор необходимых и достаточных доказательств для ответа на специфические цели.

В качестве критериев аудита были использованы нормативные акты, которые регламентируют систему предоставления ЮПГГ, в частности, Закон о юридической помощи, гарантируемой государством №198 от 26.07.2007, некоторые положения органических законов, Закон о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010, внутренние нормы МЮ и НСЮПГГ, а также принятые Правительством политики. Полная информация о сфере охвата аудита и критериях оценки соответствия этого процесса представлены в приложении №3 к настоящему Отчету аудита.

### **3.3. Ответственность аудиторской группы**

Ответственность публичного аудитора заключается в планировании и проведении аудиторской миссии в соответствии со стандартами внешнего публичного аудита и связанной институциональной нормативно-методологической базой, с получением достаточных и адекватных аудиторских доказательств, составлением заключения о соответствии организации и функционирования системы предоставления государственной юридической помощи. Публичный аудитор не несет ответственность за предотвращение фактов мошенничества и ошибок, был независим перед субъектом, а также выполнял этические обязанности в соответствии с требованиями Кодекса этики Счетной палаты[[6]](#footnote-6).

# **КОНСТАТАЦИИ**

## **4.1. ЦЕЛЬ №1: Инструменты по регламентированию обеспечивают направление юридической помощи правомочным бенефициарам?**

Разнообразие и сложность положений нормативных актов, регламентирующих систему предоставления ЮПГГ, которые в одних случаях содержат законодательные пробелы, а в других случаях являются объектом неоднозначной интерпретации, создают предпосылки для оказания соответствующих юридических услуг в ненадлежащих условиях, что обусловило нерациональное освоение бюджетных средств, оцененных аудитом в размере 15,1 млн. леев.

Наблюдения аудита отмечают несоответствия и при предоставлении юридической помощи ТО НСЮПГГ лицам путем тестирования уровня доходов, связанных с нерешением и неприложением к заявлению предусмотренного пакета документов с целью правильного определения среднемесячного дохода заявителя. Одновременно, действующий порядок определения среднемесячного дохода бенефициара является неоднозначным и трудно применимым, что влияет на полноту сумм, включенных в определение глобального дохода семьи с целью определения правомочных бенефициаров.

Существуют значительные расхождения и неравномерная практика в рамках процесса распределения координаторами территориальных офисов НСЮПГГ случаев ЮПГГ для взятия их адвокатами, в значительной мере связанных как с отсутствием регламентирования некоторых требований со стороны НСЮПГГ, так и наличием ряда объективных факторов.

### ***Выделенные для ЮПГГ фонды приоритетно направлены бенефициарам на запросы правоохранительных учреждений государства.***

a) Размер бюджетных средств, выделенных за последние три года с целью финансирования системы ЮПГГ, зарегистрировал рост примерно на 71%.

Для реализации принципа свободного доступа к юридической помощи, государство обеспечивает организацию и функционирование учреждений, ответственных за предоставление юридической помощи, гарантированной государством, и выделяет бюджетные средства, необходимые для оплаты труда за юридические услуги, оказанные в соответствии с Законом №198/2007.

С целью финансирования системы юридической помощи, гарантированной государством, в 2020-2022 годах за счет государственного бюджета были выделены финансовые средства в размере 226,9 млн. леев. Исходя из того, что в аудируемом периоде на систему ЮПГГ повлияли и определенные эффекты, обусловленные социально-экономическими факторами, в ходе бюджетного исполнения за 2020-2022 годы производились уточнения размера бюджетов, утвержденных на эту цель.

Данные о первоначально утвержденных бюджетах, а также последующие уточнения бюджетных средств, необходимых для администрирования системы предоставления ЮПГГ в период 2020-2022 годов, а также уровень их исполнения представлены в следующей таблице.

**Таблица №1**

*(тыс. леев)*



***Источник:*** *Данные обобщены аудиторской группой согласно Отчетам об исполнении бюджета НСЮПГГ и ТО за 2020-2022 годы.*

Данные из таблицы свидетельствуют о следующем.

За последние три года отмечается постоянная возрастающая тенденция бюджетных ассигнований, предназначенных для финансирования системы ЮПГГ, или, исполненные в 2022 году суммы возросли против 2021 года на *15%,* составив размер12,7 млн. леев, а в 2022 году по сравнению с 2020 годом –*71%,* что означает рост более чем на 38,6 млн. леев. Это было обусловлено как увеличением условной единицы[[7]](#footnote-7), на основании которой производится оплата труда адвокатов, контрактованных по запросу, процесс, который начался с 2018 года и продолжился и в 2021 году, частичным увеличением размера фиксированной месячной оплаты труда общественным адвокатам[[8]](#footnote-8), так и ростом количества обращений к услугам ЮПГГ.

Ссылаясь на освоение в целом бюджетных средств, выделенных для финансирования системы ЮПГГ в 2021 и 2022 годах, отмечается *бюджетное исполнение по сравнению с уточненными показателями* на уровне 100%, или отклонения на общем уровне являются незначительными. Со ссылкой на 2020 год, наблюдается неисполнение бюджета как против уточненных данных, так и по сравнению в первоначально утвержденными показателями, или на уровне 16% и, соответственно, 13%, таким образом, регистрируя неосвоение сумм 10,6 млн. леев и, соответственно, 8,1 млн. леев.

b) Несмотря на то, что государство стремится оказывать бесплатные юридические услуги лицам с низкими доходами, в аудируемом периоде эта деятельность была преимущественно сконцентрирована на уголовных делах по запросу правоохранительных учреждений.

Юридическая помощь, гарантируемая государством, ориентирована и предоставляется в основном лицам с низкими доходами[[9]](#footnote-9), так как они не располагают достаточными финансовыми средствами для покрытия расходов на помощь адвоката, а интересы правосудия требуют этой помощи.

Процедура запроса ЮПГГ может быть инициирована как гражданским лицом, так и органами уголовного преследования или судебными инстанциями. Так, согласно ст.19 и ст.20 Закона №198/2007, а также положениям органических законов[[10]](#footnote-10), квалифицированная юридическая помощь может запрашиваться на любом процессуальном этапе, на котором обязательно участие гарантированного государством адвоката, а в гражданских делах – и до начала процесса. Критерии приемлемости бенефициаров, которые необходимо учитывать при обращении за квалифицированной юридической помощью, классифицируются в две категории:

1. *финансовый критерий* – предоставляется лишь тем лицам, которые не располагают средствами для оплаты услуг юридической помощи. и
2. *критерий относительно содержания дела* – предусмотрен для уголовных дел, а именно, „когда этого требуют интересы правосудия”, а также по делам о правонарушениях, гражданским и административным делам и если „дело является сложным с правовой или процессуальной точек зрения”.

Оценки аудита относительно распределения ЮПГГ в зависимости от вышеуказанных категорий заявителей/бенефициаров представлены в таблице №2

**Таблица №2**



***Источник:*** *Данные обобщены аудиторской группой согласно информации, представленной Административным аппаратом НСЮПГГ и ТО.*

Показанные выше в таблице показатели свидетельствуют о том, что в период 2020-30.09.2022 преимущественная доля ЮПГГ приходилась на покрытие запросов, направленных ТО НСЮПГГ правоохранительными учреждениями, удельный вес которых вписывался в лимиты 75,0-79,0%. Что касается случаев предоставления юридической помощи, гарантированной государством, в зависимости от уровня дохода заявителя, необходимо отметить то, что в этот же период уровень предоставления колебался между 21% и 25%, что составляет четверть всех решений о предоставлении ЮПГГ принятых/выданных ТО Национального совета. Одновременно, отказы, выданные ТО Национального совета по предоставлению ЮПГГ, зарегистрировали удельный вес в среднем 6% от количества запросов на основании теста по доходам, наиболее высокий уровень был зарегистрирован в 2022 году – 9,0%. Необходимо отметить, что количество отказов зарегистрировало возрастающую тенденцию в результате того, что ТО получили доступ к правительственной платформе данных о доходах заявителя, которые проверяются и анализируются в процессе предоставления ЮПГГ.

Проверки аудита свидетельствуют о том, что ЮПГГ предоставляется преимущественно по запросу правоохранительных учреждений, которые, используя неоднозначность законодательно-нормативной базы, чрезмерно использовали государственную юридическую помощь для некоторых категорий бенефициаров, что привело к увеличению расходов. Также отмечается, что в аудируемом периоде установлены некоторые аспекты , которые обусловили запрос и последующее предоставление ЮПГГ в ненадлежащих условиях, что привело к понесению необоснованных расходов, факты более подробно сообщены в констатациях, содержащихся в следующих подразделах.

В контексте изложенного, аудит отмечает необходимость пересмотра и улучшения законодательной базы и установления обычных практик в применении и оценке обоснованности запросов, направленных этими государственными органами, с целью обеспечения эффективного использования бюджетных средств. Все указанное аргументируется следующим.

### ***На освоение публичных средств для юридической помощи, гарантируемой государством, повлиял интерпретируемый характер юридических норм в данной области.***

Существующая нормативная база фрагментарно и лакунарно регламентирует систему предоставления юридической помощи, гарантированной государством, или, некоторые положения, связанные с ней, создают предпосылки для запроса и, соответственно, чрезмерного предоставления государством юридических услуг, а другие носят истекший характер, что усложняет процедуру запроса и предоставления юридической помощи в зависимости от уровня доходов бенефициара

Несмотря на то, что согласно ст.9 Закона №198/2007, на МЮ возложена ответственность за разработку государственной политики в области юридической помощи, гарантируемой государством, центральный публичный орган не в полной мере реализует эту обязанность. Все отмеченное привело к застою в продвижении целей, взятых на себя МЮ и предусмотренных в Планах действий на 2020-2021 годы по улучшению организации и администрирования системы юридической помощи, гарантированной государством. Действия по разработке и продвижению базы, связанной с данной областью, усилились лишь в 2022 году.

Ответственные за внедрение органы, в частности НСЮПГГ, Административный аппарат и ТО, столкнувшись с рядом ограничений и недостатков в применении нормативной базы и с целью последовательного внедрения Стратегии деятельности в системе предоставления юридической помощи, гарантированной государством на 2021-2022 годы, ежегодно принимались цели в Планах действий на 2020 – 2022 годы[[11]](#footnote-11). Они были нацелены и ориентированы на пересмотр несовершенных и уязвимых норм, относящихся к области юридической помощи, гарантированной государством, особенно:

* пересмотр условий приемлемости для предоставления юридической помощи, гарантированной государством, а также продвижение изменений;
* пересмотр условий, размера и порядка оплаты труда адвокатов за услуги по предоставлению юридической помощи, гарантированной государством, с целью их улучшения;
* разработка и институционализация механизма по предоставлению частично бесплатной юридической помощи;
* **revizuirea condițiilor, mărimii și modului de remunerare a avocaților pentru serviciile de acestora elaborarea acordare a asistenței juridice garantate de stat în vederea îmbunătățirii;**
* развитие механизма по возмещению расходов для юридической помощи, гарантированной государством;
* постоянная разработка стандартов качества, которые могли бы служить в качестве ориентиров в процессе внутреннего и внешнего мониторинга качества услуг по юридической помощи, гарантированной государством, предоставляемых адвокатами.

Несмотря на то, что государственные учреждения предприняли ряд соответствующих действий для улучшения управления системой юридической помощи, аудит установил, что этот процесс протекает тяжело и носит запоздалый характер, намеченные действия большей частью не были выполнены, или, они были повторно включены как в документы стратегического планирования, так и из года в год имеются в документах оперативного планирования.

Все отмеченное было обусловлено совокупностью факторов объективного и субъективного характера, вытекающих из сложности области, недостаточного институционального сотрудничества между МЮ и Национальным советом, а также повлияло постоянное изменение процессуального законодательства, появление новых практик и профессиональных навыков по уголовным и неуголовным процессуальным делам, которые необходимо интегрировать в систему гарантированной юридической помощи. Другим объективным аспектом является то, что процедура внесения изменений в законодательные акты требует поэтапного процесса законодательства, что требует времени, а также утверждения законодательных поправок законодателем.

Отмечается, что аудиторская группа выявила и проанализировала процессы, которые необходимо развивать и совершенствовать, в этом контексте было структурировано и отмечено следующее.

1. Противоречивые и нечеткие нормы предоставления ЮПГГ в некоторых обязательных ситуациях, установленных нормативной базой

Согласно ст.69 (1) п.3) из УПК, участие защитника в производстве по делу обязательно в случае, если: подозреваемый, обвиняемый, подсудимый не владеет или недостаточно владеет языком, на котором ведется судопроизводство. Анализ данных из информации, представленной НСЮПГГ, показывает, что в период 2020 – 11.11.2022, воспользовавшись отмеченной выше нормой, координаторы ТО утвердили 13.154 Решений по предоставлению ЮПГГ, из которых по 10.268 решениям были выплачены финансовые средства в сумме 20.912,3 тыс. леев, в том числе:

* 29% из общего количества решений по предоставлению ЮПГГ приходилось на случаи, в которых физические лица (подозреваемый, обвиняемый, подсудимый), для которых запрашивалась юридическая помощь, по причине того, что не владели или недостаточно владели языком, были правомочными получать юридическая помощь и согласно другим законно установленным критериям (*за тяжкие, особо тяжкие или исключительно тяжкие преступления*);
* преимущественная часть или 71% от общего количества вышеуказанных решений, затраты по которым составили 14.896,2 тыс. леев, представляют собой те, в которых бенефициарами были лица, которые совершили „незначительные преступления” или „средней тяжести”, а юридические услуги были предоставлены по запросу правоохранительных органов, которые, чтобы уклониться от тестирования среднемесячного дохода, воспользовались положением, что подозреваемый, обвиняемый, подсудимый не владеет или недостаточно владеет языком, на котором ведется судопроизводство. Необходимо отметить, что наиболее существенный удельный вес из этих решений был произведен в результате запросов, поступивших от органов уголовного преследования (НЦБК, ПБОПОД, ИП и др.) и судебных инстанций. Отмечается, что используемая правовая норма является двусмысленной, отсутствуют техники и процедуры тестирования и документирования относительно незнания языка, на котором ведется судопроизводство. Более того, согласно ст.16 УПК, когда участники процесса не владеют государственным языком, на котором ведется судопроизводство, или не говорят на нем, они имеет право ознакомиться со всеми документами и материалами уголовного дела, а также изъясняться с органом уголовного преследования и выступать в суде через *переводчика[[12]](#footnote-12)*, также бесплатно предоставленного государственными органами. В результате, подозреваемое/обвиняемое/подсудимое лицо может получать услуги, предоставленные государством, как адвоката, так и переводчика по одному и тому же мотиву - не владеет или недостаточно владеет языком, на котором ведется судопроизводство.

1. Имеются случаи неправомерного запроса со стороны правоохранительных органов ЮПГГ по мотиву, что лица не владеют или недостаточно владеют языком, на котором ведется судопроизводство.

Проверки аудита по ограниченной выборке выявили случаи запроса и, соответственно, ненадлежащего предоставления ЮПГГ лицам, занимающим ответственные государственные должности, и лицам из государственной службы, в том числе примарам населенных пунктов, работникам Службы по расследованию экономических преступлений Инспектората полиции Тараклии, Территориального кадастрового офиса Чимишлия, Сектора Пограничной полиции г. Сорока и другим. Стоимость этих услуг составила 6,4 тыс. леев, аудит квалифицирует их ненадлежащими, так как специфика исполнения указанных государственных должностей требует знания государственного языка и фактически, не были правомочными на обязательную юридическую помощь. Одновременно отмечается, что соответствующие лица допустили преступления средней тяжести[[13]](#footnote-13), было необходимо оценить правомочность их путем применения теста на доход, что было упущено ответственными органами. Красноречивым случаем в этом аспекте является ситуация, когда бенефициаром бесплатных государственных услуг был юрист ГП „Международного аэропорта Мэркулешть”, обвиняемый в совершении преступления средней тяжести[[14]](#footnote-14) и согласно Решению ТО Бэлць получил услуги адвоката по мотиву, указанному ПБОПОД, что не знает язык, на котором ведется судопроизводство, или, профессия юриста требует знание закона.

Другой случай, в котором отмечен противозаконный характер использования незнания языка, установлен и при предоставлении ЮПГГ одному лицу по запросу Инспектората полиции Тараклии. Соответствующая помощь была предоставлена вопреки тому, что бенефициар разговаривал на русском языке, это используется на региональном уровне и при общении с подсудимым, что вытекает из Протокола допроса[[15]](#footnote-15). Также, приложенные к уголовному делу документы, а также и Постановление суда, которые были представлены адвокатом, свидетельствуют о том, что они были составлены на русском языке, было неопределенным предоставление ЮПГГ по указанному мотиву. Более того, лицо обвинялось согласно ст. 2641 (1) УК **„Управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии опьянения, вызванного наркотиками и/или другими веществами, вызывающими опьянение”, которое подпадает под незначительное преступление. В данном случае юридическая помощь предоставляется на основании тестирования дохода, что не было реализовано. В результате, оплаченные в данном случае услуги в размере 2,7 тыс. леев считаются ненадлежащими расходами.**

1. Отмечаются случаи запроса и предоставления ЮПГГ в ненадлежащих условиях, указывая юридический мотив, что интересы юстиции требуют участия государственного защитника на судебном заседании.

Другая ситуация, которая подпадает под применение права на обязательную юридическую помощь, представляет собой случай, предусмотренный в ст.69 (1) п.10) и (3) Уголовно-процессуального кодекса, согласно которому координатор ТО НСЮПГГ обеспечивает участие защитника в уголовном процессе в случае, когда „*интересы правосудия требуют участия его в судебном заседании суда первой инстанции, апелляционной и кассационной инстанциях, а также при рассмотрении дела в исключительном порядке обжалования”.* Когда юридическая помощь является обязательной, обвиняемый, подсудимый не могут быть осужден в отсутствие защитника.

Одновременно, согласно положениям п.11 Постановления ВСП №11 от 24.12.2020[[16]](#footnote-16), определение факта, если интересы правосудия требуют обязательного участия защитника, в том числе в указанном выше случае, связано с компетенцией прокурора или судебной инстанции и зависит от:

a) сложности случая;

b) способности подозреваемого, обвиняемого, подсудимого самостоятельно защищаться;

c) тяжести деяния, в совершении которого лицо подозревается или обвиняется, и предусмотренная законом санкция за его совершение.

Анализируя информации, представленные НСЮПГГ, отмечается, что в период 2020-11.11.2022 были зарегистрированы 38.491 случай предоставления ЮПГГ, имея в качестве основания то, что *интересы правосудия требуют обязательной ЮПГГ*, из которых наибольший удельный вес (97%) приходится на запросы судебной инстанции, а 3%, что составляет 1.291 случай, на интерпелляции органов уголовного преследования. В свою очередь, из 1.291 случая, 27% были по запросу органов Прокуратуры, а остальные 73%[[17]](#footnote-17) были направлены другими органами уголовного преследования, в том числе Инспекторатами полиции, Национальной инспекцией по расследованию, Центром по борьбе с трафиком лиц, Главным управлением уголовного преследования, Департаментом пограничной полиции.

Проверки аудита выявили в учете несоответствия, которые в значительной мере были связаны с несоблюдением условий запроса ЮПГГ тогда, когда основанием является следующее: „интересы правосудия требуют участия адвоката на судебном заседании”. Так, из общих рассмотренных случаев, в 104 ситуациях аудит выявил, что запросы ЮПГГ были направлены и согласованы в отсутствие распоряжений/обращений прокуроров о необходимости присутствия адвоката для представления права по защите бенефициаров в судебных инстанциях. Или, этот факт не был возможным, так как запросы были направлены работниками[[18]](#footnote-18) ряда учреждений, подведомственных Министерству внутренних дел, в рамках которых отсутствуют функции со статусом прокурора. Также установлено, что во всех проверенных случаях запрашивался защитник для фазы уголовного преследования, а не для рассмотрения дел в суде, что свидетельствует о несоблюдении анализируемых условий Уголовно-процессуального кодекса. Размер расходов, понесенных из государственного бюджета с целью оплаты труда адвокатов, которые исполняли эти случаи, составили сумму 233,1 тыс. леев.

Вместе с тем, отмечается, что хотя в IV квартале 2020 года ВСП предоставила объяснения о правильном и одинаковом применении законодательства по запросу квалифицированной юридической помощи в случаях, когда интересы правосудия требуют участия адвоката на судебном заседании (*было точно указано, что это связано с компетенцией прокурора или судебной инстанции*), установлено, что и в последующие периоды она продолжила практику запроса и предоставления ЮПГГ без соблюдения положений вышеуказанного акта ВСП или в отсутствие распоряжений/обращений прокуроров о необходимости присутствия адвоката на стадии рассмотрения дела в судебной инстанции.

1. Несмотря на то, что НСЮПГГ составил обращение относительно необходимости пересмотра нормативной базы, связанной с предоставлением ЮПГГ, в том числе по устранению вышеуказанной двусмысленности, этот процесс не завершен, находясь на этапе рассмотрения.

НСЮПГГ уведомил о необходимости улучшения текущей практики по предоставлению юридической помощи, гарантированной государством, констатируя ряд концептуальных аспектов, которые должны быть решены путем внесения изменений в законодательство, связанных с условиями и процедурой предоставления ЮПГГ, для исключения, с одной стороны, случаев злоупотребления и облегчения, а с другой стороны, доступа к системе отдельных малообеспеченных категорий населения. Направленные НСЮПГГ изменения связаны как с исключением аспекта, связанного с предоставлением ЮПГГ по мотиву, что лица не владеют или недостаточно владеют языком, на котором ведется судопроизводство, так и изложением в новой редакции[[19]](#footnote-19) положения о том, что интересы правосудия требуют участия адвоката в судебном заседании суда первой инстанции, апелляционной и кассационной инстанциях, а также при рассмотрении дела в исключительном порядке обжалования. Хотя еще в марте 2022 года была создана рабочая группа[[20]](#footnote-20), ответственная за внесение изменений в уголовную и уголовно-процессуальную нормативную базу, которая представила предложения по изменению ст.69-72 УПК, эти действия не были завершены и находятся в процессе рассмотрения в МЮ.

### ***Существуют недостатки при запросе и предоставлении ЮПГГ юридическим лицам.*** Другую категорию бенефициаров юридической помощи, гарантированной государством, представляют экономические агенты по *возбужденным в отношении их уголовным делам*, которые до 2020 года не имели этого права. В этом отношении, Законом №01 от 06.02.2020 о внесении изменений в некоторые нормативные акты по предложению МЮ были дополнены как статьи Закона №198/2007, так и Уголовно-процессуального кодекса, были предусмотрены условия запроса ЮПГГ юридическими лицами.

Несмотря на то, что в период 2020-2022 годов ТО НСЮПГГ воспользовались этой нормой в незначительном количестве случаев (из 36 запросов, завершились в 19 случаях), будучи оплачены денежные средства в сумме 21,0 тыс. леев, аудит отмечает некоторые слабые пункты и недостатки, связанные с этим процессом, которые необходимо отметить. Или, в изложенном контексте отмечается как отсутствие ряда внутренних норм, регламентирующих введение в практику запросов и предоставление ЮПГГ юридическим лицам, так и предоставление юридической помощи некоторым неправомерным заявителям.

В изложенном контексте отмечается следующее:

* согласно ст.20 (a1) Закона №198/2007, правомочны получить юридическую помощь, гарантированную государством, юридические лица, предусмотренные в ст.521 (22) Уголовно-процессуального кодекса[[21]](#footnote-21).

В свою очередь, норма ст.521 (22) УПК предусматривает, что „в отсутствие лиц, занимающихся управлением юридического лица, *прокурор или судебная инстанция* запрашивает координатора территориального офиса НСЮПГГ о назначении адвоката для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством”. В результате проверок, проведенных аудиторской группой[[22]](#footnote-22), отмечаются 5 случаев согласования и предоставления ТО Кишинэу НСЮПГГ экономическим агентам в сумме 2,5 тыс. леев, которые были запрошены представителями органов расследования (налоговыми инспекторами и офицерами уголовного преследования в рамках ПБОПОД и Главного управления налогового администрирования по борьбе с мошенничеством ГНС), которые согласно вышеуказанной законодательной норме не были вправе запрашивать юридическую помощь, гарантируемую государством.

В качестве аргумента был приведен мотив, что при предоставлении ЮПГГ учитывался факт, что соответствующие органы исполняют функцию уголовного преследования и специальную деятельность по расследованию.

* Другим недостатком является то, что НСЮПГГ не обеспечил разработку ряда внутренних норм о порядке запроса и предоставления юридической помощи экономическим агентам, в том числе не разработал модель заявления о предоставлении ЮПГГ юридическим лицам. Этот факт обусловил заявителей использовать форму о предоставлении юридической помощи физическим лицам, элементы которой не применимы в случае с экономическими агентами[[23]](#footnote-23). Наблюдения аудита свидетельствуют и о том, что отсутствует подтверждение для ТО НСЮПГГ относительно соблюдения в полной мере положений ст.521 из УПК, которые предусматривают, что:
* в случае, когда уголовное преследование или рассмотрение дела в отношении юридического лица осуществляется по тому же деянию или по смежным деяниям и в отношении его законного представителя, юридическое лицо назначает другого законного представителя в определенных установленных условиях[[24]](#footnote-24);
* если юридическое лицо не назначило представителя в соответствии с п. (2), по требованию прокурора, следственного судьи или, при необходимости, *судебной инстанции назначается представитель юридического лица* из числа лиц, осуществляющих руководство юридическим лицом, в отношении которого не ведется уголовное производство;
* *в отсутствие лиц, осуществляющих руководство юридическим лицом***,** прокурор или судебная инстанция просит координатора территориального офиса НСЮПГГназначить адвоката, который предоставит юридическую помощь, гарантированную государством.

В заключение отмечается, что ТО не располагают информацией о последовательном применении предусмотренных законодательством мер в отношении назначения законного представителя, что свидетельствует о наличии вакуума в надлежащем функционировании процесса запроса и предоставления государственной юридической помощи экономическим агентам, а также отсутствии компонента гарантии того, что бюджетные средства будут освоены обоснованно. Или, аудит приводит пример случая, в котором юридическое лицо, хотя имело законно назначенного представителя[[25]](#footnote-25), органы уголовного преследования и судебные инстанции запросили государственного защитника, что противоречит вышеуказанному положению. В данном смысле, приводим пример ситуации, выявленной в ООО „Valtrans Grup” (фискальный код 1003600119254), налогоплательщик констатирован в качестве несостоятельного[[26]](#footnote-26) и представлен Администратором несостоятельности, назначенным судебной инстанцией. Несмотря на это, 07.03.2022 эта же судебная инстанция запросила государственную юридическую помощь этому же экономическому агенту, которому инкриминировало преступления, предусмотренные ст.244 Уголовного кодекса „Уклонение предприятий, учреждений и организаций от уплаты налогов”. Несмотря на то, что юридическое лицо не вписывается в критерии относительно получения ЮПГГ, ТО Кишинэу дал ход запросу и назначил государственного защитника, так как на стадии рассмотрения заявления из офиса, работники офиса не располагали данными о наличии или отсутствии назначения законного представителя экономического агента и руководствовались правилами и существующими передовыми практиками.

### ***Отмечается неприменимость, а также устаревший характер некоторых норм Положения по определению дохода заявителя ЮПГГ.***

Для обеспечения свободного доступа к правосудию, государство обязано гарантировать юридическую помощь лицам, которые не располагают достаточными финансовыми средствами для оплаты юридических услуг. Право получать юридическую помощь в зависимости от уровня доходов предусмотрено в ст.19 (1) a) и e) Закона №198/2007, были правомочны лица, которые:

* нуждаются в юридической помощи по уголовным делам, когда того требуют интересы правосудия, но не имеют достаточных средств для оплаты этих услуг;
* нуждаются в юридической помощи по делам об административных правонарушениях, гражданским и административным делам, но не имеют достаточных средств для оплаты этих услуг, при том, что данные дела являются сложными с правовой или процессуальной точек зрения.

Одновременно, ст.21 (1) Закона №198/2007 предусматривает, что Правительство устанавливает уровень дохода, дающий право на получение квалифицированной юридической помощи, методику расчета дохода, а также форму декларации о доходе. В этой связи, ПП №1016/2008 было утверждено Положение о методологии расчета дохода в целях получения квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством. Согласно предписаниям Положения, имеют право на получение помощи лица, среднемесячный доход которых ниже прожиточного минимума на душу населения в стране[[27]](#footnote-27), размер которого определяется на основании расчетов, произведенных Национальным бюро статистики в соответствии с действующей нормативной базой[[28]](#footnote-28).

Наблюдения аудита показывают, что при предоставлении юридической помощи в зависимости от величины доходов, ТО НСЮПГГ не соблюдали в целом требования Положения, утвержденного ПП №1016/2008, в том числе в некоторых случаях не был запрошен набор документов, необходимых для правильного его определения. Все указанное было связано как наличием различных подходов лиц, ответственных за оценку полноты доходов заявителя ЮПГГ, так и результатом неприменяемости рядом норм, в этой связи необходим пересмотр нормативного акта. Для аргументирования отмеченного, приводятся следующие примеры.

**(i)** Согласно п.1 Положения, утвержденного ПП №1016/2008, предусматривается, что среднемесячный доход, который позволяет предоставлять юридическую помощь, гарантированную государством, представляет собой сумму средств, полученных в форме:

* *денежной* (оплаченный труд от всех видов предпринимательской деятельности, из доходов от найма движимого и недвижимого имущества, социальных выплат, стипендий, выплачиваемых членам семей, других);
* *в натуре (*доходов, полученных от сельскохозяйственной или животноводческой продукции крестьянских (фермерских) хозяйств и приусадебного земельного участка).

Одновременно, п.11 Положения предусматривает, что при расчете среднемесячного дохода лица учитывается доход, полученный от сельскохозяйственной или животноводческой продукции крестьянских (фермерских) хозяйств и домашних подсобных хозяйств, доход, который подтверждается сертификатом, выдаваемым примэрией населенного пункта, в котором находится хозяйство просителя, на основании выписки из Регистра учета хозяйств населения.

Проведенные выборочные проверки выявили 32 случая, в которых хотя бенефициары владели в собственности от 1 до 12 земельных участков, во внесенных ими Декларациях о доходах не были указаны доходы, полученные от использования соответствующих земельных участков, отсутствовали и сертификаты, выданные местным органом, как предусмотрено правовой нормой. С одной стороны, начисление и декларирование этих доходов просителями представляет собой сложную процедуру, а с другой стороны, работники ТО не имеют полномочий и инструментов их идентифицировать и пересчитывать. Более того, отмечается отсутствие ряда методов, предусмотренных указанным нормативным актом, по сертификации, выдаваемых МПО, подтверждении стипендий членам семьи, выплачиваемым высшими и средними специализированными (колледжами) образовательными учреждениями, учащимся из профессиональных школ, общественными организациями и из других источников.

**(ii)** Требования Положения, утвержденного ПП №1016/2008[[29]](#footnote-29), устанавливают, что для получения юридических услуг, гарантируемых государством, просители направляют в ТО заявление, к которому прилагается Декларация о доходах, к которой физическое лицо обязан внести и: a*) Сертификат о составе семьи; b) Сертификат с рабочего/рабочих мест о ежемесячных доходах, полученных за последние 6 месяцев; c) Сертификат от Национальной кассы социального страхования о ежемесячных социальных пособиях.*

Проверки аудита относительно соответствия приема пакета актов, необходимых для определения правомочности бенефициаров в получении ЮПГГ на основании тестирования дохода свидетельствуют о том, что во многих случаях ответственные лица ТО не просят и, соответственно, не прилагают как Декларацию о доходах, так и сертификаты[[30]](#footnote-30) о составе семьи, которые являются обязательными актами. Или, этот факт указывает на несоблюдение установленной процедуры, а именно, относительно правильного выявления количества членов[[31]](#footnote-31) семьи бенефициара, общий доход которых учитывается при определении среднего дохода бенефициара.

Относительно остальных двух видов указанных выше сертификатов отмечается, что работники ТО, начиная с 2020 года, при их приеме имеют законную возможность доступа к определенным базам данных о доходах лиц и индивидуально рассчитать среднемесячный доход в соответствии с официальными данными, имеющимися у государственных органов (ГНС, НКСС и др.). Все отмеченное подтверждает необходимость корректировки нормативного акта, заверенного нотариально и увязанного с этапами процесса, фактически применяемого ТО НСЮПГГ.

**iii)** Не были разработаны четкие процедуры и на уровне НСЮПГГ, регламентирующие процесс исчисления величины среднемесячного дохода просителя/бенефициара ЮПГГ, применяемые территориальными офисами Национального совета.

* Отталкиваясь от вышеперечисленного, квалифицированная юридическая помощь, гарантированная государством, предоставляется лицам, среднемесячный доход которых ниже прожиточного минимума на душу населения в стране. Этот показатель исчисляется Национальным бюро статистики и публикуется в его изданиях. Наблюдения аудита свидетельствуют об отсутствии четкой процедуры в нормативной базе НСЮПГГ относительно принятия и применения ТО значения прожиточного минимума на душу населения в стране, включая утверждение четкой внутренней процедуры, которая узаконила бы и стандартизировала процесс его применения при определении правомочности лица.
* Несмотря на то, что ТО НСЮПГГ взяли на себя ответственность за сбор информации, необходимой для исчисления величины среднемесячного дохода просителя/ бенефициара ЮПГГ, аудит выявил пробелы/препятствия в реализации этого процесса. Так, констатировано отсутствие институциональной процедуры относительно действий, предпринятых работниками ТО при сборе информации из Информационных регистров государственных учреждений, а также при исчислении и документировании величины среднемесячного дохода лица, получающего ЮПГГ[[32]](#footnote-32). Ни в информационной системе, используемой в процессе предоставления ЮПГГ, эта операционная процедура не была интегрирована и автоматизирована, или, в нынешних условиях как выбор доходов, полученных просителем за последние 6 месяцев до внесения заявления, формула расчета величины среднего дохода бенефициара, так и оценка относительно отнесения полученного результата ниже прожиточного минимума на душу населения в стране осуществляется сотрудниками ТО НСЮПГГ без документального оформления. Этот факт обуславливает наличие дифференцированных подходов, применяемых ТО при непосредственном выполнении фактического расчета[[33]](#footnote-33).

Все отмеченное свидетельствует о том, что порядок, применяемый ТО НСЮПГГ при исчислении среднего дохода просителей ЮПГГ на основании финансового критерия, необходимо откорректировать и улучшить путем создания деятельности внутреннего контроля, в частности, контроля приложений, который обеспечит согласованность и последовательность действий, а также дополнительную ценность при принятии решений о предоставлении государственных юридических услуг.

### ***Отсутствует надежный механизм, обеспечивающий баланс между многочисленными обращениями за юридической помощью, гарантированной государством, и рационализацией использования бюджетных средств.***

Один из основополагающих принципов, стоящих в основе предоставления юридической помощи, гарантированной государством, заключается в обеспечении эффективности и экономичности при оказании этой услуги, принцип, который не соблюдается в полной мере. Или, проверки аудита отмечают случаи, когда некоторые физические лица чрезмерно запрашивали ЮПГГ, пользуясь тем, что имели низкие доходы и были правомочными для получения этой услуги. В контексте изложенного отмечается, что проанализировав пять заявителей на юридическую помощь, установлено, что в период 2020-2022 годов им было согласовано всего 675 запросов на юридическую помощь, гарантированную государством, за которую были выплачены бюджетные средства на сумму около 272,2 тыс. леев. Так, приводится пример, что только за три года физическое лицо имело от 91 до 183 адвокатов, назначенных по гражданским, правонарушениям и уголовным делам, участником которых оно числилось. Все отмеченное свидетельствует о необходимости рассмотрения практик других стран и внедрения ряда механизмов, которые уменьшат давление на некоторых заявителей ЮПГГ, которые злоупотребляют бесплатной юридической помощью и чрезмерно требуют ее.

### ***Некоторые предписания Положения о функционировании ТО НСЮПГГ не вписываются в законодательные положения,*** ***что позволяет предоставлять юридическую помощь некоторым неправомочным лицам.***

Вопреки тому, что ст.20 Закона №198/2007 четко определяет определенные ситуации, в которых физические лица могут получить юридическую помощь, гарантируемую государством, согласно Положению о функционировании Территориальных офисов Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством, утвержденному Постановлением НСЮПГГ №15 от 30.07.2008, координаторам территориальных офисов разрешено предоставлять юридическую помощь, гарантируемую государством, и в других случаях, чем законно предусмотренных.

Так, п.31 вышеуказанного Положения предусматривает, что „координатор Территориального офиса может согласовать предоставление квалифицированной юридической помощи заявителю, которая превышает уровень дохода для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, но который, исходя из личной ситуации и природы дела, имеет право на получение юридической помощи, гарантированной государством”. Предписание соответствующей внутренней нормы является двусмысленным и неясным, а фраза „*исходя из личной ситуации и природы дела*”, носит общий контекст, отсутствуют разъяснения по интерпретации и применения этого положения.

Проведенный аудитом анализ решений по предоставлению ЮПГГ в период 2020- 2022 годов (9 месяцев) показывает о выделении ЮПГГ в 70 случаях в соответствии с указанным основанием[[34]](#footnote-34), из которых согласно информации, представленной ТО, в 32 случаях (46%) юридическая помощь была предоставлена лицам с ограниченными возможностями, людям пожилого возраста или находящимся в других ситуациях социальной уязвимости.

Тем не менее, есть случаи, в которых, хотя указано, что ЮПГГ была предоставлена уязвимым лицам, проверки аудита свидетельствуют о другой ситуации. В этом контексте приводится пример ситуации, установленной в ТО Бэлць, координатор предоставил юридическую помощь лицу, которое имело якобы инвалидность, а доход заявителя превышал установленный законом доход лишь на 340 леев. Фактически, аудит установил ежемесячное превышение дохода на 1,9 тыс. леев, более того, данное лицо имело в собственности[[35]](#footnote-35) 5 земельных участков и 2 объекта недвижимости, что свидетельствуют о том, что данное лицо не относится к категории уязвимых лиц. Или, в этих условиях физическому лицу была предоставлена юридическая помощь за счет государства в сумме 6,0 тыс. леев на благоприятных условиях.

Также, аудит выявил технические ошибки[[36]](#footnote-36) по определению основания, установленного в ст.31 Положения о функционировании ТО, а также отметки, по которым адвокаты не сообщали о действиях и не требовали оплаты за оказанные услуги.

Исходя из вышеотмеченного, аудиторская группа приходит к выводу о необходимости пересмотра и приведения вторичной нормативной базы в соответствие с положениями Закона №198/2007 по аспекту наделения дополнительной ответственностью координаторов ТО, которые принимают решения по предоставлению ЮПГГ в неопределенных условиях.

Более того, лица, доходы которых несущественно превышают уровень преемственности, должны быть включены в категорию бенефициаров частично бесплатной юридической помощи, этот аспект регламентирован в ст.22 Закона о юридической помощи, гарантируемой государством. Несмотря на то, что суть этого механизма заключается в постепенном установлении верхних пределов, на основе которых определяется право на предоставление ЮПГГ, а также постепенном взносе государства с целью оплаты услуг, связанных с предоставлением квалифицированной юридической помощи, отмечается, что этот механизм не применяется. В качестве мотива НСЮПГГ ссылается на недостатки в определении жизнеспособного варианта, который мог бы успешно интегрироваться в систему ЮПГГ, а также отсутствие выявления на национальном уровне человеческих и финансовых ресурсов, необходимых для введения в действие этого законодательного положения.

### ***НСЮПГГ не обеспечил регламентирование объема работы адвокатов, контрактованных по заявлению.***

Компетенция относительно установления НСЮПГГ норм объема работы, на основании которых действуют адвокаты, предоставляющие квалифицированную юридическую помощь, вытекает из положений ст.29 (7) Закона №198/2007.

Однако установлено, что до настоящего времени НСЮПГГ использовал соответствующую норму только в отношении публичных адвокатов, но не в отношении адвокатов, которые предоставляют ЮПГГ по заявлению. Так, если согласно Постановлению НСЮПГГ №33 от 27.12.2017[[37]](#footnote-37) утверждено, что для эффективного осуществления деятельности публичные адвокаты должны ежемесячно принимать не менее 6 дел, распределяемых территориальными офисами, то в отношении адвокатов, которые предоставляют ЮПГГ по заявлению, не установлены минимальные или максимальные плафоны в отношении количества случаев, которые необходимо взять.

В свою очередь, задача по назначению адвокатов для предоставления квалифицированной юридической помощи как публичными адвокатами, так и по заявлению, возложена на координаторов Территориальных офисов НСЮПГГ[[38]](#footnote-38).

Анализ аудита, связанный с общим числом обрабатываемых случаев 549 публичными адвокатами и адвокатами по заявлению, контрактованными ТО НСЮПГГ в 2021 году[[39]](#footnote-39), свидетельствует о существенных расхождениях, которые составляют от 0 до 472 случаев, взятых адвокатами за год. Подробные данные представлены ниже в таблице №3.

**Таблица №3**

***Количество случаев, распределенных ТО НСЮПГГ и взятых 549 контрактованными адвокатами в течение 2021 года***



***Источник:*** *Обобщенная информация, представленная НСЮПГГ за 2021 год.*

Систематизированные данные в таблице свидетельствует о том, что:

* в 2021 году наиболее существенный удельный вес случаев предоставления квалифицированной государственной юридической помощи приходится на адвокатов, которые вели ***до*** ***100 случаев*** или **71%** (391 адвокат). Из 391 указанного защитника, в 19 случаях адвокаты не взяли в управление ни одно дело[[40]](#footnote-40). Наиболее репрезентативная ситуация была выявлена в ТО Комрат, где из 39 назначенных из офиса адвокатов[[41]](#footnote-41), по 10 не были распределены и, соответственно, не были взяты дела;
* ***22%*** составляют 120 адвокатов, которым ежегодно распределялись к ведению от ***101 до 200 случаев***;

Представленные выше данные включают количество дел, которые вели публичные адвокаты, которые, согласно информации, представленной НСЮПГГ, в 2021 году вели от 31 до 117 дел[[42]](#footnote-42);

* ***около 7%*** (38 адвокатов) представляют собой поставщики услуг, которым было распределено и которые, в свою очередь, взяли вести ***от*** ***201 и более*** уголовных и неуголовных дел. Учреждением, у которых отмечается наибольшее количество адвокатов с существенными взятыми делами, является ТО Бэлць, 23 адвоката, далее следует ТО Кишинэу с 12 представителями, ТО Кахул – 1 защитник и ТО Комрат – 2 адвоката, из которых был выявлен наиболее репрезентативный случай, когда одному адвокату в 2021 году[[43]](#footnote-43) было распределено 472 дела.

Согласно объяснениям аудируемых учреждений, объем работы адвокатов отличается и определен многими факторами, из которых: количество уголовных и неуголовных дел, рассматриваемых органами полиции, прокуратурой и судебными инстанциями в каждом районе/секторе; количество адвокатов, работающих в районе/секторе (местонахождение адвокатов); членство определенных адвокатов в специализированных списках, утвержденных НСЮПГГ (специализация адвокатов); различная степень подготовки адвокатов для участия в предоставлении ЮПГГ; отказы адвокатов вести определенные случаи по различным мотивам; принцип непрерывности оказания услуг ЮПГГ на различных процессуальных этапах и др. Также отмечается, что, касательно объема работ, с точки зрения предпринятых действий и затраченного времени, каждый адвокат самостоятельно решает об их исполнении, исходя из сложности дела, положений процессуального законодательства, стандартов качества и существующей передовой практики в данной области.

В заключении, аудиторская группа отмечает наличие ряда существенных расхождений и дифференцированных подходов в рамках процесса распределения координаторами территориальных офисов объема работы адвокатам, которые предоставляют ЮПГГ по заявлению. Или, отсутствие и затягивание создания и утверждения НСЮПГГ ряда процедур внутреннего контроля, связанных с этим процессом, будет и дальше способствовать неравномерному и монополизированному распределению объема услуг посредством управленческих решений, с распределением дел одним и тем же адвокатам.

## **4.2 ЦЕЛЬ №2: Ответственные лица обеспечили соответствие процесса освоения ресурсов для услуг юридической помощи, гарантируемой государством?**

*Наблюдения внешнего публичного аудита свидетельствуют о том, что хотя некоторые операционные процессы НСЮПГГ и ТО включают определенные внутренние контроли, которые обеспечивают соответствие освоения бюджетных средств, выделенных для финансирования ЮПГГ, другие генерируют недостатки и несоответствия, которые выражаются путем:*

*- наличия дифференцированных подходов в оплате действий, отраженных адвокатами, в значительной мере они не были доказаны и подтверждены как исполненные, например, посещения пенитенциарного учреждения, присутствие на судебных заседаниях, ознакомление с некоторыми процессуальными документами и их объяснение;*

*- двойной оплаты ряда реализованных и отчетных действий в результате назначения двух адвокатов на одно и то же дело обычного типа;*

*- затягивания введения в действие инструмента, связанного с оценкой качества юридических услуг, предоставляемых адвокатами, или, этот факт позволяет не контролировать защитников с целью выявления недостаточных случаев оказания юридической помощи;*

*- ненадлежащее функционирование механизма возмещения расходов для юридической помощи, гарантированной государством, а также существующие пробелы в выявлении возможных случаев возмещения в бюджет снизили поступления всех причитающихся сумм.*

### **Процесс оплаты квалифицированной государственной юридической помощи необходимо улучшить, что непосредственно приведет к рационализации использования бюджетных средств.**

В соответствии со ст.29 (4) и ст.32 Закона №198/2007, за предоставление квалифицированной юридической помощи, услуги адвоката оплачиваются согласно условиям договора, заключенного с территориальным офисом НСЮПГГ. Механизм оплаты юридических услуг, предоставляемых защитником, был установлен одновременно с принятием Положения о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством[[44]](#footnote-44). Так, установлено, что:

* публичные адвокаты получают ежемесячную фиксированную оплату труда за предоставление квалифицированной юридической помощи в размере, утвержденном НСЮПГГ[[45]](#footnote-45), а
* оплата квалифицированных юридических услуг для адвокатов, контрактованных государством по заявлению, рассчитывается в условных единицах[[46]](#footnote-46) за реализованные и отраженные ими действия в процессе защиты бенефициара/ клиента на всех этапах процесса, за который было взято обязательство.

Согласно данным, представленным НСЮПГГ, в целях оплаты квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством в период 2020-2022 годов были освоены бюджетные средства на общую сумму 207,1 млн. леев, в том числе: в 2020 году отмечается освоение суммы 48,3 млн. леев, в 2021 году – 73,5 млн. леев и в 2022 году – 85,3 млн. леев. Изложенные данные свидетельствуют о том, что расходы, предназначенные для оплаты труда адвокатов, зарегистрировали значительное увеличение, увеличившись в 2022 году на 37,0 млн. леев по сравнению с тем же периодом 2020 года, что означает рост 77%. Возрастающая тенденция соответствующих расходов была обусловлена как результатом укрепления размера условной единицы, на основании которой осуществляется оплата труда адвокатов за оказываемые юридические услуги, который увеличился постепенно с 30 леев до 50 леев, так и повышения спектра бенефициаров юридической помощи, гарантируемой государством.

Несмотря на то, что НСЮПГГ и ТО создали определенную деятельность внутреннего контроля с целью обеспечения соответствия расходов за предоставление квалифицированной ЮПГГ, она по определенной операционной деятельности частично функциональна, что определяет появление ряда несоответствий и снижает надлежащее управление публичными средствами. Все отмеченное аргументировано следующими констатациями.

1. *Недостатки в документальном подтверждении действий, предпринятых адвокатами при предоставлении квалифицированной юридической помощи.*

Согласно п.21 Положения об оплате труда адвокатов по заявлению, предусматривается, что они несут ответственность за представление подтверждающих документов только по запросу ТО, а невозможность адвоката удостоверять предоставление квалифицированной юридической помощи служит основанием для занижения или исключения оплаты труда адвоката или расходов на командировки.

В соответствии с Постановлением НСЮПГГ №9 от 2019[[47]](#footnote-47), начиная с 01.09.2019, внесение отчетов о деятельности адвокатами, предоставляющими ЮПГГ, производится в электронном формате, используя АИС НСЮПГГ. Проверки аудита за период 2020-2022 годов установили неоднозначный подход в отчетности и оплате труда адвокатов. Так, хотя некоторые аргументируют предпринятые действия путем приложения подтверждающих документов, другие не подтверждают деятельность ни одним документом или прикладывают выборочно некоторые доказательства. В этих обстоятельствах отсутствует созданная контрольная деятельность, которая обеспечила бы соответствие направления бюджетных средств на эту цель. Так, в 117 тестируемых случаях в сумме 162,5 тыс. леев отмечается:

1. в 57% или 80 случаях оплаты труда в сумме 92,5 тыс. леев – нет ни одного документированного подтверждения, приложенного в ИС НСЮПГГ для обоснования действий, отраженных адвокатами, тем самым выявляя случаи использования бюджетных средств для их оплаты в неопределенных условиях. Более того, согласно внутренним нормам[[48]](#footnote-48), в случае установления ошибочного начисления вознаграждения адвокату, ТО вправе уточнить ошибки, выявленные в отчете, в противном случае, установив нефункциональность данной контрольной деятельности для рассмотренных выше ситуаций;
2. по другим 43% из проверенной выборки в сумме 70,0 тыс. леев – адвокаты выборочно приложили некоторые документы к электронным делам из ИС НСЮПГГ. В основном, отмечается отсутствие актов, подтверждающих выполнение следующих действий: участие на заседаниях судебных инстанций[[49]](#footnote-49), действия, предшествующие/после проведения экспертизы, посещения пенитенциарных учреждений, первоначальное интервью с бенефициаром, подтверждение предоставления ЮПГГ.

Более того, согласно положениям НСЮПГГ[[50]](#footnote-50), адвокат обязан вести дела по защите согласно установленной модели. В результате наблюдений аудита отмечаются и ситуации[[51]](#footnote-51), в которых защитники не обеспечили надлежащее ведение дела по защите в ведущих ими делах, установив отсутствие ряда документов, подтверждающих следующие оплаченные действия: первоначальное интервью с бенефициаром; предоставление ЮПГГ/объяснение бенефициару постановления суда/решения/ приговора суда, а также оформление в ведомости всех документов по делу;

1. тестирование аудита по ограниченной выборке указывает на случаи ненадлежащей и несоответствующей оплаты некоторых действий, отраженных адвокатами. Несмотря на то, что связанные с ними расходы являются несущественными с точки зрения затрат, аудит считает целесообразным отметить их в контексте, с целью их искоренения, в том числе за счет внедрения автоматизированных решений, что обеспечит рациональное использование публичных средств. Так, отмечается:

* *двойная оплата ряда реализованных и отчетных действий в результате назначения двух адвокатов на одно и то же дело обычного типа.* Так, установлено назначение одного адвоката для предоставления юридической помощи по запросу Инспектората полиции для одного бенефициара, находящегося в процессе уголовного преследования. Впоследствии, в течение 8 дней, по запросу судебной инстанции был назначен еще один адвокат по этому делу.

Другой случай дублирования бюджетных расходов отмечается при оплате труда одного адвоката, который отчитался относительно участия в судебном заседании, однако, согласно решению судебной инстанции[[52]](#footnote-52), указывается на участие в заседании другого назначенного адвоката[[53]](#footnote-53) тоже по этому делу и также получившего вознаграждение за это действие. Более того, первоначально назначенный адвокат отчитался и о действии по ознакомлению с редактированным судебным решением и о разъяснении содержания бенефициару в тот же день, хотя он не участвовал в судебном заседании;

* *оплата действий за участие в заседании адвокатов в отсутствие подтверждения их присутствия в актах и решениях, принятых судебными инстанциями.* Ненадлежащая ситуация установлена при отчетности и оплатой ТО Кишинэу ряда действий после прекращения предоставления ЮПГГ одним адвокатом, в связи с назначением по просьбе бенефициара другого защитника по данному делу. Так, хотя согласно решению координатора ТО адвокат был заменен 23.02.2022[[54]](#footnote-54), когда последующий адвокат отчитался о действиях, проведенных в последующий период 01.03.22-20.04.22, была выплачена сумма 0,9 тыс. леев в неопределенных условиях. Более того, рассмотрев подтверждающие акты из дела по защите, представленные аудиторской группе, не подтвердилась реализация действий относительно участия адвоката в судебном заседании[[55]](#footnote-55), указанное им в отчете[[56]](#footnote-56), так как в Протоколе судебного заседания[[57]](#footnote-57) отсутствует регистрация о присутствии его в процессе. Необходимо отметить, что адвокат запросил и плату для составления и внесения заявления о проведении процессуальных действий, или, по сути, этот документ касался лишь его замены другим адвокатом, действия, не подпадающего под категорию действий, связанных с разрешением дела[[58]](#footnote-58).

В заключение аудит подчеркивает то, что описанные выше ситуации были обусловлены отсутствием эффективной контрольной деятельности, что было бы пропорционально ситуациям риска, связанным с использованием бюджетных средств на оплату труда адвокатов в случаях, выявленных аудитом. Стоит отметить, что отсутствует номенклатура/ перечень, который включал бы в себя виды подтверждающих документов, связанных с оплачиваемыми действиями, определенными Постановлениями[[59]](#footnote-59) НСЮПГГ, и какие адвокаты по требованию должны иметь в деле для рассмотрения уголовных и неуголовных дел.

Также, фактор, который определяет частичную функциональность контрольной деятельности, реализуемой в процессе оплаты труда за осуществляемую адвокатами деятельность, обусловлен отсутствием типовых форм для документирования некоторых действий[[60]](#footnote-60), предпринимаемых адвокатами в ходе процесса защиты[[61]](#footnote-61) лиц, например:

* ознакомление с материалами дела на этапе подготовки к производству процессуального действия или судебного заседания;
* ожидание адвоката по истечении времени, установленного для судебного заседания или процессуального действия;
* ознакомление с протоколом судебного заседания после его завершения и др.

В данном контексте, подчеркивается необходимость комплектовать НСЮПГГ типовое дело в защиту дел, которые должны вести адвокаты, стандартизированными документами, которые подтверждали бы действия, предпринятые адвокатом.

*Справка:* Принять к сведению, что в ходе проведения аудиторской миссии в соответствии с Постановлением НСЮПГГ №17 от 22 ноября 2022 года, начиная с 1 января 2023 года, установлено, что адвокаты, оказывающие юридическую помощь, гарантированную государством, при подаче отчетов о деятельности в электронном виде обязаны загружать дела по защите в электронном формате по отчетным делам.

1. *Имеются случаи необоснованной оплаты некоторых действий, по которым отчитываются адвокаты по делам, находящимся в ведении.*

С целью определения реальных обстоятельств дела и установления тактики и стратегии защиты бенефициара, адвокат должен непосредственно общаться со своими клиентами. Так, в ходе уголовного преследования или судебного процесса в деле, по которому бенефициары/клиенты задержаны или находятся в предварительном заключении, адвокат должен посещать их в местах заключения. Важно, что до самой встречи[[62]](#footnote-62) адвокат принимает меры, ориентированные для обеспечения качества на протяжении всего ведения дела, в том числе подготавливает специфические вопросы относительно преступления, в отношении которого возбуждено уголовное преследование.

Согласно п.3 (2) b) Положения о размере и порядке оплаты труда адвокатов[[63]](#footnote-63), интервью с бенефициарами квалифицированной юридической помощи, которые находятся в местах заключения[[64]](#footnote-64), оплачиваются в размере 3 условных единиц[[65]](#footnote-65). Другим случаем этого пункта является оплата не более пяти интервью по уголовному случаю или правонарушению в течение всего процесса, а по гражданским и административным делам – не более одной встречи на каждом этапе процесса (первая инстанция, апелляция, кассация, рассмотрение, принудительное исполнение).

Проверка бюджетных расходов, выплаченных на эту цель, свидетельствует о несоответствиях, связанных как с несоблюдением процедур обоснования платежей, запрашиваемых адвокатами для указанных процессуальных действий, так и отсутствием строгого мониторинга со стороны ТО НСЮПГГ за их оплатой. Так, проверив 63 посещения, отраженных адвокатами, в рамках 20%[[66]](#footnote-66) из них аудит выявил ошибки и несоответствия при их оплате. В этом контексте отмечается следующее:

* при сопоставлении[[67]](#footnote-67) данных из Отчетов о деятельности адвокатов с информацией из Регистра учета Пенитенциарного учреждения №13 – Кишинэу, установлено, что по 4 адвокатам отсутствуют записи о 5 посещениях, осуществленных в пенитенциарное учреждение, хотя они отчитались о них и были оплачены. Несмотря на то, что аудиторской группе были представлены некоторые документы, они фактически не демонстрируют реализацию указанных действий. Или, в пакете документов отсутствуют приложенные заявления, установленные[[68]](#footnote-68) МЮ относительно проведения встреч всех лиц, которые входят/выходят из пенитенциарного учреждения, а также формы, утвержденные НСЮПГГ, для подтверждения посещений, обязательные акты, которые необходимо приложить к делу по защите, которое ведет адвокат.

Несмотря на то, что защитники настаивают на проведении заявленных действий, из информации, представленной Пенитенциарным учреждением №13[[69]](#footnote-69), следует, что осуществление посещений в учреждение заключения обеспечивается в регламентированных условиях и, независимо от цели посещения, все лица без исключения зарегистрированы в Регистре учета лиц, входящим/ выходящим из пенитенциарного учреждения[[70]](#footnote-70);

* при отчетности юридических услуг, предоставленных одним адвокатом[[71]](#footnote-71) в 2022 году, в двух случаях не был соблюден плафон лимита не более пяти встреч по уголовному делу в ходе всего процесса, было оплачено на 8 посещений больше, осуществив нерегламентированные расходы в сумме 1,6 тыс. леев.

|  |
| --- |
| *Справка:* В ходе проведения аудита ненадлежаще выплаченная сумма была возвращена. |

1. *Отсутствие операционных процедур относительно ведения дел по предоставлению ЮПГГ, по которым адвокаты не представили отчеты о деятельности.*

Согласно Положению о размере и порядке оплаты труда адвокатов по заявлению[[72]](#footnote-72), адвокаты, назначенные для предоставления юридических услуг для получения вознаграждения, должны предоставить ТО соответствующей юрисдикции, в которой действуют, отчеты о деятельности, основными правилами были следующие:

* не более чем через три месяца после прекращения оказания квалифицированной юридической помощи адвокатом, назначенным по соответствующему делу;
* в результате приостановления уголовного преследования или уголовного процесса;
* отказ бенефициара от защитника;
* замена назначенного адвоката выбранным адвокатом, а также и
* вступление в законную силу постановления судебной инстанции или иные обстоятельства, не позволяющие продолжить оказание юридической помощи, гарантированной государством.

Проверки аудита по этому аспекту свидетельствуют о том, что хотя при запросе ЮПГГ координаторы ТО НСЮПГГ в рамках процесса предоставления юридической помощи, гарантированной государством, обеспечивают назначение адвокатов[[73]](#footnote-73), последние не во всех случаях подтверждают оказание юридических услуг, гарантированных государством, не представляя отчеты о деятельности относительно предпринятых действий по взятому делу.

Так, зарегистрированные в ИС НСЮПГГ данные о количестве решений по предоставлению ЮПГГ по обычным делам[[74]](#footnote-74), к которым не приложены отчеты о деятельности относительно юридических услуг, предоставленных адвокатами в период 2020-2021 годов, представлены в таблице №4.

**Таблица №4**



***Источник:*** *Обобщенная информация, представленная НСЮПГГ за период 2020-2021 годов.*

Выше изложенная информация свидетельствует о том, удельный вес решений по оказанию ЮПГГ по обычным делам, не подтвержденным отчетами адвокатов о предоставлении или непредоставлении юридических услуг, является существенным, с тенденцией ежегодного роста. Или, в 2020-2021 годах он составлял, соответственно, около 17% и 19%, увеличившись в 2021 году по сравнению с 2020 годом на 1.512 дел.

Необходимо отметить, что НСЮПГГ не разработал и не утвердил внутреннюю процедуру, предусматривающую, как управляются случаи, при которых защитники не представляют отчеты за длительный период времени. Также, остается неопределенной ситуация о влиянии и цели юридической помощи, предоставляемой по делу, запрашиваемому бенефициарами, а также влиянии ее на статистические отчеты НСЮПГГ.

### ***ТО НСЮПГГ не соблюдали с точностью положения об авансовой оплате труда адвокатов за предоставленные юридические услуги.***

Квалифицированная юридическая помощь, предоставленная адвокатами, контрактованными по заявлению, полностью выплачивается за счет средств государственного бюджета и из других источников, не запрещенных законом, в соответствии с Положением о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, утвержденным Постановлением НСЮПГГ №22 от 19.12.2008.

Для оплаты труда за предоставленную юридическую помощь, адвокат, который оказывает юридическую помощь по заявлению, представляет соответствующему территориальному офису отчет о данной деятельности, согласно модели, утвержденной Национальным советом. Отчет о данной деятельности представляется не более чем через три месяца после прекращения оказания квалифицированной юридической помощи адвокатом, назначенным по соответствующему делу, в следующих случаях:

* прекращение уголовного преследования или уголовного процесса;
* отказ от защитника или замена назначенного адвоката избранным адвокатом;
* вступление в законную силу постановления судебной инстанции или иные обстоятельства, не позволяющие продолжить оказание юридической помощи, гарантированной государством.

Одновременно, согласно п.24 Положения об оплате труда адвокатов, предусматривается, как исключение, возможность *авансовой* оплаты юридических услуг, оказанных адвокатами за предпринятые действия в случае предоставления помощи по делам, рассмотрение по которым длится более трех месяцев.

Аудиторская миссия отмечает, что было выявлено значительное число случаев[[75]](#footnote-75) несоблюдения этой нормы. Так, ТО НСЮПГГ оплатили авансом юридические услуги, оказанные адвокатами по делам с длительным сроком рассмотрения или до истечения установленного законного срока 3 месяца с даты назначения адвоката. При нерегламентированном предоставлении авансов за квалифицированную юридическую помощь не учитывались положения ст.80 (1) Закона №181/2014[[76]](#footnote-76), которые предусматривают, что запрещается отвлекать денежные средства с банковских счетов Государственного казначейства и региональных казначейств Министерства финансов.

Соответствующий недостаток был связан как с отсутствием ряда контролей приложений в информационной системе, используемой ТО НСЮПГГ, а также отсутствием четкого установления ответственности работников по соответствующему компоненту.

|  |
| --- |
| *Справка:* В результате аудиторских замечаний, в ИС НСЮПГГ были созданы контроли приложений, которые исключают ситуации допущения авансовой оплаты юридических услуг, предоставляемых адвокатами, за действия, предпринятые в случае оказания помощи по делам, рассмотрение которых длится более трех месяцев. |

### ***Процесс осуществления мониторинга качества услуг юридической помощи, гарантированной государством, является частично функциональным.***

Важный аспект в процессе предоставления ЮПГГ приходится на компоненты качества юридических услуг, предоставляемых адвокатами бенефициарам. С целью оценки качества услуг ЮПГГ, предоставляемых адвокатами, НСЮПГГ создал систему по мониторингу, которая представляет собой проверку соответствия качества предоставляемой юридической помощи с согласованными профессиональными практиками и стандартами качества, а также соблюдение адвокатами условий договоров, заключенных с ТО. В этой связи было разработано Положение о проведении мониторинга качества квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, предоставляемой адвокатами[[77]](#footnote-77), которое предусматривает применение двух инструментов оценки, в том числе:

* *осуществление внутреннего мониторинга[[78]](#footnote-78)*, с вовлечением ресурсов в рамках системы юридической помощи, гарантируемой государством, которое организуется и проводится координатором ТО и другими назначенными им лицами, согласно округу деятельности, и
* *осуществление внешнего мониторинга,* с привлечениемресурсов вне системы юридической помощи, гарантируемой государством[[79]](#footnote-79), которое ежегодно организуется НСЮПГГ и проводится Комиссией по внешнему мониторингу, состоящей из: представителя Административного аппарата НСЮПГГ и шести адвокатов, выбранных путем конкурса, из которых три адвоката вне системы ЮПГГ.

В течение аудируемого периода Национальный совет подверг внутреннему мониторингу квалифицированную юридическую помощь, предоставленную 295 адвокатами[[80]](#footnote-80), из которых:

* 155 адвокатов получили квалификацию „очень хорошо”;
* 132 адвоката – квалификацию „хорошо”;
* 8 адвокатов – квалификацию „неудовлетворительно”.

Проведенные аудитом проверки этого процесса свидетельствуют о том, что в аудируемом периоде, если проведение внутреннего мониторинга находится на начальном этапе внедрения, тогда процесс внешнего мониторинга является нефункциональным. Одна из причин, которая обусловила недостатки по применению этого механизма, заключается в затягивании проведения экспертизы и государственной регистрации вторичной нормативной базы. Так, хотя с этой целью, начиная с 2015 года, НСЮПГГ неоднократно направлял[[81]](#footnote-81) в адрес МЮ Положение о мониторинге качества, процедура проведения экспертизы и государственной регистрации были произведены лишь 12.05.2022.

Другой слабый пункт представляет собой недостаток человеческих ресурсов, ответственных за непосредственное выполнение оценки, особенно в ТО, в округах которых действует большое количество поставщиков услуг квалифицированной юридической помощи. Аудит отмечает, что в отсутствие утвержденных процедур внутреннего контроля, а также персонала, вовлеченного в эту деятельность, не могут быть запроектированы и получены ожидаемые результаты субъектами в рамках проведения оценки деятельности адвокатов. В контексте вышеизложенного, отмечается следующее:

* *Относительно проведения внутреннего мониторинга* 
  1. Согласно п.13 Положения о мониторинге качества, подлежат обычному внутреннему мониторингу адвокаты, допущенные в систему ЮПГГ после 3 месяцев деятельности в системе, но не позднее 6 месяцев с даты подписания договора с Территориальным офисом. Проверки аудита, связанные с 2021 годом, свидетельствуют о том, что из 69 адвокатов, допущенных[[82]](#footnote-82) в систему ЮПГГ, прошли обычную оценку без соблюдения установленного срока 32 адвоката, в остальных случаях (37 защитников[[83]](#footnote-83)) ответственные лица не проводили процедуру внутреннего мониторинга оценки предоставленных ими юридических услуг.
  2. Другое требование Положения о мониторинге качества предусматривает, что в ситуации присуждения оценки „неудовлетворительно” в рамках внутреннего мониторинга качества предоставленной ЮПГГ, повторная оценка будет проведена в течение не более 3-х месяцев со дня присвоения квалификации или представления отчета юристом[[84]](#footnote-84). Согласно вышеуказанным данным, хотя в аудируемом периоде в 8 случаях оказанная адвокатами деятельность была оценена как ненадлежащая, в 75% (6 адвокатов) аналогично вышеописанным констатациям, не был соблюден установленный срок. В других 2 случаях договора были расторгнуты адвокатами в одностороннем порядке.

Наблюдения аудита, связанные с вышеизложенными констатациями, подчеркивают значительное различие между количеством проведенных мониторингов, отнесенных к количеству адвокатов из радиуса округов 4 Территориальных офисов, в которых вовлечены по одному работнику, которые в свою очередь исполняют и другие полномочия. Так, в 2021 году в ТО Кишинэу доля проведения мониторинга составила лишь около 11% из всех адвокатов, в то время как другие офисы зарегистрировали долю до 81%. Все отмеченное вытекает и из того, что в юрисдикции ТО Кишинэу на конец 2022 года количество поставщиков юридических услуг составило 358 по сравнению с количеством адвокатов из других ТО, а именно: ТО Бэлць – 115 адвокатов, ТО Кахул – 32 и ТО Комрат – 21 адвокат.

* 1. В рамках оценок отмечается неодинаковая практика по утверждению координаторами территориальных офисов графиков по проведению внутреннего мониторинга качества юридической помощи, гарантируемой государством[[85]](#footnote-85). Так, если ТО Кишинэу и ТО Кахул утверждают годовые графики, тогда ТО Бэлць и ТО Комрат имеют квартально утвержденные документы. Основной причиной является отсутствие указания во внутренней нормативной базе периода реализации этой деятельности.
* *Относительно проведения внешнего мониторинга.*

Аудит отмечает то, что процесс внешнего мониторинга качества ЮПГГ в аудируемом периоде не был внедрен, основной причиной был аналогичный процесс проведения внутреннего мониторинга, отсутствие юридической силы[[86]](#footnote-86) вторичной нормативной базы[[87]](#footnote-87). Так, отмечается, что хотя ответственность за проведение внешней оценки возложена на Комиссию по внешнему мониторингу качества ЮПГГ, утвержденную НСЮПГГ, указывается на ее несоздание, соответственно, отсутствие введения в действие данного инструмента.

Другой аспект, связанный с функциональностью механизма внешнего мониторинга качества ЮПГГ, включает проверку соответствия качества юридической помощи, предоставляемой адвокатами с общепринятой профессиональной практикой и стандартами качества[[88]](#footnote-88), которые утверждаются НСЮПГГ после согласования с Союзом адвокатов[[89]](#footnote-89). Так, аудит отмечает, что с целью институционализации механизма по внешнему мониторингу, НСЮПГГ утвердил лишь „Стандарты качества деятельности адвокатов, которые предоставляют юридическую помощь, гарантируемую государством по уголовным делам” и „Стандарты качества деятельности адвокатов, которые предоставляют юридическую помощь, гарантируемую государством, по делам с вовлечением лиц с интеллектуальными и психосоциальными нарушениями”. Что связано со стандартизацией других видов дел (неуголовных), отмечается, что находятся в процессе те, которые связаны с делами о предоставлении убежища и делами, связанными с жертвами преступлений[[90]](#footnote-90).

### ***Ненадлежащее функционирование механизма возмещения расходов по предоставлению квалифицированной юридической помощи.***

Бенефициары и другие стороны, вовлеченные в судебные процессы, которые запросили адвокатов, в определенных установленных ситуациях обязаны возместить в бюджет размер расходов по квалифицированной юридической помощи, оплаченной с целью оплаты труда адвокатов. Так, согласно ст.23 Закона №198/2007, предусмотрены следующие случаи, в которых возникает потребность в возмещении этих финансовых средств:

* в случае вынесения судебного решения по гражданскому или административному делу в пользу лица, получающего квалифицированную юридическую помощь, оплата расходов по ее предоставлению возлагается на проигравшую сторону;
* представление бенефициаром недостоверной информации, в частности о своем финансовом положении, чем ввело в заблуждение территориальное бюро при определении его правомочности;
* улучшение финансового положения бенефициара в ходе процесса или исполнения судебного решения.

Внедрение и мониторинг выполнения на практике этих норм возлагаются на территориальные офисы, а также на НСЮПГГ и вытекают из стратегий деятельности, а также из установленных годовых планов. Согласно данным, представленным ТО НСЮПГГ, в течение 2020-2022 годов в результате применения этого инструмента территориальные офисы направили 544 решения о возмещении расходов за предоставление юридической помощи, гарантируемой государством, в размере 841,2 тыс. леев, из которых был возмещен в бюджет размер 233 направленных решений в сумме 435,4 тыс. леев, что составляет 52%. Подробная информация представлена в приложении №6 к настоящему Отчету аудита.

Хотя указанные данные свидетельствуют о том, что ТО НСЮПГГ предприняли некоторые действия по начислению и взысканию в бюджет задолженности, генерируемой в результате возмещению юридических расходов, тем не менее, указанные учреждения столкнулись с существенными трудностями в отношении выявления всех случаев, которые требуют возмещения расходов, проверки информации о доходах бенефициаров и мотивации решений по возмещению расходов, с другими техническими аспектами и принудительным исполнением.

В основном, все отмеченное было определено как отсутствием комплексной нормативно-правовой базы, которая обеспечит функциональность процесса поступления в бюджет возмещаемых средств, невыделением дополнительных финансовых средств, предназначенных для принудительного исполнения соответствующей задолженности, так и невнедрением компонентов внутреннего контроля по этому направлению.

Для аргументирования изложенного, приводим следующие примеры:

1. НСЮПГГ не обеспечил разработку внутреннего нормативного акта, предусматривающего механизм возмещения расходов, в том числе установления четкой процедуры для работников ТО НСЮПГГ относительно выявления случаев возможного возврата и единообразного применения правил взыскания суммы предоставленной гарантированной юридической помощи. В результате применения тестов аудита, были установлены 24 случая в сумме 32,0 тыс. леев, что составляет около 10% от проверенной выборки, что свидетельствует о том, что несоответствие является системным;
2. несмотря на изменения, внесенные в ст. 23 Закона №198/2OO7 в 2016 году, был определен порядок принудительного возмещения расходов по юридической помощи, гарантируемой государством, в аудируемом периоде соответствующий инструмент не был эффективно использован ТО при принудительном исполнении задолженностей, не оплаченных добровольно бенефициарами ЮПГГ. Ненадлежащая функциональность соответствующего механизма подтверждается и низким уровнем поступления в бюджет сумм, понесенных в связи с предоставлением юридической поддержки, или в аудируемом периоде удельный вес поступления их в бюджет составил лишь 52% от начисленной суммы. Для проведения соответствующей процедуры ТО необходимо авансировать исполнительские расходы, перечислив их на счет судебного исполнителя, однако ТО НСЮПГГ не были выделены средства на эти цели. В результате, во многих случаях судебные исполнители отказывались инициировать принудительную процедуру и взыскивать средства в бюджет. Этот факт обусловил НСЮПГГ совместно с МЮ предложить новую опцию внедрения механизма по возмещению расходов. Так, в случаях, когда денежные пособия, причитающиеся на основании решения ТО НСЮПГГ, не оплачиваются добровольно, задолженности должны быть принудительно исполнены посредством законных инструментов, делегированных ГНС[[91]](#footnote-91). В период проведения аудита эти поправки находились в процедуре придания законной силы парламентом.

Все отмеченное связано с: отсутствием положений, связанных с осуществлением этого процесса; недостатком человеческих ресурсов, обеспечивающих исполнение взыскания израсходованных из бюджета средств; необходимостью автоматизации процесса в ИС НСЮПГГ, а также повышением ответственности работников ТО НСЮПГГ, делегированных для реализации этой деятельности, что обеспечит возмещение в бюджет всех расходов, связанных с квалифицированной юридической помощи, понесенной государством.

Необходимо отметить и то, что хотя в 2020-2022 годах одним из основных обязательств, которые взяло учреждение, предусматривалось развивать механизм по возмещению расходов по юридической помощи, гарантируемой государством, путем улучшения внутренней нормативной базы, фактически этот показатель не был полностью реализован, что ставит под угрозу возврат в бюджет причитающихся финансовых средств.

## **ЦЕЛЬ №3: Органы по администрированию системы ЮПГГ организованы согласно принципам надлежащего управления?**

|  |
| --- |
| Любая институциональная система, составная часть государственного публичного управления, должна быть организована согласно правилам и принципам надлежащего управления, или, путем этого обеспечивается достижение установленных стратегических и операционных целей и, соответственно, повышение эффективности в компетентной области.  Несмотря на то, что при институционализации субъектов, ответственных за администрирование ЮПГГ, учитывалось создание хорошо организованной и функциональной административной структуры, наблюдения аудита свидетельствуют о неясности в отношении правового статуса ряда административных структур, их роли и ответственности, в том числе в процессе планирования, управления и отчетности бюджетных средств. Также, установлены несоответствия в отношении функций, включенных в штатное расписание субъектов, ответственных за администрирование ЮПГГ. |

### ***Неопределенность в институционализации органов, ответственных за администрирование процесса ЮПГГ.***

Одновременно с утверждением в 2008 году Закона №198/2007, были созданы[[92]](#footnote-92) НСЮПГГ и Территориальные офисы, органы, ответственные за администрирование процесса предоставления юридической помощи, гарантируемой государством. В этом контексте, МЮ приказом[[93]](#footnote-93) утвердило Положение о функционировании Национального совета, коллегиального органа со статусом юридического лица, сформированного из 7 членов[[94]](#footnote-94), работа которых не оплачивается. В свою очередь, Национальный совет утвердил[[95]](#footnote-95) Положение о функционировании Территориальных офисов. Как НСЮПГГ, так и четыре офиса являются государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета, и которые несут ответственность за организацию финансовой деятельности и собственной системы внутреннего управленческого контроля.

Впоследствии, в 2012 году, путем внесения изменений в вышеуказанный специальный закон[[96]](#footnote-96), было установлено, что функционирование Национального совета обеспечивается Административным аппаратом, положение о деятельности и предельная численность которого были утверждены НСЮПГГ[[97]](#footnote-97). Как положения закона, так и положения о деятельности НСЮПГГ и Административного аппарата не определяют юридический статус указанной административной структуры, а также ее позиционирование в организационной структуре НСЮПГГ. Более того, одновременно с созданием этого подразделения не было дополнено Положение о деятельности НСЮПГГ предписаниями, связанными с функциональностью этой структуры. Одновременно отмечается, что документы о создании не регламентируют функции и права Административного аппарата, указывая лишь на те, которые связаны с деятельностью исполнительного директора, и установлением предельной численности персонала Административного аппарата. Хотя Постановлением НСЮПГГ №9/2012 предусматривался его состав в количестве 5 единиц, согласно штатному расписанию Административного аппарата, утвержденному МЮ, зарегистрированы 6 единиц персонала[[98]](#footnote-98).

В организации систем исполнения, бухгалтерского учета и составлении отчетности по бюджету проверенные субъекты руководствуются налогово-бюджетными принципами и правилами[[99]](#footnote-99). Так, согласно бюджетной классификации[[100]](#footnote-100), эти пять учреждений находятся на том же организационном уровне org2 (публичные бюджетные учреждения) и представляют отдельно и индивидуально набор отчетов, связанных с исполнением бюджета центрального публичного органа, которому подчиняется – Министерству юстиции (org1). Также, согласно условиям[[101]](#footnote-101) специального закона, предусматривается, что материально-техническое оснащение Национального совета обеспечивается МЮ за счет средств государственного бюджета, а также из других, не запрещенных законом источников.

Хотя отмечается наличие финансово-экономических отношений между НСЮПГГ, Территориальными офисами с МЮ, эти учреждения не включены в перечень структур, подведомственных центральному публичному органу.

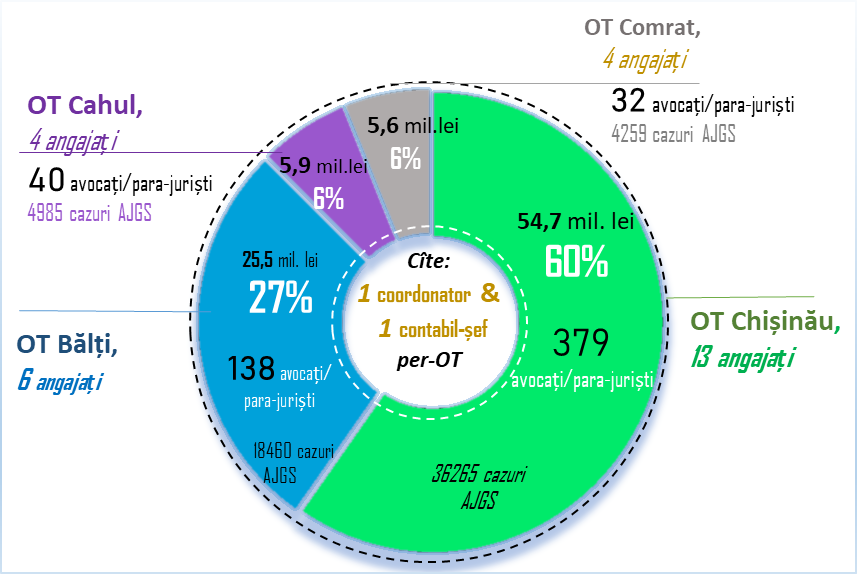
### ***Организация функционального управления системой должна быть усилена и соответствовать принципам надлежащего управления.***

Нынешняя система организации системы администрирование ЮПГГ посредством НСЮПГГ, административного аппарата, а также четырех ТО, которые являются отдельными юридическими лицами и управляют каждый в отдельности утвержденными бюджетными средствами, не обеспечивает в полной мере соблюдение принципов надлежащего управления, а именно, эффективного и экономичного использования публичных средств.

Функциональная структура и предельная численность аппарата публичных учреждений, ответственных за администрирование системы ЮПГГ, утвержденные путем штатных расписаний, состоят из 33 работников, в том числе: Административный аппарат – 6 единиц, ТО Кишинэу – 13 единиц, ТО Бэлць - – 6 единиц, ТО Кахул – 4 единицы и ТО Комрат – 4 единицы. Анализы аудита показывают, что в субъектах, ответственных за администрирование системы в территории, работают: четыре координатора ТО и четыре главного бухгалтера, которые, хотя оплачиваются на равных условиях, выполняют различный объем работы. Более того, исходя из того, что в организационной структуре офисов отсутствует подразделение, ответственное за финансово-административные процессы, значительное число функций и связанных с ними полномочий выполняют главный бухгалтер, координатор и, при необходимости, другие работники. Так, отмечается существенная диспропорциональность в отношении исполнения управленческих функций из территориальных офисов с большим объемом работы по сравнению с территориальными офисами с меньшей нагрузкой. Синтетически, графическая ситуация, а также процентное распределение объема ЮПГГ, управляемой каждым из четырех территориальных офисов, за 2022 год представлены ниже на диаграмме.

Диаграмма №3

**Диспропорциональности между объемом помощи, предоставляемой Территориальными офисами, в зависимости от институциональной способности**



Как следует из диаграммы, с точки зрения управления бюджетными средствами, предназначенными для финансирования ЮПГГ, наибольший удельный вес, около 60%, был зарегистрирован в ТО Кишинэу НСЮПГГ, далее следует ТО Бэлць – 27%, ТО Кахул и ТО Комрат – по 6%. Тот же удельный вес зарегистрирован как при распределении объема предоставленной юридической помощи, так и по количеству поставщиков юридических услуг, контрактованных Территориальными офисами. Фактически, изложенная ситуация определена территориальной юрисдикцией, в пределах которой действует ТО, так: Кишинэу включает 17 районов и мун. Кишинэу; ТО Бэлць – 11 районов и мун. Бэлць; ТО Комрат – 6 районов и ТО Кахул – 3 района.

Другое наблюдение аудита связано с несоответствием между различными юридическими и административными актами относительно занимаемых персоналом функций из проверяемых субъектов, как на уровне руководящих должностей, так и исполнительных. В контексте изложенного, отмечается следующее:

* согласно ст.14 (4) Закона №198/2007, а также внутренним нормам, утвержденным НСЮПГГ, работа по обеспечению предоставления квалифицированной юридической помощи осуществляется непосредственно „*координатором ТО* *НСЮПГГ*”, функция, которая отсутствует по коду 134904 Классификатора профессий[[102]](#footnote-102). Однако в законодательных актах, стоящих в основе исчисления заработной платы в бюджетной сфере, в приложении №4 Операционная группа „Юстиция” из Закона №270/2018[[103]](#footnote-103), название этой функции звучит „Начальник офиса” с тем же кодом 134904. В результате, несоответствие вышеуказанных норм привело к тому, что в некоторых административных актах ТО и НСЮПГГ[[104]](#footnote-104) фигурирует должность координатора, а в документах, связанных с оплатой труда[[105]](#footnote-105), имеется должность начальника офиса;
* аспекты несоответствия имеются и на уровне регламентирования исполнительных должностей. Так, если в Классификаторе профессий указана должность „Консультант НСЮПГГ”, код 242212, то в нормах по определению заработной платы в бюджетной сфере, в том числе в штатных расписаниях Административного аппарата НСЮПГГ, так и ТО эта должность отсутствует, будучи указана другая профессиональная позиция – „главный специалист”, код 242215. В контексте изложенного, нормативные акты нуждаются в корректировке и утверждении, в данном случае Классификатор профессий.

### ***Необходимо укрепить компоненты внутреннего управленческого контроля в рамках субъектов, ответственных за администрирование системы ЮПГГ.***

Исходя из того, что вышеуказанные субъекты являются отдельными юридическими лицами, они самостоятельно организуют и отчитываются о функционировании установленной системы внутреннего управленческого контроля[[106]](#footnote-106). Хотя согласно Декларациям об управленческой ответственности, составленным четырьмя ТО НСЮПГГ и Административным аппаратом за 2020-2021 годы, подтверждается, что учреждения имеют систему внутреннего управленческого контроля, а также что она полностью соответствует НСВКПС[[107]](#footnote-107), аудит установил, что она находится на этапе внедрения согласно указанным стандартам и в дальнейшем необходимо ее укрепление. Так, руководители должны соблюдать законодательные положения и обеспечить:

* внедрение компонента, связанного с менеджментом рисков по управлению бюджетными средствами, в том числе: оценку рисков, установление реагирования на риски, определение контрольной деятельности, а также лиц, ответственных за их внедрение, мониторинг и отчетность;
* описание всех операционных процессов, связанных с основной и финансово-экономической деятельностью;
* регламентирование правил этического и профессионального поведения сотрудников в системе ЮПГГ, учитывая, что они должны соответствовать ценностям и целям учреждений, а также принимая во внимание прямое взаимодействие персонала с гражданами-бенефициарами.

Дополнительно подчеркивается, что на основании констатаций, отмеченных в настоящем Отчете аудита, связанных с несоответствиями, недостатками и пробелами внутренней нормативной базы, которые регулируют систему государственной юридической помощи, заключается, что необходимо улучшить и среду внутреннего контроля учреждений. Фактически, этот компонент ВУК представляет собой основу всей системы, составляет основу всех остальных компонентов ВУК и задает тон организации, отражая управленческую политику и отношение руководства.

# **ОБЩИЙ ВЫВОД**

На основании проведенного тестирования аудита, публичный аудит установил, что органы по администрированию системы ЮПГГ в период 2020-2022 годов приняли некоторые меры с целью надлежащего освоения выделенных бюджетных средств. Однако, несмотря на приложенные руководством учреждений усилия, отмечается наличие некоторых недостатков и несоответствий, связанных с администрированием системы юридической помощи, гарантированной государством, что привело к:

* чрезмерному запросу со стороны различных обратившихся лиц за юридическими услугами, гарантированными государством, либо, ссылаясь на некоторые обязательные правовые основания, они обходили установленную процедуру оказания юридической помощи на основании применения теста о доходах;
* неполному соблюдению нормативных актов при исчислении среднего дохода, определенного с целью предоставления ЮПГГ бенефициарам, а также устаревшему характеру и неприменимости этих норм;
* существенным различиям и неодинаковым практикам в рамках процесса распределения дел по ЮПГГ контрактованным адвокатам;
* оплате труда адвокатам в неопределенных условиях, что свидетельствует о том, что деятельность по внутреннему контролю является слабой и допускает несоответствия;
* отсутствию ряда функциональных инструментов, которые обеспечат возмещение в бюджет всех затрат по юридической помощи, подлежащей возврату;
* затягиванию применения механизма по оценке качества юридических услуг, предоставляемых адвокатами;
* неясностям относительно правового статуса некоторых структур, ответственных за администрирование системы ЮПГГ, их роли и возложенной ответственности, в том числе в процессе планирования, управления и отчетности бюджетных средств.

Несмотря на то, что часть недостатков, установленных аудитом, были связаны с несовершенством/пробелами нормативной базы, признанными государственными органами, они не предприняли необходимых действий для их своевременного устранения, так как не продвигались необходимые изменения в действующей нормативной базе, которые обеспечат добавленную ценность в администрировании системы ЮПГГ, направление ЮПГГ правомочным бенефициарам, а также оплату труда адвокатов на четких условиях.

Обобщив сформулированные констатации и выводы, которые были согласованы руководящими лицами проверяемых учреждений, внешний публичный аудит предоставил следующие рекомендации для устранения уязвимых пунктов, выявленных в рамках настоящей аудиторской миссии, они были согласованы субъектами из области ЮПГГ, с внедрением их в течение 12 месяцев.

# **РЕКОМЕНДАЦИИ**

**Министерству юстиции:**

1. проанализировать и систематизировать пробелы/недостатки относительно применимости нормативной базы, связанной с областью ЮПГГ, установленные настоящим аудитом, с направлением законодательному органу предложений по ее совершенствованию, в том числе относительно случаев обязательного участия защитника в уголовном процессе (п. №4.1.2.);
2. внести изменения в механизм расчета дохода с целью предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, в зависимости от уровня доходов бенефициаров, утвержденный Постановлением Правительства (п. №4.1.4.);
3. принять меры по институционализации правового статуса и установлению правовых отношений в процессе формирования, исполнения и отчетности бюджета субъектами, ответственными за администрирование юридической помощи, гарантируемой государством, в том числе с корректировкой соответствующей нормативной базы (п. №4.3.1 и №4.3.2);
4. совместно с Министерством финансов и НСЮПГГ принять меры по повышению эффективности структуры и предельной численности персонала в рамках субъектов, ответственных за администрирование ЮПГГ, исходя из делегированных задач и обязанностей (п. №4.3.1 и п. №4.3.2.).

**Национальному совету по юридической помощи, гарантируемой государством:**

1. пересмотреть и направить МЮ предложения относительно корректировки и модернизации механизма по предоставлению юридической помощи в зависимости от уровня доходов бенефициаров (п. №4.1.4.);
2. принять меры с целью автоматизации процесса определения среднемесячного дохода бенефициара для получения ЮПГГ, с возможностью внесения в ИС НСЮПГГ записи по данным, взятым из Информационных регистров других государственных органов/учреждений (п. №4.1.4.);
3. Обеспечить развитие системы ВУК в соответствии с Национальными стандартами внутреннего контроля в публичном секторе, в том числе утвердить нормы этического и профессионального поведения работников из системы ЮПГГ, принципы которых должны соблюдаться с целью повышения доверия к субъектам (п. №4.3.3.);
4. рассмотреть не подтвержденные документально случаи посещений адвокатами учреждений по задержанию, неправомерно оплаченных из бюджетных средств (п. №4.2.1.);
5. пересмотреть и привести предписания п.1 из Положения о функционировании ТО НСЮПГГ в соответствие с законодательными положениями в части, связанной с отнесением дополнительных обязанностей на координаторов ТО (п. №4.1.6.);
6. обеспечить разработку внутренней нормативной базы, в том числе:
   1. перечня/списка с видами подтверждающих документов, связанных с оплачиваемыми действиями, установленными в Постановлениях НСЮПГГ, а также дополнение дел по защите типовыми формами (п. №4.2.1.);
   2. норм относительно объема работ, на основании которых действуют адвокаты, которые предоставляют квалифицированную юридическую помощь по заявлению (п.№4.1.7.);
   3. положений о предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством, экономическим агентам, в том числе утверждение и введение в действие модели заявления по запросу ЮПГГ юридическими лицами (п. №4.1.3.);
   4. процедур, связанных с разрешением ситуаций по случаям, в которых назначенные адвокаты не предоставили юридические услуги, соответственно, не были представлены отчеты о деятельности по делу (п. №4.2.1.);
   5. норм о регламентировании механизма по возмещению расходов с целью создания четких и единых правил по возврату сумм, причитающихся бюджету (п.№4.2.4.);
7. создать и утвердить состав Комиссии по внешнему мониторингу качества государственной юридической помощи с целью введения в действие инструмента по внешнему мониторингу качества юридических услуг, предоставляемых бенефициарам (п.№4.2.3.).

**Территориальным офисам НСЮПГГ:**

1. совместно с исполнительным директором административного аппарата НСЮПГГ выявить и разработать действия, которые устранят недостатки, установленные аудитом в процессе оплаты труда адвокатов из бюджетных средств, с внесением НСЮПГГ предложений для утверждения (п. №4.2.1.);
2. обеспечить проведение внутреннего мониторинга качества квалифицированной юридической помощи, предоставленной контрактованными адвокатами, в том числе вновь допущенными в систему, а также тех, вознаграждение которых было оценено как ненадлежащее, с одинаковым применением положения всеми территориальными офисами (п. №4.2.3.);
3. провести инвентаризацию случаев возможного возмещения понесенных расходов в связи с предоставлением юридической помощи, гарантируемой государством, с целью выявления всех случаев и направления для возврата (п. №4.2.4.).

**Подписи аудиторской группы**:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Руководитель аудиторской группы,***  главный публичный аудитор |  | **Алина Чертан** |  |
| ***Члены аудиторской группы:***  старший публичный аудитор |  | **Диана Кроитору** |  |
| публичный аудитор |  | **Диана Григорьев** |  |
| ***Ответственные за аудит,***  начальник Управления аудита II в рамках Главного управления аудита I  начальник Главного управления аудита I |  | **Анжела Фрунзе**  **Наталья Трофим** |  |

# **ПРИЛОЖЕНИЯ**

**Приложение №1.Информация об обязанностях органов по администрированию системы предоставления юридической помощи, гарантированной государством**

|  |  |
| --- | --- |
| Вовлеченные органы | Функции и полномочия учреждения |
| Министерство юстиции | Согласно ст.9 Закона №198/2007 основными функциями Министерства в области юридической помощи, гарантируемой государством, являются следующие:   1. разрабатывает государственную политику в области юридической помощи, гарантируемой государством;; 2. разрабатывает проекты нормативных актов в области юридической помощи, гарантируемой государством; 3. осуществляет мониторинг процесса внедрения норм в области юридической помощи, гарантируемой государством, и процесса оценки качества такой помощи; 4. разрабатывает и представляет Министерству финансов проект бюджета предоставления юридической помощи, гарантируемой государством; 5. выполняет другие определенные настоящим законом функции, в том числе обеспечивает материально-техническую помощь Национальному совету из государственного бюджета и других источников, не запрещенных законом (ст. 11 (8) из закона). |
| Союз адвокатов из Республики Молдова и Коллегии в области юридической помощи, гарантируемой государством | В соответствии со ст.10 Закона №198/2007, орган реализует следующие функции:   1. участвует в разработке критериев отбора адвокатов для предоставления такой помощи; 2. участвует в определении критериев оценки качества такой помощи; 3. участвует в мониторинге деятельности адвокатов, предоставляющих такую помощь; 4. налагает на адвокатов дисциплинарные взыскания в соответствии с Законом об адвокатуре и настоящим законом; 5. выполняет другие определенные настоящим законом функции. |
| Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством | НСЮПГГ, согласно ст.12 (1) Закона №198/2007, реализует следующие задачи:   1. реализация политики в области юридической помощи, гарантируемой государством; 2. анализ практики исполнения настоящего закона и принятие рекомендаций по единообразному его применению; 3. ведение национального регистра лиц, предоставляющих юридическую помощь, гарантируемую государством; 4. обеспечение функционирования административного аппарата и территориальных офисов совета; 5. утверждение годового отчета о деятельности в системе предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, и представление его МЮ, Правительству и Парламенту; 6. представление МЮ ежеквартального отчета об использовании финансовых средств, выделенных для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством; 7. представляет МЮ предложения по расходам на предоставление юридической помощи, гарантируемой государством, для включения их в государственный бюджет; 8. осуществляет контроль за управлением бюджетными средствами, выделяемыми для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством;; 9. разрабатывает методику расчета дохода, определяет уровень дохода, дающий право на получение квалифицированной юридической помощи, и представляет их Правительству для утверждения; 10. устанавливает порядок и условия оплаты услуг лиц, предоставляющих юридическую помощь, гарантируемую государством; 11. осуществляет мониторинг процесса предоставления квалифицированной юридической помощи и процесса оценки качества юридической помощи, гарантируемой государством, предоставляемой уполномоченными лицами; 12. выполняет другие определенные настоящим законом функции. |
| Административный аппарат НСЮПГГ | Согласно положениям ст.11 (71), Административный аппарат обеспечивает функционирование НСЮПГГ. |
| Территориальные офисы НСЮПГГ | Территориальные офисы, согласно ст.14 (2) Закона №198/2007, обеспечивают предоставление юридической помощи, гарантируемой государством, в районе деятельности апелляционных палат, выполняя следующие функции:   1. организация предоставления юридической помощи, гарантируемой государством; заключение договоров с адвокатами, включенными в списки адвокатов, предоставляющих юридическую помощь, гарантируемую государством; 2. рассмотрение заявлений и документов, представленных лицами, обращающимися за юридической помощью, гарантируемой государством, и вынесение решений о ее предоставлении; 3. назначение адвокатов для предоставления квалифицированной юридической помощи, в том числе срочной юридической помощи; заключение договоров сотрудничества с помощниками юристов и общественными объединениями, предоставляющими юридическую помощь, гарантируемую государством; 4. сбор статистических сведений относительно потребности в юридической помощи, гарантируемой государством, и уровня обеспечения ею на соответствующей территории; 5. представление интересов государства в производствах по делам об обжаловании решения о возмещении расходов по предоставлению юридической помощи, гарантируемой государством; 6. обращение за началом принудительного исполнения решения о возмещении расходов по предоставлению юридической помощи, гарантируемой государством; 7. выполнение других функций в соответствии с настоящим законом. |

***Источник:*** *Разработано на основании законодательных положений.*

**Приложение №2. Исполнение по областям бюджетных показателей за 2020-2022 годы по сравнению с запланированными/уточненными суммами, а также по сравнению с предыдущими периодами**



***Источник:*** *Годовые отчеты НСЮПГГ, а также информация, представленная Административным аппаратом НСЮПГГ.*

**Приложение №3. Распределение поставщиков услуг ЮПГГ, контрактованных ТО НСЮПГГ в период 2020-2022 годов, в зависимости от их вида**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Период** | **Вид поставщиков ЮПГГ** | **ТО Кишинэу** | **ТО Бэлць** | **ТО Кахул** | **ТО Комрат** | **Всего НСЮПГГ** |
| **2020** | Общественные адвокаты | 7 | 1 | 2 | 1 | **11** |
| Адвокаты по запросу | 303 | 110 | 26 | 19 | **458** |
| Помощники юристов | 18 | 21 | 8 | 11 | **58** |
| **Всего поставщиков** | **328** | **132** | **36** | **31** | **527** |
| **2021** | Общественные адвокаты | 8 | 1 | 2 | 1 | **12** |
| Адвокаты по запросу | 332 | 114 | 30 | 20 | **496** |
| Помощники юристов | 22 | 21 | 7 | 11 | **61** |
| **Всего поставщиков** | **362** | **136** | **39** | **32** | **569** |
| **2022** | Общественные адвокаты | 8 | 1 | 2 | 1 | **12** |
| Адвокаты по запросу | 350 | 114 | 30 | 20 | **514** |
| Помощники юристов | 21 | 23 | 8 | 11 | **63** |
| **Всего поставщиков** | **379** | **138** | **40** | **32** | **589** |

***Источник:*** *Квартальные и годовые отчеты, представленные территориальными офисами за 2020-2022 годы, Административным аппаратом НСЮПГГ.*

**Приложение №4. Процессы, подлежащие проверке, и примененные критерии**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Procesele/aspectele auditate** | **Mijloacele gestionate** | **Eșantionul supus testării** | | **Procedurile de audit proiectate** | **Lista actelor normative care au servit drept surse de criterii** |
| 1. Instrumentele de reglementare asigură direcționarea asistenței juridice către beneficiarii eligibili? | | | | | |
| **Cadrul normativ care reglementează sistemul de AJGS** | Analiza cadrului legal acu incidență asupra sistemului AJGS | | | | * Legea nr. 198 din 26-07-2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat; * Strategiei de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2021-2022; * Planurile de acțiuni pentru anii 2020-2022 ale MJ; * Planurile de acțiuni pentru anul 2021-2022 privind implementarea Strategiei de activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.2 din 18 februarie 2021, și respectiv Hotărârea CNAJGS nr.2 din 23 februarie 2022. |
| **Acordarea AJGS când participarea apărătorului la procesul penal este obligatorie** | 0,6%,  14896,2 mii lei 98,1 mii lei  **Notă:** Testele de audit au scos în evidență semnificația problemei abordate și impactul generat de aceasta (asigurare de audit limitată) | | | Examinarea cererilor de solicitare a AJGS și a anexelor atașate la aceasta. | * art. 19, alin. (1) lit. c) din Legea 198/2007; |
| * beneficiarul nu posedă sau posedă în măsură insuficientă limba în care se desfășoară procesul penal. | * art. 69 alin. (1) pct.3) și art. 16 din Cod de procedură penală, aprobat prin Legea 122 din 14.03.2003, și modificările ulterioare; * art. 16 și art. 2641 alin.(1), art. 328 din Codul penal, aprobat prin Legea 985 din 18.04.2002, și modificările ulterioare. |
| * interesele justiției cer participarea avocatului în ședință de judecată în primă instanță, în apel și în recurs, precum și la judecarea cauzei pe cale extraordinară de atac | 935 de cazuri  pentru care sau achitat servicii juridice în sumă de 1594,4 mii lei. | | 18%,  163 cazuri în sumă de  289,2 mii lei | Existența anexării la solicitări a ordonanțelor procurorilor privind solicitarea prezenței avocatului la etapele de adjudecarea cauzei în instanță de judecată; | * art. 69, alin. (1) pct.10) și alin. (3) din CPP; * pct. 11 din Hotărârea CSJ nr. 11 din 24.12.2020 ”Cu privire la practica aplicării legislației pentru asigurarea dreptului la apărare al bănuitului, învinuitului, inculpatului și condamnatului în procedură penală”. |
| **AJGS acordată persoanele juridice** | 19 cazuri în sumă de 21,0  mii lei | | 100 % | * Evaluarea dacă în toate cazurile cererile de AJGS au fost la solicitarea procurorului sau instanței de judecată; * Acordarea AJGS doar p.j. care nu au desemnat reprezentant legal; | * art. 20 lit. (a1) din Legea 198/2007; * art. 521 din CPP; |
| **Acordarea AJGS beneficiarilor în funcție de nivelul veniturilor acestora** | 10521 decizii de AJGS în baza testului la venit | | 4%,  318 de decizii de ASJGS | * Examinarea atașării la solicitare a tuturor cererilor prestabilite precum și declarației pe venit; * Examinarea modalității de identificare a veniturilor obținute în natură și din gospodăriile casnice auxiliare; | * art.19 alin.(1) lit. a), lit. e) și art.21 alin.(1) din Legea 198/2007; * HG nr.1016/2008 a fost aprobat Regulamentul privind metodologia de calcul al venitului în scopul acordării asistenței juridice calificate garantate de stat; * Regulamentul cu privire la modul de calculare a mărimii minimului de existență aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 285 din 30.04.2013. |
| **Unele prevederi ale Regulamentului de funcționare a OT a CNAJGS nu sunt subordonate prevederilor legale** | 70 de cazuri | | 100 % |  | * art.20 și art.22 din Legea 198/2007; * pct.31 din Regulamentului funcționării OT ale CNAJGS, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr.15 din 30.07.2008 |
| **Volumului de lucru repartizat avocaților contractați la cerere** | 549 de avocați | | 100% | * Analiza SI al CNAJGS; * Solicitări de informații de la Aparatul administrativ al CNAJGS și a prestatorului de servicii IT; * Intervievarea coordonatorilor OT. | * art. 27, alin. (2) și art. 29, alin. (7) din Legea 198/2007; * Hotărârea CNAJGS nr. 33 din 27.12.2017 cu privire Ia stabilirea volumului de lucru atribuit avocaților publici, cu modificările ulterioare; * pct. 8, lit. a) din Regulamentul funcționării OT ale CNAJGS aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 15/2008. |
| 1. Factorii responsabili au asigurat conformitate procesului de valorificare a resurselor pentru serviciile de asistență juridică garantată de stat? | | | | | |
| **Procesul de remunerare a asistenței juridice calificate de stat necesită a fi îmbunătățit** | SI al CNAJGS nu are funcții de a selecta achitarea mijloacelor bugetare per-acțiune raportată de avocați | | 117 de cazuri testate în sumă de 162,5 mii lei | Verificarea atașării în SI al CNAJGS a documentelor justificative pentru acțiunile indicate în Rapoarte de către avocați, remunerarea cărora se efectuează din surse bugetare. | * art. 29 alin (4) și art. 32 din Legea 198/2007; * pct. 20, pct.21 din Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 22 din 29.12.2008; * Hotărârea nr. 18 din 15.11.2010 cu privire la interpretarea pct. 3(1) din Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat , aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 22 din 19.12.2008, * Hotărârea CNAJGS nr.9 din 29.03.2019 Cu privire la raportarea online obligatorie a avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat; * Hotărârea CNAJGS nr.40 din 16.12.2013 Cu privire la aprobarea modelului dosarului în apărare pe cauză, ținut de către avocați care acordă asistență juridică garantată de stat. |
| * Deficiențe în confirmarea documentară a acțiunilor întreprinse de avocați |
| * Achitare nejustificată a unor acțiuni raportate de către avocați | 63 de acțiuni/vizite raportate de către avocați achitate în sumă de 10,7 mii lei | * Reconcilierea datelor din Rapoartele de activitate al avocaților cu informația din Registrele de evidență a Penitenciarului nr. 13 – Chișinău. | * Pct. 3, alin.(2) lit. b) din Regulamentul privind remunerarea avocaților; * Ordinul MJ nr. 68 din 13.02.2019 cu privire la documentația de serviciu aplicabilă în activitatea de pază și escortare din cadrul sistemului administrației penitenciare; * Ordinul MJ nr.336 din 01.07.2021 privind aprobarea procedurilor operaționale standard pe domeniul pază și escortare în sistemul administrației penitenciare. |
| **Gestionarea cauzelor de acordare a AJGS pentru care avocații nu au prezentat rapoarte de activitate** | 85617 decizii de AJGS ordinare în anii 2020-2021 | | 100% |  | * pct. 18 și 19 din Regulamentul privind remunerarea avocaților; * Registrului național al persoanelor care acordă AJGS, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 17/1 din 06.10.08. |
| **Achitarea în avans a remunerării avocaților pentru serviciile juridice oferite** | SI al CNAJGS nu are funcții de a selecta achitarea în avans mijloacelor bugetare | | 100 de cazuri de achitare sumă de 398,4 mii lei | Identificarea situațiilor de achitare în avans pentru cauzele examinarea cărora încă nu a u durat mai mult de trei luni. | * pct. 24 din Regulamentul privind remunerarea avocaților; * art.80 din LP 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. |
| **Monitorizare a calității serviciilor de asistență juridică garantată de stat** | -69 avocați admiși în sistem în anul 2021.  -11 avocați cu calificativul „insuficient”. | | 100 %  100% | Se va verifica dacă toți avocații noi admiși în sistem și care au primit calificativ nesatisfăcător au fost supuși monitorizării în termen. | * Pct.13 și pct. 23 al Regulamentului privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordată de către avocați aprobat prin Hotărârea CNAJGS t nr.20 din 25.06.2015; * Hotărârea CNAJGS nr. 10 din 12.07.2021 cu privire la aprobarea Deciziilor Comisiilor de concurs privind selectarea avocaților pentru acordarea AJGS. |
| **Mecanismului de restituire a cheltuielilor de acordare a asistenței juridice calificate** | 544 de decizii de recuperarea cheltuielilor în sumă de 841,2 mii lei | | 4%,  24 cazuri în sumă de 32,0 mii lei | Verificarea identificării de către OT a cazurilor pasibile recuperării. | * art. 23 și 231 din Legea 198/2007; |
| 1. Organele de administrare ale sistemului de AJGS sânt organizate și funcționează conform principiilor bunei guvernări? | | | | | |
| **Instituționalizarea organelor responsabile de administrarea procesului de AJGS** | * Analiza cadrului legal privind instituționalizarea organelor responsabile de administrarea AJGS precum și a cadrului de raportare bugetară pe care acestea îl aplică. | | | | * art. 11 alin. (7), alin. (8) și art. 14 alin. (8) din Legea 198/2007; * Ordinul MJ nr. 18 din 24.01.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului CNAJGS; * Hotărârea CNAJGS nr. 15 din 30.07.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului funcționării OT ale CNAJGS; * Legea nr. 112 din 18.05.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative; * Hotărârea CNAJGS nr. 15 din 24.12.2012 cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate al aparatului administrativ CNAJGS; * Hotărârea CNAJGS nr. 9/2012 privind stabilirea efectivului-limită de personal al Aparatului administrativ; * Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014; * Ordinul MF nr. 208 din 24.12.2015 privind Clasificația bugetară, în speță Anexa nr.4 Norme metodologice privind aplicarea Clasificației organizaționale; |
| **Neconcordanța în funcțiile deținute de personalul din entitățile verificate** | * Analiza actelor juridice și administrative ale CNAJGS și OT privind funcțiilor deținute de personalul de conducere și de execuție. | | | | * art. 14, alin. (4) din Legea 198/2007; * Ordinul MMPS nr. 11 din 12.11.2021 cu privire la aprobarea Clasificatorului Ocupațiilor din Republica Moldova; * Anexa nr.4 Grupul operațional „Justiție” din Legea 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sector bugetar |

**Приложение №5. Обобщенная информация о проведении внутреннего мониторинга адвокатов согласно округам деятельности ТО и оценка помощников юристов в аудируемом периоде**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Название*** | **Всего за 2020-2022 годы** | | | | |
| *ТО Кишинэу* | *ТО Бэлць* | *ТО Кахул* | *ТО Комрат* | **Всего ТО НСЮПГГ** |
| ***Осуществление внутреннего мониторинга*** |  |  |  |  |  |
| *I. Адвокаты, прошедшие мониторинг, в том числе которые получили оценку:* | ***74*** | ***134*** | ***35*** | ***52*** | ***295*** |
| „очень хорошо” | *3* | *120* | *23* | *9* | ***155*** |
| „хорошо” | *68* | *14* | *12* | *38* | ***132*** |
| „неудовлетворительно” | *3* | *0* | *0* | *5* | ***8*** |
| *II. Помощники юристов, которые набрали баллы:* | **76** | **129** | **42** | **95** | ***342*** |
| от 90 до 100 | 7 | 0 | 16 | 6 | ***29*** |
| от 75 до 89 | 62 | 43 | 11 | 73 | ***189*** |
| от 50 до 74 | 6 | 86 | 15 | 16 | ***123*** |
| от 0 до 49 | 1 | 0 | 0 | 0 | ***1*** |

***Источник:*** *Информация представлена ТО НСЮПГГ.*

**Приложение №6. Расшифровка сумм относительно возмещения расходов для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством по ТО всего в 2020-2022 годах**



***Источник:*** *Информация представлена ТО НСЮПГГ.*

1. Программа аудиторской деятельности Счетной палаты на 2022 год, утвержденная Постановлением Счетной палаты №75 от 28.12.2021, с последующими изменениями. [↑](#footnote-ref-1)
2. ) Программа аудиторской деятельности Счетной палаты на 2023 год, утвержденная Постановлением Счетной палаты №65 от 22.12.2022. [↑](#footnote-ref-2)
3. Неуголовные дела, в указанном контексте, представляют собой гражданские дела, дела о правонарушениях и административные споры. [↑](#footnote-ref-3)
4. НСЮПГГ является коллегиальным органом, имеющим статус юридического лица публичного права, состоящим из 7 членов, в том числе: 2 члена назначаются Министерством юстиции, 2 члена назначаются Коллегией адвокатов Республики Молдова и Офисами, один член назначается Министерством финансов, один член назначается Высшим советом магистратуры и один член – представитель общественных объединений или академической среды. [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление Счетной палаты №2 от 24.01.2020 „О Рамках профессиональной документации INTOSAI”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Счетной палаты №19 от 05.04.2019 „Об утверждении Кодекса этики Счетной палаты”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановлением НСЮПГГ №23 от 27.12.2018 принято увеличение условной единицы с 20 до 30 леев; Постановлением НСЮПГГ №7 от 17.01.2020 года – увеличение с 30 до 40 леев и Постановлением НСЮПГГ №3 от 18.02.2021 произведено последнее увеличение условной единицы, оплаченной за деятельность, осуществленную адвокатами, а именно, с 40 до 50 леев. [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление НСЮПГГ №6 от 27.04.2021, которым был установлен размер фиксированной месячной оплаты труда общественным адвокатам в размере 13.570,0 леев. [↑](#footnote-ref-8)
9. А именно: молодые люди, пожилые люди, дети, женщины, лица без доходов или с небольшими доходами, бедные семьи, многодетные семьи, безработные, инвалиды, жертвы насилия в семье, жертвы торговли людьми, люди, страдающие хроническими неизлечимыми заболеваниями, лица, зависимые от алкоголя, наркотиков, токсичных веществ, представители национальных меньшинств, молодежь после институтов и др. [↑](#footnote-ref-9)
10. Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский кодекс и Гражданский процессуальный кодекс. [↑](#footnote-ref-10)
11. План действий на 2020 год по внедрению Стратегии деятельности в системе предоставления юридической помощи, гарантированной государством на 2018-2020 годы, утвержденный Постановлением НСЮПГГ №8 от 26 февраля 2020; Планы действий на 2021-2022 годы по внедрению Стратегии деятельности в системе предоставления юридической помощи, гарантированной государством на 2021-2022 годы, утвержденные Постановлением НСЮПГГ №2 от 18 февраля 2021 года и, соответственно, Постановлением НСЮПГГ №2 от 23 февраля 2022 года. [↑](#footnote-ref-11)
12. Принцип официального языка процедуры закреплен в ст. 118 Конституции Республики Молдова „Процессуальный язык и право на переводчика”. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ст.16 Уголовного кодекса предусматривает, что в зависимости от характера и степени вреда преступления, предусмотренные настоящим кодексом, классифицируются по следующим категориям:

    незначительными преступлениями признаются деяния, за которые уголовный закон предусматривает в качестве максимального наказание в виде лишения свободы на срок до 2 лет включительно;

    средней тяжести признаются деяния, за которые уголовный закон предусматривает максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет включительно;

    тяжкими признаются деяния, за которые уголовный закон предусматривает максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до 12 лет включительно;

    особо тяжкими признаются деяния, за которые уголовный закон предусматривает максимальное наказание в виде лишения свободы на срок свыше 12 лет;

    чрезвычайно тяжкими преступлениями признаются преступления, совершенные умышленно, за которые уголовный закон предусматривает наказание в виде пожизненного заключения. [↑](#footnote-ref-13)
14. Превышение силы или превышение служебных полномочий, ст. 328 из УК. [↑](#footnote-ref-14)
15. Протокол допроса от 03.08.2021, в котором отмечается, что языком общения был установлен русский язык, учитывая, что подсудимый разговаривает на русском языке. [↑](#footnote-ref-15)
16. Постановление Высшей судебной палаты №11 от 24.12.2020 „О практике применения законодательства для обеспечения права защиты подозреваемого, обвиняемого, подсудимого и осужденного в уголовном процессе”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Данные за период 2020-11.11.2022. Так, было зарегистрировано 935 случаев, из которых: ТО Кишинэу - 124, ТО Бэлць – 651, ТО Кахул – 104 и ТО Комрат – 56. [↑](#footnote-ref-17)
18. Офицеры уголовного преследования. [↑](#footnote-ref-18)
19. Предложено: „судебная инстанция оценивает, что в случае подсудимого интересы правосудия требуют участия защитника в суде первой инстанции, апелляционной и кассационной инстанциях, а также при рассмотрении дела в исключительном порядке обжалования”. [↑](#footnote-ref-19)
20. Приказ МЮ №71 от 14.03.2022 „О создании рабочей группы для разработки проекта консолидированного закона для внесения изменений/корректировки уголовной и процессуальной нормативной базы”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Уголовно-процессуальный кодекс, утвержденный Законом №122 от 14.03.2003. [↑](#footnote-ref-21)
22. По выборке из 36 случаев. [↑](#footnote-ref-22)
23. Идентификационные данные физического лица: IDNO, дата рождения, место нахождения и др. [↑](#footnote-ref-23)
24. Ст. 521 (2) УПК предусматривает, что: „в случае, когда уголовное преследование или рассмотрение дела в отношении юридического лица осуществляется по тому же деянию или по смежным деяниям и в отношении его законного представителя, юридическое лицо в течение 5 дней со дня ознакомления с постановлением о признании лица подозреваемым или в течение 48 часов с момента ознакомления с постановлением о привлечении в качестве обвиняемого назначает другого представителя, в отношении которого не ведется уголовное судопроизводство”. [↑](#footnote-ref-24)
25. Администратор несостоятельности, ликвидатор или адвокат, контрактованный юридическим лицом. [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Суда Стрэшень от 17.09.2019. [↑](#footnote-ref-26)
27. Уровень прожиточного минимума на душу населения в стране, установленный НБС, составил: в 2020 году – 2.088,4 леев, в 2021 году – 2.125,0 леев и в 2022 году – 2.485,0 леев. [↑](#footnote-ref-27)
28. Положение о порядке исчисления величины прожиточного минимума, утвержденное Постановлением Правительства №285 от 30.04.2013. [↑](#footnote-ref-28)
29. Положение о методологии расчета дохода в целях получения квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, утвержденное Постановлением Правительства №1016 от 01.09.2008. [↑](#footnote-ref-29)
30. Из выборки по 215 проанализированным заявлениям, в 183 случаях не приложен сертификат о составе семьи. [↑](#footnote-ref-30)
31. Лица, проживающие вместе, ведут совместное хозяйство и один бюджет. [↑](#footnote-ref-31)
32. Согласно Положению, утвержденному ПП №1016/2008, при исчислении среднемесячного дохода, полученного бенефициаром и членами его семьи, учитывается доход за 6 календарных месяцев, предыдущих месяцу, в котором был внесен запрос. [↑](#footnote-ref-32)
33. Работники ТО из юрисдикции городов Кишинэу, Бэлць и Комрат оценивают глобальный доход бенефициара за период последних 6 месяцев и относят его к числу месяцев (6); работники ТО Кахул, в зависимости от источника дохода, оценивают его месячный размер, впоследствии складывают результаты для определения средней величины дохода бенефициара. [↑](#footnote-ref-33)
34. Из которых: ТО Кишинэу – 33 решения, ТО Бэлць – 18 решений, ТО Кахул – 17 решений, ТО Комрат – 2 решения. [↑](#footnote-ref-34)
35. Расположены в селе Михайловка, р-на Сынджерей. [↑](#footnote-ref-35)
36. Допущенные как представителями органов уголовного преследования или судебными инстанциями, так и работниками территориальных офисов. [↑](#footnote-ref-36)
37. Постановление НСЮПГГ №33 от 27.12.2017 относительно установления объема работы для публичных адвокатов, с последующими изменениями. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ст. 27 (2) Закона №198/2007, п. 8 a) Положения о функционировании ТО НСЮПГГ, утвержденного Постановлением НСЮПГГ №15/2008. [↑](#footnote-ref-38)
39. Проверки аудита по этому аспекту сконцентрировались на статистических данных за 2021 год, так как на момент выполнения аудита информация за 2022 год была в обработке. [↑](#footnote-ref-39)
40. Из этих 19 адвокатов, только в одном случае ТО Кишинэу обратился к адвокату с просьбой взять на себя 4 дела по оказанию квалифицированной юридической помощи, получив столько же отказов от него. [↑](#footnote-ref-40)
41. В те 39 адвокатов включены и адвокаты, которые были назначены ТО Комрат из рядов тех, которые не включены в список адвокатов, которые предоставляют юридическую помощь по заявлению, бюро которых находятся в радиусе деятельности соответствующего территориального офиса, в результате отсутствия специализированных адвокатов в списке, имеющимся в ТО Комрат. Это право предоставлено координаторам в соответствии со ст.311 Закона №198/2007. [↑](#footnote-ref-41)
42. ТО Кишинэу – 8 публичных адвокатов вели от 67 до 72 дел по предоставлению ЮПГГ; ТО Бэлць и ТО Комрат – в которых действует по одному публичному адвокату и которые вели, соответственно, 72 и 117 дел, и ТО Кахул – два публичных адвоката, которые предоставляли юридические услуги по 31 и, соответственно, 51 делу. [↑](#footnote-ref-42)
43. Информационно: соответствующему лицу в 2020 году была выплачена сумма 233,8 тыс. леев и в 2021 году – 362,8 тыс. леев. [↑](#footnote-ref-43)
44. Постановление НСЮПГГ №22 от 19.12.2008 „Об утверждении Положения о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством”, с последующими изменениями (далее - Положение об оплате труда адвокатов по заявлению); Постановление НСЮПГГ №18 от 15.11.2010 „Относительно интерпретации п.3 (1) из Положения о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством”. [↑](#footnote-ref-44)
45. Постановление НСЮПГГ №6 от 27.04.2021, которым установлен фиксированный размер оплаты труда публичных адвокатов в сумме 13.570,0 леев. [↑](#footnote-ref-45)
46. Постановление НСЮПГГ №23 от 27.12.2018, которым решено увеличить размер условной единицы с 20 до 30 леев; Постановление НСЮПГГ №7 от 17.01.2020 – увеличился с 30 до 40 леев и Постановление НСЮПГГ №3 от 18.02.2021, которым произведено последнее увеличение размера условной единицы, выплачиваемой за деятельность, выполняемую адвокатами, с 40 до 50 леев. [↑](#footnote-ref-46)
47. Постановление НСЮПГГ №9 от 29.03.2019 „Об обязательной отчетности онлайн адвокатов, которые предоставляют юридическую помощь, гарантированную государством”. [↑](#footnote-ref-47)
48. П.20 Положения об оплате труда адвокатов. [↑](#footnote-ref-48)
49. Отсутствие заключений/постановлений судебных инстанций, в которых участвовал адвокат, которые должны быть приложены к делу. [↑](#footnote-ref-49)
50. Постановление НСЮПГГ №40 от 16.12.2013 „Об утверждении модели дела по защите, которое ведет адвокат, предоставляющий юридическую помощь, гарантированную государством”. [↑](#footnote-ref-50)
51. Решение №1892/ACP от 03.02.2022; Решение №20764/ACP от 29.12.2021; Решение №19392/ACP от 03.12.2021. [↑](#footnote-ref-51)
52. Решение Кишиневской Апелляционной палаты от 25.08.2022. [↑](#footnote-ref-52)
53. Решение о предоставлении ЮПГГ №14414/ACP от 25.08.2022. [↑](#footnote-ref-53)
54. Решение №408/ACC от 23.02.2022. [↑](#footnote-ref-54)
55. Протокол судебного заседания от 20.04.2022. [↑](#footnote-ref-55)
56. Отчет о предоставлении ЮПГГ №10602 от 20.04.2022. [↑](#footnote-ref-56)
57. Протокол судебного заседания от 20.04.2022. [↑](#footnote-ref-57)
58. Из протокола судебного заседания от 20.04.2022 отмечается, что судебная инстанция была инициирована в связи с наличием назначения другого адвоката, он был вызван на законных основаниях. [↑](#footnote-ref-58)
59. Постановление НСЮПГГ №22 от 19.12.2008 „ Об утверждении Положения о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством”, с последующими изменениями; Постановление НСЮПГГ №18 от 15.11.2020 „ Относительно интерпретации п.3 (1) из Положения о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, утвержденного Постановлением НСЮПГГ №22 от 19.12.2008”. [↑](#footnote-ref-59)
60. Виды приведенных действий взяты из Постановления НСЮПГГ №18 от 15.11.2020 „ Относительно интерпретации п.3 (1) из Положения о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, утвержденного Постановлением НСЮПГГ №22 от 19.12.2008”. [↑](#footnote-ref-60)
61. В качестве примеров отмечаются: ознакомление с материалами дела на этапе подготовки к производству процессуального действия или судебного заседания; участие защитника при решении вопроса о применении предварительной меры; формулирование замечаний к протоколам судебных заседаний и др. [↑](#footnote-ref-61)
62. П.2.2 и п.2.3 из Раздела 2 „Стандарты качества деятельности адвокатов, которые предоставляют юридическую помощь, гарантированную государством, по уголовным делам”, утвержденные Постановлением НСЮПГГ №19 от 09.06.2015. [↑](#footnote-ref-62)
63. Положение о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, утвержденное Постановлением НСЮПГГ №22 от 19.12.2008, с последующими изменениями. [↑](#footnote-ref-63)
64. Пенитенциарные учреждения, центры для содержания несовершеннолетних и молодежи, изоляторы для временного задержания комиссариатов полиции, Национальный центр по борьбе с коррупцией и Центр временного размещения иностранцев. [↑](#footnote-ref-64)
65. 3\*50 леев = 150 леев. [↑](#footnote-ref-65)
66. Что составляет 13 действий 5 адвокатов, за которые выплачено 2,4 тыс. леев. [↑](#footnote-ref-66)
67. Были соотнесены данные между отчетами адвокатов, представленными ТО Кишинэу, с информацией из Регистров посещений одного Пенитенциарного учреждения из мун. Кишинэу (Пенитенциарное учреждение №13). Выборка аудита содержала 63 посещения, отраженных 25 адвокатами, которые предоставляли квалифицированную юридическую помощь по уголовным делам, взятым в период 2020-2022 годов. [↑](#footnote-ref-67)
68. Документ, установленный Приказом МЮ №336 от 01.07.2021 „Об утверждении операционных стандартных процессов в области охраны и сопровождения в рамках системы пенитенциарного управления”. [↑](#footnote-ref-68)
69. Письмо директору Пенитенциарного учреждения №13 - Кишинэу №9/1641 от 01.02.2023. [↑](#footnote-ref-69)
70. Утверждено Приказом МЮ №68 от 13.02.2019 „О служебной документации, применяемой в деятельности по охране и сопровождению в рамках системы пенитенциарного управления ”. [↑](#footnote-ref-70)
71. Решения по предоставлению ЮПГГ №2830/ACP от 17.02.2022 и №8410/ACP от 24.05.2022. [↑](#footnote-ref-71)
72. П.18 и п.19 Положения о размере и порядке оплаты труда адвокатов за предоставление квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, утвержденного Постановлением НСЮПГГ №22 от 19.12.2008. [↑](#footnote-ref-72)
73. Согласно Национальному регистру лиц, которые предоставляют ЮПГГ, утвержденному Постановлением НСЮПГГ №17/1 от 06.10.2008. [↑](#footnote-ref-73)
74. Случаи предоставления квалифицированной ЮПГГ, за исключением неотложных случаев, которые предоставляются в соответствии со ст.19 (1) b), b1) Закона №198/2007. [↑](#footnote-ref-74)
75. Выборка аудита содержала более 100 случаев, отобранных в апреле 2021 года. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ст.80 Закона о публичных финансах и налогово-бюджетной ответственности №181/2014. [↑](#footnote-ref-76)
77. Утверждено Постановлением Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством №20 от 25.06.2015 (далее – Положение о мониторинге качества). [↑](#footnote-ref-77)
78. Обычный внутренний мониторинг качества квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, производится постоянно, согласно графику, утвержденному координатором Территориального офиса. Специальный внутренний мониторинг инициируется лишь в случае наличия достоверных утверждений о ненадлежащем качестве услуги адвоката, оказывающего квалифицированную юридическую помощь, гарантированную государством. [↑](#footnote-ref-78)
79. П.9 из Положения о мониторинге качества квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, предоставляемой адвокатом, утвержденного Постановлением Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством №20 от 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-79)
80. Обобщенная информация о проведении мониторинга адвокатов согласно округу деятельности ТО и оценки помощников юристов в аудируемом периоде находится в приложении №5 к настоящему Отчету аудита. [↑](#footnote-ref-80)
81. На обращения №279 от 23.07.2015 и №89 от 22.07.2021, направленные НСЮПГГ в адрес МЮ, которое отказалось их регистрировать. [↑](#footnote-ref-81)
82. Постановление НСЮПГГ №10 от 12.07.2021 об утверждении Решений Конкурсных комиссий по выбору адвокатов для предоставления ЮПГГ. Было отобрано 70 адвокатов, из которых один не подписал договор о предоставлении юридических услуг с ТО. [↑](#footnote-ref-82)
83. Распределение по ТО: 29 случаев к 44 адвокатам, допущенным в систему, приходятся на ТО Кишинэу, 6 из 15 допущенных адвокатов – в ТО Бэлць и 2 случая из 9 защитников, допущенных в систему – ТО Кахул. [↑](#footnote-ref-83)
84. П. 16 из Положения о мониторинге качества. [↑](#footnote-ref-84)
85. П.11 и п. 25 из Положения о мониторинге качества квалифицированной юридической помощи, гарантированной государством, предоставляемой адвокатами, утвержденного Постановлением Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством №20 от 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-85)
86. П.6 из ПП №1104/1997 предусматривает, что „Акты, не прошедшие юридическую экспертизу и государственную регистрацию в соответствии с настоящим постановлением, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном законом порядке, за исключением актов, имеющих ограничения в отношении публикации, не имеют юридической силы и не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих правоотношений или применения каких бы то ни было санкций”. [↑](#footnote-ref-86)
87. Положение о мониторинге качества квалифицированной юридической помощи, гарантированной государством, предоставляемой адвокатами, утвержденное Постановлением Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством №20 от 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-87)
88. П.7,п.35 Положения о мониторинге качества квалифицированной юридической помощи, гарантированной государством, предоставляемой адвокатами, утвержденного Постановлением Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством №20 от 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-88)
89. П.8 Положения о мониторинге качества квалифицированной юридической помощи, гарантированной государством, предоставляемой адвокатами, утвержденного Постановлением Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством №20 от 25.06.2015. [↑](#footnote-ref-89)
90. „Стандарты качества деятельности адвокатов, которые предоставляют юридическую помощь, гарантируемую государством, по делам убежища” и „Стандарты качества деятельности адвокатов, которые предоставляют юридическую помощь, гарантируемую государством, по делам, связанным с жертвами преступлений”. [↑](#footnote-ref-90)
91. Постановление Правительства №618 от 11.12.2019 „Об утверждении Регламента о процедуре исполнения денежных требований, основанных на нормах публичного права”. [↑](#footnote-ref-91)
92. Ст. 11 (7) и ст. 14 (8) Закона №198/2007. [↑](#footnote-ref-92)
93. Приказ МЮ №18 от 24.01.2008 „Об утверждении Положения НСЮПГГ”. [↑](#footnote-ref-93)
94. Состав НСЮПГГ: - 2 члена, назначаемых МЮ; 2 члена, назначаемых Коллегией адвокатов; один член, назначаемый МФ; один член, назначаемый Высшим советом магистратуры, и один член – представитель общественных объединений или академической среды [↑](#footnote-ref-94)
95. В соответствии со ст.14 (8) Закона №198 /2007; Постановление НСЮПГГ №15 от 30.07.2008 „Об утверждении Положения о функционировании Территориальных офисов НСЮПГГ ”. [↑](#footnote-ref-95)
96. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты №112 от 18.05.2012. [↑](#footnote-ref-96)
97. Постановление НСЮПГГ №15 от 24.12 2012 „ Об утверждении Положения о деятельности административного аппарата Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством”. [↑](#footnote-ref-97)
98. Первоначально, в 2014 году при утверждении структуры административного аппарата было предусмотрено 5 единиц персонала. Впоследствии, согласно штатному расписанию, утвержденному МЮ 01.05.2015, было установлено 6 единиц персонала. [↑](#footnote-ref-98)
99. Закон о публичных финансах и налогово-бюджетной ответственности №181 от 25.07.2014. [↑](#footnote-ref-99)
100. Приказ МФ №208 от 24.12.2015 „О Бюджетной классификации, в частности приложение №4 Методологические нормы по применению Бюджетной классификации”. [↑](#footnote-ref-100)
101. Ст. 11 (8) Закона №198/2007. [↑](#footnote-ref-101)
102. Приказ MMPS №11 от 12.11.2021 „Об утверждении Классификатора профессий в Республике Молдова ”. [↑](#footnote-ref-102)
103. Закон о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере №270 от 23.11.2018. [↑](#footnote-ref-103)
104. Индивидуальные трудовые договора, заключенные между НСЮПГГ и координаторами, их должностные инструкции, индивидуальные трудовые договора, заключенные между координаторами и адвокатами/ помощниками юристов. [↑](#footnote-ref-104)
105. Штатное расписание; Оценки расходов на персонал; прочие. [↑](#footnote-ref-105)
106. Закон о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010. [↑](#footnote-ref-106)
107. Национальные стандарты внутреннего контроля. [↑](#footnote-ref-107)