Co-funded by the European Union
При поддержке Европейского Союза

IPHR International Partnership for Human Rights

Юристы за права человека

АКЫЙКАТ КАРЕГИ

НАЦИОНАЛЬНАЯ СЕТЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО МОНИТОРИНГУ СЕКТОРА ПРАВОСУДИЯ

СПРАВЕДЛИВОСТЬ

ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА СИСТЕМЫ УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Сфера 5. Юридическая помощь

Бишкек

2025

Данный аналитический отчет подготовлен на основе мониторинга, проведенного членами Национальной сети «Акыйкат Кареги» по мониторингу сектора правосудия в Кыргызстане, включая Джалал-Абадскую областную правозащитную организацию «Справедливость», в рамках проекта, реализуемого организацией «Международное партнерство по правам человека» и ОФ «Юристы за права человека» при поддержке Европейского Союза.

Отчет охватывает сферу 5 (Юридическая помощь) в соответствии с комплексной Методологией мониторинга сектора уголовного правосудия, разработанной признанными международными и национальными экспертами в рамках проекта.[1] Он является частью серии аналитических отчетов, подготовленных на основе мониторинга, проведенного членами «Акыйкат Кареги» с использованием новой методологии и с поддержкой проектных экспертов.

Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности организации «Международное партнерство по правам человека» и ОФ «Юристы за права человека» и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.

[1] Методология (на русском и кыргызском языках) доступна по адресу: https://iphronline.org/articles/new-methodology-for-.monitoring-the-criminal-justice-sector-developed/

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3
СОКРАЩЕНИЯ 7
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ 9
МЕТОДОЛОГИЯ 25
КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ 31
1. Доступность гарантированной государством юридической помощи 31
2. Финансирование системы гарантированной государством юридической помощи 59
3. Качество гарантированной государством юридической помощи 66
ОЦЕНКА СФЕРЫ 89
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 96

ВВЕДЕНИЕ

Право на защиту является основополагающим правом каждого и обеспечение эффективной защиты возложено на государства согласно статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах[2]. Юридическая помощь за счёт государства была заложена в Конституции Кыргызской Республики[3]. После принятия Закона Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года[4] были определены механизмы оказания лицам[5] квалифицированной юридической помощи за счёт средств государственного бюджета. В дальнейшем, в связи с новыми реформами в сфере уголовного правосудия, система гарантированной государством юридической помощи (далее – ГГЮП) была дополнительно реформирована. Принятие нового Закона Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» от 10 августа 2022 года[6] было направлено на реализацию прав лиц на доступ к правосудию, обеспечение справедливого судебного разбирательства и создание более эффективной, справедливой, подотчетной и основанной на верховенстве права и защите прав человека системы правосудия.

Система ГГЮП в Кыргызской Республике (далее – КР) в последние годы претерпела ряд значительных изменений, обусловленных законодательными реформами и новыми инициативами в области прав человека и судебной практики. Однако, несмотря на законодательные достижения, на практике многие аспекты уголовного правосудия требуют более глубокого анализа и оценки. Актуальность мониторинга в сфере юридической помощи стала особенно важной в связи с возрастанием общественного внимания к правам обвиняемых и соблюдению этих прав в процессе расследования и судебных разбирательств. Мониторинг, особенно с учётом международных стандартов и практик, является важным инструментом для выявления слабых мест в правосудии и улучшения его качества.

Согласно новости на сайте СЮП от 25 сентября 2020 года [7]: «В целях реализации Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи» (от 16 декабря 2016 года №201[8]) и Плана стабилизационных мероприятий на 2019-2020 гг. по судебно-правовой реформе в 2021 году совместно с Национальной сетью НКО за развитие системы ГГЮП был разработан проект Методологии мониторинга предоставления квалифицированной юридической помощи по уголовным делам и делам о проступках. По результатам мониторинга будет подготовлена единая аналитическая отчетность с рекомендациями по улучшению качества и доступности юридической помощи».

Однако по итогам проведенного мониторинга указанная методология не доработана и не принята в пользование со стороны Центра координации ГГЮП. Это подчёркивает

---

[2] См. п.15 Замечание общего порядка № 31 [80]. “Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта”, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г. Принято 29 марта 2004 года (2187-е заседание). URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g04/419/58/pdf/g0441958.pdf

[3] Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, статьи 40 и 88. Установлены право каждого на получение квалифицированной юридической помощи. URL: cbd.minjust.gov.kg/1/edition/989125/ru

[4] Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» от 17 июля 2009 года №277. URL: https://cbd.minjust.gov.kg/203186/edition/759786/ru

[5] Правом на получение консультационно-правовой помощи обладают граждане Кыргызской Республики, иностранные граждане, лица без гражданства и беженцы. Пункт 3 ст. 1 и п. 3 ст. 4 Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи».

[6] Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» от 10 августа 2022 года №91 URL: https://cbd.minjust.gov.kg/112412/edition/3556/ru

[7] URL: https://ukuk-jardam.gov.kg/ru/news/127

[8] Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» от 16 декабря 2016 года №201. URL: https://cbd.minjust.gov.kg/111480/edition/1180025/ru

необходимость доработки и внедрения более эффективной и устойчивой системы мониторинга.

Эффективное функционирование и развитие системы ГГЮП является основой реализации права на справедливое судопроизводство и обязательства государства по недопущению пыток. Национальная сеть неправительственных организаций (далее – НКО), разработав проект Методологии, также провела его апробацию, однако Центр координации ГГЮП не смог внедрить устойчивую систему мониторинга системы юридической помощи в Кыргызстане. Оценка эффективности системы ГГЮП требует независимого подхода с более активным участием гражданского общества. Попытка совместного мониторинга с государственной системой ГГЮП не дала ожидаемых результатов, что подчеркивает необходимость создания постоянного механизма мониторинга и реагирования, основанного на взаимодействии с гражданским обществом.

Юридическая помощь является важнейшим элементом справедливой, гуманной и эффективной системы уголовного правосудия, основанной на принципе верховенства права. Юридическая помощь — это основа для реализации других прав, включая право на справедливое судебное разбирательство, как это определено в пункте 1 статьи 11 Всеобщей декларации прав человека[9]. Поэтому правозащитный подход к созданию и внедрению системы мониторинга и оценки эффективности системы оказания правовой помощи является важной частью реформ в системе уголовного правосудия.

Основной целью мониторинга является оценка эффективности системы ГГЮП, её субъектов и объектов, а также изучение доступа и качества этой помощи лицам в местных сообществах с учётом соответствия международным стандартам по правам человека.

Перед исследованием стояли следующие задачи:

1. Оценить эффективность функционирования системы ГГЮП, включая работу Службы юридической помощи при Министерстве юстиции КР (далее – СЮП), адвокатуры и других поставщиков первичной и квалифицированной юридической помощи.
2. Проанализировать соблюдение прав обвиняемых, потерпевших и других уязвимых групп, включая доступность правовой помощи и соблюдение норм, предусмотренных национальными законами и международными стандартами.
3. Выявить проблемы и пробелы в существующей практике оказания юридической помощи и предложить пути для совершенствования законодательства и процедур, связанных с развитием системы ГГЮП.

Мониторинг проводился с использованием смешанной методологии, включая как качественные, так и количественные методы. Были проведены интервью с ключевыми заинтересованными сторонами, включая судей, сотрудников СЮП, адвокатов, работников правоохранительных органов, а также опрошены лица в местах лишения свободы, получатели правовой помощи и другие заинтересованные лица. Также был проведен анализ открытых данных о практике оказания консультативно-правовой помощи и статистики по перенаправленным делам. Для анализа использовались данные о нарушениях прав человека, а также результаты опросов среди граждан, вовлеченных в систему ГГЮП.

Был проведён анализ национального законодательства на соответствие международным стандартам и обязательствам. Изучены национальные стратегические документы на

[9] См. п.1 статьи 11 «Всеобщей декларации прав человека», принятой резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

соответствие семи ключевым показателям, установленным в Методологии мониторинга системы уголовного правосудия. Также осуществлены сбор материалов и статистических данных, кабинетное исследование и получение ответов на официальные запросы. Мониторинг охватил шесть Центров по оказанию бесплатной консультационно-правовой помощи населению при территориальном управлении юстиции (далее – ЦБЮП): Первомайский и Свердловский районы города Бишкека, города Ош, Карасуйский, Ноокатский и Узгенский районы Ошской области. Были также включены пять ЦБЮП в Джалал-Абадской области: Джалал-Абад, Базар-Коргон, Чаткал, Кербен и Ала-Бука.

Важным элементом исследования стало сотрудничество с местными государственными правозащитными институтами, а также с органами государственной власти, что обеспечило объективность и независимость результатов.

Отчет состоит из ключевых выводов и рекомендаций, анализа ключевых вопросов, оценок состояния системы и заключений. В разделе методология подробно описаны методы исследования и собранные данные. В разделе "Ключевые вопросы оценки" представлены результаты анализа каждого индикатора и контрольных показателей, установленных Методологией мониторинга системы уголовного правосудия[10]. В этом разделе также изложены анализ действующей правовой базы и текущего состояния системы ГГЮП, выявленные проблемы и недостатки в практике, а также рекомендации по улучшению ситуации в области предоставления юридической помощи, включая предложения по реформированию законодательства и усилению контроля за соблюдением прав уязвимых групп, таких как дети, женщины и люди с ограниченными возможностями здоровья.

Значение исследования заключается в создании основы для устойчивой системы мониторинга, ориентированной на права и свободы человека. В 2023-2024 годах были приняты новые нормативные акты для оптимизации системы ГГЮП, такие как положение о параюристах, новые тарифы оплаты и порядок взаимодействия субъектов системы ГГЮП. Однако насколько эффективно будет функционировать новая система, станет ясно только после создания и внедрения устойчивой системы мониторинга.

Мониторинг реализации права на эффективную правовую защиту подчеркивает необходимость гибкого и инклюзивного подхода в развитии системы ГГЮП с участием всех заинтересованных сторон. Исследовательская команда уверена, что были заложены основы устойчивой, независимой системы мониторинга и координации для устойчивого развития. Результаты мониторинга имеют большое значение для улучшения практик уголовного правосудия в Кыргызстане. Рекомендации, основанные на проведенном анализе, помогут органам государственной власти и местного самоуправления, а также общественным организациям более эффективно решать проблемы в правовой системе и способствовать улучшению соблюдения прав человека в процессе уголовного судопроизводства.

Несмотря на всесторонний подход и использование разнообразных источников данных, исследование столкнулось с трудностями в доступе к полной и надёжной информации, отсутствием прозрачности и неполным выполнением обязательств в рамках партнерства “Открытое Правительство” OGP – Open Government Partnership[11]. Объективность анализа могла

[10] Разработано Международным партнёрством по правам человека (IPHR) и ОФ «Юристы за права человека», 2023. Это универсальный инструмент мониторинга и оценки, основанной на общепризнанных международных стандартах и рекомендациях авторитетных экспертов в области уголовного правосудия, разработанного в рамках проекта "Создание и введение в действие национального механизма мониторинга, координации и реагирования гражданского общества для продвижения реформы сектора правосудия в Кыргызстане", поддерживаемая Европейским Союзом.

[11] См.: URL: https://www.ogp.el.kg/ru

бы быть улучшена за счёт более широких и достоверных данных, а также активного участия всех сторон, вовлечённых в процесс уголовного правосудия.

Эти проблемы требуют особого внимания при планировании следующего мониторинга юридической помощи, а также разработки стратегий для их преодоления.

Команда исследователей выражает особую благодарность всем участникам исследования, включая экспертов, правозащитные организации, службу юридической помощи при Министерстве юстиции Кыргызской Республики, а также международных экспертов Т. Зинович и В. Захария, чей вклад способствовал качеству и объективности данного отчета. Также благодарим Международное партнерство по правам человека (IPHR), ОФ "Юристы за права человека" за поддержку, а Европейский Союз за финансирование мониторинга.

СОКРАЩЕНИЯ

АИС	Автоматизированная информационная система
АПК	Административно-процессуальный кодекс
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГГЮП	Гарантированная государством юридическая помощь
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс
Закон КР о ГГЮП	Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи»
Закон КР об Адвокатуре	Закон Кыргызской Республики «Об Адвокатуре и адвокатской деятельности»
ИВС	Изолятор временного содержания
КПП	Консультационно-правовая помощь
КР	Кыргызская Республика
КЮП	Квалифицированная юридическая помощь
Методология	Методология мониторинга системы уголовного правосудия
МПГПП	Международный Пакт о Гражданских и Политических Правах
МЮ	Министерство юстиции
НКО	Некоммерческие/Неправительственные организации
НЦПП	Национальный центр КР по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания
ОВД	Органы внутренних дел
ОГВ	Органы государственной власти
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ОПЗО	Областная правозащитная организация

СИЗО	Следственный изолятор
СМИ	Средства массовой информации
СЮП	Служба юридической помощи при Министерстве юстиции КР
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
УТСОМ	Управления труда, социального обеспечения и миграции
ФГД	Фокус-групповые дискуссии
ЦА СЮП	Центральный аппарат Службы юридической помощи при Министерстве юстиции КР
ЦБЮП	Центр по оказанию бесплатной консультационно-правовой помощи населению при территориальном управлении юстиции
ЦК ГГЮП	Центр по координации гарантированной государством юридической помощи при Министерстве юстиции КР

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Сфера 5 Юридическая помощь содержит 7 индикаторов (14 контрольных показателя), которые были подвергнуты исследованию на предмет соответствия их международным стандартам. В результате исследования группой экспертов были сформулированы следующие наиболее значимые выводы:

- Существуют значительные региональные различия в доступе к бесплатной юридической помощи и качеству её предоставления, особенно в отдалённых районах, что указывает на необходимость более равномерного распределения ресурсов и повышения осведомленности населения о доступных услугах.
- Отсутствие чёткой методологии мониторинга и оценки качества юридической помощи привело к неравномерной практике предоставления услуг, что негативно сказывается на общем уровне доверия к системе правосудия.
- Выявлено, что многие граждане недостаточно осведомлены о возможностях получения бесплатной юридической помощи, что снижает эффективность системы и доступ к правосудию.
- Случаи ограниченного доступа к адвокатам и нарушения прав подозреваемых и обвиняемых остаются важной проблемой. Это требует более строгого контроля за соблюдением прав в уголовных делах.
- Недостаточная координация между органами, ответственными за предоставление юридической помощи, приводит к слабой эффективности системы, что особенно остро сказывается в сложных уголовных делах.

Общая итоговая оценка Сферы 5 Юридическая помощь – 7 баллов из 14 возможных.

Доступность гарантированной государством юридической помощи

Статус и вызовы

Контрольный показатель 1.1. Национальное законодательство гарантирует гражданам, иностранным гражданам и лицам без гражданства право на получение консультационно-правовой (первичной) помощи со стороны государственных органов. Однако закон не обязывает адвокатов предоставлять консультационно-правовую помощь.

Офисы СЮП удобно расположены для посетителей, но наблюдается неравномерный территориальный охват, недостаток адвокатов ГГЮП в регионах и ограниченная физическая доступность для уязвимых групп, особенно для лиц с ограниченными возможностями.

Рекомендации

Контрольный показатель 1.1. Министерству юстиции (МЮ) КР рекомендуется: 1) рассмотреть возможность увеличения количества Центров бесплатной юридической помощи (ЦБЮП) в сельских и отдалённых регионах, регулярно обновляя данные на интерактивной карте и/или развивать различные дистанционные методы работы с помощью новых технологий для расширения охвата и доступности; 2) создать систему обратной связи для получателей юридической помощи, чтобы оценивать их удовлетворённость услугами; 3) урегулировать вопросы частного партнёрства в системе государственного заказа в сфере бесплатной правовой

Информационная доступность о СЮП и адвокатах ГГЮП выше в городах, чем в отдалённых и приграничных районах, особенно в горных местностях, где она недостаточна. Это ограничивает доступ нуждающихся к первичной юридической помощи. Развитие электронных сервисов или дистанционных методов для расширения охвата населения услугами юридической помощи находится на начальной стадии. Несмотря на значительные изменения в законодательстве и практике предоставления первичной юридической помощи, её распространение в Джалал-Абадской области остаётся ограниченным. Информация об этой помощи по-прежнему недоступна широкой аудитории, а сама практика оказания помощи в ряде случаев отсутствует. Отсутствие единой практики предоставления услуг, сложности в отслеживании процесса оказания помощи, отсутствие механизма обратной связи у различных субъектов ГГЮП, слабое взаимодействие между ними, а также частая сменяемость специалистов, оказывающих КПП, нарушают права получателей на первичную правовую помощь. КП 2.1. Правовой анализ показал, что национальное законодательство предоставляет всем задержанным ранний доступ к юридической помощи (КЮП), обеспечивая предоставление адвоката ГГЮП каждому задержанному по уголовным делам и делам о правонарушениях с ранних стадий процесса. Однако, по сравнению с международными стандартами, национальное законодательство не гарантирует каждому лицу, задержанному, арестованному, подозреваемому или привлекаемому к ответственности за уголовное преступление, наказуемое лишением свободы или смертной казнью, право на получение юридической помощи на всех этапах уголовного процесса.	помощи, включая финансирование и организационную поддержку НКО. ЦА СЮП необходимо: 1) внедрить единые стандарты предоставления первичной правовой помощи и наладить регулярный мониторинг её качества; 2) разработать и утвердить специальные методики оказания правовой помощи уязвимым группам, включая людей с ограниченными возможностями, с активным участием НКО; 3) обеспечить размещение информации о юридической помощи в лёгкой, актуальной, доступной и понятной форме. Использовать медиа, общественные места, помещения судов, правоохранительных органов, муниципальных учреждений и библиотек для максимального распространения информации о ГГЮП; 4) развивать электронные и дистанционные сервисы для предоставления юридической помощи, чтобы упростить доступ к консультациям и повысить их эффективность; 5) активно взаимодействовать с судами, правоохранительными органами и общественными центрами для распространения информации о ГГЮП и обеспечения её доступности для всех нуждающихся граждан. Поддерживать и развивать сотрудничество с неправительственными организациями и представителями гражданского общества, предоставляющими юридическую помощь и консультации. Донорам и международным партнёрам важно оказывать проектную поддержку НКО, кризисным центрам и юридическим клиникам для предоставления бесплатной юридической помощи уязвимым группам населения. КП 2.1. ЦА СЮП для повышения эффективности работы адвокатов следует усилить контроль над соблюдением графиков дежурств и внедрить систему, обеспечивающую соблюдение очередности адвокатов ГГЮП. ЦА СЮП и Адвокатуре 1) Важно разработать стандарты качества для предоставления

Согласно Закону о ГГЮП, квалифицированная юридическая помощь без учёта дохода предоставляется только подозреваемым и обвиняемым в совершении особо тяжких преступлений. При этом лишение свободы по Уголовному кодексу предусмотрено также за тяжкие и менее тяжкие преступления. Таким образом, в этой части национальное законодательство не соответствует международным стандартам. Мониторинг показал, что следователи часто привлекают адвокатов ГГЮП, не учитывая дежурные графики, что связано с установленными законом ограничениями сроков предоставления защиты. Это приводит к перегрузке отдельных адвокатов и вызывает проблемы в распределении нагрузки. Респонденты из числа получателей квалифицированной юридической помощи выражали претензии к качеству предоставляемых услуг. КП 2.2. В Кыргызстане, несмотря на наличие законодательных гарантий, доступ к квалифицированной юридической помощи остаётся ограниченным, особенно для уязвимых групп населения, таких как женщины, дети и задержанные лица. Проблемы особенно заметны на ранних стадиях уголовного процесса и в отдалённых районах. Существующие системы ГГЮП и СЮП не всегда обеспечивают надлежащее качество и оперативность юридической помощи. Недостаточная координация между государственными органами, местными властями и СЮП приводит к нехватке информации о процедуре получения бесплатной юридической помощи, а взаимодействие между местными властями и СЮП зачастую носит формальный характер. В отдалённых регионах адвокатам не хватает необходимой инфраструктуры для эффективного выполнения своих обязанностей, что негативно влияет на доступность и качество юридической помощи. Также существует проблема	юридической помощи адвокатами ГГЮП и проводить регулярный мониторинг и оценку их работы. 2) Следует обеспечить сбалансированное распределение нагрузки на адвокатов ГГЮП. Адвокатуре важно усилить работу с адвокатами по вопросам активного применения права на конфиденциальные встречи для подготовки защиты. Органам прокуратуры необходимо усилить надзор за строгим и неукоснительным соблюдением норм УПК КР об обязательном участии адвокатов ГГЮП, а также за присутствием представителей органов социальной защиты при допросах несовершеннолетних. ЖК КР рекомендуется внести поправки в законодательство о ГГЮП, обеспечив его соответствие международным стандартам, включая Принципы и руководящие положения ООН по доступу к юридической помощи в системах уголовного правосудия (A/RES/67/187), в частности руководящее положение 11 (общенациональная система юридической помощи) и руководящее положение 12 (финансирование общенациональной системы юридической помощи). Эти изменения должны гарантировать, что юридическая помощь предоставляется не только подозреваемым и обвиняемым в особо тяжких преступлениях, но и в случаях тяжких и менее тяжких преступлений, за которые предусмотрено лишение свободы, обеспечивая соблюдение международных стандартов и защиту прав уязвимых категорий граждан. КП 2.2. МВД КР важно: 1) принять меры для прекращения следователями негативной практики приглашения адвокатов ГГЮП по своему усмотрению в нарушение Графика дежурств адвокатов ГГЮП; 2) ввести систему электронного реестра для назначения адвокатов, чтобы сделать процесс более прозрачным и минимизировать влияние личных предпочтений следователей или в конечном итоге исключить.

соблюдения требований закона при назначении адвокатов, когда следователи часто привлекают «своих» адвокатов, что ограничивает права подозреваемых и обвиняемых на качественную защиту, особенно в случаях назначения адвокатов без согласования с координаторами СЮП. Нормы законодательства, требующие обязательного наличия личного письменного заявления обвиняемого для получения адвоката ГГЮП, создают на практике правовую коллизию. Необходимо законодательно урегулировать эту коллизию, чтобы обеспечить соответствие процедур закону и принципам справедливости и состязательности. В части наличия функционального механизма доступа к базам данных для проверки уровня доходов лиц, обращающихся за юридической помощью, гарантируемой государством, национальное законодательство не в полной мере соответствует международным требованиям. Исходя из положений законодательства, для подтверждения права лица на получение квалифицированной юридической помощи координатор СЮП должен направить запросы в органы социального фонда, налоговые органы, другие организации и учреждения для подтверждения уровня дохода заявителя и/или получателя. Таким образом, в настоящее время у СЮП нет доступа к базам данных, доступ к которым позволил бы сократить время предоставления услуги и обеспечить назначение адвоката в кратчайшие сроки. Мониторинг выявил ряд серьёзных проблем в предоставлении юридической помощи адвокатами ГГЮП: (1) наблюдается недостаточная доступность адвокатов с момента задержания или предъявления обвинения, что существенно ограничивает права обвиняемых на получение КЮП в критические моменты; (2) негативная практика подписания процессуальных документов «задним числом» нарушает	Верховному суду КР рекомендуется провести обзор категории дел, связанных с привлечением адвокатов ГГЮП при рассмотрении судом меры пресечения и замены пробационного надзора на лишение свободы, для формирования в стране единой судебной правоприменительной практики и обеспечения реализации принципов справедливости, равенства всех перед законом и состязательности сторон. Кабинету министров КР, Жогорку Кенешу КР необходимо устранить коллизию с законодательством о ГГЮП, особенно в случае заочного рассмотрения дела, предусмотреть в законе норму, закрепляющую возможность предоставления адвоката ГГЮП при наличии Постановления суда без отобрания личного письменного заявления от обвиняемого. ЦА СЮП для привлечения адвокатов ГГЮП к работе в удалённых горных и приграничных районах следует рассмотреть более стимулирующую тарификацию или компенсационные и мотивационные меры, чтобы обеспечить широкий доступ нуждающихся лиц к квалифицированной юридической помощи. Необходимо разработать механизм обеспечения доступности юридической помощи, адвокатов или механизмы аутсорсинга адвокатов для нужд юридической помощи. ЦА СЮП и Адвокатуре КР рекомендуется: 1) разработать и внедрить механизм мониторинга качества работы адвокатов, назначенных через ГГЮП, с регулярными отчетами; 2) ввести обязательное обучение адвокатов, включённых в реестр ГГЮП, с упором на соблюдение этических стандартов и повышение профессиональных навыков; 3) при выявлении случаев подписания процессуальных документов “задним числом” адвокатами ГГЮП, в частности, в уголовном судопроизводстве не ограничиваться привлечением таких адвокатов к установленной законом ответственности, но и вносить представления в соответствующие правоохранительные

процедурный порядок и может повлиять на законность процессуальных действий; (3) действующая методика определения доходов граждан для установления их платежеспособности и права на бесплатную юридическую помощь требует пересмотра и обновления учитывая необходимость оперативности, а также способность системы проверять такую информацию посредством взаимодействия с другими информационными системами; (4) обеспечение справедливого и эффективного механизма определения нуждающихся в помощи граждан должно быть приоритетом, чтобы гарантировать доступность юридической помощи тем, кто действительно в ней нуждается; (5) случаи чрезмерных задержек судебных процессов из-за безответственного отношения адвокатов ГГЮП оказывают серьёзное отрицательное влияние на эффективность и справедливость юридической системы.

КП 3.1. Правовой анализ показал, что в Законе о ГГЮП используются разные понятия «пострадавшая от семейного насилия», «жертва торговли людьми», хотя УПК четко определяет участников уголовного процесса, и к ним относится потерпевший. Таких понятий как пострадавшая, жертва УПК не содержит, что вызывает трудности в признании статуса потерпевшего. Процесс признания потерпевшим включает формальные процедуры, что ограничивает доступ к юридической помощи на ранних стадиях уголовного процесса. Это особенно актуально для жертв семейного насилия, которые не могут быть признаны потерпевшими до возбуждения уголовного дела. Информация о ГГЮП остаётся ограниченной, и многие граждане не осведомлены о своих правах и возможностях получения помощи.

Мониторинг показал низкий уровень доверия населения к адвокатам ГГЮП, т. к. потерпевшие чаще не обращаются к адвокатам ГГЮП, и если обращаются, то предпочитают заключать договоры с частными адвокатами в случае

органы о привлечении к ответственности следователей, допустивших такие процессуальные нарушения; 4) наладить работу механизма, обеспечивающего соблюдение графика адвокатами юридической помощи, а также принятия коллегией адвокатов соответствующих мер по борьбе с явлением «карманных адвокатов».

КП 3.1. Кабинету министров КР и Жогорку Кенешу КР рекомендуется: 1) провести реформу законодательства для упрощения признания статуса потерпевшего, особенно в случаях семейного насилия, с целью обеспечения юридической помощи на ранних стадиях. Дополнить часть 4 статьи 13 Закона «О гарантированной государством юридической помощи» пунктом следующего содержания: «потерпевшей от сексуального насилия», чтобы исполнить международные рекомендации по обеспечению прав женщин, ставших жертвами сексуального насилия, и обеспечить их квалифицированным адвокатом; 2) В Законе Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» привести термины в соответствие с УПК.

Министерству юстиции КР и ЦА СЮП важно: 1) усилить информирование жертв правонарушений и преступлений о праве на адвоката и условия пользования юридической помощью, важности его использования. Особое внимание следует уделить делам, связанным с семейным насилием, где жертвы часто считают, что помощь адвоката им не нужна, полагаясь на поддержку следователей и прокуроров; 2) принять необходимые меры для повышения уровня доверия населения к адвокатам ГГЮП. Разработать обучающие программы и провести тренинги для адвокатов по предоставлению правовой помощи потерпевшим от семейного и сексуального насилия. Распространить доступные материалы о ГГЮП, включая их публикацию в СМИ, на местных платформах и в социальных сетях; 3) рассмотреть возможность специализации адвокатов (ведения списка

необходимости защиты. Ежегодные доклады Омбудсмена и НЦПП указывают на проблему недоверия к системе и ограниченный доступ к качественной юридической помощи, особенно для жертв насилия. Мониторинг показал, что жертвы не были информированы о том, что имеют доступ к правовой консультации и правовой защите. В открытых источниках часто отсутствуют актуальные и читабельные материалы, доступные для жертв, в том числе в средствах массовой информации и на независимых платформах. В разных районах Кыргызстана наблюдаются значительные различия в информированности о ГГЮП и практике перенаправления граждан за юридической помощью. В некоторых районах, например, в Токтогульском и Чаткальском, помощь через ГГЮП не предоставляется, что может свидетельствовать о недостаточной разъяснительной работе. Система государственной помощи страдает от недостатка квалифицированных специалистов и часто не обеспечивает должного уровня защиты, что снижает её эффективность. Законодательство Кыргызской Республики гарантирует детям право на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в рамках уголовного судопроизводства, независимо от их процессуального статуса. Принципы оказания юридической помощи в Кыргызстане в целом соответствуют международным стандартам, включая приоритетное обеспечение интересов ребенка и учет его возрастных и социальных особенностей. Механизм предоставления гарантированной государством юридической помощи детям в Кыргызстане реализуется через Центр по координации гарантированной государством юридической помощи при Министерстве юстиции КР, что позволяет обеспечить доступ к квалифицированной помощи в установленные сроки. В то же время существует потребность в систематическом	специализированных адвокатов) и проведения тематического обучения, для привлечения к делам со спецификой (например, ювенальные адвокаты, адвокаты для лиц, с психическими расстройствами, адвокаты для мигрантов и беженцев). В целях обеспечения единообразного соблюдения прав детей потерпевших, ЦК ГГЮП необходимо на систематической основе проводить повышение квалификации субъектов, участвующих в предоставлении ГГЮП (координаторов, адвокатов). Часть 5 статьи 13 Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи» предлагается рассмотреть в следующей редакции: «*Детям потерпевшим и свидетелям квалифицированная юридическая помощь по уголовным делам предоставляется адвокатами, прошедшими специализацию по делам детей*». КП 4.1. Министерству юстиции КР и ЦА СЮП необходимо увеличить количество адвокатов в Реестре для оказания квалифицированной юридической помощи по гражданским делам. ЦА СЮП и Адвокатуре КР следует: 1) усилить стандарты качества работы адвокатов, а также обеспечить их доступность и оперативность с применением современных информационных и цифровых технологий; 2) для повышения качества квалифицированной юридической помощи по гражданским делам, в соответствии с установленными стандартами, необходимо на регулярной основе проводить образовательные мероприятия для адвокатов, оказывающих такую помощь. ЦА СЮП рекомендуется: 1) разработать и утвердить методологию мониторинга оказания квалифицированной юридической помощи и проводить мониторинг на регулярной основе; 2) пересмотреть и обновить методику расчёта доходов граждан для определения их платежеспособности и реализации права на бесплатную

проведении мероприятий в сфере повышения квалификации специалистов, участвующих в обеспечении гарантированной государством юридической помощи детям потерпевшим. КП 4.1. Правовой анализ показал, что национальное законодательство определяет и этим ограничивает категории нуждающихся лиц, имеющих право на бесплатные услуги по гражданским делам. Согласно национальному законодательству, квалифицированная юридическая помощь по гражданским делам предоставляется только гражданам Кыргызской Республики, в том время как по уголовным и административным делам и делам о правонарушениях такая помощь предоставляется и иностранным гражданам, и лицам без гражданства. Поэтому существует необходимость расширения списка уязвимых групп, имеющих право на бесплатные услуги по гражданским делам. Некоторые адвокаты считают, что квалифицированная помощь по гражданским делам должна предоставляться всем гражданам Кыргызстана, независимо от их материального положения. На момент настоящего мониторинга, в стране отсутствует утверждённая Методология мониторинга ГГЮП по гражданским делам. КП 4.2. В Кыргызстане доступ к квалифицированной юридической помощи остаётся ограниченным, особенно для отдалённых регионов и уязвимых групп, таких как жертвы семейного насилия. Законодательные нормы и процедуры оформления юридической помощи часто усложняют процесс получения поддержки, а также требуют от заявителей выполнения бюрократических требований, что затрудняет доступ к помощи. Исходя из опроса выяснилось, что многие граждане не обращаются за помощью из-за различных барьеров и опасений, таких как - бюрократические сложности, недоверие к качеству услуги, не возможность обеспечить конфиденциальность и недостаток информации. Географическое неравенство в	юридическую помощь (БЮП) по гражданским делам. Методика должна обеспечить справедливый и эффективный механизм, чтобы гарантировать оперативный доступ к бесплатной юридической помощи тем, кто действительно нуждается в ней. КП 4.2. Кабинету министров КР и Жогорку Кенешу КР с целью расширения категории помощи по гражданским делам рекомендуется провести исследование для оценки существующих критериев предоставления юридической помощи и необходимости их пересмотра в соответствии с существующими стандартами и передовой практикой. ЦА СЮП в целях повышения квалификации лиц, ответственных за организацию системы гарантированной государством юридической помощи, в государственных органах, органах местного самоуправления необходимо на регулярной основе проводить обучающие мероприятия по вопросам оказания гражданам первичной правовой помощи по гражданским делам. ЦА СЮП и Адвокатуре КР важно: 1) уделить должное внимание вопросу повышения качества предоставляемых услуг координаторами СЮП и адвокатами ГГЮП по гражданским делам; 2) проводить мониторинг качества работы координаторов и адвокатов ГГЮП по гражданским делам, соблюдения ими Стандартов и Кодекса профессиональной этики адвокатов. КП 5.1. ЦА СЮП рассмотреть возможность пересмотра и обновления Методики расчета доходов граждан для определения их платежеспособности и реализации права на КЮП по административным делам. Методика должна обеспечить единый, справедливый и эффективный механизм, чтобы гарантировать оперативный доступ к КЮП тем, кто действительно нуждается в ней.

распределении юристов и недостаточная информация в административных учреждениях и онлайн-ресурсах снижают осведомлённость населения о доступных возможностях. Данные опроса свидетельствует о недостаточности информирования населения о доступных юридических услугах и их правах на бесплатную правовую помощь, что ограничивает возможность граждан получить необходимую поддержку в сложных юридических вопросах. Результаты мониторинга являются отражением широкого признания необходимости государственной поддержки для обеспечения равного доступа к правовой защите. Сотрудники СЮП отметили важную часть необходимости расширения категории гражданских дел и внести в законодательства соответствующие изменения. КП 5.1. Правовой анализ показал, что национальное законодательство КР в большей степени соответствует международным стандартам. Система квалифицированной юридической помощи по административным делам стремится обеспечить доступность правосудия для различных категорий граждан, с учетом их финансового положения и социальных обстоятельств. Однако, эффективность реализации этих мер и качество предоставляемых услуг требуют постоянного мониторинга и оценки. КП 5.2. В части функционального механизма доступа к базам данных для проверки уровня доходов лиц, обращающихся за юридической помощью по административным делам, гарантируемой государством, национальное законодательство не в полной мере соответствует международным требованиям. Вопросы административного судопроизводства относительно новы для национального законодательства, что влияет	КП 5.2. Кабинету министров целесообразно: 1) исключить из Перечня[12] документов, подтверждающих право на квалифицированную юридическую помощь, подпункт 2 пункта 11, который требует процессуального акта следователя или суда для подтверждения статуса жертвы семейного насилия. Аналогичные изменения требуются в подпункт 1 пункта 1 вышеуказанного Перечня; 2) пункт 15 Перечня необходимо дополнить указанием на административные дела; 3) уточнить требования пункта 18 подпункта 2 Перечня, разъяснив, какой документ подтверждает право на юридическую помощь для истца в административном деле. Министерству юстиции КР и ЦА СЮП необходимо: 1) принимать меры для строгого соблюдения координаторами СЮП пунктов 5 статей 14 и 15 Закона Кыргызской Республики “О гарантированной государством юридической помощи”: до определения статуса истца обязать их проводить правовое консультирование и составлять заявления, жалобы и другие процессуальные документы для граждан, имеющих право на помощь за счёт государства; 2) осуществлять регулярный контроль и мониторинг и анализ практики административного судопроизводства для выявления и устранения проблемных аспектов. ЦА СЮП рекомендуется: 1) разработать и утвердить Методологию мониторинга оказания КЮП по административным делам и проводить мониторинг на регулярной основе; 2) рассмотреть возможность расширения сети СЮП, обучение сотрудников СЮП и повышение качества предоставляемых ими услуг по административным делам. ЦА СЮП рекомендуется: 1) разработать и утвердить Методологию мониторинга оказания КЮП и проводить мониторинг на

[12] Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 4 мая 2023 года № 241 “Об утверждении Порядка взаимодействия субъектов системы гарантированной государством юридической помощи и Перечня документов, подтверждающих право лица на получение квалифицированной юридической помощи”.

на формирование практик и культуры обращений по таким делам у субъектов. Некоторые адвокаты не готовы принимать административные дела из-за их трудоемкости и сложностей в процессе сбора доказательств и защиты. Доступ к квалифицированной юридической помощи по административным делам в Кыргызстане остаётся ограниченным из-за неравномерного распределения юридических специалистов, особенно в отдалённых районах, низкой осведомлённости населения о государственной помощи, а также отсутствия доступной информации в государственных учреждениях. Недостаточная поддержка уязвимых категорий и отсутствие консультирования на начальных этапах затрудняют защиту прав граждан в рамках административного судопроизводства. Особую обеспокоенность вызывает ситуация с административными делами, где не только наблюдается нехватка адвокатов, но и имеющиеся специалисты зачастую не обладают достаточной квалификацией для надлежащего представления интересов граждан. Это создает двойной вызов и усугубляет проблему доступа к правосудию, особенно для уязвимых категорий населения. Кроме того, наблюдается низкая прозрачность статистики по отказам, что усложняет анализ эффективности системы государственной юридической помощи. Отсутствие таких данных не позволяет принимать соответствующие решения по улучшению системы.	регулярной основе; 2) рассмотреть целесообразность расширения сети СЮП и обеспечить широкий доступ к существующим центрам, 3) обеспечить обучение сотрудников СЮП и повышение качества предоставляемых ими услуг по административным делам. Адвокатуре КР важно: 1) осуществлять мониторинг качества работы адвокатов ГГЮП по административным делам, соблюдения ими Стандартов качества и Кодекса профессиональной этики адвокатов; 2) для оказания квалифицированной юридической помощи, соответствующей всем требованиям Стандарта качества услуг адвоката по административным делам, на регулярной основе проводить тренинги для адвокатов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь.
Финансирование системы гарантированной государством юридической помощи	
Статус и вызовы	**Рекомендации**
КП 6.1. Система ГГЮП в Кыргызстане не отвечает реальным потребностям, что негативно сказывается на доступности и качестве услуг. Финансирование не увеличивается, несмотря на рост тарифов для адвокатов, не учитывает инфляцию и увеличивающиеся затраты, а это	КП 6.1. Министерству финансов КР рекомендуется: 1) увеличить бюджет на ГГЮП с учётом повышения тарифов и реальных потребностей системы, чтобы обеспечить доступную и качественную юридическую помощь; 2) разделить расходы бюджета СЮП на три статьи: 1. Аппарат СЮП;

ограничивает возможности улучшения качества помощи. Проблемы с финансированием также приводят к нехватке кадров и организационным трудностям, таким как задержки выплат и сложности в системе отчётности, что вызывает недовольство адвокатов и снижает их мотивацию участвовать в ГГЮП. По сравнению с большинством европейских стран, финансирование юридической помощи в Кыргызстане остаётся значительно ниже, что особенно ограничивает доступ к качественной помощи для уязвимых групп населения.	2. Расходы на КПП (параюристы, частное партнёрство, бесплатный адвокат); 3. Расходы КЮП (адвокатам); 3) обновить данные ГГЮП в автоматизированной системе предоставления информации о доходах и расходах республиканского и местных бюджетов «Открытый бюджет» www.budget.okmot.kg и обеспечивать регулярное обновление для поддержания актуальности и достоверности информации. Кабинету Министров КР необходимо: 1) пересмотреть и установить тарифы для адвокатов на уровне, соответствующем сложности и объёму работы, а также обеспечить своевременную оплату услуг; 2) включить отдельную оплату дежурства адвокатов, чтобы повысить их заинтересованность в оперативной помощи гражданам. СЮП и Министерству юстиции важно: 1) упростить посредством АИС и стандартизировать процесс отчётности для адвокатов, увеличить количество сотрудников для эффективной обработки заявок; 2) требовать соблюдение Порядка оплаты оказанной адвокатом квалифицированной юридической помощи в рамках гарантированной государством юридической помощи, утверждённого постановлением Кабинета министров КР от 4 августа 2023 года №387. См.: www.cbd.minjust.gov.kg/7-22322/edition/1279574/ru; 3) изменить систему оплаты адвокатов, перейдя от гонораров к фиксированной зарплате для повышения стабильности и мотивации. Жогорку Кенешу КР и Счетной палате КР целесообразно провести мониторинг эффективности расходования бюджета на ГГЮП, внести необходимые изменения в законодательство для повышения прозрачности и финансовой ответственности. СЮП необходимо включить оплату первичных консультаций, чтобы обеспечить

	справедливую компенсацию за оказанную правовую помощь.
Качество гарантированной государством юридической помощи	
Статус и вызовы	**Рекомендации**
КП 7.1. Формально Критерии отбора адвокатов КЮП разработаны и утверждены. Для оказания ГГЮП, адвокату необходимо пройти соответствующие тренинги, включая тематические тренинги исходя из специфики работы адвоката и вступить в соответствующий Реестр адвокатов ГГЮП. Однако их доступность и прозрачность вызывают сомнения, что снижает доверие к системе. Отсутствует открытая и понятная процедура отбора адвокатов, что ограничивает их профессиональное участие, так как информация о критериях и процессе их соблюдения не всегда доступна. Отсутствует механизм обратной связи для не прошедших отбор кандидатов с отборочной комиссией, процесс и результаты отбора не публикуются, отсутствует независимый мониторинг процедур отбора в Реестр. Большинство адвокатов признают наличие четких и объективных критериев отбора. Однако есть мнение что критерии нуждаются в тщательном анализе и модернизации. Мониторинг выявил проблемы низкого качества оказания квалифицированной помощи, связанные с недостаточно высокой оплатой работы адвоката, что приводит к тому, что в Реестр ГГЮП вступают адвокаты с минимальным опытом работы и не достаточной квалификацией как правило для получения стартового опыта. В ряде случаев качество защиты, предоставляемой адвокатами из реестра ГГЮП, не соответствует ожиданиям, что указывает на недостаточный контроль со стороны СЮП и Адвокатуры за соблюдением установленных критериев. Практика назначения "карманных" адвокатов подрывает доверие к системе и негативно	КП 7.1. Министерству юстиции рекомендуется: 1) разработать и внедрить прозрачную и доступную процедуру отбора адвокатов, с регулярным проведением конкурсов и обновлением информации на официальных сайтах; 2) усилить контроль за соблюдением утвержденных критериев; 3) предоставить общественности и адвокатскому сообществу доступ к информации о процессе отбора через все доступные платформы, включая сайт СЮП; 4) в целях повышения качества предоставляемой ГГЮП, создать механизмы, гарантирующие, чтобы все адвокаты, включенные в реестры, на регулярной основе повышали свою профессиональную подготовку, которая отвечает характеру их работы, с учетом знания прав и нужд женщин, детей и групп с особыми потребностями и особенностей их защиты; 5) ввести нормы и в практику механизм обратной связи для кандидатов, участвовавших в отборе, чтобы они могли получать разъяснения и рекомендации по улучшению своих шансов на успешное прохождение отбора в будущем. Адвокатуре необходимо: 1) усилить открытость и доступность критериев отбора, разместив полную информацию на сайте Адвокатуры и на других общедоступных платформах; 2) обеспечить обучение адвокатов по установленным критериям, включая регулярные курсы повышения квалификации по стандартам ГГЮП; 3) разработать и утвердить четкие механизмы контроля за соблюдением критериев и оперативно реагировать на жалобы и случаи их несоблюдения. КП 7.2. Министерству юстиции и Адвокатуре рекомендуется: 1) разработать и принять документы, касающиеся повышения уровня

сказывается на качестве оказываемой юридической помощи. КП 7.2. Адвокаты, включенные в Реестр, проходят тренинги и обучения исходя из специфики дел, по которым они предоставляют квалифицированную юридическую помощь. Однако существующие методики и тренинги еще не в полной мере ориентированы на обеспечение потребностей получателей ГГЮП. Мониторинг показал недостаток информирования субъектов о методической помощи. Многие лица, предоставляющие ГГЮП, не знают о методической поддержке со стороны СЮП, а сама поддержка со стороны СЮП осуществляется недостаточно системно. Обучающие мероприятия со стороны Адвокатуры КР проводятся эпизодически и чаще всего на платной основе, что вынуждает адвокатов развивать свои компетенции за личные средства и через международные проекты. Большинство опрошенных адвокатов ГГЮП, участвующих в Реестре, указывают на необходимость регулярного и бесплатного повышения квалификации, чтобы поддерживать актуальность своих профессиональных знаний и соответствовать изменениям законодательства. Адвокаты выражают заинтересованность в оффлайн тренингах, поскольку онлайн-обучение воспринимается как менее эффективное и не полностью соответствующее их нуждам. Недостаток регулярного взаимодействия между СЮП и Учебным центром адвокатов мешает эффективной подготовке новых специалистов, а бюрократические требования создают барьеры для адвокатов, снижая их мотивацию участвовать в системе. Законодательство КР требует участия специализированных следователей, прокуроров, судей и адвокатов в уголовном судопроизводстве, связанном с делами детей, включая детей-потерпевших, свидетелей и находящихся в конфликте с законом. Однако практическая реализация	компетенции адвокатов, включая оказывающих гарантированную государством юридическую помощь; 2) Для адвокатов ГГЮП разработать комплекс мер для постоянного повышения их культурного и образовательного уровня, увеличения объема знаний, совершенствования профессиональных навыков и опыта работы с уязвимыми группами, в соответствии с профилем бенефициаров. Важно также развивать правозащитную и гендерную чувствительность, инициативность и коммуникабельность, учитывая особенности различных категорий граждан, таких как – жертвы гендерного и сексуального насилия, пожилые люди, представители меньшинств, лица с ограниченными возможностями, лица с психическими расстройствами, ВИЧ-инфицированные и люди с другими серьезными инфекционными заболеваниями, наркопотребители, лица без гражданства, ищущие убежища, иностранные граждане, мигранты, трудящиеся-мигранты и беженцы. ЦА СЮП необходимо во исполнение требований законодательства оказывать Адвокатуре КР и адвокатам ГГЮП методическую поддержку, включая с использованием последних современных цифровых разработок и подходов. Необходима разработка и утверждение подзаконных нормативных правовых актов во исполнение ч.2, ст.457 УПК КР, где указывается, что участие специализированного прокурора, следователя, судьи и адвоката по делам детей по делам в отношении детей, находящихся в конфликте с законом, потерпевших и свидетелей является обязательным. Для комплексной реализации данной нормы необходимо построение эффективного межведомственного взаимодействия между органами прокуратуры, судами, МВД, Адвокатурой КР. Уполномоченным органам целесообразно разработать и внедрить обязательные программы обучения для всех специалистов,

данного требования сталкивается с существенными проблемами. Значительная часть адвокатов, следователей и других специалистов, работающих с детьми, не обладает необходимой специализированной подготовкой. УПК КР не содержит специального требования о специализации специалистов ОЗСД и инспекторов по делам детей по юстиции для детей, поскольку презюмируется их специализированность по работе с детьми. Однако данные опросов, а также статистика, приведенная ГП КР свидетельствует о необходимости принятия комплексных мер по повышению эффективности системы повышения квалификации указанных специалистов, утверждению обязательного годового минимума часов повышения квалификации, значительной работы над планом повышения квалификации. Методические материалы по работе с детьми используются крайне редко. Среди адвокатов и следователей отмечается высокий запрос на разработку и распространение таких пособий для повышения профессиональной компетенции. Обучение специалистов, работающих с детьми в рамках юстиции, остается недостаточным. Большая часть специалистов, включая инспекторов по делам детей и сотрудников органов пробации, либо не проходила специализированное обучение, либо прошла его лишь частично. Принцип специализации должностных лиц, работающих с детьми в органах пробации, реализуется фрагментарно и часто зависит от индивидуального уровня подготовки сотрудников, а не от системного подхода. КП 7.3. В Джалал-Абадской области выявлено несоблюдение стандартов КПП органами государственной власти и ОМСУ, отсутствуют ответственные лица, регистрационные журналы и отчётность. Параюристы, хотя и имеют правовые основы для работы, находятся на начальном этапе, и стандарты их работы нуждаются в	работающих с детьми в уголовном судопроизводстве, включая следователей, прокуроров, адвокатов, судей, инспекторов и сотрудников органов пробации. Видится важным введение регулярного мониторинга компетентности специалистов, работающих с детьми, с целью выявления пробелов в подготовке и разработки дополнительных образовательных программ. Важно создать систему сертификации специалистов по делам детей, обеспечивая их соответствие стандартам юстиции для детей, и закрепить обязательное прохождение курсов повышения квалификации с конкретным минимальным объемом часов для всех категорий специалистов, ориентированные на развитие практических навыков работы с детьми, включая междисциплинарные подходы. Рекомендуется разработать и утвердить специализированные методические материалы для адвокатов, следователей, судей, сотрудников пробации, психологов и других специалистов и распространить пособия среди практикующих специалистов, обеспечив их доступность через профессиональные организации и образовательные центры. МЮ КР следует рассмотреть вопрос создания специализированных подразделений по работе с детьми в системе пробации и обеспечить их необходимыми ресурсами, а также включить в обучение сотрудников органов пробации модули по социальной поддержке детей, а также информацию общего характера по потребностям в юридической помощи. КП 7.3. Адвокатуре рекомендуется установить контроль за исполнением стандартов КПП в государственных органах и ОМСУ, включая назначение ответственных лиц и ведение регистрационных журналов. СЮП рекомендуется: 1) разработать и внедрить автоматизированную и упрощённую систему подачи заявлений и

утверждении и развитии на центральном уровне.

Также отсутствуют открытые данные о стандартах КПП в органах СЮП, что затрудняет прозрачность и эффективность контроля.

Адвокаты указывают на проблемы с недостаточной квалификацией по административным вопросам, что требует специальных знаний и навыков.

Механизм перенаправления к настоящему времени не работает надлежащим образом, не обеспечены обратная связь, анализ статистических данных между госорганами, что делает невозможным прогнозирование сбора данных для повышения доступа населения к ГГЮП.

КП 7.4. Национальное законодательство соответствует международным стандартам, в целом предусматривая механизм подачи жалоб на качество юридической помощи. Механизм подачи жалоб функционирует на базе независимого органа, жалобы рассматриваются независимым органом Комиссией по этике Адвокатуры КР. Существует также Комитет, в функции которого входит, в том числе представление адвоката на Комиссии по этике. Законодательство также не запрещает иметь представителя при рассмотрении обращений на комиссии по этике. Решения комиссии по этике могут быть обжалованы в суде.

Процесс работы Комиссии по этике Адвокатуры недостаточно прозрачен, и отсутствует независимый механизм, что вызывает вопросы о справедливости и прозрачности рассмотрения жалоб.

Мониторинг показал, что остро стоит вопрос обеспечения независимости органа, рассматривающего жалобы, что является ключевым фактором в поддержании доверия к системе юридической помощи и справедливому рассмотрению всех поступающих жалоб. Респонденты из числа судей, следователей и адвокатов отметили важность создания независимого органа и

назначения адвокатов через цифровые платформы, учёта оплаты и ведения отчётности, чтобы снизить зависимость от координаторов и сделать процесс более прозрачным и удобным для клиентов; 2) установить более тесное сотрудничество с Учебным центром адвокатов для повышения квалификации адвокатов, особенно по вопросам административного судопроизводства; 3) разработать стандарты КПП на основе принципов социального партнёрства, обеспечить единообразие стандартов для одного и того же типа юридической помощи, обеспечить открытый доступ к стандартам качества КПП, используемым органами СЮП, и организовать механизмы проверки их соблюдения.

ОМСУ важно: 1) назначить ответственных за ведение стандартов КПП, обеспечить наличие регистрационных журналов и регулярной отчётности; 2) провести обучение сотрудников по стандартам КПП, чтобы улучшить качество первичной юридической помощи.

Ассоциации параюристов КР целесообразно централизованно: 1) ускорить процесс утверждения стандартов качества работы параюристов и обеспечить их обязательное исполнение; 2) разработать программу обучения и повышения квалификации параюристов.

Государственным и частным партнёрам важно: 1) содействовать развитию института параюристов и поддерживать инициативы по обучению параюристов; 2) разработать и внедрить программу стажировок для молодых адвокатов и параюристов, чтобы повысить квалификацию и уровень знаний в административных делах.

СЮП также рекомендуется: 1) организовать систематизированный механизм обратной связи между госорганами, включая регулярный обмен статистическими данными о направлениях и результатах обращений; 2) внедрить единый (возможно цифровой) инструмент мониторинга

сохранения реальной независимости процессов от внешнего влияния, что будет способствовать более объективному рассмотрению жалоб и повышению доверия к институту Адвокатуры и всей системе ГГЮП.

Несмотря на наличие независимого механизма обжалования, существуют проблемы с обратной связью и реагированием на жалобы в установленные сроки. Сроки рассмотрения обращений и жалоб нельзя назвать незамедлительными, которые могут растягиваться до четырех месяцев.

КП 7.5. Национальное законодательство не содержит норму о необходимости осуществления мониторинга качества юридической помощи, гарантированной государством. Мониторинг показал, что для всех респондентов важна прозрачность и освещение в профессиональной среде итогов мониторинга и оценки качества работы адвокатов ГГЮП. Адвокаты ГГЮП подчеркивают необходимость проведения систематического мониторинга для исключения из реестра не компетентных специалистов, получивших обоснованные жалобы или не следующих этическим принципам. Это также поможет предотвратить использование адвокатской деятельности в чисто коммерческих целях. Респонденты из числа судей, следователей и адвокатов отметили важность и необходимость разработки уполномоченным органом специальной Методологии проведения мониторинга системы ГГЮП. И проведение системного мониторинга в строгом соответствии с утверждённой методологией. Методология проведения мониторинга системы ГГЮП должна включать в себя оценку уровня удовлетворенности клиентов по полученной услуге у координаторов и адвокатов ГГЮП.

Несмотря на частичное наличие правовых основ для мониторинга и оценки качества и доступности КПП и КЮП, на практике эти процессы еще не реализованы должным образом. Мониторинг КЮП, проводимый перенаправлений для оценки эффективности работы механизма и прогнозирования потребностей в ГГЮП.

КП 7.4. Адвокатуре КР рекомендуется: 1) дополнить Положение о Комиссии по этике Адвокатуры КР, утвержденное Советом Адвокатуры КР от 21 января 2021 года в редакции 28 октября 2021 года, положением о порядке взаимодействия с СЮП при МЮ КР по рассмотрению представления СЮП по жалобе на адвоката в связи с оказанной им КЮП; 2) разработать систему оценки соблюдения этических и профессиональных норм адвокатами.

Министерству юстиции КР важно: 1) автоматизировать процесс подачи жалоб и рассмотрения обращений для повышения прозрачности и эффективности рассмотрения; 2) создать систему регулярного мониторинга жалоб и обращений, чтобы выявлять системные проблемы в оказании юридической помощи. Совету Адвокатуры целесообразно провести критический анализ ситуации, изучить международный и национальный опыт и пересмотреть Закон об Адвокатуре и Положение о Комиссии по этике в части обжалования решений Комиссии по этике с целью приведения их в соответствие с Законом Кыргызской Республики “Об основах административной деятельности и административных процедурах”. СЮП видится важным: 1) разработать и внедрить прозрачный механизм рассмотрения заявлений и жалоб на оказанную квалифицированную юридическую помощь. Механизм должен предусматривать передачу представлений по жалобам в Комиссию по этике Адвокатуры КР; 2) повысить прозрачность рассмотрения жалоб путём регулярного публичного отчёта о результатах рассмотрения жалоб и вынесенных решений.

Судам Кыргызской Республики важно обеспечить надлежащее и беспристрастное рассмотрение административных исков на решения Комиссии по этике или Министерства юстиции, принятых в

координатором в рамках Практического руководства, не позволяет в полной мере оценить степень соответствия оказываемой помощи заявленным целям и требованиям Закона о ГГЮП. Взаимодействие между СЮП и Адвокатурой в области мониторинга остается неэффективным, а существующая система не позволяет полноценно оценить соответствие помощи заявленным целям и требованиям Закона о ГГЮП. Текущая система «мониторинга» при отсутствии участия независимых представителей гражданского общества, по сути, создает отношения вертикального контроля "работодатель — работник", что снижает независимость адвокатов и негативно сказывается на качестве помощи. Важно, чтобы методология мониторинга учитывала оценку удовлетворенности клиентов работой адвокатов и координаторов ГГЮП.	результате рассмотрения жалоб на адвокатов. КП 7.5. ЦА СЮП необходимо: 1) во исполнение требований законодательства необходимо разработать и утвердить специальную Методологию проведения мониторинга и оценки качества консультационно-правовой помощи и квалифицированной юридической помощи, включая учет удовлетворенности клиентов (в том числе онлайн-опросы на сайте), частоту жалоб и результаты внутренних проверок; 2) регулярно публиковать результаты мониторинга в профессиональной среде, освещая соблюдение стандартов качества и этических норм адвокатами ГГЮП; 3) отменить пункты 13.1 и 20.1 Практического руководства для координаторов и адвокатов, участвующих в оказании квалифицированной юридической помощи по уголовным делам, утвержденного приказом директора ЦК ГГЮП при МЮ КР № 28 от 3 декабря 2018 г.; 4) совместно с Ассоциацией параюристов разработать методологию для мониторинга и оценки деятельности параюристов. Адвокатуре рекомендуется: 1) активно участвовать в разработке методологии и процедур мониторинга качества юридической помощи, устанавливая стандарты, которые будут учитываться при оценке работы адвокатов; 2) создать механизмы для участия адвокатуры в разработке и реализации стандартов мониторинга и оценки качества юридической помощи.

МЕТОДОЛОГИЯ

Цель исследования - изучение доступа и качества юридической помощи, гарантированной государством, в местных сообществах, оценка эффективности системы юридической помощи, а также соответствие международным стандартам по правам человека. Исследование направлено на усовершенствование механизмов мониторинга, координации и реагирования гражданского общества для оценки соблюдения прав человека, обеспечения гендерного равенства, предотвращения дискриминации, обеспечения прозрачности и стандартов подотчётности в секторе бесплатной государственной правовой помощи.

Основные исследовательские вопросы

1. В какой мере предоставляемая юридическая помощь является качественной и доступной с точки зрения защиты прав человека, включая уязвимые группы?
2. Насколько эффективно функционирует система юридической помощи (достаточно ли финансирование и соответствует ли развитие системы реальным потребностям)?
3. Соответствует ли оказываемая юридическая помощь международным стандартам в области прав человека?

Методы сбора данных

1. Правовой анализ. Для оценки соответствия национальной системы юридической помощи международным стандартам и правам человека был проведён детальный правовой анализ. Он включал в себя оценку Конституции КР, а также действующего законодательства, регулирующего предоставление государственной юридической помощи, в том числе Закона Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» от 10 августа 2022 года №10. Кроме того, были проанализированы и локальные нормативные акты, регулирующие деятельность Адвокатуры в Кыргызской Республике, в контексте их соответствия требованиям законодательства о юридической помощи. Особое внимание уделялось подзаконным актам и правоприменительной практике, а также их соответствию международным стандартам прав человека. В рамках правового анализа был проведён контент-анализ документов, полученных из открытых источников, а также кейсов клиентов, направленных на получение квалифицированной юридической помощи в СЮП. Анализ этих документов позволил не только выявить соответствие правоприменительной практики международным стандартам, но и оценить эффективность их реализации в практике юридической помощи, гарантированной государством.

2. Анкетирование и наблюдение. Для достижения целей мониторинга был использован комплексный подход к сбору данных, который включал разработанные анкеты и карты наблюдения. Были созданы 10 видов анкет, каждая из которых была адаптирована для различных категорий респондентов:

- Адвокаты — опрошено 83 респондента, анкеты для этой группы позволили собрать данные о практике оказания юридической помощи, сложности и проблемах в работе с уязвимыми группами, а также узнать мнение адвокатов о том, насколько эффективно работает система юридической помощи. В дополнение было опрошено 34 адвоката по вопросам оказания ГГЮП детям[13].
- Представители органов государственной власти и местного самоуправления — опрошено 92 респондента, анкеты помогли выявить их участие в обеспечении

[13] См. более подробно в ОТЧЕТЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА СИСТЕМЫ УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ. Сфера: Соблюдение и защита прав несовершеннолетних.

юридической помощи, уровень осведомлённости о существующих нормах и процедурах, а также готовность содействовать гражданам в получении помощи.

- Получатели бесплатной юридической помощи — опрошено 210 респондентов анкеты для этой категории были направлены на выявление удовлетворённости качеством услуг, понимания процедур и уровня доступности юридической помощи.
- Жители КР (посредством онлайн анкет, распространяемых с помощью таргетированной рекламы в социальных сетях) 304 респондента и обратившиеся за юридической помощью в офис Джалал-Абадской областной правозащитной организации «Справедливость» 98 респондентов — анкеты позволили оценить уровень информированности населения о предоставляемой государством юридической помощи, насколько эффективно работают консультационные услуги и выявить основные потребности респондентов.
- Лица, содержащиеся под стражей — опрошено 57 респондентов, анкеты помогли получить информацию о доступе к юридической помощи в местах лишения свободы, в том числе об информированности о своих правах, качестве получаемой помощи и возможностях обжалования решений.
- Сотрудники изоляторов временного содержания (ИВС) и следственных изоляторов (СИЗО) — опрошен 31 респондент, анкеты для сотрудников этих учреждений предоставили информацию об их знаниях в области юридической помощи и их участии в предоставлении информации задержанным.
- Персонал Службы юридической помощи (СЮП) — опрошено 8 респондентов анкеты выявили сильные и слабые стороны функционирования системы бесплатной юридической помощи, оценили эффективность взаимодействия с другими учреждениями и организациями. В дополнение было опрошено 8 координаторов СЮП специально по вопросам ГГЮП детям[14].

Все анкеты заполнялись посредством проведения полу структурированных интервью, конфиденциально, в безопасной обстановке, с соблюдением анонимности респондентов. Это позволило собрать честные и откровенные ответы, что увеличило достоверность полученных данных. По желанию респондентов, данные в анкетах могли содержать персональные данные, если это было необходимо для дальнейшего анализа конкретного случая. Так же были разработаны 5 видов вопросников для судей, адвокатов, следователей, сотрудников СЮП, правозащитников. В том числе были проведены глубинные интервью судей (12, по 2 в 6 районах), адвокатов ГГЮП (12, по 2 в 6 районах), следователей (12, по 2 в 6 районах) сотрудников СЮП (6, по одному в каждом районе), правозащитников (4, 2 на юге, 2 на севере), кризисные центры (2, 1 на юге, 1 на севере), юридические клиники (3).

Мониторинг проводился в течение 35 рабочих дней, охватывая весь рабочий день. В 11 районных ЦБЮП опрошено 10 сотрудников (в среднем 1-2 сотрудника на каждый ЦБЮП), из них 4 женщины и 6 мужчин. В процессе работы возникли трудности: сотрудники неохотно соглашались на интервью, часто задавали вопросы о целях мониторинга. В Узгенском районе наблюдатели были вынуждены проводить мониторинг на улице из-за отсутствия инфраструктурных условий.

Для оценки доступности и качества юридической помощи также использовались карты наблюдения. Разработаны два вида карт:

[14] См. более подробно в ОТЧЕТЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА СИСТЕМЫ УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ. Сфера: Соблюдение и защита прав несовершеннолетних.

- Карты наблюдения зданий судов — осмотрено 25 зданий судов на основе индикаторов мониторинга оценивались такие аспекты, как физическая доступность зданий, качество навигации внутри здания, наличие информационных стендов и информационных материалов и прозрачность работы судов.
- Карты наблюдения центров бесплатной юридической помощи — осмотрено 11 ЦБЮП, эти карты использовались для анализа условий, в которых оказывается первичная правовая помощь. Они охватывали аспекты, такие как уровень информированности местного населения о существовании центров, удобство их местоположения, время ожидания при обращении за помощью, качество консультаций и полнота предоставляемой информации.

Эти данные были тщательно проанализированы и систематизированы для последующего статистического анализа.

3. Фокус-групповые дискуссии. Для получения более глубоких и детализированных данных были проведены 9 Фокус-групповых дискуссий, со 152 участниками, представляющими различные заинтересованные стороны в системе юридической помощи, а именно с адвокатами, представителями органов государственной власти и местного самоуправления. Эти дискуссии проводились по заранее разработанному сценарию, который был согласован с участниками на основе ключевых вопросов мониторинга. Целью фокус-групп было обсуждение текущей практики предоставления юридической помощи, выявление проблем и сложностей, с которыми сталкиваются уязвимые группы населения, а также оценка того, насколько соблюдаются международные стандарты прав человека в сфере правовой помощи. Обсуждения охватывали вопросы доступности юридической помощи, недостатков в существующей системе и возможных путей улучшения работы с правозащитными организациями и органами государственной власти. Кроме того, Фокус-группы позволили собрать информацию о восприятии и потребностях местных сообществ в получении юридической помощи от государства. В ходе дискуссий участники делились своими мнениями о том, какие аспекты системы юридической помощи требуют изменения и какие инициативы могут повысить её эффективность и доступность для граждан, особенно для наиболее уязвимых категорий. Все Фокус-групповые встречи проводились в доверительной и открытой атмосфере, что способствовало более честным и подробным ответам. Все обсуждения были записаны с согласия участников, а результаты были проанализированы и представлены в отчёте, который включает подробные выводы и рекомендации.

4. Запросы в государственные органы. Для получения объективных и достоверных данных о функционировании системы юридической помощи, в том числе первичной и квалифицированной, было направлено 75 официальных запросов в различные государственные органы, местные органы самоуправления, а также в государственные СМИ. Ответы получены на 34 запроса. Запросы были подготовлены в соответствии с методологическими индикаторами мониторинга и отражали ключевые вопросы исследования, касающиеся доступности, качества и эффективности предоставляемой юридической помощи. Каждый запрос был тщательно проверен на предмет законности и обоснованности, чтобы гарантировать соответствие нормам законодательства и требованиями мониторинга. В процессе подготовки запросов учитывались все необходимые аспекты, включая конкретные показатели и индикаторы, предусмотренные Методологией. Особое внимание было уделено соблюдению сроков предоставления ответов и полноте полученной информации. Ответы на запросы анализировались на предмет полноты и соответствия заявленным вопросам. В случае неполных или несоответствующих ответов, были подготовлены дополнительные запросы для уточнения информации. Все полученные ответы были систематизированы и обработаны, а также зафиксированы в базе данных для последующего анализа. Важно отметить, что не

полученные ответы также предоставили ценную информацию о работе системы обращений граждан, что позволило выявить проблемы информированности и недостаточную осведомленность о доступности бесплатной юридической помощи со стороны государственных структур.

5. Метод перенаправления. В рамках мониторинга был использован метод перенаправления граждан, обратившихся за юридической помощью в ОПЗО «Справедливость», в рамках системы ГГЮП. Этот метод предусмотрен законодательством КР о ГГЮП, которое включает в себя правозащитные организации, оказывающие правовую помощь. Кабинет Министров КР регулирует порядок[15] взаимодействия всех субъектов системы юридической помощи. Использование данного метода позволило наладить координацию между различными участниками системы юридической помощи и создать эффективные механизмы взаимодействия. Лица, обратившиеся в офис Джалал-Абадской областной правозащитной организации «Справедливость» с просьбой о правовой помощи по различным вопросам, перенаправлялись в СЮП для получения квалифицированной юридической помощи. Данный процесс исследовался для оценки эффективности системы перенаправления, выявления возможных проблем во взаимодействии между различными субъектами системы и оценки качества оказываемой помощи. Каждый случай перенаправления, а также случаи отказа от предоставления помощи, были проанализированы, что позволило собрать данные о дальнейших шагах граждан в системе юридической помощи. Эти данные используются для дальнейшего анализа и оценки качества правовой помощи, а также для выявления возможных препятствий, с которыми сталкиваются граждане в процессе обращения за государственной юридической помощью.

Для целей настоящего мониторинга **в выборку вошли** следующие участники: Джалал-Абадская территориальная Адвокатура, Джалал-Абадская территориальная СЮП и координаторы ЦБЮП, получатели юридической помощи, правозащитные организации, лица, обращающиеся в адрес исследовательской команды за правовой помощью, содержащиеся лица в закрытых учреждениях, сотрудники закрытых учреждений, заинтересованные лица по онлайн-анкетированию, представители местных Управлений труда, социального обеспечения и миграции, органы местного самоуправления.

В ходе мониторинга использованы данные, имеющиеся в открытом доступе, официальные данные, статистика от государственных органов и результаты опросов получателей услуг, поставщиков услуг СЮП и других субъектов.

При определении участников опроса использовались следующие критерии:

- Наличие у экспертов адвокатской лицензии и включение их в реестр НЦПП, что даёт им право посещения закрытых учреждений.
- Присутствие координаторов СЮП по списку ЦБЮП в местах проведения мониторинга и адвокатов.
- Наличие адвокатов из реестра ГГЮП, имеющих опыт предоставления КЮП в рамках ГГЮП.

Опираясь на указанные критерии, были опрошены наиболее доступные получатели и поставщики услуг. Опрос заявителей/потребителей ГГЮП проводился случайной выборкой из

[15] Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 4 мая 2023 года № 241 «Об утверждении Порядка взаимодействия субъектов системы гарантированной государством юридической помощи и Перечня документов, подтверждающих право лица на получение квалифицированной юридической помощи». URL: https://cbd.minjust.gov.kg/160146/edition/1255619/ru

данных досье адвокатов или путём опроса посетителей офиса правозащитной организации и офисов ЦБЮП, присутствующих на момент посещения, по индивидуальному выбору самого эксперта.

Выборка мест, лиц и организаций адекватна и релевантна исследовательским целям. Следователи, судьи и прокуроры не смогли опросить, так как их позиция могла бы быть необъективной и не соответствовать целям мониторинга. Научные круги также не были включены в выборку, поскольку мониторинг не направлен на академические исследования.

Процедуры сбора данных. Использованные инструменты были разработаны и предварительно апробированы на начальном этапе. В ходе обсуждения апробированных инструментов исключили вопросы, не соответствующие критериям валидности. Тестирование инструментов прошло в три этапа: разработка, апробация и анкетирование. Все три этапа (с ноября 2023 года по 28 февраля 2024 года) подтвердили надёжность и валидность окончательной версии инструментов.

В рамках исследования разработали 10 анкет, 2 карты наблюдения, гайд и вопросы для проведения фокус-групповой дискуссии, а также онлайн-анкету. Такой подход позволил получить надёжные и валидные данные, соответствующие исследовательским целям. Результаты мониторинга признаны достоверными, эквивалентными и валидными. Сбор и анализ данных проводились в течение 12 месяцев (с 15 ноября 2023 года по 15 ноября 2024 года).

Для выполнения наблюдений было отобрано 12 специалистов на основании следующих критериев: практикующие юристы с опытом, владеющие кыргызским и русским языками, а также опытные интервьюеры/фасилитаторы. Все наблюдатели прошли обучение в соответствии с методологией и инструктаж по работе с исследовательскими материалами.

Анализ данных. Анализ результатов проводился на основе обработанной информации, полученной от наблюдателей и экспертов. Он включал систематизацию, обобщение и интерпретацию всех собранных данных. На основе этих материалов, а также кабинетного анализа, комментариев и дополнений был подготовлен отчет в соответствии с одобренной структурой.

Обработка первичных (статистических) данных осуществлялась через электронную базу Microsoft Forms, которая использовалась как основной инструмент анализа.

Для обеспечения качественного мониторинга был проведен анализ вторичных данных, включающий:

- Обзор ведомственной статистики для объективной оценки объемов и условий предоставления юридической помощи по уголовным делам.
- Анализ документов и публикаций для изучения лучших отечественных и зарубежных практик в системе государственной гарантированной юридической помощи (ГГЮП).

Анализ количественных и качественных данных основывался на триангуляции — выявлении повторяющихся отзывов, проблем и выводов из различных источников по одинаковым вопросам или процессам. Это позволило сформулировать выводы, соответствующие целям и задачам исследования.

Для наглядности и удобства обработки данных по каждому инструменту был подготовлен отдельный обобщенный отчет. Все данные прошли проверку на надежность и валидность.

Этические соображения. Этические соображения накладывают особую ответственность на исследовательскую группу за сохранение и нераспространение персональных данных участников. В связи с этим респонденты оставались анонимными, и информация об их личности

не раскрывалась. При проведении интервью вопросы конфиденциальности обсуждались заранее, и эксперты запрашивали разрешение на публикацию данных в случае согласия респондентов.

Беседа с заключенными в ИВС лицами происходили в следственных кабинетах ИВС наедине без прослушивания посторонних. Это сделано для того, чтобы лицо могло свободно говорить все как есть.

Перенаправленные кейсы сохраняются в базе данных организации в соответствии с законодательством об архиве. Все данные, полученные исследовательской командой, могут быть обнародованы только при соблюдении установленных законодательством процедур.

Ограничения методологии. Методология и результаты исследования не претендуют на роль абсолютной истины. Они ограничены временными рамками и не отражают полную картину ситуации. Команда не имела доступа к проверке досье, персональным данным получателей юридических услуг, а также к журналам регистрации и адвокатским досье.

Исследование столкнулось с ограничениями как объективного, так и субъективного характера. К субъективным относились недопонимание со стороны местного координатора СЮП в Джалал-Абадской области, отказ некоторых респондентов участвовать в интервью или нежелание делиться реальной информацией из-за опасений за конфиденциальность, страха, давления и риска негативных последствий. Отсутствие данных о мониторингах и оценках СЮП при Министерстве юстиции является основным ограничением для данного исследования. Недостаточная прозрачность СЮП не позволила в полной мере оценить эффективность государственной юридической помощи.

Несмотря на эти ограничения, данные исследования достоверны, надёжны и валидны. Ограничения не влияют на полноту мониторинга доступности первичной консультативной юридической помощи, что подтверждается результатами предыдущих исследований.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ

1. Доступность гарантированной государством юридической помощи

Индикатор 1. Нуждающиеся люди имеют доступ к первичной юридической помощи (консультационно-правовой помощи)

Контрольный показатель 1.1. В стране обеспечен широкий доступ нуждающихся лиц к первичной юридической помощи

Описание

Государствам следует обеспечивать, чтобы юридическая помощь предоставлялась лицам, проживающим *в сельских, отдаленных и экономически и социально неблагополучных районах, а также лицам, которые принадлежат к экономически и социально неблагополучным группам населения*[16]. Государствам следует признавать и поощрять *вклад ассоциаций юристов, университетов, гражданского общества и других групп* и учреждений в оказании юридической помощи[17].

При этом важно учитывать: 1) институционализацию системы первичной юридической помощи в городе и на селе; 2) создание механизма предоставления первичной юридической помощи общественными объединениями; 3) продвижение правовой культуры и доступа к информации юридического характера, сокращение правового нигилизма (включая кампании по правовому просвещению, проводимые в том числе с привлечением неправительственных организаций в рамках частное-государственного партнерства); 4) мониторинг предоставляемой первичной юридической помощи.

Статус в Кыргызстане и вызовы

ГГЮП — это юридическая помощь, оказываемая за счёт государства. Согласно пункту 4 статьи 61 Конституции КР: «*Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счёт государства*». В статье 19 Конституции КР говорится, что государство обеспечивает гарантии социальной защиты и поддержку социально незащищённых категорий граждан.

Консультационно-правовая, или первичная юридическая помощь, оказывается в виде консультаций и разъяснений по правовым вопросам. В соответствии со статьёй 11 части 1 Закона КР “О гарантированной государством юридической помощи” от 10 августа 2022 года №91 (далее — Закон о ГГЮП), субъектами, предоставляющими консультационно-правовую помощь, являются:

[16] Принцип 10 (33). Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[17] Принцип 14. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

1. государственные органы и подведомственные им учреждения;
2. органы местного самоуправления и подведомственные им учреждения;
3. подведомственное подразделение уполномоченного органа и его территориальные подразделения;
4. адвокаты, помощники адвокатов, коммерческие и некоммерческие организации, юридические клиники и параюристы.

Постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 14 августа 2024 года №468 было утверждено Положение о деятельности параюристов в Кыргызской Республике. Результаты мониторинга показали отсутствие механизма мониторинга и оценки первичной правовой помощи.[18]

Статья 12 Закона о ГГЮП регламентирует порядок предоставления первичной правовой помощи. На СЮП при Министерстве юстиции КР возложена функция координации оказания юридической помощи субъектами ГГЮП для создания единой практики оказания консультационно-правовой помощи (КПП).

Необходим мониторинг взаимодействия субъектов КПП[19] во исполнение постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики "Об утверждении Порядка взаимодействия субъектов системы гарантированной государством юридической помощи и Перечня документов, подтверждающих право лица на получение квалифицированной юридической помощи" от 4 мая 2023 года №241[20].

Согласно данным в разделе «Статистика» на сайте СЮП, в 2023 году консультационно-правовая помощь (КПП) была предоставлена в полном объёме 4 548 гражданам[21]. Онлайн-помощь была оказана 358 лицам.

Проведённый мониторинг первичной юридической помощи в г. Бишкек, Чуйской области, г. Ош и Ошской областях показал значительные успехи МЮ КР за последние годы. По данным ЦК ГГЮП, на сегодняшний день 41 офис ЦБЮП действует практически во всех районах[22].

Наблюдения исследования показывают, что в Джалал-Абадской области за отчётный период ЦБЮП не функционировали. Согласно информации с официального сайта, в области должны были действовать пять ЦБЮП. Согласно интерактивной карте поставщиков юридических услуг за 2024 год, представлена информация о 1 473 поставщиках юридических услуг по всей республике, включая государственные и общественные организации. По Джалал-Абадской области на карте указаны 205 субъектов, предоставляющих юридические услуги, однако только две организации обозначены как ЦБЮП.

[18]Программа Кабинета Министров Кыргызской Республики по развитию системы гарантированной государством юридической помощи Кыргызской Республики, утверждено постановлением Кабинета министров Кыргызской Республики от 25.03.2024 года №133

[19] См. пункт 2.2.1.1. в Программе Кабинета Министров Кыргызской Республики по развитию системы гарантированной государством юридической помощи Кыргызской Республики, утверждено постановлением Кабинета министров Кыргызской Республики от 25.03.2024 года №133.

[20]Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 4 мая 2023 года № 241 «Об утверждении Порядка взаимодействия субъектов системы гарантированной государством юридической помощи и Перечня документов, подтверждающих право лица на получение квалифицированной юридической помощи». URL: https://cbd.minjust.gov.kg/160146/edition/1255619/ru

[21] Из них 1878 человек получили помощь в рамках проекта «Автобус солидарности»; 2212 человек обратились на горячую линию; 100 человек получили помощь через адвокатов; 358 человек получили консультации через социальные сети. См. Раздел «Статистика». URL: https://uridikalyk-jardam.inform.kg/stats/

[22] Онлайн карта расположения ЦБЮП. URL: https://ukuk-jardam.gov.kg/ru#office-map

Согласно ответу №01-2/1208 от 12.04.2024 года заведующей сектором по Ошской области на запрос №12/ес от 01.04.2024 года о местонахождении ЦБЮП в Джалал-Абадской области, на её территории функционируют шесть ЦБЮП в городах Джалал-Абад, Базар-Коргон, Таш-Кумыр, Каракол, Кербен и Ала-Бука. Однако результаты проверок показали, что фактически ЦБЮП действуют только в пяти городах: Джалал-Абад, Базар-Коргон, Таш-Кумыр, Кербен и Ала-Бука.

Мониторинг показал, что МЮ КР проводит работу по обеспечению информационной доступности услуг ГГЮП для населения на национальном и местном уровнях. Но, несмотря на усилия МЮ КР, сохраняется проблема низкой информированности населения. Основные трудности включают:

- Отсутствие развернутой информации о местонахождении и графике работы адвокатов ГГЮП, включая контакты и адреса;
- Недостаточное распространение информации в отдалённых районах;
- Недостаток визуально доступных и понятных материалов, что часто вызывает вопросы у клиентов уже в процессе взаимодействия с адвокатами.

Согласно опросу, проведенному в рамках исследования среди населения Джалал-Абадской области, информация о ГГЮП недостаточна, большинство респондентов (72.8%) не знают, куда можно обратиться за бесплатной юридической помощью по уголовным делам. Всего в 4 из 92 учреждений ОГВ и ОМСУ имеются стенды с информацией о ГГЮП. В 13 зданиях суда по Джалал-Абадской области информационные стенды о ГГЮП отсутствуют.

Для выяснения, насколько респонденты информированы о возможности получения консультационно-правовой помощи, был проведён онлайн-опрос среди 304 респондентов с использованием Google Forms. Из них 210 человек были посетителями ЦБЮП (опрос проводился наблюдателями в 6 районах) показали, что примерно треть опрошенных регулярно слышат информацию о праве на бесплатную юридическую помощь от государства по уголовным (30%), гражданским (30,7%) и административным делам (20,7%). Около трети респондентов изредка слышат об этом праве: по уголовным (31,9%), гражданским (28,1%) и административным делам (33,1%). Тем не менее, значительная доля граждан либо редко, либо совсем не слышат о своём праве на бесплатную юридическую помощь, что указывает на неравномерное информирование населения.

Значительная часть населения местных сообществ не владеет информацией о действующем Законе КР о ГГЮП, а также о возможностях и порядке получения бесплатной консультационно-правовой помощи[23]. В местных сообществах практически отсутствует информация о поставщиках бесплатной правовой помощи[24]. Вопрос информирования граждан остаётся открытым: только в новостной рубрике официального сайта эксперты обнаружили информацию о возможности получения КПП[25]. На официальном сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики имеются социальные ролики об основных

[23] Отчёт “Мониторинг степени доступности и качества консультационно-правовой помощи в местных сообществах” Национальная сеть НКО за развитие системы ГГЮП 2022 году, стр. 19, 20
[24] Там же, стр.21
[25] См.: https://ukuk-jardam.gov.kg. Например, новость от 05 января 2024 “Тренинг для Студентов Северных Регионов в Бишкеке, от Ассоциации Юридических Клиник Кыргызстана”// https://ukuk-jardam.gov.kg/ru/news/143

правах человека и их защите, о повышении правовой культуры и грамотности населения страны[26].

Должностные лица ОГВ и ОМСУ, опрошенные в ходе анкетирования, в 76 случаях из 92 отметили, что знают, что такое ГГЮП, но большинство из них имеют лишь поверхностные знания. Многие упоминали, что знают о существовании юридической помощи, но не знакомы с деталями и процедурами её получения. В случаях, когда вопрос не входит в компетенцию должностных лиц ОГВ и ОМСУ, они чаще всего направляют обратившихся в милицию и органы соцзащиты.

Для получения информации от центральных и местных органов власти о предоставлении услуг первичной юридической помощи в отдельных районах (включая данные о численности населения, не охваченного такими услугами) по Джалал-Абадской области было направлено 37 запросов. Большинство ответов были даны устно непосредственно на месте, однако официальные письменные ответы о наличии услуг первичной юридической помощи предоставили только 11 центральных и местных органов власти.

Ранние источники указывают на отсутствие положительных изменений за последние 9 лет, так, согласно отчету НКО за 2015г., нуждающиеся люди в Кыргызской Республике сталкиваются с ограниченным доступом к первичной юридической помощи, в основном из-за недостаточного охвата системы бесплатной юридической помощи, особенно в удалённых и сельских районах[27]. Также наблюдается низкий уровень информированности населения и недостаточная активность адвокатов в системе ГГЮП, что затрудняет доступ к квалифицированной помощи[28]. Отсутствует методика предоставления КПП лицам с инвалидностью и другим социально уязвимым категориям населения — от момента обращения до оценки степени удовлетворённости предоставленными услугами.

Мониторинговые визиты в территориальные подразделения СЮП показали, что во всех регионах офисы координаторов расположены в удобных для посетителей местах. Однако:

1. существует проблема неравномерного территориального охвата (особенно в отдалённых и приграничных зонах);
2. недостаточное количество адвокатов ГГЮП в регионах;
3. ограниченная физическая доступность для уязвимых групп населения, особенно для лиц с инвалидностью.

По мнению адвокатов, причиной низкой территориальной доступности услуг ГГЮП является то, что адвокаты ГГЮП чаще работают в ЦБЮП. Также, по их мнению, эффективным решением было бы размещение адвокатов в зданиях судов.

Мониторинговые визиты также показали, что во всех регионах работа сотрудников и офисов СЮП организована должным образом и обеспечивает доступ населения к консультативной

[26] Не действующая ссылка: была информация о проведенной инфо кампании (http://minjust.gov.kg/ru/content/27) и под заголовком “Вы имеете право на бесплатную правовую помощь! Куда вы можете обратиться за бесплатной правовой консультацией?”.

[27] Отчет по проекту «Совершенствование механизмов реализации права граждан на ГГЮП». /2015г./ АНПО «Эдвокаси Центр по Правам Человека» URL: www.advocacy.kg/images/docs/Otchet_po_proectu_sovershenstvovanie_mexanizmov_realizasii_prava_grajdan_na_ggup_2015g.doc

[28] Отчет по проекту «Совершенствование механизмов реализации права граждан на ГГЮП». /2015г./ АНПО «Эдвокаси Центр по Правам Человека» URL: www.advocacy.kg/images/docs/Otchet_po_proectu_sovershenstvovanie_mexanizmov_realizasii_prava_grajdan_na_ggup_2015g.doc стр.24-25.

помощи. Вместе с тем, выявлена неравномерность распределения адвокатов по регионам (от 2,4% до 35%). Специализация адвокатов по отдельным направлениям права или специфическим областям уголовного производства может иметь как положительные, так и негативные последствия для граждан, нуждающихся в юридической помощи.

Мониторинговые визиты показали, что большинство ЦБЮП обеспечены минимальными условиями инфраструктуры. В 66,7% офисов есть базовая мебель (столы, стулья, места для ожидания, бланки). Перегородки для конфиденциальности присутствуют в 25% случаев, отдельные кабинеты — в 50% случаев, места ожидания — в 62,5%, стулья для ожидания — в 66,7%. В среднем количество посетителей в ЦБЮП варьируется от 30 до 80 человек в день, в зависимости от времени и дней недели (2). Женщин среди обратившихся чуть больше (54%). Из уязвимых групп в 2023 году обратились 57,7%: малоимущие — 6,5%, пенсионеры — 13,5%, безработные — 35%, несовершеннолетние — 0,3%, лица с инвалидностью — 2,4%, другие — 42,3%. Основные недостатки связаны с отсутствием частичного или полного обеспечения комфорта и конфиденциальности для посетителей.

Выводы

1. Национальное законодательство гарантирует гражданам, иностранным гражданам и лицам без гражданства право на получение консультационно-правовой (первичной) помощи со стороны государственных органов. Однако закон не обязывает адвокатов предоставлять консультационно-правовую помощь.

2. Офисы СЮП удобно расположены для посетителей, но наблюдается неравномерный территориальный охват, недостаток адвокатов ГГЮП в регионах и ограниченная физическая доступность для уязвимых групп, особенно для лиц с инвалидностью.

3. Информационная доступность о СЮП и адвокатах ГГЮП выше в городах, чем в отдалённых и приграничных районах, особенно в горных местностях, где она недостаточна. Это ограничивает доступ нуждающихся к первичной юридической помощи.

4. Развитие электронных сервисов или дистанционных методов для расширения охвата населения услугами юридической помощи находится на начальной стадии.

5. Несмотря на значительные изменения в законодательстве и практике предоставления первичной юридической помощи, её распространение в Джалал-Абадской области остаётся ограниченным. Информация об этой помощи по-прежнему недоступна широкой аудитории, а сама практика оказания помощи в ряде случаев отсутствует.

6. Отсутствие единой практики предоставления услуг, сложности в отслеживании процесса оказания помощи, отсутствие механизма обратной связи у различных субъектов ГГЮП, слабое взаимодействие между ними, а также частая сменяемость специалистов, оказывающих КПП, нарушают права получателей на первичную правовую помощь.

Рекомендации

1. Министерству юстиции (МЮ) КР рекомендуется: 1) рассмотреть возможность увеличения количества Центров бесплатной юридической помощи (ЦБЮП) в сельских и отдалённых регионах, регулярно обновляя данные на интерактивной карте и/или развивать различные дистанционные методы работы с помощью новых технологий для расширения охвата и доступности; 2) создать систему обратной связи для получателей юридической помощи, чтобы оценивать их удовлетворённость услугами; 3) урегулировать вопросы частного партнёрства в системе государственного заказа в сфере бесплатной правовой помощи, включая финансирование и организационную поддержку НКО.

2. ЦА СЮП необходимо: 1) внедрить единые стандарты предоставления первичной правовой помощи и наладить регулярный мониторинг её качества; 2) разработать и утвердить специальные методики оказания правовой помощи уязвимым группам, включая людей с ограниченными возможностями, с активным участием НКО; 3) обеспечить размещение информации о юридической помощи в лёгкой, актуальной, доступной и понятной форме. Использовать медиа, общественные места, помещения судов, правоохранительных органов, муниципальных учреждений и библиотек для максимального распространения информации о ГГЮП; 4) развивать электронные и дистанционные сервисы для предоставления юридической помощи, чтобы упростить доступ к консультациям и повысить их эффективность; 5) активно взаимодействовать с судами, правоохранительными органами и общественными центрами для распространения информации о ГГЮП и обеспечения её доступности для всех нуждающихся граждан. Поддерживать и развивать сотрудничество с неправительственными организациями и представителями гражданского общества, предоставляющими юридическую помощь и консультации.

3. Донорам и международным партнёрам важно оказывать проектную поддержку НКО, кризисным центрам и юридическим клиникам для предоставления бесплатной юридической помощи уязвимым группам населения.

Индикатор 2. Нуждающиеся люди имеют доступ к квалифицированной юридической помощи в сфере уголовного судопроизводства и по делам о правонарушениях

КП 2.1. Все задержанные имеют доступ к квалифицированным юридическим услугам (ранний доступ к юридической помощи)

Описание

В Основных принципах, касающихся роли юристов[29], в частности, в принципе 6, указывается, что во всех случаях, когда того требуют интересы правосудия, каждый человек, не имеющий юриста, имеет право на помощь юриста, чей опыт и компетентность соответствуют характеру правонарушения. Такая помощь должна быть предоставлена бесплатно, если у лица отсутствуют достаточные средства для оплаты услуг юриста, с целью обеспечения эффективной юридической помощи.

Государствам следует обеспечивать, чтобы любое лицо, задержанное, арестованное, подозреваемое или привлекаемое к ответственности в связи с совершением уголовного преступления, *наказуемого лишением свободы* или смертной казнью, имело право на получение юридической помощи *на всех этапах уголовного производства*[30]. Государства должны обеспечить, чтобы подозреваемые или обвиняемые имели право на доступ к адвокату без неоправданной задержки[31].

[29] Восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 года: доклад, подготовленный Секретариатом (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.91.IV.2), глава I, раздел B.3.

[30] Принцип 7. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[31] Пункт 19. DIRECTIVE 2013/48/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty [ДИРЕКТИВА 2013/48/ЕС ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА от 22 октября 2013 г. о

Статус в Кыргызстане и вызовы

Конституция КР закрепляет, что каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи (КЮП), и в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счёт государства (ч. 4 ст. 61). С момента задержания лицу обеспечивается безопасность, предоставляется возможность защищать себя лично и пользоваться квалифицированной юридической помощью адвоката (ч. 5 ст. 59).

Данное конституционное положение более подробно раскрывается в Законе о ГГЮП: «*Квалифицированная юридическая помощь по уголовному делу без учёта дохода предоставляется: - лицам в случаях задержания; - подозреваемым, обвиняемым, осуждённым, оправданным в совершении особо тяжких преступлений*» (ч. 4 ст. 13).

Также Закон закрепляет право получения КЮП по делам о правонарушениях, которая предоставляется гражданам КР, иностранным гражданам, лицам без гражданства и беженцам. Без учёта дохода квалифицированная юридическая помощь предоставляется лицам в случаях задержания (ч. 4 ст. 13–1). Законом предъявляются требования к качеству оказания квалифицированной юридической помощи по уголовным делам (ст. 19).

Мониторинг показал, что государство обеспечивает право на адвоката через доступ задержанных к КЮП в сфере уголовного судопроизводства и по делам о правонарушениях, включая «ранний доступ». Также гарантируется право на бесплатную юридическую помощь, что обеспечивает защиту прав задержанных.

По оценке эффективности раннего доступа юридической помощи, для задержанных и обвиняемых, 2% опрошенных адвокатов считают, что её эффективность не обеспечивается. По мнению судей, ранний доступ к КЮП работает достаточно эффективно. Однако отмечены частые случаи, когда следователи предпочитают работать с адвокатами, имеющими опыт сопровождения задержаний, или с теми, кто готов прийти в любое время суток. Это связано с тем, что большинство адвокатов вступают в дела на стадии следствия, а затем их количество резко уменьшается на стадии суда.

Следователи отмечают, что согласно УПК, адвокат должен быть предоставлен сразу после задержания, и это требование они всегда соблюдают. Однако из-за высокой занятости и требований к оформлению процессуальных документов при задержании следователи не всегда могут ждать дежурного адвоката. В таких случаях они чаще работают с опытными адвокатами ГГЮП, игнорируя график дежурств. Это приводит к неравномерному распределению дел между адвокатами, что может ставить под сомнение объективность и равный доступ к юридической помощи.

По оценке эффективности системы предоставления КЮП, 30% опрошенных адвокатов считают её частично эффективной, а 2% — неэффективной. При этом некоторое количество респондентов затруднились ответить, что может указывать на проблемы в системе, требующие дополнительного изучения и улучшения.

Практически все респонденты из числа адвокатов, следователей и клиентов подтвердили, что право обвиняемого на конфиденциальные встречи с адвокатом для подготовки защиты без вмешательства третьих лиц реализуется в полной мере. Судьи отметили, что судебные процессы часто откладываются из-за неподготовленности адвокатов ГГЮП, что затягивает

праве на доступ к адвокату в уголовном процессе и в европейском производстве по ордеру на арест, а также о праве на информирование третьей стороны о лишении свободы и общаться с третьими лицами и с консульскими властями, находясь в заключении]

сроки разбирательств. Однако это связано, скорее, с нагрузкой и уровнем ответственности адвокатов, а не с нехваткой времени на подготовку защиты.

Ранние источники указывают на отсутствие положительных изменений за последние 9 лет, так, согласно отчету НКО за 2015г., не все задержанные имеют своевременный доступ к квалифицированным юридическим услугам на ранних стадиях[32]. Существующая система гарантированной бесплатной юридической помощи (ГГЮП) не обеспечивает оперативный и эффективный доступ к адвокатам для всех задержанных, особенно в отдалённых районах [33]. Нехватка адвокатов и недостаточная инфраструктура создают трудности для получения помощи в течение первых 48 часов после задержания[34].

Выводы

1. Правовой анализ показал, что национальное законодательство предоставляет всем задержанным ранний доступ к юридической помощи (КЮП), обеспечивая предоставление адвоката ГГЮП каждому задержанному по уголовным делам и делам о правонарушениях с ранних стадий процесса. Однако, по сравнению с международными стандартами, национальное законодательство не гарантирует каждому лицу, задержанному, арестованному, подозреваемому или привлекаемому к ответственности за уголовное преступление, наказуемое лишением свободы или смертной казнью, право на получение юридической помощи на всех этапах уголовного процесса.
2. Согласно Закону о ГГЮП, квалифицированная юридическая помощь без учёта дохода предоставляется только подозреваемым и обвиняемым в совершении особо тяжких преступлений. При этом лишение свободы по Уголовному кодексу предусмотрено также за тяжкие и менее тяжкие преступления. Таким образом, в этой части национальное законодательство не соответствует международным стандартам.
3. Мониторинг показал, что следователи часто привлекают адвокатов ГГЮП, не учитывая дежурные графики, что связано с установленными законом ограничениями сроков предоставления защиты. Это приводит к перегрузке отдельных адвокатов и вызывает проблемы в распределении нагрузки.
4. Респонденты из числа получателей квалифицированной юридической помощи выражали претензии к качеству предоставляемых услуг.

Рекомендации

1. ЦА СЮП для повышения эффективности работы адвокатов следует усилить контроль над соблюдением графиков дежурств и внедрить систему, обеспечивающую соблюдение очередности адвокатов ГГЮП.
2. ЦА СЮП и Адвокатуре 1) Важно разработать стандарты качества для предоставления юридической помощи адвокатами ГГЮП и проводить регулярный мониторинг и оценку их работы. 2) Следует обеспечить сбалансированное распределение нагрузки на адвокатов ГГЮП.
3. Адвокатуре важно усилить работу с адвокатами по вопросам активного применения права на конфиденциальные встречи для подготовки защиты.

[32] Отчет по проекту «Совершенствование механизмов реализации права граждан на ГГЮП». /2015г./ АНПО «Эдвокаси Центр по Правам Человека» URL: www.advocacy.kg/images/docs/Otchet_po_proectu_sovershenstvovanie_mexanizmov_realizasii_prava_grajdan_na_ggup_2015g.doc (стр. 25).
[33] Там же.
[34] Там же.

4. Органам прокуратуры необходимо усилить надзор за строгим и неукоснительным соблюдением норм УПК КР об обязательном участии адвокатов ГГЮП, а также за присутствием представителей органов социальной защиты при допросах несовершеннолетних.

5. ЖК КР рекомендуется внести поправки в законодательство о ГГЮП, обеспечив его соответствие международным стандартам, включая Принципы и руководящие положения ООН по доступу к юридической помощи в системах уголовного правосудия (A/RES/67/187), в частности руководящее положение 11 (общенациональная система юридической помощи) и руководящее положение 12 (финансирование общенациональной системы юридической помощи). Эти изменения должны гарантировать, что юридическая помощь предоставляется не только подозреваемым и обвиняемым в особо тяжких преступлениях, но и в случаях тяжких и менее тяжких преступлений, за которые предусмотрено лишение свободы, обеспечивая соблюдение международных стандартов и защиту прав уязвимых категорий граждан.[35]

КП 2.2. Во всех случаях, когда участие адвоката является обязательным, подозреваемые, обвиняемые пользуются юридическими услугами частного или гарантированного государством адвоката

Описание

Международный пакт о гражданских и политических правах[36], статья 14, гласит, что *каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право* быть судимым в его присутствии и *защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника и/или назначенного ему защитника, когда интересы правосудия того требуют*, на основе справедливого и публичного разбирательства дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Государствам следует обеспечивать принятие особых мер в *интересах детей* для содействия получению ими эффективного доступа к правосудию и для недопущения их социального осуждения и других негативных последствий в результате их участия в уголовном процессе. С практической точки зрения, очень важно иметь функциональный *механизм доступа к базам данных для проверки уровня доходов* лиц, обращающихся за юридической помощью, гарантируемой государством.

Статус в Кыргызстане и вызовы

В Законе Кыргызской Республики «Об Адвокатуре и адвокатской деятельности»[37] (далее Закон КР об Адвокатуре) адвокатская деятельность рассматривается как обязательный элемент основополагающего принципа обеспечения каждому человеку доступа к справедливому правосудию.

[35] Такие стандарты для примера предусматриваются в следующих документах Европейского Союза: 1) Резолюция Совета ЕС от 30 ноября 2009 года о Дорожной карте по укреплению процессуальных прав подозреваемых и обвиняемых в уголовных производствах (2009/C 295/01); 2) Директива 2013/48/EU о праве на доступ к адвокату в уголовном процессе и при исполнении европейского ордера на арест; 3) Рекомендация Европейской комиссии от 27 ноября 2013 года о праве подозреваемых и обвиняемых на получение юридической помощи (OJ 013 C 378.68); 4) Директива (ЕС) 2016/1919 о предварительной юридической помощи для подозреваемых или обвиняемых лиц, лишенных свободы; 5) Директива (ЕС) 2016/800 о процессуальных гарантиях для детей, являющихся подозреваемыми или обвиняемыми в уголовных процессах; 6) Рамочное решение 2001/220/JHA, 7) Директива 2004/80/EC, Директива 2012/29/EU и Директива 2011/36/EU о защите прав жертв преступлений, компенсации пострадавшим и противодействии торговле людьми.

[36] См. резолюцию 2200 A (XXI).

[37] от 14 июля 2014 года № 135. URL: https://cbd.minjust.gov.kg/4-5122/edition/1290068/ru

В Законе КР о ГГЮП чётко выделены критерии лица, имеющего право на получение квалифицированной юридической помощи (КЮП) по уголовным делам и делам о правонарушениях[38]. КЮП предоставляется гражданам, иностранным гражданам, лицам без гражданства и беженцам. Без учёта дохода КЮП предоставляется подозреваемому, обвиняемому, осуждённому, оправданному, потерпевшему[39], свидетелю в возрасте до 18 лет[40]. Также помощь без учёта дохода предоставляется 14 категориям лиц, включая: задержанных[41]; подозреваемых, обвиняемых[42]; осуждённых, оправданных[43] в совершении особо тяжких преступлений[44]; инвалидов I и II группы; детей[45]; пострадавших от семейного насилия; жертв торговли людьми[46].

В производстве по делу о применении принудительных мер медицинского характера участие адвоката является обязательным[47]. Если участие избранного адвоката невозможно, следователь, прокурор или суд обеспечивают предоставление гарантированной государством юридической помощи[48].

В случае неявки адвоката без уважительных причин более трёх раз по одному и тому же делу в течение судебного разбирательства суд вправе заменить его и предоставить обвиняемому адвоката через государственный реестр адвокатов ГГЮП[49].

Стандарты качества работы адвокатов ГГЮП[50] включают пять ключевых критериев: минимальные требования к действиям адвоката при задержании подозреваемого, на стадии следствия, в суде, при исполнении приговора, а также требования к адвокатам, специализирующимся по вопросам юстиции для детей.

В редакции Закона КР о ГГЮП от 27 февраля 2024 года добавлена статья 13-1, регламентирующая право на получение КЮП по делам о правонарушениях. Согласно этой норме, без учёта дохода КЮП предоставляется в случаях задержания. С учётом дохода помощь предоставляется подозреваемым в совершении правонарушения, за которое предусмотрен арест.

[38] Статья 13, статья 13–1 Закона КР о ГГЮП; часть 4 статьи 20 УПК КР; части 4 и 5 статьи 50 УПК КР

[39] Часть 7 пункт 4 статьи 40 УПК КР

[40] Часть 2 статьи 13 Закона КР о ГГЮП.

[41] Часть 1 статьи 97 УПК КР: Подозреваемому в момент фактического задержания должно быть разъяснено право иметь адвоката; часть 1 статьи 103 УПК КР: При допросе задержанного подозреваемого присутствие адвоката обязательно; часть 2 статьи 101: Общение сотрудников с задержанными подозреваемыми допускается с разрешения следователи и только в присутствии адвоката; пункт 6 части 1 статьи 44 УПК КР: подозреваемый имеет право иметь адвоката с момента первого допроса, а при задержании - с момента фактического задержания, а в случае отсутствия выбранного адвоката - на гарантированную государством юридическую помощь

[42] Часть 8 статьи 243 УПК КР

[43] Пункт 5 части 7 статьи 46 УПК КР

[44] Пункт 5 части 1 статьи 51 УПК КР: Участие адвоката в уголовном судопроизводстве обязательно, если лицо подозревается или обвиняется в совершении особо тяжкого преступления.

[45] Пункт 4 части 1 статьи 51 УПК КР: Участие адвоката в уголовном судопроизводстве обязательно, если подозреваемый, обвиняемый не достиг совершеннолетия; часть 2 статьи 463 УПК КР: если нет адвоката, то следователь, прокурор, суд должны предоставить гарантированную государством юридическую помощь.

[46] Часть 3 статьи 13 Закона КР о ГГЮП.

[47] Пункт 14 части 4 статьи 13 Закона КР о ГГЮП; часть 1 статьи 486 УПК КР

[48] Часть 3 статьи 486 УПК КР; пункт 12 части 1 статьи 37 УПК КР

[49] Пункт 14 части 4 статьи 13 Закона о ГГЮП и часть 2 статьи 297 УПК КР

[50] Утверждено решением Совета адвокатов Адвокатуры КР от 19.10.2017г. № 19

Согласно статье 23 Закона о ГГЮП, лицо, которое задержано[51], подозревается или обвиняется[52] в совершении уголовного преступления или правонарушения, должно быть незамедлительно проинформировано о праве на гарантированную государством юридическую помощь, порядке её получения и последствиях отказа от данного права.

Несмотря на законодательные гарантии, доступ к КЮП в Кыргызстане остаётся ограниченным, особенно для уязвимых групп населения. Доклады Омбудсмена[53] и Национального центра по предупреждению пыток[54] показывают, что задержанные часто не получают своевременной и качественной помощи, особенно на ранних стадиях уголовного процесса и в отдалённых районах.

В уголовных делах участие адвоката обязательно на всех этапах процесса. По мнению 81% опрошенных адвокатов, 76% следователей и 87% судей, это требование выполняется. Однако в 35,7% случаев подозреваемые/обвиняемые отказываются от услуг адвокатов ГГЮП. Основные причины: личные предпочтения (35,7%), ограничения в праве на получение БЮП от государства (21,4%), проблемы в работе следователей и адвокатов, включая халатность и процедурные ошибки (7,1%).

Некоторые адвокаты ГГЮП неохотно соглашаются работать, особенно ночью, и при гарантии оплаты предпочитают предоставлять ордер частного адвоката. Это связано с низкой оплатой их услуг в системе ГГЮП.

Судьи отмечают, что на стадии следствия в большинстве дел участвуют адвокаты ГГЮП (70–80%), но на судебной стадии их часто заменяют на частных адвокатов из-за недовольства качеством предоставляемых услуг.

Мониторинговой командой были направлены запросы в СЮП для получения данных о доступности КЮП в уголовном судопроизводстве и по делам о правонарушениях в различных районах[55].

Запрос на предоставление информации из статистических данных о количестве подозреваемых, подсудимых и потерпевших, представленных и не представленных адвокатами ГГЮП в уголовных процессах, а также лиц, получающих такую помощь по гражданским делам за последние 3 года по Жалал-Абадской области был направлен в Жалал-Абадскую областную прокуратуру и Жалал-Абадский областной суд. Жалал-Абадская областная прокуратура устно ответила, что такие данные у них отсутствуют. Жалал-Абадский областной суд 13.11.2024 года в ответе[56] указывает, что для получения статистических данных об участии адвоката ГГЮП в уголовных процессах необходимо обратиться к координатору уполномоченного должностного лица подведомственного подразделения уполномоченного органа для получения информации из статистических данных.

Проблемы с качеством предоставляемой юридической помощи: в ходе беседы и заполнения анкет с лицами, содержащимися в СИЗО №53 СИН при Министерстве юстиции КР, выявлены многочисленные жалобы на качество помощи адвокатов, назначенных по линии ГГЮП.

[51] Часть 1 статьи 97 УПК КР.
[52] Часть 8 статьи 243 УПК КР.
[53] Доклады Омбудсмена за 2017, стр. 92; доклад за 2012, стр. 131, доклад за 2016 стр. 138, доклад за 2018, стр. 164. URL: www.ombudsman.kg/ru/document-category/ezhegodnye-doklady
[54] Доклад НЦПП за 2014 год, стр. 12; доклад НЦПП за 2014 год, стр. 35-36; доклад НЦПП за 2015 год, стр. 41; доклад НЦПП за 2022 год, стр. 29-30. URL: www.npm.kg/ru/ezhegodnye-doklady-ntspp-kr/
[55] ОПЗО «Справедливость» исх. №16 от 20 мая 2024 года.
[56] ОПЗО «Справедливость» вх. №85 от 13 ноября 2024 года.

Выяснилось, что следователи часто нарушают нормы Закона о ГГЮП[57]. Большинство опрошенных лиц, содержащихся под стражей, заявили о недобросовестности адвокатов, в частности, им не разъясняются их права, адвокаты не заинтересованы в защите прав и интересов обвиняемых, не обсуждают позицию защиты со своими клиентами, не подают ходатайства об изменении меры пресечения, а также не обжалуют избранную для них меру пресечения в виде заключения под стражей. Некоторые из содержащихся заявили, что адвокаты ГГЮП требовали оплатить их услуги. Однако все они не обращались с жалобами на действия или бездействие адвокатов, так как не знали, в какой орган подавать жалобу. Сотрудник СИЗО №53 сообщил, что ни разу не видел, как адвокаты, состоящие в реестре ГГЮП, заходили на свидания со своими подзащитными.

Выводы

1. В Кыргызстане, несмотря на наличие законодательных гарантий, доступ к квалифицированной юридической помощи остаётся ограниченным, особенно для уязвимых групп населения, таких как женщины, дети и задержанные лица. Проблемы особенно заметны на ранних стадиях уголовного процесса и в отдалённых районах. Существующие системы ГГЮП и СЮП не всегда обеспечивают надлежащее качество и оперативность юридической помощи. Недостаточная координация между государственными органами, местными властями и СЮП приводит к нехватке информации о процедуре получения бесплатной юридической помощи, а взаимодействие между местными властями и СЮП зачастую носит формальный характер. В отдалённых регионах адвокатам не хватает необходимой инфраструктуры для эффективного выполнения своих обязанностей, что негативно влияет на доступность и качество юридической помощи. Также существует проблема соблюдения требований закона при назначении адвокатов, когда следователи часто привлекают «своих» адвокатов, что ограничивает права подозреваемых и обвиняемых на качественную защиту, особенно в случаях назначения адвокатов без согласования с координаторами СЮП.

2. Нормы законодательства, требующие обязательного наличия личного письменного заявления обвиняемого для получения адвоката ГГЮП, создают на практике правовую коллизию. Необходимо законодательно урегулировать эту коллизию, чтобы обеспечить соответствие процедур закону и принципам справедливости и состязательности.

3. В части наличия функционального механизма доступа к базам данных для проверки уровня доходов лиц, обращающихся за юридической помощью, гарантируемой государством, национальное законодательство не в полной мере соответствует международным требованиям. Исходя из положений законодательства, для подтверждения права лица на получение квалифицированной юридической помощи координатор СЮП должен направить запросы в органы социального фонда, налоговые органы, другие организации и учреждения для подтверждения уровня дохода заявителя и/или получателя. Таким образом, в настоящее время у СЮП нет доступа к базам данных, доступ к которым позволил бы сократить время предоставления услуги и обеспечить назначение адвоката в кратчайшие сроки.

[57] Согласно закону, следователь обязан назначить адвоката из реестра ГГЮП, который находится на дежурстве. Однако, на практике следователи часто вызывают "своих" адвокатов, которые не числятся в реестре ГГЮП и с которыми у них установились удобные рабочие отношения. Адвокат, назначенный из системы ГГЮП, должен быть утверждён координатором СЮП, и ему должен быть выдан ордер на участие в деле. Однако в ряде случаев назначенные адвокаты не имеют необходимых документов, что указывает на нарушение. В результате обвиняемые часто отказываются от помощи таких адвокатов – из отчёта экспертов Апрель 2024 Б.Э.

4. Мониторинг выявил ряд серьёзных проблем в предоставлении юридической помощи адвокатами ГГЮП: (1) наблюдается недостаточная доступность адвокатов с момента задержания или предъявления обвинения, что существенно ограничивает права обвиняемых на получение КЮП в критические моменты; (2) негативная практика подписания процессуальных документов «задним числом» нарушает процедурный порядок и может повлиять на законность процессуальных действий; (3) действующая методика определения доходов граждан для установления их платежеспособности и права на бесплатную юридическую помощь требует пересмотра и обновления; (4) обеспечение справедливого и эффективного механизма определения нуждающихся в помощи граждан должно быть приоритетом, чтобы гарантировать доступность юридической помощи тем, кто действительно в ней нуждается; (5) случаи чрезмерных задержек судебных процессов из-за безответственного отношения адвокатов ГГЮП оказывают серьёзное отрицательное влияние на эффективность и справедливость юридической системы.

Рекомендации

1. МВД КР важно: 1) принять меры для прекращения следователями негативной практики приглашения адвокатов ГГЮП по своему усмотрению в нарушение Графика дежурств адвокатов ГГЮП; 2) ввести систему электронного реестра для назначения адвокатов, чтобы сделать процесс более прозрачным и минимизировать влияние личных предпочтений следователей или в конечном итоге исключить.

2. Верховному суду КР рекомендуется провести обзор категории дел, связанных с привлечением адвокатов ГГЮП при рассмотрении судом меры пресечения и замены пробационного надзора на лишение свободы, для формирования в стране единой судебной правоприменительной практики и обеспечения реализации принципов справедливости, равенства всех перед законом и состязательности сторон.

3. Кабинету министров КР, Жогорку Кенешу КР необходимо устранить коллизию с законодательством о ГГЮП, особенно в случае заочного рассмотрения дела, предусмотреть в законе норму, закрепляющую возможность предоставления адвоката ГГЮП при наличии Постановления суда без отобрания личного письменного заявления от обвиняемого.

4. ЦА СЮП для привлечения адвокатов ГГЮП к работе в удалённых горных и приграничных районах следует рассмотреть более стимулирующую тарификацию или компенсационные и мотивационные меры, чтобы обеспечить широкий доступ нуждающихся лиц к квалифицированной юридической помощи. Необходимо разработать механизм обеспечения доступности юридической помощи, адвокатов или механизмы аутсорсинга адвокатов для нужд юридической помощи.

5. ЦА СЮП и Адвокатуре КР рекомендуется: 1) разработать и внедрить механизм мониторинга качества работы адвокатов, назначенных через ГГЮП, с регулярными отчетами; 2) ввести обязательное обучение адвокатов, включённых в реестр ГГЮП, с упором на соблюдение этических стандартов и повышение профессиональных навыков; 3) при выявлении случаев подписания процессуальных документов “задним числом” адвокатами ГГЮП, в частности, в уголовном судопроизводстве не ограничиваться привлечением таких адвокатов к установленной законом ответственности, но и вносить представления в соответствующие правоохранительные органы о привлечении к ответственности следователей, допустивших такие процессуальные нарушения; 4) наладить работу механизма, обеспечивающего соблюдение графика адвокатами юридической помощи, а также принятия коллегией адвокатов соответствующих мер по борьбе с явлением «карманных адвокатов».

Индикатор 3. Жертвы имеют доступ к квалифицированной юридической помощи
КП 3.1. Жертвы правонарушений/преступлений (потерпевшие) получают юридическую помощь в случае, если им нужна юридическая поддержка

Описание

Без ущерба для прав обвиняемых и без их нарушения, *государствам следует оказывать, когда это необходимо, юридическую помощь потерпевшим в результате преступлений*[58] */ где они имеют статус участников уголовного производства*[59].

Государствам следует принимать, в соответствующих случаях, надлежащие меры для обеспечения того, чтобы *потерпевшим в результате преступлений предоставлялись необходимые консультации, помощь*, уход, средства и поддержка на протяжении всего процесса уголовного производства таким образом, чтобы не допустить повторную виктимизацию и вторичную виктимизацию[60].

Дети-жертвы должны получать, когда это необходимо, юридическую помощь в соответствии с Руководящими принципами, касающимися правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений[61].

Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия[62] предусматривают: «*Принцип 4. Предоставление юридической помощи потерпевшим в результате преступлений. 1. Без ущерба для прав обвиняемых и без их нарушения государствам следует оказывать, когда это необходимо, юридическую помощь потерпевшим в результате преступлений. …Принцип 10. Равенство в доступе к юридической помощи …32. Следует принять специальные меры для обеспечения реального доступа к юридической помощи … детям …. Такие меры должны учитывать особые потребности этих групп, включая гендерные и возрастные аспекты. …Принцип 11. Юридическая помощь, направленная на наилучшее обеспечение интересов ребенка. 1. Во всех решениях, касающихся предоставления юридической помощи детям, основным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка. 2. Юридическая помощь, оказываемая детям, должна быть приоритетным направлением, наилучшим образом обеспечивать интересы ребенка и должна быть доступной, учитывать возраст детей,*

[58] Принцип 4. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[59] Статья 13. DIRECTIVE 2012/29/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA [ДИРЕКТИВА 2012/29/ЕС ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА от 25 октября 2012 г., устанавливающая минимальные стандарты в отношении прав, поддержки и защиты жертв преступлений и заменяющая Рамочное решение Совета 2001/220/ПВД]

[60] Руководящее положение 7. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[61] Резолюция 2005/20 Экономического и Социального Совета.

[62] Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458)]. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

носить междисциплинарный и эффективный характер и отвечать конкретным юридическим и социальным потребностям детей.»

Государствам следует принимать эффективные и надлежащие меры для обеспечения права *женщин* на получение доступа к юридической помощи, в том числе путем принятия активных мер для обеспечения того, чтобы, когда это возможно, подсудимых, обвиняемых и потерпевших, являющихся женщинами, могли *представлять женщины-адвокаты*; предоставления юридической помощи, консультаций и судебной поддержки на протяжении всего судебного разбирательства женщинам, ставшим жертвами насилия, с тем чтобы обеспечить доступ к правосудию и не допустить вторичной виктимизации, а также других подобных услуг, которые могут включать в себя перевод юридических документов, если поступает просьба об этом или возникает необходимость в этом[63].

Статус в Кыргызстане и вызовы

Существующие законы КР предоставляют правовые основания для оказания юридической помощи потерпевшим и пострадавшим, но процедурные сложности, особенно в признании статуса потерпевшего, могут затруднять своевременное предоставление помощи. В соответствии с *УПК КР*, понятия “жертва” или “жертвы” не существует. В кодексе используются термины "потерпевший от преступления" (статья 10) и "ребенок-потерпевший" (статья 5, пункт 16). Согласно статье 40 УПК, потерпевшим является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, моральный вред и/или материальный ущерб. Различия между жертвой и потерпевшим заключаются в части 2 статьи 40 УПК, согласно которой права и обязанности потерпевшего возникают у физического или юридического лица только *с момента вынесения постановления о признании* его потерпевшим. Признать лицо потерпевшим может лишь следователь или суд (статья 37, часть 1, пункт 14 УПК).

Например, жертва семейного насилия не может быть признана потерпевшей до возбуждения уголовного дела — это отдельная процедура. Лишь после возбуждения дела она может быть признана потерпевшей, что требует проведения следственных действий. На практике до признания потерпевшим необходимо установить время и место преступления, а также причинённый вред. Координаторы СЮП требуют постановления следователя о признании статуса потерпевшего, что подчёркивает важность первичной юридической помощи для сопровождения заявителя в ОВД, отслеживания момента возбуждения уголовного дела и подачи ходатайства о признании потерпевшей.

Согласно *Кодексу о правонарушениях* Кыргызской Республики, отсутствуют понятия "жертва" и "потерпевший", но есть термин "пострадавший". Пострадавший — это лицо, которому правонарушением причинен вред[64]. В отличие от УПК, признание статуса пострадавшего не требует формальных процедур. Любое лицо, которому правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред, автоматически считается пострадавшим[65].

[63] Руководящее положение 9. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[64] Пункт 2 части 1 статьи 497 Кодекса Кыргызской Республики о правонарушениях. URL: cbd.minjust.gov.kg/112306/edition/14341/ru

[65] Статья 501 Кодекса Кыргызской Республики о правонарушениях. URL: cbd.minjust.gov.kg/112306/edition/14341/ru

Квалифицированная юридическая помощь по Закону КР о ГГЮП предоставляется потерпевшим в уголовных делах. Для этого требуется постановление следователя или суда о признании лица потерпевшим при условии, что его доход ниже 152 040 сомов в год[66]. Без учёта дохода квалифицированная помощь предоставляется пострадавшим от семейного насилия[67] а также жертвам торговли людьми[68]. В обоих случаях требуется процессуальный акт, подтверждающий статус жертвы.

Согласно *Перечню документов*[69], для получения квалифицированной юридической помощи необходимо наличие процессуального акта, подтверждающего статус жертвы семейного насилия. Это также актуально для гражданских[70] и административных дел[71].

В Законе КР "*Об охране и защите от семейного насилия*"[72], термин "жертва" относится к членам семьи или лицам, приравненным к ним, которые пострадали от семейного насилия, а также к детям и лицам с ограниченными возможностями здоровья, ставшим свидетелями насилия. Этот закон устанавливает правозащитный подход к оказанию помощи, включая право на консультационно-правовую и квалифицированную юридическую помощь в соответствии с законодательством[73].

Таким образом, в законодательстве КР чётко различаются термины "потерпевший" и "пострадавший", а также условия для предоставления юридической помощи. Проблемой остаётся процедура признания статуса потерпевшего, что может затруднить доступ к юридической помощи на ранних стадиях обращения.

По уголовным делам право на получение гарантированной государством бесплатной квалифицированной юридической помощи имеют право *дети* в любом процессуальном статусе (п.6, ч.4, ст.13 Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи»[74]).

В соответствии с предоставленной информацией СЮП[75] за 2022–2023 годы, только по гражданским делам количество лиц, получивших КЮП, составило 442 человека, а по административным делам — 28 человек. Без учёта доходов помощь была предоставлена двум лицам. Однако информации о количестве потерпевших от преступлений получить не удалось.

Судья обязан проводить мероприятия в отношении детей в рамках уголовного судопроизводства в специально оборудованных залах в соответствии со стандартом, определяемым законодательством Кыргызской Республики. Размещение ребенка в комнате ожидания в здании суда является обязательным.

По мнению большинства респондентов из числа судей, следователей и адвокатов считают, что жертвы правонарушений/преступлений (потерпевшие) не всегда используют свое право на адвоката. Жертвы в своих интервью отметили, что в большинстве случаев следователи и

[66] Часть 3 статьи 13 Закона КР о ГГЮП
[67] Пункт 7 части 4 статьи 13 Закона КР о ГГЮП
[68] Пункт 12 части 4 статьи 13 Закона КР о ГГЮП
[69] Перечень документов, подтверждающих право лица на получение квалифицированной юридической помощи, утверждено постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 4 мая 2023 года № 241
[70] Пункт 8 части 4 статьи 14 Закона КР о ГГЮП
[71] Пункт 8 части 4 статьи 15 Закона КР о ГГЮП
[72] Пункт 4 статьи 1 Закона Кыргызской Республики "Об охране и защите от семейного насилия" от 27 апреля 2017 года №63. URL: cbd.minjust.gov.kg/111570/edition/14086/ru
[73] Пункт 1-1 статьи 4 Закона КР "Об охране и защите от семейного насилия"
[74] Закон Кыргызской Республики О гарантированной государством юридической помощи от 10 августа 2022 года № 91. URL: https://cbd.minjust.gov.kg/112412/edition/3556/ru
[75] СЮП исх. №01-4/534 от 29.04.2024, ОПЗО "Справедливость" вх. №38 от 07.06.2024

прокуроры в процессе принимают их сторону и адвокат им, по сути, не нужен. Особенно это видно по делам жертв семейного насилия (включая потенциальных жертв). Опрос показал, что 52% адвокатов ГГЮП считают, что адвокаты ГГЮП не принимают участие в защите прав потерпевших.

Интервью показали, что потерпевшие часто сами не обращаются к адвокатам ГГЮП, и в случае необходимости защиты, предпочитают заключать договоры с частными адвокатами. Это связано с ожиданием более высокого уровня профессионализма и индивидуального подхода со стороны частных адвокатов. По мнению следователей, низкое доверие населения к адвокатам ГГЮП связано с предположением, что бесплатные услуги не обеспечивают должного уровня защиты или энтузиазма со стороны адвокатов. Это приводит к тому, что потерпевшие предпочитают обращаться к услугам частных адвокатов, у которых завышенные ожидания относительно высокого качества и эффективности защиты.

Жертвы недостаточно информированы о своем праве на доступ к первичной и квалифицированной правовой помощи. Среди жертв (в том числе потенциальных) информация о СЮП в основном распространяется через знакомых, которые уже воспользовались услугами этих служб. В СЮП координаторы после предоставления жертвам и/или их представителям первичной консультации перенаправляются к адвокатам ГГЮП, в юридические клиники, кризисные центры или НКО. И жертва самостоятельно выбирает, к кому из провайдеров ей обратиться для дальнейшего решения своих правовых проблем.

В открытых источниках имеется информация о вопросах, связанных с домашним насилием в рамках первичной правовой помощи. Согласно данным за 2023–2024 годы, из всех обращений 98 касались домашнего насилия[76]. Информации о наличии услуг КЮП для потерпевших в открытом доступе нет.

Вместе с тем, в ежегодных докладах Омбудсмена[77] указывается, что жертвы, включая женщин, пострадавших от насилия, имеют доступ к КЮП, однако этот доступ не всегда своевременен и эффективен. В некоторых случаях жертвы сталкиваются с трудностями в получении помощи из-за недостаточной информированности о своих правах, социального давления или нехватки квалифицированных адвокатов. Несмотря на заключение меморандумов о сотрудничестве для оказания юридической помощи жертвам насилия, качество предоставляемых услуг остаётся под вопросом, а жертвы часто не доверяют системе.

Ранние источники указывают на отсутствие положительных изменений за последние 9 лет, так, согласно отчету НКО за 2015г. [78], жертвы не всегда имеют доступ к квалифицированной юридической помощи. Система бесплатной юридической помощи в Кыргызстане в основном охватывает уголовные дела, но не распространяется на гражданские, административные и трудовые дела, что ограничивает доступ жертв к необходимой поддержке, особенно в отдалённых регионах.

Ответы за запросы в городские и районные управления труда, социального обеспечения и миграции для изучения вопроса о количестве перенаправленных граждан в ГГЮП показали

[76] См.: uridikalyk-jardam.inform.kg

[77] Доклад Омбудсмена за 2019 стр. 93-94; доклад за 2018 стр. 164, доклад за 2017 год, стр. 92, доклад за 2016 год, стр. 138, доклад за 2014 год, стр. 68-69. URL: www.ombudsman.kg/ru/document-category/ezhegodnye-doklady

[78] Отчет по проекту «Совершенствование механизмов реализации права граждан на ГГЮП». /2015г./ АНПО «Эдвокаси Центр по Правам Человека» URL: www.advocacy.kg/images/docs/Otchet_po_proectu_sovershenstvovanie_mexanizmov_realizasii_prava_grajdan_na_ggup_2015g.doc (стр. 24).

отсутствие должного взаимодействия субъектов системы ГГЮП. Согласно ответам Кара-Кульского городского УТСОМ[79], Ала-Букинского районного УТСОМ[80], Чаткальского районного УТСОМ[81], Ноокенского районного УТСОМ[82], Базар-Коргонского районного УТСОМ[83], Токтогкульского районного УТСОМ[84], Аксыйского районного УТСОМ[85], Джалал-Абадского городского УТСОМ[86] в некоторых управлениях обращения фиксируются и перенаправляются, однако журналов регистрации и фиксации перенаправлений не имеются. Это показатель того, что права жертв домашнего насилия на получение бесплатной правовой помощи нарушается. Поскольку местные отделения управления социального обеспечения являются координирующими органами в соответствии с законом об охране и защите от семейного насилия.

В рамках исследования было опрошено 8 координаторов СЮП (специалист в чьи полномочия входит обеспечение взаимодействия между заявителями, получателями, адвокатами и другими субъектами системы гарантированной государством юридической помощи[87]). 1 из опрошенных специалистов сообщил, что дети-потерпевшие не имеют права на получение гарантированной государством юридической помощи и 1 специалист сообщил, что с заявлением о необходимости предоставления гарантированной государством юридической помощи ребенку, потерпевшему законный представитель обращается к следователю, который далее взаимодействует с СЮП при МЮ КР. Таким образом из опроса координаторов СЮП можно сделать вывод о том, что правоприменительная практика по вопросу предоставления гарантированной государством юридической помощи детям-потерпевшим и их законным представителям не является единообразной и требует принятия мер направленных на повышение квалификации координаторов СЮП и следователей, а также мер по информированию населения о гарантиях прав детей-потерпевших.

Из 34 адвокатов, участвовавших в специальном опросе по вопросам оказания ГГЮП детям 27 состоят в реестре ГГЮП, из 27 адвокатов 19 (56%) сообщили, что за последние 3 года в рамках системы ГГЮП вели дела детей-потерпевших.

Выводы

1. Правовой анализ показал, что в Законе о ГГЮП используются разные понятия «пострадавшая от семейного насилия», «жертва торговли людьми», хотя УПК четко определяет участников уголовного процесса, и к ним относится потерпевший. Таких понятий как пострадавшая, жертва УПК не содержит, что вызывает трудности в признании статуса потерпевшего. Процесс признания потерпевшим включает формальные процедуры, что ограничивает доступ к юридической помощи на ранних стадиях уголовного процесса. Это

[79] УТСОМ – управления труда, социального обеспечения и миграции. В 2023 году зарегистрировано 30 обращений (4 семейное насилие), перенаправлены в ГГЮП 2 обращения. За 6 месяцев 2024 года зарегистрировано 72 обращения (7 семейное насилие, перенаправлены в ГГЮП 6 обращений.

[80] В 2023 году перенаправленных нет. За 6 месяцев 2024 года обратились 20 граждан (4 семейное насилие), перенаправлены в ГГЮП 4 обращения.

[81] Ведётся разъяснительная работа, однако на данный момент ни одно обращение не было перенаправлено в ГГЮП.

[82] Нет случаев перенаправления и регистрации обращений

[83] В 2023 году зарегистрировано 81 обращение (1 семейное насилие), перенаправлено в ГГЮП 1 обращение. За 6 месяцев 2024 года поступило 69 обращений (2 семейное насилие) перенаправлено в ГГЮП 1 обращение.

[84] Нет случаев перенаправления и регистрации обращений

[85] Нет случаев перенаправления и регистрации обращений

[86] В 2023 году за консультацией обратились 6 000 граждан, а за 6 месяцев 2024 года — 2 550. Информации о перенаправлении в ГГЮП в ответе не содержится.

[87] Там же.

особенно актуально для жертв семейного насилия, которые не могут быть признаны потерпевшими до возбуждения уголовного дела. Информация о ГГЮП остаётся ограниченной, и многие граждане не осведомлены о своих правах и возможностях получения помощи.

2. Мониторинг показал низкий уровень доверия населения к адвокатам ГГЮП, т. к. потерпевшие чаще не обращаются к адвокатам ГГЮП, и если обращаются, то предпочитают заключать договоры с частными адвокатами в случае необходимости защиты. Ежегодные доклады Омбудсмена и НЦПП указывают на проблему недоверия к системе и ограниченный доступ к качественной юридической помощи, особенно для жертв насилия.

3. Мониторинг показал, что жертвы не были информированы о том, что имеют доступ к правовой консультации и правовой защите. В открытых источниках часто отсутствуют актуальные и читабельные материалы, доступные для жертв, в том числе в средствах массовой информации и на независимых платформах. В разных районах Кыргызстана наблюдаются значительные различия в информированности о ГГЮП и практике перенаправления граждан за юридической помощью. В некоторых районах, например, в Токтогульском и Чаткальском, помощь через ГГЮП не предоставляется, что может свидетельствовать о недостаточной разъяснительной работе.

4. Система государственной помощи страдает от недостатка квалифицированных специалистов и часто не обеспечивает должного уровня защиты, что снижает её эффективность.

5. Законодательство Кыргызской Республики гарантирует детям право на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи в рамках уголовного судопроизводства, независимо от их процессуального статуса. Принципы оказания юридической помощи в Кыргызстане в целом соответствуют международным стандартам, включая приоритетное обеспечение интересов ребенка и учет его возрастных и социальных особенностей.

6. Механизм предоставления гарантированной государством юридической помощи детям в Кыргызстане реализуется через Центр по координации гарантированной государством юридической помощи при Министерстве юстиции КР, что позволяет обеспечить доступ к квалифицированной помощи в установленные сроки. В то же время существует потребность в систематическом проведении мероприятий в сфере повышения квалификации специалистов, участвующих в обеспечении гарантированной государством юридической помощи детям потерпевшим.

Рекомендации

1. Кабинету министров КР и Жогорку Кенешу КР рекомендуется: 1) провести реформу законодательства для упрощения признания статуса потерпевшего, особенно в случаях семейного насилия, с целью обеспечения юридической помощи на ранних стадиях. Дополнить часть 4 статьи 13 Закона «О гарантированной государством юридической помощи» пунктом следующего содержания: «потерпевшей от сексуального насилия», чтобы исполнить международные рекомендации по обеспечению прав женщин, ставших жертвами сексуального насилия, и обеспечить их квалифицированным адвокатом; 2) В Законе Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» привести термины в соответствие с УПК.

2. Министерству юстиции КР и ЦА СЮП важно: 1) усилить информирование жертв правонарушений и преступлений о праве на адвоката и условия пользования юридической

помощью, важности его использования. Особое внимание следует уделить делам, связанным с семейным насилием, где жертвы часто считают, что помощь адвоката им не нужна, полагаясь на поддержку следователей и прокуроров; 2) принять необходимые меры для повышения уровня доверия населения к адвокатам ГГЮП. Разработать обучающие программы и провести тренинги для адвокатов по предоставлению правовой помощи потерпевшим от семейного и сексуального насилия. Распространить доступные материалы о ГГЮП, включая их публикацию в СМИ, на местных платформах и в социальных сетях; 3) рассмотреть возможность специализации адвокатов (ведения списка специализированных адвокатов) и проведения тематического обучения, для привлечения к делам со спецификой (например, ювенальные адвокаты, адвокаты для лиц, с психическими расстройствами, адвокаты для мигрантов и беженцев).

3. В целях обеспечения единообразного соблюдения прав детей потерпевших, ЦК ГГЮП необходимо на систематической основе проводить повышение квалификации субъектов, участвующих в предоставлении ГГЮП (координаторов, адвокатов).

4. Часть 5 статьи 13 Закона КР «О гарантированной государством юридической помощи» предлагается рассмотреть в следующей редакции: «*Детям потерпевшим и свидетелям квалифицированная юридическая помощь по уголовным делам предоставляется адвокатами, прошедшими специализацию по делам детей*».

Индикатор 4. Нуждающиеся люди имеют доступ к квалифицированной юридической помощи в сфере гражданского судопроизводства

КП 4.1. Законодательство предусматривает оказание гарантированной государством юридической помощи по гражданским делам и определяет категории нуждающихся лиц

Описание

В целях содействия созданию надежных с финансовой точки зрения схем юридической помощи должны быть предусмотрены *процедуры проверки материального положения заявителя и вероятности успешного исхода судебного разбирательства*[88].

Статус в Кыргызстане и вызовы

Конституция КР гарантирует[89] право на квалифицированную юридическую помощь без указания на конкретные виды судопроизводства, оставляя это на усмотрение законодательства.

Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики[90] устанавливает, что любое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов. Отказ от права на обращение в суд недействителен.

Согласно статье 14 Закона о ГГЮП, юридическая помощь по гражданским делам доступна только гражданам Кыргызской Республики, и категория таких дел ограничена. В редакции

[88] Пункт 10. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по эффективности и действенности схем юридической помощи в областях гражданского и административного права], CM(2021)36-add2final, 1400th meeting, 31 March 2021. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

[89] Часть 4 статьи 61 Конституции Кыргызской Республики. URL: cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru

[90] Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 14 (ч.1 ст.4).

Закона о ГГЮП от 27 февраля 2024 года исключены две категории: дела о признании недееспособности и принудительной госпитализации в психиатрический стационар. Также исключена категория "*иск о разделе имущества пострадавших от семейного насилия*", вместо неё добавлена[91] "*дела о расторжении брака"*. Без учёта дохода КЮП предоставляется восьми категориям лиц, включая людей с инвалидностью (ЛОВЗ), детей и пострадавших от семейного насилия. Новая редакция закона также предусматривает помощь "в иных случаях, определённых процессуальным законодательством", но таких случаев предусмотрено всего два — в статьях 292 и 315 ГПК КР. Согласно этим статьям, юридическая помощь адвоката бесплатно предоставляется в делах о признании недееспособности и принудительной госпитализации. По статье 22 Закона о ГГЮП, назначение адвоката в гражданских и административных делах производится по решению координатора, за исключением нововведений, когда адвокат назначается судом.

Выводы

1. Правовой анализ показал, что национальное законодательство определяет и этим ограничивает категории нуждающихся лиц, имеющих право на бесплатные услуги по гражданским делам. Согласно национальному законодательству, квалифицированная юридическая помощь по гражданским делам предоставляется только гражданам Кыргызской Республики, в том время как по уголовным и административным делам и делам о правонарушениях такая помощь предоставляется и иностранным гражданам, и лицам без гражданства. Поэтому существует необходимость расширения списка уязвимых групп, имеющих право на бесплатные услуги по гражданским делам. Некоторые адвокаты считают, что квалифицированная помощь по гражданским делам должна предоставляться всем гражданам Кыргызстана, независимо от их материального положения. На момент настоящего мониторинга, в стране отсутствует утверждённая Методология мониторинга ГГЮП по гражданским делам.

Рекомендации

1. Министерству юстиции КР и ЦА СЮП необходимо увеличить количество адвокатов в Реестре для оказания квалифицированной юридической помощи по гражданским делам.

2. ЦА СЮП и Адвокатуре КР следует: 1) усилить стандарты качества работы адвокатов, а также обеспечить их доступность и оперативность с применением современных информационных и цифровых технологий; 2) для повышения качества квалифицированной юридической помощи по гражданским делам, в соответствии с установленными стандартами, необходимо на регулярной основе проводить образовательные мероприятия для адвокатов, оказывающих такую помощь.

3. ЦА СЮП рекомендуется: 1) разработать и утвердить методологию мониторинга оказания квалифицированной юридической помощи и проводить мониторинг на регулярной основе; 2) пересмотреть и обновить методику расчёта доходов граждан для определения их платежеспособности и реализации права на бесплатную юридическую помощь (БЮП) по гражданским делам. Методика должна обеспечить справедливый и эффективный механизм, чтобы гарантировать оперативный доступ к бесплатной юридической помощи тем, кто действительно нуждается в ней.

КП 4.2. Правоприменительная практика обеспечивает доступ уязвимым группам к ГГЮП по гражданским делам

[91] Пункт 4 части 2 статьи 14 Закона КР о ГГЮП.

Описание

Государствам следует рассмотреть вопрос об *обеспечении надлежащего географического распределения поставщиков юридической помощи*, в том числе в отдаленных районах.[92] Государствам-членам следует облегчить бюрократическое бремя, возлагаемое на заявителей, в частности, за счет *сокращения количества документов*, которые они должны предоставить в поддержку заявления о предоставлении юридической помощи[93]. С практической точки зрения, очень важно иметь функциональный *механизм доступа к базам данных для проверки уровня доходов* лиц, обращающихся за юридической помощью, гарантируемой государством. Всякий раз, когда в ходатайстве о предоставлении юридической помощи отказано, государства-члены должны рассмотреть *возможность предоставления заявителям возможности обжаловать отказ в компетентном органе*, который должен обосновать свое решение[94].

Статус в Кыргызстане и вызовы

Основная проблема, выявленная адвокатами, касается статьи 21 Закона о ГГЮП "Оформление полномочий адвоката". В гражданских и административных делах полномочия адвоката оформляются решением координатора и ордером, а процессуальные документы подписывает получатель помощи, который также должен лично посещать судебные заседания. Лишь в случае плохого состояния здоровья доверенность может быть оформлена нотариально. Адвокаты предлагают изменить эту норму, чтобы полномочия адвоката всегда оформлялись через институт представительства.

Доверенность на представительство в суде должна быть нотариально удостоверена[95]. Полномочия представителя физического лица оформляются нотариально[96]. Однако полномочия адвоката могут удостоверяться ордером поручения, выданным в соответствии с законодательством об адвокатской деятельности, а также договором поручения. Статья 63 ГПК КР разрешает представителю выполнять от имени доверителя все процессуальные действия, за исключением 14 случаев, указанных в законе. Эти полномочия могут оформляться как доверенностью, так и договором поручения. Хотя законодательство не ограничивает право адвоката на представительство при наличии ордера и закон КР об Адвокатуре подтверждает право адвоката представлять интересы доверителя и изучать материалы дела, неоднозначное толкование норм со стороны участников судебного процесса, включая адвокатов, прокуроров и судей, приводит к проблемам с предоставлением юридической помощи в гражданских и административных делах.

[92] Пункт 20. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по эффективности и действенности схем юридической помощи в областях гражданского и административного права], CM(2021)36-add2final, 1400th meeting, 31 March 2021. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

[93] Пункт 16. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по эффективности и действенности схем юридической помощи в областях гражданского и административного права], CM(2021)36-add2final, 1400th meeting, 31 March 2021. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

[94] Пункт 17. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по эффективности и действенности схем юридической помощи в областях гражданского и административного права], CM(2021)36-add2final, 1400th meeting, 31 March 2021, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

[95] Часть 1 статьи 204 Гражданского кодекса Кыргызской Республики. см.: cbd.minjust.gov.kg/4/edition/14707/ru

[96] Статья 62 ГПК КР

Примером служит дело К.Г. о взыскании зарплаты, в котором адвокат, назначенный СЮП, не смог надлежащим образом представить интересы клиента. К.Г. пришлось лично посещать каждое заседание, приезжая из Майлуу-Суу в Джалал-Абад. Она также подписывала все документы и подтверждала слова адвоката в суде. Это привело к проигрышу дела, ранее выигранного в суде первой инстанции. Недовольная работой адвоката, она наняла другого представителя для обжалования в Верховном суде КР, считая жалобы на предыдущего адвоката бесполезными.

Мониторинг показал, что население только начало пользоваться услугами ГГЮП по гражданским делам. По информации полученной от сотрудников СЮП наиболее актуальными для граждан в местных сообществах в основном являются правовые вопросы: связанные с получением и оформлением наследства, связанные со спорами и порядком получения /оформления в собственность земельных участков; по порядку оформления /передачи права собственности на движимое и недвижимое имущество, по порядку регистрации юридического лица, по гражданско-правовым отношениям между супругами, по гражданско-правовым отношениям работников с работодателями; по порядку оформления и получения выплат и пособий.

Мониторинг показал, что большинство обращений граждан в СЮП связаны с гражданскими делами, что отражает широкий спектр юридических потребностей граждан в области защиты прав и интересов в сфере гражданского законодательства. Обращения по гражданским делам (77,1%), это самый распространенный тип дел. В г. Бишкек по гражданским делам к адвокатам ГГЮП население чаще обращается, чем в других регионах, а также чаще адвокаты ГГЮП г. Бишкек чаще защищают пострадавших.

Экспертной командой перенаправлены 25 заявителей в СЮП для получения КЮП. Из них 15 получили адвоката, а 10 получили отказ по различным причинам: отсутствие статуса потерпевшего (2 заявителя), не подпадающие под закон вопросы (5), перенаправление в центральный аппарат СЮП (1), превышение дохода (1), иностранное гражданство (1).

По отзывам о предоставленных адвокатах: 3 заявителя выразили недовольство качеством работы из-за проблем с выдачей доверенности и ограничениями в доступе к материалам дела[97]. Заявительнице по делу о взыскании алиментов с иностранного гражданина отказали, не учтя, что она подпадала под категорию одиноких лиц с детьми.

Жертвы семейного насилия сталкиваются с отказами в юридической помощи из-за отсутствия официального статуса потерпевшего. Для получения КЮП необходимо сопровождать пострадавших в ОВД, помогать регистрировать заявления и добиваться возбуждения дела. Только после признания статуса потерпевшего они могут подавать иски в суд. Закон о семейном насилии предоставляет жертвам права на судебные требования[98], но получение КЮП возможно только после признания их статуса следователем или судом.

На сайте[99] доступна статистика по первичной правовой помощи, включая вопросы семейного насилия, но данные о КЮП по гражданским делам по категориям отсутствуют.

Доклады Омбудсмена указывают, что доступ к квалифицированной юридической помощи в сфере гражданского судопроизводства для нуждающихся лиц ограничен. В результате, в

[97] Примеры обращений получены ОПЗО “Справедливость” согласно методу перенаправления. Все данные имеются в исходящей и входящей корреспонденции за 2024 год.
[98] Закон КР “Об охране и защите от семейного насилия” от 27.04.2017г. №63. URL: cbd.minjust.gov.kg/111570/edition/14086/ru
[99] См.: uridikalyk-jardam.inform.kg

гражданских делах помощь предоставляется не всегда, особенно в сложных или длительных процессах[100].

Ранние источники указывают на отсутствие положительных изменений за последние 9 лет, так, согласно отчету НКО за 2015г., система бесплатной юридической помощи в основном охватывает только уголовные дела, в то время как помощь по гражданским вопросам предоставляется в меньшей степени и в ограниченных рамках[101].

Выводы

1. В Кыргызстане доступ к квалифицированной юридической помощи остаётся ограниченным, особенно для отдалённых регионов и уязвимых групп, таких как жертвы семейного насилия. Законодательные нормы и процедуры оформления юридической помощи часто усложняют процесс получения поддержки, а также требуют от заявителей выполнения бюрократических требований, что затрудняет доступ к помощи. Исходя из опроса выяснилось, что многие граждане не обращаются за помощью из-за различных барьеров и опасений, таких как - бюрократические сложности, недоверие к качеству услуги, не возможность обеспечить конфиденциальность и недостаток информации. Географическое неравенство в распределении юристов и недостаточная информация в административных учреждениях и онлайн-ресурсах снижают осведомлённость населения о доступных возможностях. Данные опроса свидетельствует[102] о недостаточности информирования населения о доступных юридических услугах и их правах на бесплатную правовую помощь, что ограничивает возможность граждан получить необходимую поддержку в сложных юридических вопросах. Результаты мониторинга[103] являются отражением широкого признания необходимости государственной поддержки для обеспечения равного доступа к правовой защите. Сотрудники СЮП отметили важную часть необходимости расширения категории гражданских дел[104] и внести в законодательства соответствующие изменения.

Рекомендации

1. Кабинету министров КР и Жогорку Кенешу КР с целью расширения категории помощи по гражданским делам рекомендуется провести исследование для оценки существующих критериев предоставления юридической помощи и необходимости их пересмотра в соответствии с существующими стандартами и передовой практикой.
2. ЦА СЮП в целях повышения квалификации лиц, ответственных за организацию системы гарантированной государством юридической помощи, в государственных органах, органах местного самоуправления необходимо на регулярной основе проводить обучающие мероприятия по вопросам оказания гражданам первичной правовой помощи по гражданским делам.

---

[100] Доклады Омбудсмена за 2023 стр. 138-139; доклад за 2018 год, стр. 164; доклад за 2016 год, стр. 138. URL: www.ombudsman.kg/ru/document-category/ezhegodnye-doklady

[101] Отчет по проекту «Совершенствование механизмов реализации права граждан на ГГЮП». /2015г./ АНПО «Эдвокаси Центр по Правам Человека» URL: www.advocacy.kg/images/docs/Otchet_po_proectu_sovershenstvovanie_mexanizmov_realizasii_prava_grajdan_na_ggup_2015g.doc (стр. 24).

[102] Примерно треть опрошенных (30,7%) постоянно слышит информацию «о праве на бесплатную юридическую помощь от государства по гражданским делам» и периодически – 28,1%. Инф.КАЖС.

[103] 98% опрошенного населения отмечают важность получения от государства бесплатной юридической помощи по гражданским делам, оценивается как «важная» или «очень важная».

[104] 1) получение и оформление наследства; 2) споры по земельным вопросам (порядок получения и оформления собственности на земельные участки); 3) порядок оформления права собственности на движимое и недвижимое имущество; 4) порядок регистрации юридического лица; 5) порядок оформления и получения выплат и пособий.

3. ЦА СЮП и Адвокатуре КР важно: 1) уделить должное внимание вопросу повышения качества предоставляемых услуг координаторами СЮП и адвокатами ГГЮП по гражданским делам; 2) проводить мониторинг качества работы координаторов и адвокатов ГГЮП по гражданским делам, соблюдения ими Стандартов и Кодекса профессиональной этики адвокатов.

Индикатор 5. Нуждающиеся люди имеют доступ к квалифицированной юридической помощи в сфере административного судопроизводства

КП 5.1. Законодательство предусматривает оказание гарантированной государством юридической помощи по административным делам и определяет категории нуждающихся лиц

Описание

В целях содействия созданию надежных с финансовой точки зрения схем юридической помощи должны быть *предусмотрены процедуры проверки материального положения заявителя и вероятности успешного исхода судебного разбирательства*[105]. Государствам-членам следует облегчить бюрократическое бремя, возлагаемое на заявителей, в частности, за счет *сокращения количества документов*, которые они должны предоставить в поддержку заявления о предоставлении юридической помощи[106].

Статус в Кыргызстане и вызовы

Конституция Кыргызской Республики гарантирует право на получение квалифицированной юридической помощи без уточнения видов судопроизводства, оставляя это на усмотрение законодательства[107].

Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики (АПК КР)[108] закрепляет, что любое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод или охраняемых законом интересов. Отказ от права на обращение в суд недействителен.

Согласно статье 15 Закона о ГГЮП, в сфере административного судопроизводства юридическая помощь доступна гражданам Кыргызстана, иностранцам, лицам без гражданства и беженцам (редакция от 27 февраля 2024 года). Категории дел полностью соответствуют АПК КР[109]. Юридическая помощь без учета дохода предоставляется 13 категориям лиц, включая людей с инвалидностью, детей, одиноких лиц с детьми, и пострадавших от семейного насилия. В новой редакции закона добавлены 4 категории по

[105] Пункт 10. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по эффективности и действенности схем юридической помощи в областях гражданского и административного права], CM(2021)36-add2final, 1400th meeting, 31 March 2021. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

[106] Пункт 16. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по эффективности и действенности схем юридической помощи в областях гражданского и административного права], CM(2021)36-add2final, 1400th meeting, 31 March 2021. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

[107] Часть 4 статьи 61 Конституции Кыргызской Республики. URL: cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru

[108] Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13 (ст.5)

[109] Статья 15 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики. URL: cbd.minjust.gov.kg/3-28/edition/1265033/ru

вопросам статуса (кайрылман, беженец, лицо без гражданства) и «в иных случаях, предусмотренных процессуальным законодательством». Однако, другие случаи не указаны[110].

АПК КР предусматривает[111], что услуги представителя, оказываемые в рамках государственной юридической помощи, оплачиваются по закону. В гражданских и административных делах адвокат назначается решением координатора[112], за исключением нововведений, которые не позволяют суду самостоятельно назначать адвоката из реестра ГГЮП.

Выводы

1. Правовой анализ показал, что национальное законодательство КР в большей степени соответствует международным стандартам. Система квалифицированной юридической помощи по административным делам стремится обеспечить доступность правосудия для различных категорий граждан, с учетом их финансового положения и социальных обстоятельств. Однако, эффективность реализации этих мер и качество предоставляемых услуг требуют постоянного мониторинга и оценки.

Рекомендации

1. ЦА СЮП рассмотреть возможность пересмотра и обновления Методики расчета доходов граждан для определения их платежеспособности и реализации права на КЮП по административным делам. Методика должна обеспечить единый, справедливый и эффективный механизм, чтобы гарантировать оперативный доступ к КЮП тем, кто действительно нуждается в ней.

Контрольный показатель 5.2. Правоприменительная практика обеспечивает доступ уязвимым группам к ГГЮП по административным делам

Описание

Государствам следует рассмотреть вопрос об *обеспечении надлежащего географического распределения поставщиков юридической помощи*, в том числе в отдаленных районах (например, с помощью средств информационных технологий, услуг телефонной связи и видеоконференций); облегчение доступа к услугам юридической помощи для бенефициаров, *особенно уязвимых людей*, которые могут испытывать трудности с доступом к ним (например, посредством информационно-просветительских мероприятий для целевых групп, мобильных групп, местных юридических центров или центров всплывающих консультаций)[113]. С практической точки зрения, очень важно иметь функциональный *механизм доступа к базам данных для проверки уровня доходов* лиц, обращающихся за юридической помощью, гарантируемой государством. Всякий раз, когда в ходатайстве о предоставлении юридической помощи отказано, государства-члены должны рассмотреть

[110] Кроме части 2 статьи 86 АПК КР.
[111] Часть 2 статьи 86 АПК КР.
[112] Пункт 3 статьи 9 Закона КР о ГГЮП.
[113] Пункт 20. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по эффективности и действенности схем юридической помощи в областях гражданского и административного права], CM(2021)36-add2final, 1400th meeting, 31 March 2021. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

возможность предоставления заявителям возможности обжаловать отказ в компетентном органе, который должен обосновать свое решение[114].

Статус в Кыргызстане и вызовы

Проблемы с оформлением полномочий адвоката остаются актуальными и в административных делах.

В АПК КР, полномочия адвоката удостоверяются ордером поручения, выданным в соответствии с законодательством об адвокатской деятельности[115].

Порядок обжалования решений уполномоченного государственного органа об отказе в предоставлении гарантированной государством юридической помощи регулируется Законом Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах», а также АПК, где предусмотрен порядок и сроки такого обжалования.

Мониторинг выявил низкий уровень обращений граждан по административным делам. Для 96,9% опрошенного населения важность получения от государства бесплатной юридической помощи по административным делам признана как важная или очень важная.

На момент настоящего мониторинга, в стране отсутствует утверждённая Методология мониторинга ГГЮП по административным делам.

Мониторинг показал, что обращения граждан по административным делам составляет 3,5%, также небольшой процент составляют обращения граждан по комбинированным делам - "гражданское и административное". Интервью показали, что некоторые адвокаты не готовы вступать в административные дела ввиду трудоемкости защиты, сложностей в сборе доказательств, отсутствие опыта работы с такими делами. Мониторинг показал, что на данном этапе вопросы административного судопроизводства в системе ГГЮП еще не так сильно распространены. Это обусловлено тем, что это относительно новая отрасль права.

Метод перенаправления заявителей по вопросам административного судопроизводства показал актуальность проблем, указанных в данном индикаторе. Экспертная команда перенаправила 25 заявителей в СЮП для получения юридической помощи, из которых 3 обратились по вопросам административного судопроизводства. Адвокат был назначен только одному заявителю, а двум отказали, так как их вопросы не подпадали под закон. Заявителю Р.А., который обратился в СЮП Джалал-Абадской области, был назначен адвокат после уточнения категории дела. Первоначально заявитель не знал, как и куда обращаться, и нуждался в первичной юридической помощи. Поэтому важно, чтобы координаторы СЮП соблюдали требования части 5 статьи 15 Закона о ГГЮП[116], обеспечивая консультирование и составление документов до определения статуса истца.

---

[114] Пункт 17. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по эффективности и действенности схем юридической помощи в областях гражданского и административного права], CM(2021)36-add2final, 1400th meeting, 31 March 2021. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

[115] Часть 10 статьи 29 АПК КР.

[116] Часть 5 статьи 15 АПК КР: До определения статуса административного истца и для получения квалифицированной юридической помощи осуществляется правовое консультирование в устной и/или письменной форме граждан, имеющих право на получение квалифицированной юридической помощи за счет государства, и для них составляются заявления, жалобы, ходатайства и другие документы процессуального характера.

По данным докладов Омбудсмена[117] доступ к квалифицированной юридической помощи в административных делах ограничен низкой осведомленностью и недостаток квалифицированных специалистов затрудняет защиту интересов граждан.

Ответ на запрос в СЮП[118] содержал только данные по оказанной помощи без информации об отказах на основании дохода выше установленного уровня. На сайте ГГЮП также отсутствует фильтр для таких отказов — доступны лишь общие данные по перенаправлениям и отказам.

В том числе по результату рассмотрения		
Значение	**Кол-во.**	**%**
КПП оказана в полном объёме	957	74,47
Перенаправлен в компетентный орган	65	5,06
Перенаправлен в СЮП	34	2,65
Помощь по данному вопросу не предусмотрена	13	1,01

Мониторинг показал, что в отдаленных горных, приграничных, сельских районах имеются проблемы, связанные с отсутствием адвокатов по административным делам, низкий уровень обращений граждан по административным делам, что указывает на их слабое распространение в системе ГГЮП[119].

Выводы

1. В части функционального механизма доступа к базам данных для проверки уровня доходов лиц, обращающихся за юридической помощью по административным делам, гарантируемой государством, национальное законодательство не в полной мере соответствует международным требованиям. Вопросы административного судопроизводства относительно новы для национального законодательства, что влияет на формирование практик и культуры обращений по таким делам у субъектов. Некоторые адвокаты не готовы принимать административные дела из-за их трудоемкости и сложностей в процессе сбора доказательств и защиты.

2. Доступ к квалифицированной юридической помощи по административным делам в Кыргызстане остаётся ограниченным из-за неравномерного распределения юридических специалистов, особенно в отдалённых районах, низкой осведомлённости населения о государственной помощи, а также отсутствия доступной информации в государственных учреждениях. Недостаточная поддержка уязвимых категорий и отсутствие консультирования на начальных этапах затрудняют защиту прав граждан в рамках административного судопроизводства. Особую обеспокоенность вызывает ситуация с административными делами, где не только наблюдается нехватка адвокатов, но и имеющиеся специалисты зачастую не обладают достаточной квалификацией для надлежащего представления интересов граждан. Это создает двойной вызов и усугубляет проблему доступа к правосудию, особенно для уязвимых категорий населения.

[117] Доклад Омбудсмена за 2023 стр. 138-139; доклад за 2018 год, стр. 164; доклад за 2016 год, стр. 138. URL: www.ombudsman.kg/ru/document-category/ezhegodnye-doklady

[118] ОПЗО “Справедливость” исх.№23 от 10.07.2024 и вх.№52 от 31.07.2024

[119] По данным опросам, почти 20,7% опрошенных постоянно слышат информацию о праве на бесплатную юридическую помощь по административным делам, а 33,1% – периодически.

3. Кроме того, наблюдается низкая прозрачность статистики по отказам, что усложняет анализ эффективности системы государственной юридической помощи. Отсутствие таких данных не позволяет принимать соответствующие решения по улучшению системы.

Рекомендации

1. Кабинету министров целесообразно: 1) исключить из Перечня документов, подтверждающих право на квалифицированную юридическую помощь, подпункт 2 пункта 11, который требует процессуального акта следователя или суда для подтверждения статуса жертвы семейного насилия. Аналогичные изменения требуются в подпункт 1 пункта 1 вышеуказанного Перечня; 2) пункт 15 Перечня необходимо дополнить указанием на административные дела; 3) уточнить требования пункта 18 подпункта 2 Перечня, разъяснив, какой документ подтверждает право на юридическую помощь для истца в административном деле.

2. Министерству юстиции КР и ЦА СЮП необходимо: 1) принимать меры для строгого соблюдения координаторами СЮП пунктов 5 статей 14 и 15 Закона Кыргызской Республики "О гарантированной государством юридической помощи": до определения статуса истца обязать их проводить правовое консультирование и составлять заявления, жалобы и другие процессуальные документы для граждан, имеющих право на помощь за счёт государства; 2) осуществлять регулярный контроль и мониторинг и анализ практики административного судопроизводства для выявления и устранения проблемных аспектов.

3. ЦА СЮП рекомендуется: 1) разработать и утвердить Методологию мониторинга оказания КЮП по административным делам и проводить мониторинг на регулярной основе; 2) рассмотреть возможность расширения сети СЮП, обучение сотрудников СЮП и повышение качества предоставляемых ими услуг по административным делам.

4. ЦА СЮП рекомендуется: 1) разработать и утвердить Методологию мониторинга оказания КЮП и проводить мониторинг на регулярной основе; 2) рассмотреть целесообразность расширения сети СЮП и обеспечить широкий доступ к существующим центрам, 3) обеспечить обучение сотрудников СЮП и повышение качества предоставляемых ими услуг по административным делам.

5. Адвокатуре КР важно: 1) осуществлять мониторинг качества работы адвокатов ГГЮП по административным делам, соблюдения ими Стандартов качества и Кодекса профессиональной этики адвокатов; 2) для оказания квалифицированной юридической помощи, соответствующей всем требованиям Стандарта качества услуг адвоката по административным делам, на регулярной основе проводить тренинги для адвокатов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь.

2. Финансирование системы гарантированной государством юридической помощи

Индикатор 6. Система гарантированной государством юридической помощи финансируется в соответствии с оцененными потребностями (соответствующих реальным потребностям) из средств государственного бюджета

КП 6.1. Годовой утвержденный государственный бюджет, выделяемый на юридическую помощь, является достаточным

Описание

Государствам следует предусматривать *соответствующие и конкретные бюджетные ассигнования на оказание юридической помощи*, которые должны быть соизмеримы с их потребностями, в том числе путем создания специализированных и эффективных механизмов *финансирования общенациональной системы юридической помощи*; выделить определенную часть государственного бюджета в области уголовного правосудия на финансирование юридической помощи, *соизмеримой с потребностями в ней*[120]. Важно проверить, отличается ли *фактически реализованный бюджет* на юридическую помощь от годового утвержденного государственного бюджета, выделенного на юридическую помощь, с указанием основных причин различий. ***Основные принципы, касающиеся роли адвокатов*** указывают, что *«Правительства обеспечивают предоставление достаточного финансирования и других ресурсов для оказания юридических услуг малоимущим и, при необходимости, другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении. Профессиональные ассоциации юристов сотрудничают в организации и предоставлении услуг, средств и других ресурсов…Правительства и профессиональные ассоциации юристов должны содействовать осуществлению программ по информированию населения об их правах и обязанностях по закону и о важной роли юристов в защите их основных свобод. Особое внимание следует уделять оказанию помощи бедным и другим обездоленным лицам, с тем чтобы они могли отстаивать свои права и при необходимости обращаться за помощью к адвокатам. …Любые такие лица, не имеющие адвоката, во всех случаях, когда этого требуют интересы правосудия, имеют право на приглашение адвоката, обладающего опытом и компетентностью, соответствующими характеру порученного им преступления, для оказания эффективной юридической помощи, без оплаты с их стороны, если они не имеют достаточных средств для оплаты таких услуг.».*[121] *Государство несет ответственность за предоставление достаточного финансирования соответствующих программ по предоставлению юридических услуг лицам, которые не могут себе позволить расходы на законное судебное разбирательство. Государство также несет ответственность за определение критериев и процедуры, направленной на обеспечение доступности таких правовых услуг в указанных случаях. Адвокаты, принимающие участие в программах и организациях по оказанию юридических услуг, которые финансируются полностью или частично из государственного бюджета, должны получать достойное вознаграждение.*

Статус в Кыргызстане и вызовы

Согласно статье 29 Закона КР о ГГЮП, финансирование квалифицированной юридической помощи отражается в государственном бюджете отдельной строкой. Кабинет Министров Кыргызской Республики утверждает тарифы и порядок оплаты услуг, оказываемых адвокатами в рамках квалифицированной юридической помощи. Оплата оказанной квалифицированной юридической помощи осуществляется подведомственными подразделениями уполномоченного органа. Также, Закон допускает финансирование

[120] Руководящее положение 12. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[121] Принцип ООН 3-4, 6. Basic Principles on the Role of Lawyers. The Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba. UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. 07 September 1990. URL: Basic Principles on the Role of Lawyers | OHCHR. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-role-lawyers#:~:text=Lawyers%2C%20in%20protecting%20the%20rights,and%20ethics%20of%20the%20legal

службы юридической помощи из других источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики (ст. 29).

Бюджетное же законодательство не предусматривает специализированного бюджета для финансирования общенациональной системы юридической помощи[122].

Кабинетом Министров Кыргызской Республики утверждены тарифы оплаты оказанной адвокатами юридической помощи[123].

В связи с отсутствием данных на сайте СЮП информации о реализованном бюджете исследование проводилось на основе данных из закона Кыргызской Республики о республиканском бюджете на 2022, 2023 и 2024 годы[124] и данных с интернет-портала «Открытый бюджет»[125]. Сравнение информации из обоих источников показало существенные различия в запланированных суммах бюджета.

Порядок выделения средств для адвокатов регулируется *Практическим руководством*[126] для координаторов и адвокатов, участвующих в оказании квалифицированной юридической помощи по уголовным делам в рамках гарантированной государством юридической помощи. Согласно пункту 13.1 этого руководства, координатор принимает обоснованное решение об оплате или отказе в оплате оказания квалифицированной юридической помощи в установленные сроки и в установленном порядке.

Однако *Практическое руководство* противоречит *Порядку оплаты*[127] адвокатам, оказывающим КЮП в рамках ГГЮП, так как закон требует, чтобы такой порядок утверждался Кабинетом министров. Согласно *Порядку оплаты*[128], адвокатам, оказывающим КЮП, необходимо сдавать регистр и отчёт по установленной форме. Координатор вправе принять решение об отказе, приостановлении или оплате за оказанную КЮП. Согласно пунктам 6 и 15 *Порядка оплаты*, максимум через 15 дней после сдачи регистра и отчёта оплата должна быть перечислена на расчётный счёт адвоката. При этом удерживается подоходный налог и делаются отчисления в Социальный фонд.

[122] Бюджетный кодекс Кыргызской Республики (раздел II)

[123] Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики «Об утверждении тарифов оплаты оказанной адвокатами квалифицированной юридической помощи и порядка оплаты оказанной адвокатами юридической помощи в рамках гарантированной государством юридической помощи от 4 августа 2023 года №387.

[124] Данные из Информационно-правовой системы “Токтом”. Законы Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики” на 2022, 2023, 2024 годы.

[125] Автоматизированная система предоставления данных по доходам и расходам республиканского и местных бюджетов в сети Интернет. URL: https://budget.okmot.kg/ru/spending Можно ознакомиться с отчётами Кыргызстана в рамках OGP. URL: ogp.el.kg/node/1410

[126] Утверждено приказом директора ЦК ГГЮП при МЮ КР №28 от 3 декабря 2018 года. URL: ukuk-jardam.gov.kg/ru/p/attorney/instruction

[127] Постановление Кабинета министров от 4 августа 2023 года №387 «Об утверждении тарифов оплаты оказанной адвокатами квалифицированной юридической помощи и порядка оплаты оказанной адвокатами квалифицированной юридической помощи в рамках гарантированной государством юридической помощи». URL: https://cbd.minjust.gov.kg/7-22322/edition/1279574/ru

[128] См. пункт 5 Порядка оплаты оказанной адвокатом квалифицированной юридической помощи в рамках гарантированной государством юридической помощи, утвержденного постановлением Кабинета министров КР от 4 августа 2023 года №387 URL: https://cbd.minjust.gov.kg/160349/edition/1271665/ru

Согласно законам Кыргызской Республики о республиканском бюджете на 2022[129], 2023[130] и 2024[131] годы, бюджет ЦК ГГЮП и СЮП, в разрезе выделенных средств адвокатам, остаётся неизменным за последние два года. Вывод: бюджет на 2024 год не соответствует реальным потребностям, так как в бюджете на 2023 год выделено на оказание правовой помощи 75 624 300 сомов, а в 2024 году, несмотря на пятикратное повышение тарифов на оказание правовой помощи[132], бюджет остаётся без изменений.

Например, в 2023 году, согласно закону, для ЦК ГГЮП было выделено больше 10 миллионов сомов[133], тогда как на указанном портале выделено почти 35 миллионов сомов[134]. В тот же период на оплату адвокатам было выделено больше 75 миллионов сомов[135], в то время как портал показывает больше 83 миллионов сомов[136]. С данными за 2022 год ситуация аналогична. Однако данные за 2024 год совпадают как в законе, так и на портале, но суммы в графе «Расходы» на портале вызывают сомнения в актуальности данных: для СЮП запланировано больше 48 миллионов сомов[137], но за период с января по ноябрь 2024 года фактически израсходовано только 5 391 716 сомов. Это вызывает опасения, что анализ данных о расходах, предоставляемых порталом «Открытый бюджет», может привести к ошибочным выводам.

Стоит отметить, что в 2023 году из бюджета на аппарат ЦК ГГЮП была выделена сумма больше 10 миллионов сомов[138], а в 2024 году на аппарат СЮП — больше 48 миллионов сомов[139], что представляет собой почти пятикратное увеличение бюджета аппарата СЮП. Безусловно эти расходы важны, но увеличение бюджета должно тем не менее быть разумным и эффективным.

С 1 октября 2023 года тарифы[140] на оплату КЮП, увеличились почти в два раза. Например, максимальное вознаграждение за сопровождение адвоката с момента задержания подозреваемого по уголовному делу до суда по старым тарифам составляло около 15 000 сомов. Согласно новому постановлению, за участие в вышеуказанных стадиях адвокат может получить от 30 000 до 35 000 сомов. Даётся указание[141] Министерству финансов Кыргызской Республики предусмотреть повышение тарифов на оказание правовой помощи и внести соответствующие изменения при подготовке проекта Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2023 год и плановый период 2024–2025 годов". Если тарифы

[129]Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2022 год и прогнозе на 2023-2024 годы” от 31 декабря 2020 года № 15. URL: cbd.minjust.gov.kg/112161/edition/1117079/ru

[130] Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2023 год и плановый период 2024-2025 годов” от от 17 января 2023 года № 3. URL: cbd.minjust.gov.kg/4-3269/edition/1455/ru

[131] Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2024 год и плановый период 2025-2026 годов” от от 12 января 2024 года № 9. URL: cbd.minjust.gov.kg/4-5247/edition/1382/ru

[132] Постановление Кабинета министров Кыргызской Республики от 4 августа 2023 года №387 “Об утверждении тарифов оплаты оказанной адвокатами квалифицированной юридической помощи”. URL: https://cbd.minjust.gov.kg/7-22322/edition/1279574/ru

[133] 10 742 100 сомов

[134] 34 917 000 сомов

[135] 75 624 300 сомов

[136] 83 704 300 сомов

[137] 48 463 500 сомов

[138] 10 742 100 сомов

[139] 48 463 500 сомов

[140] Постановление Кабинета министров Кыргызской Республики от 04.08.2023 №387.

[141] Там же, см. часть 4

предыдущей редакции[142] включали услуги только по гражданским и уголовным делам, то новая редакция разделила административные дела на 16 видов правовой помощи. По гражданским делам добавлено ещё 6 видов, а по уголовным — 19. По гражданским делам тарифы увеличены в пять раз, а по уголовным делам — в два раза больше. Однако Министерство финансов Кыргызской Республики не учло повышение тарифов на оказание помощи по уголовным, административным и гражданским делам, и сумма, выделенная адвокатам для оказания правовой помощи, не изменилась по сравнению с предыдущими годами.

Адвокаты во время проведения ФГД выразили недоумение по поводу того, что с их оплаты удерживается подоходный налог, ведь они не являются сотрудниками СЮП. Многие адвокаты, входящие в реестр ГГЮП, имеют статус предпринимателя, что означает, что они сами обязаны оплачивать все необходимые налоги.

Кроме того, адвокаты на ФГД высказались о новых тарифах, отметив, что они частично соответствуют их запросам и потребностям. Опрос среди адвокатов показал относительную удовлетворённость новыми тарифами. Однако адвокаты также отметили, что получатели услуг ожидают, что всё будет бесплатным, раз государство предоставляет адвоката, и требуют, чтобы адвокаты сами оплачивали все сопутствующие расходы, такие как государственная пошлина, почтовые расходы, заверение копий документов и другие затраты, связанные с исполнением поручений.

Некоторые адвокаты также указали, что гонорары за выполненную работу в рамках ГГЮП не всегда выплачиваются вовремя, а иногда случаются случаи необоснованного отказа в оплате. Из-за того, что суммы гонораров не очень велики, адвокаты не хотят портить отношения с координаторами и поэтому избегают подачи жалоб.

Порядок оплаты предоставления КЮП по-прежнему остаётся неясным для адвокатов. По их утверждению, в системе ГГЮП работает только один бухгалтер, что создаёт задержки с оплатой из-за нехватки кадров. Оплата производится с задержками именно по этой причине. Выплаты осуществляются только после вынесения решения координатором, что делает адвокатов зависимыми от своевременности его решения.

Также все опрошенные адвокаты и участники ФГД сообщили, что за консультации, которые относятся к первичной правовой помощи, никакая оплата не предусмотрена.

По словам директора СЮП, вопросы качества, его стандартизации и мониторинга остаются актуальными как для гарантированной государством правовой помощи, так и для адвокатуры в целом. Поэтому в рамках гарантированной государством юридической помощи внедрены определённые юридические механизмы, согласно которым адвокат может получить свой гонорар лишь в случае соблюдения стандартов качества работы и при отсутствии жалоб со стороны получателей ГГЮП.

Эта ситуация является одним из факторов, препятствующих вступлению адвокатов в реестр ГГЮП. Эта проблема особенно заметна в регионах и для уязвимых групп, что снижает эффективность системы в целом[143]. В некоторых случаях адвокаты не всегда могут

[142] Постановление Правительства Кыргызской Республики №593 от 19 декабря 2018 года

[143] Доклад Омбудсмена за 2020, стр. 114; доклад за 2016, стр. 138. URL: www.ombudsman.kg/ru/document-category/ezhegodnye-doklady

полноценно выполнять свои обязанности из-за ограниченных финансовых ресурсов, что свидетельствует о несоответствии финансирования реальным потребностям системы[144].

Ранние источники указывают на отсутствие положительных изменений за последние 9 лет, так, согласно отчету НКО за 2015г., несмотря на наличие бюджетных средств, выделяемых на правовую помощь, существовала нехватка финансирования, что вело к дефициту квалифицированных специалистов и ограниченному доступу к услугам для нуждающихся[145].

В рамках исследования был проведён анализ бюджетных расходов Кыргызстана на систему государственной гарантированной юридической помощи (ГГЮП) в сравнении с аналогичными системами в странах Европы. Для анализа использовались данные отчета Европейской комиссии по эффективности правосудия (CEPEJ[146]) и показатели по общему бюджету ГГЮП, проценту расходов относительно ВВП страны и расчёт затрат на душу населения. Анализ показал следующие результаты:

1. Общий объём бюджета на ГГЮП в 2022 году в Кыргызстане составил 84,756,000 сомов (согласно Закону о республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2022 год и прогнозу на 2023-2024 годы в редакции Закона КР от 31 декабря 2022 года №130), что эквивалентно 864,857 евро. (Средний курс в 2022 году составлял примерно 1 евро = 98 сомов.)
2. Доля бюджета на ГГЮП относительно ВВП Кыргызстана в 2022 году составила 0,0092%, что даёт представление об уровне финансовых вложений в юридическую помощь относительно общего экономического объёма страны. ВВП Кыргызстана в 2022 году составил более 919 млрд сомов[147].
3. Расходы на душу населения составили 12,15 сома, что примерно равно 0,124 евро на одного жителя (численность населения Кыргызстана в 2022 году составляла 6,975 миллиона человек[148]).

Сравнение с данными отчета CEPEJ показывает, что финансирование службы ГГЮП в Кыргызстане находится примерно на одном уровне с такими странами, как Албания и Марокко. Однако большинство стран Европы имеют существенно более высокие показатели по финансированию государственных систем юридической помощи. Это свидетельствует о низком уровне финансовых ресурсов, выделяемых в Кыргызстане на обеспечение юридической помощи, что потенциально может отражаться на качестве и доступности услуг, предоставляемых в рамках ГГЮП.

Таким образом, результаты исследования указывают на необходимость увеличения финансовых вложений в систему государственной гарантированной юридической помощи в Кыргызстане для улучшения её эффективности и приближения к европейским стандартам. Увеличение бюджета могло бы способствовать обеспечению более качественной юридической помощи для населения, особенно в случаях, когда гражданам требуется бесплатная правовая поддержка.

[144] Доклад НЦПП за 2015 год, стр. 71. URL: npm.kg/wp-content/uploads/2017/03/Ezhegodnyj-doklad-za-2015-god-na-ofitsialnom-yazyke-russkij-yazyk.pdf
[145] Из отчета по проекту «Совершенствование механизмов реализации права граждан на ГГЮП». /2015г./ АНПО «Эдвокаси Центр по Правам Человека» URL: www.advocacy.kg/images/docs/Otchet_po_proectu_sovershenstvovanie_mexanizmov_realizasii_prava_grajdan_na_ggup_2015g.doc
[146] https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file
[147] https://www.gov.kg/ru/post/s/22462-2022-zhyldyn-zhyyyntygynda-ichki-d-produktsiyanyn-ssh-7-tzd
[148] https://stat.gov.kg/ru/opendata/category/39/

Выводы

1. Система ГГЮП в Кыргызстане не отвечает реальным потребностям, что негативно сказывается на доступности и качестве услуг. Финансирование не увеличивается, несмотря на рост тарифов для адвокатов, не учитывает инфляцию и увеличивающиеся затраты, а это ограничивает возможности улучшения качества помощи. Проблемы с финансированием также приводят к нехватке кадров и организационным трудностям, таким как задержки выплат и сложности в системе отчётности, что вызывает недовольство адвокатов и снижает их мотивацию участвовать в ГГЮП. По сравнению с большинством европейских стран, финансирование юридической помощи в Кыргызстане остаётся значительно ниже, что особенно ограничивает доступ к качественной помощи для уязвимых групп населения[149].

Рекомендации

1. Министерству финансов КР рекомендуется: 1) увеличить бюджет на ГГЮП с учётом повышения тарифов и реальных потребностей системы, чтобы обеспечить доступную и качественную юридическую помощь; 2) разделить расходы бюджета СЮП на три статьи: 1. Аппарат СЮП; 2. Расходы на КПП (параюристы, частное партнёрство, бесплатный адвокат); 3. Расходы КЮП (адвокатам); 3) обновить данные ГГЮП в автоматизированной системе предоставления информации о доходах и расходах республиканского и местных бюджетов «Открытый бюджет» www.budget.okmot.kg и обеспечивать регулярное обновление для поддержания актуальности и достоверности информации.

2. Кабинету Министров КР необходимо: 1) пересмотреть и установить тарифы для адвокатов на уровне, соответствующем сложности и объёму работы, а также обеспечить своевременную оплату услуг; 2) включить отдельную оплату дежурства адвокатов, чтобы повысить их заинтересованность в оперативной помощи гражданам.

3. СЮП и Министерству юстиции важно: 1) упростить посредством АИС и стандартизировать процесс отчётности для адвокатов, увеличить количество сотрудников для эффективной обработки заявок; 2) требовать соблюдение Порядка оплаты оказанной адвокатом квалифицированной юридической помощи в рамках гарантированной государством юридической помощи, утверждённого постановлением Кабинета министров КР от 4 августа 2023 года №387. См.: www.cbd.minjust.gov.kg/7-22322/edition/1279574/ru; 3) изменить систему оплаты адвокатов, перейдя от гонораров к фиксированной зарплате для повышения стабильности и мотивации.

4. Жогорку Кенешу КР и Счетной палате КР целесообразно провести мониторинг эффективности расходования бюджета на ГГЮП, внести необходимые изменения в законодательство для повышения прозрачности и финансовой ответственности.

5. СЮП необходимо включить оплату первичных консультаций, чтобы обеспечить справедливую компенсацию за оказанную правовую помощь.

[149] См. например: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/GSLA_-_Country_Profiles.pdf или https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-part-1-en-/1680b272ac (p. 33)

3. Качество гарантированной государством юридической помощи

Индикатор 7. Нуждающимся лицам оказывается эффективная и качественная юридическая помощь

Контрольный показатель 7.1. Утвержденные критерии отбора адвокатов для предоставления квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством соблюдаются, процесс отбора адвокатов прозрачен

Описание

Согласно Принципам и руководящим положениям ООН, касающимся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, государствам следует *обеспечивать своевременное и эффективное предоставление юридической помощи на всех этапах процесса уголовного правосудия*[150]. Государствам следует *создать механизмы, гарантирующие, чтобы все юрисконсульты имели образование, профессиональную подготовку*, навыки и опыт, которые отвечают характеру их работы, в том числе в отношении степени тяжести соответствующих преступлений, а также прав и нужд женщин, детей и групп с особыми потребностями[151].

Статус в Кыргызстане и вызовы

Конституцией Кыргызской Республики установлено, что организация и порядок деятельности адвокатуры как самоуправляемого профессионального сообщества адвокатов, а также права, обязанности и ответственность адвокатов определяются законом (ст.64).

Закон КР об Адвокатуре[152] регулирует участие Адвокатуры в предоставлении квалифицированной юридической помощи в рамках системы ГГЮП. Адвокатура отвечает за: 1) разработку и утверждение критериев отбора адвокатов; 2) стандарты качества и оценки работы адвокатов; 3) участие в мониторинге деятельности адвокатов.

Порядок и критерии отбора адвокатов для оказания квалифицированной юридической помощи разрабатываются Адвокатурой Кыргызской Республики и утверждаются СЮП[153]. “Положение о критериях отбора адвокатов для участия в предоставлении гарантированной государством квалифицированной юридической помощи” было утверждено Советом адвокатов Адвокатуры Кыргызской Республики 20 сентября 2017 года[154].

Критерии отбора адвокатов включают:

1. Подачу заявления о включении в Государственный реестр адвокатов по ГГЮП.
2. Наличие справки Территориальной адвокатуры о стаже адвокатской деятельности не менее одного года и выбранной организационно-правовой форме.
3. Наличие справки об отсутствии дисциплинарных взысканий за последний год.

---

[150] Принцип 7. Принципы и руководящие положения ООН, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция ГА (по докладу Третьего комитета (A/67/458), https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[151] Принцип 13. Там же.

[152] Статья 23-1 Закона Кыргызской Республики “Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности” от 14 июля 2014 года № 135. URL: cbd.minjust.gov.kg/4-5122/edition/1290068/ru

[153] Статья 8 Закона КР о ГГЮП.

[154] Размещены на сайте Адвокатуры Кыргызской Республики. URL: https://advokatura.kg/free-legal-aid/polozhenie-o-kriteriyah-otbora-advokatov-dlya-uchastiya-v-predostavlenii

4. Наличие сертификата о прохождении курсов по ГГЮП и этике в Учебном центре адвокатов. Для адвокатов, специализирующихся по делам детей, требуется дополнительный сертификат об окончании курса по защите детей.

Эти критерии и лицензирование адвокатской деятельности[155] соответствуют требованиям к образованию, профессиональной подготовке, навыкам, опыту, а также учитывают права и потребности детей. Также на сайте СЮП можно найти приказ[156] директора СЮП о создании четырех специализированных реестров адвокатов по делам о семейном насилии, защите детей, делам, связанным с наркотиками, и торговле людьми.

Адвокаты, вступившие в Реестр адвокатов, обязаны в течение 1 года со дня подписания Договора с Центром по координации гарантированной государством юридической помощи об оказании квалифицированной юридической помощи пройти тематические тренинги по законодательству и стандартам, связанным с оказанием гарантированной государством юридической помощи.

Эти критерии размещены только на сайте Адвокатуры Кыргызской Республики и труднодоступны для тех, кто не знает точного названия документа. Многие опрошенные в рамках исследования адвокаты, не входящие в реестр ГГЮП, не осведомлены о критериях и процедуре отбора.

Согласно отчётам Омбудсмена[157], процесс отбора адвокатов часто недостаточно прозрачен, что может вызывать недовольство клиентов и снижать эффективность системы. В некоторых случаях отсутствует четкость в механизмах контроля за соблюдением критериев, а также недостаток информации о самом процессе отбора.

Доклады Национального центра по правам человека подтверждают[158], что процесс отбора часто не является полностью прозрачным, и в некоторых случаях адвокаты из Реестра ГГЮП не обеспечивают должного качества защиты, что свидетельствует о нарушениях установленных критериев. Также существует практика назначения "карманных" адвокатов, что подрывает доверие к системе.

Ранние источники указывают на отсутствие положительных изменений за последние 9 лет, согласно отчету НКО за 2015 г.,[159] критерии отбора адвокатов для предоставления государственной юридической помощи недостаточно прозрачны и не всегда соблюдаются, что негативно сказывается на эффективности помощи.

По мнению опрошенных адвокатов ГГЮП, критерии отбора адвокатов в Реестр ГГЮП соблюдаются[160]. Незначительное количество адвокатов считают, что критерии отбора в

[155] См.: www.elicense.gov.kg/license/id/32

[156] Приказ Директора СЮП " О создании специализированных реестров адвокатов системы ГГЮП. URL: ukuk-jardam.gov.kg/uploads/documents/

[157] Доклад Омбудсмена за 2021, стр130. За 2016 год стр. 138; За 2012 год, стр. 131; URL: https://ombudsman.kg/ru/document-category/ezhegodnye-doklady https://ombudsman.kg/ru/document-category/ezhegodnye-doklady

[158] Доклад НЦПП за 2014 год, стр. 12; 35-36; доклад НЦПП за 2015 год, стр. 41; доклад НЦПП за 2022 год, стр. 29-30.

[159] Отчет по проекту «Совершенствование механизмов реализации права граждан на ГГЮП». /2015г./ АНПО «Эдвокаси Центр по Правам Человека» URL: www.advocacy.kg/images/docs/Otchet_po_proectu_sovershenstvovanie_mexanizmov_realizasii_prava_grajdan_na_ggup_2015g.doc (стр. 11, 12, 9).

[160] (1) в части наличия четких и объективных критериев отбора (36%), частично - 9%, нет - 3%, (2) в части прозрачности процедур отбора (32%), частично - 13%, нет - 3%, (3) в части соблюдения критериев по отбору адвокатов (28%), частично - 16%, нет - 4%.

Реестр ГГЮП не соблюдаются полностью или частично. Это указывает на необходимость дополнительного внимания к процессу отбора и прозрачности.

Выводы

1. Формально Критерии отбора адвокатов КЮП разработаны и утверждены. Для оказания ГГЮП, адвокату необходимо пройти соответствующие тренинги, включая тематические тренинги исходя из специфики работы адвоката и вступить в соответствующий Реестр адвокатов ГГЮП. Однако их доступность и прозрачность вызывают сомнения, что снижает доверие к системе.
2. Отсутствует открытая и понятная процедура отбора адвокатов, что ограничивает их профессиональное участие, так как информация о критериях и процессе их соблюдения не всегда доступна.
3. Отсутствует механизм обратной связи для не прошедших отбор кандидатов с отборочной комиссией, процесс и результаты отбора не публикуются, отсутствует независимый мониторинг процедур отбора в Реестр. Большинство адвокатов признают наличие четких и объективных критериев отбора. Однако есть мнение что критерии нуждаются в тщательном анализе и модернизации. Мониторинг выявил проблемы низкого качества оказания квалифицированной помощи, связанные с недостаточно высокой оплатой работы адвоката, что приводит к тому, что в Реестр ГГЮП вступают адвокаты с минимальным опытом работы и не достаточной квалификацией как правило для получения стартового опыта.
4. В ряде случаев качество защиты, предоставляемой адвокатами из реестра ГГЮП, не соответствует ожиданиям, что указывает на недостаточный контроль со стороны СЮП и Адвокатуры за соблюдением установленных критериев. Практика назначения "карманных" адвокатов подрывает доверие к системе и негативно сказывается на качестве оказываемой юридической помощи.

Рекомендации

1. Министерству юстиции рекомендуется: 1) разработать и внедрить прозрачную и доступную процедуру отбора адвокатов, с регулярным проведением конкурсов и обновлением информации на официальных сайтах; 2) усилить контроль за соблюдением утвержденных критериев; 3) предоставить общественности и адвокатскому сообществу доступ к информации о процессе отбора через все доступные платформы, включая сайт СЮП; 4) в целях повышения качества предоставляемой ГГЮП, создать механизмы, гарантирующие, чтобы все адвокаты, включенные в реестры, на регулярной основе повышали свою профессиональную подготовку, которая отвечает характеру их работы, с учетом знания прав и нужд женщин, детей и групп с особыми потребностями и особенностей их защиты; 5) ввести нормы и в практику механизм обратной связи для кандидатов, участвовавших в отборе, чтобы они могли получать разъяснения и рекомендации по улучшению своих шансов на успешное прохождение отбора в будущем.

2. Адвокатуре необходимо: 1) усилить открытость и доступность критериев отбора, разместив полную информацию на сайте Адвокатуры и на других общедоступных платформах; 2) обеспечить обучение адвокатов по установленным критериям, включая регулярные курсы повышения квалификации по стандартам ГГЮП; 3) разработать и утвердить четкие механизмы контроля за соблюдением критериев и оперативно реагировать на жалобы и случаи их несоблюдения.

Контрольный показатель 7.2. Подготовка и методическая помощь лицам, уполномоченным предоставлять юридическую помощь, гарантируемую государством, предоставляется на постоянной основе

Описание

Показатели результата для подготовки и методической помощи: 1) количество проведенных курсов; 2) количество обученных; 3) распространенные методические пособия. Государству следует принять *специальные меры для обеспечения реального доступа к юридической помощи женщинам, детям и группам лиц с особыми потребностями*, включая, но не ограничиваясь этим, пожилых людей, представителей меньшинств, инвалидов, лиц с психическими расстройствами, ВИЧ-инфицированных лиц и людей с другими серьезными инфекционными заболеваниями, наркоманов, представителей коренных народов и аборигенов, лиц без гражданства, лиц, добивающихся получения убежища, иностранных граждан, мигрантов и трудящихся-мигрантов, беженцев и лиц, перемещенных внутри страны. Такие меры *должны учитывать особые потребности этих групп, включая гендерные и возрастные аспекты*[161].

Пекинские правила[162] предусматривают: «*22. Необходимость профессионализма и подготовки. 22.1 Для обеспечения и поддержания необходимой профессиональной компетентности всего персонала, занимающегося делами несовершеннолетних, следует использовать профессиональную подготовку, обучение в процессе работы, курсы переподготовки и другие соответствующие виды обучения.*». ***Руководящие принципы, касающиеся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений***[163] также предусматривают что: «*40. Специалисты, работающие с детьми — жертвами и свидетелями, должны иметь доступ к надлежащей подготовке, образованию и информации в целях совершенствования и закрепления специализированных методов, подходов и позиций, направленных на защиту детей — жертв и свидетелей и эффективное обращение с ними с учетом их интересов. 41. Специалисты должны пройти подготовку для эффективной защиты и удовлетворения потребностей детей — жертв и свидетелей, в том числе в специализированных подразделениях и службах. 42. Такая подготовка должна включать: a) соответствующие нормы, стандарты и принципы в области прав человека, включая права ребенка; b) принципы и этические нормы выполнения соответствующих служебных обязанностей; c) признаки и симптомы, которые могут свидетельствовать о совершении преступлений в отношении детей; d) навыки и методы оценки кризисных ситуаций, особенно при обращении к каким-либо инстанциям, с уделением особого внимания необходимости соблюдения конфиденциальности; e) влияние, последствия, включая негативные физические и психологические последствия, а также травматическое воздействие преступлений в отношении детей; f) специальные меры и методы оказания помощи детям — жертвам и свидетелям в процессе отправления правосудия; g) межкультурные и возрастные проблемы, связанные с языком, религией, социальным положением и полом; h) надлежащие*

[161] Принцип 10. Там же

[162] Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила). Приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/beijing_rules.shtml

[163] Руководящие принципы, касающиеся правосудия в вопросах, связанных с участием детей-жертв и свидетелей преступлений. Приняты резолюцией 2005/20 ЭКОСОС от 22 июля 2005 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/guidelines_justice_inv_child.shtml

навыки общения между взрослыми и детьми; i) методы опроса и оценки, сводящие к минимуму любую возможность травмирования ребенка при обеспечении получения от него информации максимально высокого качества; j) навыки обращения с детьми — жертвами и свидетелями на основе внимания, понимания, конструктивного и ободряющего подхода; k) методы защиты и представления доказательств и допроса детей-свидетелей; l) функции специалистов, работающих с детьми — жертвами и свидетелями, и используемые ими методы.».

Статус в Кыргызстане и вызовы

Общие условия

Конституция гарантирует обеспечение поддержки социально незащищенных категорий граждан, охрану труда и здоровья (ст.19). Обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, защиту их прав и свобод. Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств (ст.24).

Закон «О гарантированной государством юридической помощи» устанавливает, что Адвокатура участвует в предоставлении квалифицированной юридической помощи посредством содействия в организации и проведении повышения квалификации адвокатов (ст.10).

Положение «О Службе юридической помощи при Министерстве юстиции Кыргызской Республики»[164] закрепляет за службой следующие функции: 1) разрабатывает и утверждает *методические пособия*, оказывает методическую помощь государственным органам, органам местного самоуправления и подведомственным им учреждениям по вопросам предоставления консультационно-правовой помощи; 2) осуществляет информационную *и методическую поддержку* субъектам системы гарантированной государством юридической помощи.

Отраслевыми законами предусмотрены отдельные нормы о правовой помощи некоторым категориям лиц. Закон «О правах и гарантиях лиц с ограниченными возможностями здоровья» устанавливает, что при отсутствии материальных средств и по просьбе лица с ограниченными возможностями здоровья государство обеспечивает ему предоставление бесплатной юридической помощи (ст.19). Законом Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия»[165] определено, что Министерство юстиции оказывает консультационно-правовую помощь, а также квалифицированную юридическую помощь в соответствии с требованиями законодательства о гарантированной государством юридической помощи. Закон КР «О ВИЧ/СПИДЕ в Кыргызской Республике»[166] устанавливает, что лица, живущие с ВИЧ/СПИДом, имеют право на получение квалифицированной юридической помощи и психологической поддержки.

[164] Приложение 1 к постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики от 7 октября 2022 года № 557 «О Службе юридической помощи при Министерстве юстиции Кыргызской Республики». URL: https://cbd.minjust.gov.kg/159489/edition/1267877/kg

[165] Закон Кыргызской Республики «Об охране и защите от семейного насилия» от 27 апреля 2017 года № 63 (ст.14). URL: https://cbd.minjust.gov.kg/111570/edition/1006725/ru

[166] Закон Кыргызской Республики ««О ВИЧ/СПИДЕ в Кыргызской Республике» от 13 августа 2005 года № 149 (ст.6). URL: https://cbd.minjust.gov.kg/1747/edition/14075/ru

Разработана и внедрена электронная обучающая платформа Службы юридической помощи, на которой размещены электронные модули: 1) оказание первичной правовой помощи детям; 2) защита прав жертв торговли людьми; 3) базовый курс по законодательству ГГЮП; 4) порядок и условия применения международных актов; 5) курсы по гражданскому процессу; 6) курсы по административному праву и процессу; 7) курсы по семейным вопросам; 8) курсы по трудовым вопросам.

Разработаны и утверждены руководства для адвокатов системы ГГЮП по оказанию правовой помощи по следующим категориям дел: 1) по защите прав по делам о незаконном обороте наркотиков; 2) по защите жертв семейного насилия и др.

На практике активная работа по подготовке и методической помощи адвокатам в рамках ГГЮП происходила в 2016–2017 годах, согласно данным с официальных сайтов Министерства юстиции и Адвокатуры Кыргызской Республики. Вторая волна активности пришлась на 2018–2020 годы, когда проводился дополнительный набор адвокатов в реестр ГГЮП. Однако в настоящее время отсутствует информация о регулярной поддержке адвокатов или проведении мероприятий по повышению квалификации. Также отсутствует устойчивая система или база, которая гарантирует постоянную подготовку и методическую помощь адвокатам.

На сайте ГГЮП указано, что в реестре числятся 458 адвокатов, из них 38 — в Джалал-Абадской области: 12 в городе Жалал-Абад, 7 в Сузакском районе, 5 в Ноокене, 3 в Базар-Коргоне, 2 в Аксы, 2 в Таш-Кумыре, 2 в Ала-Бука, 1 в Кара-Куле, 1 в Токтогуле и 1 в Майлуу-Суу.

Согласно ответу СЮП[167] на Запрос с 18 сентября 2023 года в пилотном режиме запущена автоматизированная информационная система (АИС) ГГЮП с модулями “Консультант”, “Адвокат” и “Обучение”. Модуль "Обучение" предназначен для адвокатов системы ГГЮП, и ведётся работа по расширению тематических материалов. В 2022 году 170 адвокатов прошли обучение по вопросам, связанным с наркотиками, 60 — по защите жертв торговли людьми. В 2023 году по вопросам религии обучены 110 адвокатов, а 15 адвокатов прошли обучение на онлайн-платформе по семейному насилию. В 2024 году по вопросам ГГЮП для лиц с ограниченными возможностями здоровья обучены 20 адвокатов, а 40 адвокатов участвовали в обсуждении стандартов качества работы.

На сайте Министерства юстиции имеется информация о проводимых мероприятиях ГГЮП[168].

В ходе фокус-групп адвокаты указали на нехватку обучающих семинаров для адвокатов с участием следователей и судей. Подчеркивалась необходимость регулярных семинаров и тренингов для адвокатов ГГЮП[169].

Адвокаты ГГЮП (48%) отметили, что им предоставляются в основном онлайн-тренинги. Опрос показал, что 30% адвокатов ГГЮП не получают никакую методическую помощь от СЮП. По мнению 88% адвокатов, регулярное бесплатное повышение квалификации через тренинги и семинары необходимо для поддержания профессиональных навыков и актуальности знаний. 48% адвокатов ГГЮП самостоятельно оплачивают участие в тренингах по налоговому законодательству, административным процедурам, правам человека, экологическим преступлениям, гендерному равенству и защите прав несовершеннолетних. Обучение проходит преимущественно на базе НКО в рамках проектов и учебного центра Адвокатуры.

[167] СЮП Исх.№01-4/775, 27.06.2024, ОПЗО “Справедливость” вх. №42 от 05.07.2024.

[168] См: http://minjust.gov.kg/ru/content/27, https://www.youtube.com/watch?v=mICzaI3gTVY&t=83s, https://www.youtube.com/watch?v=MyrpzO5PKwE&t=90s

[169] Из отчёта эксперта Июль 2024 Д.Э.

18% адвокатов не знают, где получить платное обучение, а 32% нигде не обучались, что указывает на недостаток внимания к своему профессиональному развитию. 12% затруднились ответить, что может свидетельствовать о недостаточном понимании возможностей для обучения. Ни один адвокат ГГЮП не указал на наличие постоянной связи с Адвокатурой КР, учебным центром Адвокатуры КР, и ЦК ГГЮП, что указывает на недостаток взаимодействия.

Координаторы СЮП и адвокаты указывают, что, хотя при отборе адвокатов требуется сертификат Учебного центра адвокатов, в последние годы обучение по ГГЮП не проводилось. Молодые адвокаты, вступающие в Адвокатуру, не получают достаточного обучения по основам работы в системе ГГЮП. Фактическое взаимодействие между СЮП и Учебным центром адвокатов отсутствует.

Специфика по детям

Важно понимать по оказание юридической помощи детям не сужается исключительно компетенцией адвокатов. В этом вопросе задействованы все акторы правосудия в отношении несовершеннолетних.

Участие специализированного прокурора, следователя, судьи и адвоката по делам детей, уполномоченного государственного органа по защите детей по делам в отношении детей, находящихся в конфликте с законом, потерпевших и свидетелей является обязательным (ч.2, ст.457 УПК КР).

Статья 5 УПК КР содержит определения: 1) «*специализированный следователь, прокурор, судья по делам детей –должностное лицо, дополнительно прошедшее специализированное обучение по вопросам юстиции для детей и уполномоченное осуществлять уголовное судопроизводство в отношении детей, находящихся в конфликте с законом, потерпевших и свидетелей*»; 2) «*специализированный адвокат по делам детей – адвокат, дополнительно прошедший специализированное обучение по вопросам юстиции для детей, уполномоченный осуществлять защиту в уголовном судопроизводстве в отношении детей, находящихся в конфликте с законом, потерпевших и свидетелей*».

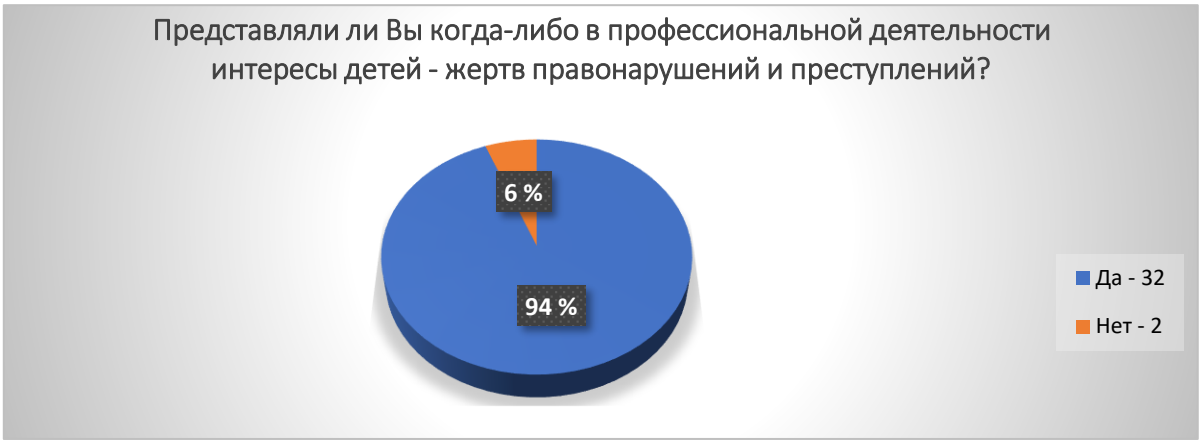
Свидетелям в возрасте до восемнадцати лет, а также детям, квалифицированная юридическая помощь по уголовным делам предоставляется адвокатами, прошедшими специализацию по делам детей (ч.5, ст.13 Закона КР О ГГЮП). Из числа адвокатов, прошедших специальное обучение по делам детей, формируется специализированный реестр.

Подпункт 19.3 Приложения №1 к приказу Центра по координации гарантированной государством юридической помощи[170] при МЮ КР закрепляет порядок составления и ведения графика дежурств адвокатов ГГЮП: «Координатор обязан назначать адвокатов в соответствии с графиком дежурств и резервного списка адвокатов, строго в утвержденной последовательности. Исключением могут быть случаи, когда возникает необходимость назначения адвоката исходя из гендерной принадлежности получателя, наличия у адвоката специализации по защите несовершеннолетнего, жертвы пыток, насилия в семье и др.»

Из опроса 34 адвокатов, проведенного в рамках исследования выявлено, что значительная часть адвокатов осуществляющих защиту детей в конфликте с законом не являются специализированными согласно требованиям УПК КР в то время, как данное условие

[170] Приложение №1 к приказу Центра по координации гарантированной государством юридической помощи при Министерстве юстиции Кыргызской Республики №28 от 3 декабря 2018 года. URL: https://ukuk-jardam.gov.kg/ru/p/attorney/instruction

урегулировано в рамках системы ГГЮП. В случае, когда законные представители ребенка в конфликте с законом обращаются к адвокатам в частном порядке, вопрос специализации защитника остается не урегулированным.

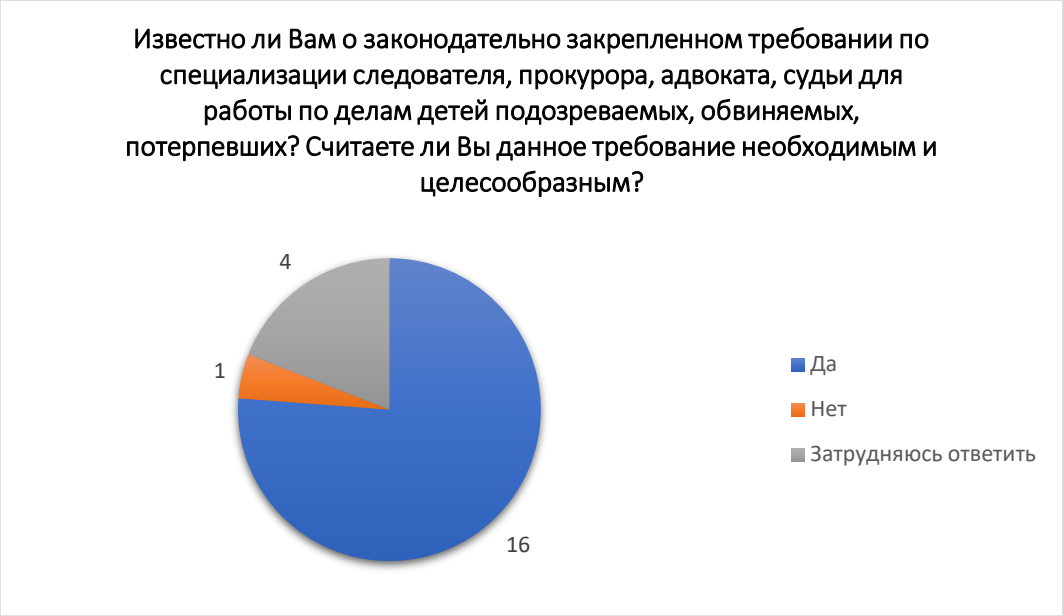




Также только 1 из 32 адвокатов (из 34 опрошенных), имеющий опыт участия по делам детей используют специализированное методическое пособие:

№	**Используете ли Вы какое-либо методическое пособие по работе по делам детей в статусе потерпевшего, свидетеля, подозреваемого, обвиняемого (просьба указать название, год издания, если известно)? Если нет, есть ли необходимость в таком методическом пособии?**	Кол-во респонденто в
1	Нет, не пользуюсь	12
2	Нет, но хотелось бы иметь методические пособия	15
3	В основном пользуемся кодексами/законами (УК, УПК, Семейный кодекс, Кодекс о детях и т.д.)	13
4	Пользуюсь руководством для адвокатов по юстиции для детей	1
5	Пользовался учебным пособием «Экспертные вопросы при назначении судебно-психиатрической и судебно-психологической экспертиз в уголовном судопроизводстве» и это необходимо.	1

16 из 21 опрошенных следователей считают требование УПК КР о специализации следователя, прокурора, адвоката и судьи по делам детей необходимым и целесообразным:



Из 21 опрошенного следователя, ни один не является специализированным по делам детей. Данная ситуация является обусловленной отсутствием подзаконных и ведомственных нормативных правовых актов направленных на реализацию требований ч.2, ст.457 УПК КР, где указывается, что участие специализированного прокурора, следователя, судьи и адвоката по делам детей по делам в отношении детей, находящихся в конфликте с законом, потерпевших и свидетелей является обязательным. Только 6 следователей из 21 опрошенных проходили специальный тренинг по юстиции для детей.



Методические пособия по работе по делам детей используются только 1 следователь из 21 опрошенных.

17 следователей из 21 сообщают о необходимости утверждения и распространения таких методических пособий.

В опросе приняли участие также 13 сотрудников Отдела защиты семьи и детей Управлений социального развития МТСОиМ. На вопрос об обязательном повышении квалификации специалистов, непосредственно принимающих участие в уголовном судопроизводстве в интересах детей, были получены следующие ответы:

№	Существуют ли требования к обязательному повышению квалификации специалистов ОЗСД? Если да, какой минимальный объем часов повышения квалификации установлен и за какой период времени?	Кол-во респонденто в
1	Да	1
2	Да, но требований по количеству часов нет	2
3	Да, но повышения квалификации не было	1
4	Никаких требований	2
5	Будут установлены требования	2
6	У меня нет такой информации	2
7	Это определяется стажем работы	1
8	Необходимо обучать специалистов ОПСД	1
9	Нет желающих	1

№	Входят ли в программу обязательного повышения квалификации вопросы эффективного участия специалиста ОЗСД в уголовном судопроизводстве по делам детей в конфликте с законом и детей жертв преступлений или правонарушений?	Кол-во респонденто в
1	Нет	2
2	Нет, но нужна	2
3	Не знаю	3
4	Затрудняюсь ответить	2
5	Входят	2
6	Думаю будет практика	1
7	Если на судебном заседании, администрацию вызовет судья, если ребенок будет допрошен в качестве свидетеля.	1

В ходе исследования также были опрошены 18 инспекторов по делам детей. Ниже представлены результаты опроса в части повышения квалификации. 50% опрошенных подтвердили, что проходили ли курс/тренинг повышения квалификации по юстиции для детей и/или ювенальной юстиции при назначении на должность инспектора по делам детей.

№	Если нет, видите ли Вы практическую необходимость утверждения таких пособий? (Возможно респондент укажет о необходимости пособий по иным вопросам, пожалуйста, зафиксируйте предложения)	Кол-во респондентов
1	Есть	1
2	Указано	2
3	Нет	2

4	Затрудняюсь ответить	2
5	Психологическая помощь ребенку, пострадавшему от насилия	1
6	Методические указания по работе с детьми	3
7	Есть необходимость в утверждении пособий/методичек	7

В дополнение 9 специалистов органов пробации были опрошены в ходе исследования в 9 районах мониторинга. Ответы респондентов по ключевым вопросам распределились следующим образом:

№	Каким образом на практике реализуется принцип специализация органов пробации (должностных лиц) в работе с детьми?	Кол-во респонденто в
1	На практике применяется данный принцип	1
2	Путем обучения на специальных курсах	1
3	Такой специализации нет	3
4	Ведется мониторинг по обучению сотрудников по сочетанию практики и теории	1
5	Оно осуществляется в рамках закона, на основании закона и нормативных актов, при правильном его применении	1
6	Клиенты на испытательном сроке будут разделены по количеству сотрудников и проведена необходимая работа	1
7	Мы помогаем детям выйти из трудных жизненных ситуаций. Наша основная работа – оказание юридической помощи	1

№	Каким образом обеспечивается специализация органов пробации (должностных лиц) в работе с детьми?	Кол-во респонденто в
1	Нет	1
2	Учитывается наличие социального образования	1
3	Работают специалисты, прошедшие тренинги\обучение\курсы	3
4	Я не специалист	1
5	Нам предоставляют методички по работе с детьми	1
6	Все сотрудники службы пробации по делам несовершеннолетних в региональных управлениях имеют специализацию	1
7	Дела ведутся на основании Закона Кыргызской Республики «О пробации»	1

Результаты опроса специалистов органов пробации демонстрируют недостаточную информированность в вопросе их специализации по работе с детьми в конфликте с законом, из чего можно сделать вывод о том, что работа по специализации и специализированному

повышению квалификации сотрудников органов пробации не ведется или ведется в недостаточном объеме.

Выводы

1. Адвокаты, включенные в Реестр, проходят тренинги и обучения исходя из специфики дел, по которым они предоставляют квалифицированную юридическую помощь. Однако существующие методики и тренинги еще не в полной мере ориентированы на обеспечение потребностей получателей ГГЮП.

2. Мониторинг показал недостаток информирования субъектов о методической помощи. Многие лица, предоставляющие ГГЮП, не знают о методической поддержке со стороны СЮП, а сама поддержка со стороны СЮП осуществляется недостаточно системно. Обучающие мероприятия со стороны Адвокатуры КР проводятся эпизодически и чаще всего на платной основе, что вынуждает адвокатов развивать свои компетенции за личные средства и через международные проекты.

3. Большинство опрошенных адвокатов ГГЮП, участвующих в Реестре, указывают на необходимость регулярного и бесплатного повышения квалификации, чтобы поддерживать актуальность своих профессиональных знаний и соответствовать изменениям законодательства. Адвокаты выражают заинтересованность в оффлайн тренингах, поскольку онлайн-обучение воспринимается как менее эффективное и не полностью соответствующее их нуждам.

4. Недостаток регулярного взаимодействия между СЮП и Учебным центром адвокатов мешает эффективной подготовке новых специалистов, а бюрократические требования создают барьеры для адвокатов, снижая их мотивацию участвовать в системе.

5. Законодательство КР требует участия специализированных следователей, прокуроров, судей и адвокатов в уголовном судопроизводстве, связанном с делами детей, включая детей-потерпевших, свидетелей и находящихся в конфликте с законом. Однако практическая реализация данного требования сталкивается с существенными проблемами. Значительная часть адвокатов, следователей и других специалистов, работающих с детьми, не обладает необходимой специализированной подготовкой. УПК КР не содержит специального требования о специализации специалистов ОЗСД и инспекторов по делам детей по юстиции для детей, поскольку презюмируется их специализированность по работе с детьми. Однако данные опросов, а также статистика, приведенная ГП КР свидетельствует о необходимости принятия комплексных мер по повышению эффективности системы повышения квалификации указанных специалистов, утверждению обязательного годового минимума часов повышения квалификации, значительной работы над планом повышения квалификации.

6. Методические материалы по работе с детьми используются крайне редко. Среди адвокатов и следователей отмечается высокий запрос на разработку и распространение таких пособий для повышения профессиональной компетенции.

7. Обучение специалистов, работающих с детьми в рамках юстиции, остается недостаточным. Большая часть специалистов, включая инспекторов по делам детей и сотрудников органов пробации, либо не проходила специализированное обучение, либо прошла его лишь частично.

8. Принцип специализации должностных лиц, работающих с детьми в органах пробации, реализуется фрагментарно и часто зависит от индивидуального уровня подготовки сотрудников, а не от системного подхода.

Рекомендации

1. Министерству юстиции и Адвокатуре рекомендуется: 1) разработать и принять документы, касающиеся повышения уровня компетенции адвокатов, включая оказывающих гарантированную государством юридическую помощь; 2) Для адвокатов ГГЮП разработать комплекс мер для постоянного повышения их культурного и образовательного уровня, увеличения объема знаний, совершенствования профессиональных навыков и опыта работы с уязвимыми группами, в соответствии с профилем бенефициаров. Важно также развивать правозащитную и гендерную чувствительность, инициативность и коммуникабельность, учитывая особенности различных категорий граждан, таких как – жертвы гендерного и сексуального насилия, пожилые люди, представители меньшинств, лица с ограниченными возможностями, лица с психическими расстройствами, ВИЧ-инфицированные и люди с другими серьезными инфекционными заболеваниями, наркопотребители, лица без гражданства, ищущие убежища, иностранные граждане, мигранты, трудящиеся-мигранты и беженцы.

2. ЦА СЮП необходимо во исполнение требований законодательства оказывать Адвокатуре КР и адвокатам ГГЮП методическую поддержку, включая с использованием последних современных цифровых разработок и подходов.

3. Необходима разработка и утверждение подзаконных нормативных правовых актов во исполнение ч.2, ст.457 УПК КР, где указывается, что участие специализированного прокурора, следователя, судьи и адвоката по делам детей по делам в отношении детей, находящихся в конфликте с законом, потерпевших и свидетелей является обязательным. Для комплексной реализации данной нормы необходимо построение эффективного межведомственного взаимодействия между органами прокуратуры, судами, МВД, Адвокатурой КР.

4. Уполномоченным органам целесообразно разработать и внедрить обязательные программы обучения для всех специалистов, работающих с детьми в уголовном судопроизводстве, включая следователей, прокуроров, адвокатов, судей, инспекторов и сотрудников органов пробации. Видится важным введение регулярного мониторинга компетентности специалистов, работающих с детьми, с целью выявления пробелов в подготовке и разработки дополнительных образовательных программ.

5. Важно создать систему сертификации специалистов по делам детей, обеспечивая их соответствие стандартам юстиции для детей, и закрепить обязательное прохождение курсов повышения квалификации с конкретным минимальным объемом часов для всех категорий специалистов, ориентированные на развитие практических навыков работы с детьми, включая междисциплинарные подходы.

6. Рекомендуется разработать и утвердить специализированные методические материалы для адвокатов, следователей, судей, сотрудников пробации, психологов и других специалистов и распространить пособия среди практикующих специалистов, обеспечив их доступность через профессиональные организации и образовательные центры.

7. МЮ КР следует рассмотреть вопрос создания специализированных подразделений по работе с детьми в системе пробации и обеспечить их необходимыми ресурсами, а также включить в обучение сотрудников органов пробации модули по социальной поддержке детей, а также информацию общего характера по потребностям в юридической помощи.

Контрольный показатель 7.3. Стандарты качества оказания юридической помощи в рамках гарантированной государством юридической помощи утверждены по согласованию с Коллегией адвокатов

Описание

Юристы через свои соответствующие органы и законодательные органы разрабатывают в соответствии с национальным законодательством и обычаями и признанными международными стандартами и нормами кодексы профессионального поведения юристов[171]. Государствам следует принять надлежащие меры, в том числе путем разработки стандартов юридической помощи, ориентированной на обеспечение доброжелательного отношения к ребенку, и профессиональных кодексов поведения[172].

Статус в Кыргызстане и вызовы:

Согласно Закону КР о ГГЮП[173] координатор проверяет соответствие предоставленной помощи стандартам качества предоставления адвокатами гарантированной государством юридической помощи.

“Стандарты качества работы адвокатов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь по уголовным делам в системе ГГЮП” и “Стандарты качества работы адвокатов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь по гражданским и административным делам в системе ГГЮП”, утверждены решением Совета адвокатов Адвокатуры Кыргызской Республики от 19 октября 2017 года в редакции от 14 января 2022 года[174].

Стандарты качества по оказанию квалифицированной юридической помощи в уголовных, гражданских и административных делах в целом соответствуют законодательству о ГГЮП. Однако остаётся проблемным вопрос оформления полномочий адвокатов. Указанные стандарты подтверждают позиции адвокатов, что требует внесения изменений в оформление их полномочий. Согласно пункту 2 адвокат вступает в дело на основании ордера-поручения[175]. Это ограничивает свободу действий адвоката и не всегда отвечает интересам получателя, что может снижать качество оказания юридической помощи. Эти ограничения подтверждаются пунктом 10 стандартов, где указано, что адвокат оказывает помощь лишь в ознакомлении с материалами дела, написании процессуальных документов и иных действиях. Одного ордера-поручения для выполнения этих задач недостаточно.

---

[171] Принцип 26. Основные принципы, касающиеся роли юристов. Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 года

[172] Руководящее положение 11. Принципы и руководящие положения ООН, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция ГА (по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[173] Пункт 8 статьи 9 Закона Кыргызской Республики “О гарантированной государством юридической помощи” от 20 августа 2022 года №91. URL: cbd.minjust.gov.kg/112412/edition/3556/ru

[174] “Стандарты качества работы адвокатов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь по уголовным делам в системе ГГЮП” и “Стандарты качества работы адвокатов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь по гражданским и административным делам в системе ГГЮП”, утверждены решением Совета адвокатов Адвокатуры Кыргызской Республики от 19 октября 2017 года в редакции от 14 января 2022 года утверждены Решением Совета Адвокатуры от 19 октября 2017 года в редакции от 14 января 2022 года. Размещены на официальном сайте Адвокатуры Кыргызской Республики (https://advokatura.kg/) в разделе “Документы” на 2-странице.

[175] Стандарты качества работы адвокатов, оказывающих квалифицированную юридическую помощь по гражданским и административным делам в системе ГГЮП, утвержденные Советом Адвокатуры КР от 19.10.2017, в редакции 14.01.2022. URL: ukuk-jardam.gov.kg/ru/p/attorney/standards

Согласно статье 62 ГПК КР, полномочия адвоката могут удостоверяться ордером поручения, выданным в соответствии с законодательством об адвокатской деятельности, а также договором поручения. Согласно части 10 статьи 29 АПК КР указано, что полномочия адвоката подтверждаются ордером поручения. Процессуальное законодательство и закон об Адвокатуре позволяют адвокату участвовать в деле по договору поручения. Все 14 полномочий, предусмотренных статьёй 63 ГПК КР, должны быть отражены в договоре поручения в интересах получателя. В административном судопроизводстве статья 31 АПК КР требует указания 11 полномочий в доверенности, удостоверенные нотариусом.

Что касается стандартов КПП[176], их исполнение в ОМСУ и органах социального обеспечения остаётся проблемным. Согласно стандартам, государственные органы и ОМСУ должны иметь регистрационные журналы, в том числе, электронные, форма отчётов и перенаправлений. КПП делится на три этапа: приём получателей, консультирование и перенаправление (при отсутствии компетенции или необходимости КЮП). Каждый орган должен назначить ответственного сотрудника за КПП. Государственные органы и ОМСУ обязаны представлять СЮП полугодовые и годовые отчёты. Исследовательская группа отправила запросы в 37 ОМСУ (получено 11 ответов) и 11 отделов соцобеспечения (получено 8 ответов). Ответы показали отсутствие ответственных лиц, регистрации и отчётности по КПП[177]. Не работает механизм перенаправления, нет обратной связи, анализа статистических данных между госорганами, ОМСУ и СЮП, что делает невозможным прогнозирование сбора данных для повышения доступа населения к ГГЮП[178].

Что касается стандартов КПП для параюристов[179], этот институт только начал развиваться, и созданы лишь начальные правовые основы. Положение о деятельности параюристов предполагает создание самоуправляемого сообщества – Ассоциации параюристов Кыргызской Республики, аналогично Адвокатуре Кыргызской Республики. Стандарты качества работы параюристов утверждаются подведомственным подразделением уполномоченного органа[180] и являются обязательным для исполнения.

Что касается стандартов КПП, действующих в органах СЮП, такого документа в открытых источниках не найдено. Нет ясности, на основе чего органы СЮП проводят отчётность и собирают статистику, размещённую на сайте в разделах: “онлайн консультация”, “горячая линия 114”, “автобус солидарности”, “бесплатный адвокат”.

Также отсутствуют документы по стандартам КПП, осуществляемыми органами СЮП на принципах социального партнёрства. Таким образом, выполнение стандартов КПП по статье 12 Закона о ГГЮП происходит частично. Наличие данных позволяет предполагать, что отсутствие работы по линии КПП в госорганах и ОМСУ, начальный этап развития института параюристов и нехватка частного партнёрства не обеспечивают полноценного, качественного и эффективного оказания первичной правовой помощи.

[176] Стандарты оказания КПП государственными органами, ОМСУ и их подведомственными учреждениями, утвержденные приказом директора СЮП в 2023 году. URL: ukuk-jardam.gov.kg/uploads/documents/IMG_0004-1.pdf

[177] См. также раздел настоящего отчёта по Индикатору 3.

[178] ПРОГРАММА Кабинета Министров Кыргызской Республики по развитию системы гарантированной государством юридической помощи Кыргызской Республики, утверждено постановлением Кабинета Министров КР от 25.03.2024г. №133, см. пункт 2.2.4.2, Доступ имеется в ИПС “Токтом”.

[179] ПОЛОЖЕНИЕ о деятельности параюристов в Кыргызской Республике, утверждено постановление Кабинета министров КР от 14 августа 2024 года №468.

[180] Постановление Кабинета Министров КР от 7 октября 2022 года N 557 "О Службе юридической помощи при Министерстве юстиции Кыргызской Республики".

В ходе ФГД адвокаты отметили, что нет проблем со стандартами оказания КЮП по уголовным, гражданским и административным судопроизводствам. Однако есть проблемы с квалификацией по категориям вопросов в административном судопроизводстве. По гражданским делам категории дел ограничены, а в административных делах таких ограничений нет, что требует особых подходов и навыков. Согласно статистике СЮП, дела по административному судопроизводству действительно встречаются реже.

Выводы

1. В Джалал-Абадской области выявлено несоблюдение стандартов КПП органами государственной власти и ОМСУ, отсутствуют ответственные лица, регистрационные журналы и отчётность.

2. Параюристы, хотя и имеют правовые основы для работы, находятся на начальном этапе, и стандарты их работы нуждаются в утверждении и развитии на центральном уровне.

3. Также отсутствуют открытые данные о стандартах КПП в органах СЮП, что затрудняет прозрачность и эффективность контроля.

4. Адвокаты указывают на проблемы с недостаточной квалификацией по административным вопросам, что требует специальных знаний и навыков.

5. Механизм перенаправления к настоящему времени не работает надлежащим образом, не обеспечены обратная связь, анализ статистических данных между госорганами, что делает невозможным прогнозирование сбора данных для повышения доступа населения к ГГЮП.

Рекомендации

1. Адвокатуре рекомендуется установить контроль за исполнением стандартов КПП в государственных органах и ОМСУ, включая назначение ответственных лиц и ведение регистрационных журналов.

2. СЮП рекомендуется: 1) разработать и внедрить автоматизированную и упрощённую систему подачи заявлений и назначения адвокатов через цифровые платформы, учёта оплаты и ведения отчётности, чтобы снизить зависимость от координаторов и сделать процесс более прозрачным и удобным для клиентов; 2) установить более тесное сотрудничество с Учебным центром адвокатов для повышения квалификации адвокатов, особенно по вопросам административного судопроизводства; 3) разработать стандарты КПП на основе принципов социального партнёрства, обеспечить единообразие стандартов для одного и того же типа юридической помощи, обеспечить открытый доступ к стандартам качества КПП, используемым органами СЮП, и организовать механизмы проверки их соблюдения.

3. ОМСУ важно: 1) назначить ответственных за ведение стандартов КПП, обеспечить наличие регистрационных журналов и регулярной отчётности; 2) провести обучение сотрудников по стандартам КПП, чтобы улучшить качество первичной юридической помощи.

4. Ассоциации параюристов КР целесообразно централизованно: 1) ускорить процесс утверждения стандартов качества работы параюристов и обеспечить их обязательное исполнение; 2) разработать программу обучения и повышения квалификации параюристов.

5. Государственным и частным партнёрам важно: 1) содействовать развитию института параюристов и поддерживать инициативы по обучению параюристов; 2) разработать и внедрить программу стажировок для молодых адвокатов и параюристов, чтобы повысить квалификацию и уровень знаний в административных делах.

6. СЮП также рекомендуется: 1) организовать систематизированный механизм обратной связи между госорганами, включая регулярный обмен статистическими данными о направлениях и результатах обращений; 2) внедрить единый (возможно цифровой) инструмент мониторинга перенаправлений для оценки эффективности работы механизма и прогнозирования потребностей в ГГЮП.

Контрольный показатель 7.4. Механизм подачи жалоб на оказанную юридическую помощь функционирует на базе независимого органа

Описание

Обвинения или жалобы в отношении юристов, выступающих в своем профессиональном качестве, подлежат скорейшему и объективному рассмотрению *в соответствии с надлежащей процедурой*. Юристы имеют право на справедливое разбирательство дела, включая право на помощь юриста по-своему выбору[181]. *Дисциплинарные жалобы* на юрисконсультов следует незамедлительно рассматривать, и решения по ним следует выносить *независимому органу* в соответствии с профессиональными кодексами этики и с возможностью пересмотра дела в судебном порядке[182]. Дисциплинарные меры в отношении юристов рассматриваются *беспристрастным дисциплинарным комитетом, создаваемым юристами, в независимом органе, предусмотренном законом, или в суде* и подлежат *независимому судебному контролю*[183]. Все дисциплинарные меры определяются *в соответствии с кодексом* профессионального поведения и другими *признанными стандартами* и профессиональной этикой юриста и в свете настоящих принципов[184].

Статус в Кыргызстане и вызовы

Закон Кыргызской Республики «О гарантированной государством юридической помощи» устанавливает за Адвокатурой право рассматривать заявления и жалобы на качество предоставленной квалифицированной юридической помощи и/или о нарушении адвокатами Кодекса профессиональной этики (ст.10).

Кодекс профессиональной этики адвокатов Кыргызской Республики утвержден решением третьего очередного Съезда адвокатов Кыргызской Республики от 27 января 2024 года и устанавливает обязательные для каждого адвоката правила поведения при осуществлении адвокатской деятельности, основанные на нравственных критериях и традициях адвокатуры, а также на правилах адвокатской профессии.

Положением «О Службе юридической помощи при Министерстве юстиции Кыргызской Республики»[185] включены в функции Службы рассмотрение заявлений и жалоб по оказанной адвокатами квалифицированной юридической помощи и внесение представлений на рассмотрение Адвокатуры Кыргызской Республики заявлений и жалоб относительно

[181] Принцип 27. Основные принципы, касающиеся роли юристов. Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 года.
[182] Принцип 13. Основные принципы, касающиеся роли юристов. Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 года.
[183] Принцип 28. Основные принципы, касающиеся роли юристов. Восьмой Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 года.
[184] Принцип 29. Там же.
[185] Приложение 1 к постановлению Кабинета Министров Кыргызской Республики от 7 октября 2022 года № 557 «О Службе юридической помощи при Министерстве юстиции Кыргызской Республики». URL: https://cbd.minjust.gov.kg/159489/edition/1267877/kg

качества оказанной адвокатами квалифицированной юридической помощи и/или нарушений ими Кодекса профессиональной этики (п. 15).

В Адвокатуре существует независимый от Совета адвокатов (являющегося исполнительным органом Адвокатуры) орган – Комиссия по этике, рассматривающая обращения (представления, частные определения) на действия и бездействия адвокатов, принимающая решения о наложении дисциплинарного взыскания, вплоть до подачи представлений в Министерство юстиции о приостановлении или лишении лицензии адвоката, чьи действия (бездействия) были обжалованы (ст.8, 81 Закона КР «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности»). Порядок рассмотрения обращений, жалоб, представлений определен решением Совета Адвокатов Кыргызской Республики[186]. В целях защиты профессиональных прав адвокатов создан Комитет.[187]

Кодекс профессиональной этики адвокатов Кыргызской Республики устанавливает обязательные для каждого адвоката правила поведения при осуществлении адвокатской деятельности, основанные на нравственных критериях и традициях адвокатуры, а также на международных стандартах и правилах адвокатской профессии и предусмотренные Законом Кыргызской Республики «Об Адвокатуре Кыргызской Республики и адвокатской деятельности»[188].

В Кыргызстане механизм подачи жалоб на оказанную юридическую помощь существует, но не полностью развит. На официальном сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики есть раздел для онлайн-обращений граждан. Этот механизм позволяет гражданам направлять свои жалобы и вопросы по оказанной юридической помощи непосредственно через сайт министерства. Кроме того, на сайте Адвокатуры Кыргызской Республики существует раздел под названием «Комиссия по этике». В эту комиссию имеет право обратиться любой гражданин или организация (независимо от формы собственности), если они считают, что действия или бездействие адвоката нарушают нормы Кодекса профессиональной этики адвоката. Заявление можно подать с использованием электронной формы, размещенной на сайте Адвокатуры, отправить на электронную почту с пометкой «В комиссию по этике» или доставить лично. Заявление должно содержать полные данные заявителя, описание нарушений, требования, адресованные комиссии, и прилагаемые подтверждающие документы.

Мониторинг не выявил данных о других механизмах подачи жалоб на оказанную юридическую помощь, кроме указанных выше. Однако, в своем ответе[189], СЮП подтверждает наличие механизма подачи жалоб. СЮП рассматривает заявления и жалобы в пределах своей компетенции, а также вносит представление на дальнейшее рассмотрение в Адвокатуру КР по качеству оказанной КЮП и/или нарушений Кодекса профессиональной этики (п.14, 15 Положения[190]).

[186] Положение о Комиссии по этике Адвокатуры Кыргызской Республики, утвержденное Советом Адвокатов Кыргызской Республики от 21 января 2021 года

[187] Положение о Комитете о защите профессиональных прав адвокатов Адвокатуры Кыргызской Республики, утвержденное решением Совета Адвокатов Адвокатуры Кыргызской Республики от 29 мая 2015 года. URL: https://advokatura.kg/ru/komitet-po-zashchite-professionalnyh-prav-advokatov

[188] Реквизиты документа не найдены/

[189] СЮП Исх.№01-4/775, 27.06.2024, ОПЗО “Справедливость” вх. №42 от 05.07.2024.

[190] В соответствии с возложенными задачами Служба осуществляет следующие функции: 14) рассматривает заявления и жалобы по оказанной адвокатами квалифицированной юридической помощи в пределах своей компетенции; 15) вносит представления на рассмотрение Адвокатуры Кыргызской Республики заявлений и

На фокус-групповых дискуссиях были озвучены рекомендации относительно взаимодействия с уполномоченными органами. Предполагалось, чтобы жалобы на адвокатов или предложения по улучшению условий их работы направлялись на местном уровне через территориальные подразделения Адвокатуры КР или напрямую через центральную Адвокатуру.

Важным аспектом оценки адвокатской деятельности является соблюдение адвокатами профессиональных и этических норм. Должен быть разработан единый кодекс профессиональной этики, применимый ко всем членам адвокатского сообщества страны. Также адвокатская деятельность должна оцениваться на основе выполнения адвокатами требований актов локального регулирования, принимаемых Адвокатурой в соответствии с её полномочиями.

Компетенция центральной и территориальных адвокатур должна быть четко разграничена, чтобы избежать дублирования функций и противоречий. Взаимодействие адвокатских органов с государственными органами по вопросам предоставления юридической помощи за счёт республиканского бюджета должно быть прозрачным и публичным.

Выводы

1. Национальное законодательство соответствует международным стандартам, в целом предусматривая механизм подачи жалоб на качество юридической помощи. Механизм подачи жалоб функционирует на базе независимого органа, жалобы рассматриваются независимым органом Комиссией по этике Адвокатуры КР. Существует также Комитет, в функции которого входит, в том числе представление адвоката на Комиссии по этике. Законодательство также не запрещает иметь представителя при рассмотрении обращений на комиссии по этике. Решения комиссии по этике могут быть обжалованы в суде.

2. Процесс работы Комиссии по этике Адвокатуры недостаточно прозрачен, и отсутствует независимый механизм, что вызывает вопросы о справедливости и прозрачности рассмотрения жалоб.

3. Мониторинг показал, что остро стоит вопрос обеспечения независимости органа, рассматривающего жалобы, что является ключевым фактором в поддержании доверия к системе юридической помощи и справедливому рассмотрению всех поступающих жалоб. Респонденты из числа судей, следователей и адвокатов отметили важность создания независимого органа и сохранения реальной независимости процессов от внешнего влияния, что будет способствовать более объективному рассмотрению жалоб и повышению доверия к институту Адвокатуры и всей системе ГГЮП.

4. Несмотря на наличие независимого механизма обжалования, существуют проблемы с обратной связью и реагированием на жалобы в установленные сроки. Сроки рассмотрения обращений и жалоб нельзя назвать незамедлительными, которые могут растягиваться до четырех месяцев.

Рекомендации

1. Адвокатуре КР рекомендуется: 1) дополнить Положение о Комиссии по этике Адвокатуры КР, утвержденное Советом Адвокатуры КР от 21 января 2021 года в редакции 28 октября 2021 года, положением о порядке взаимодействия с СЮП при МЮ КР по рассмотрению

жалоб относительно качества оказанной адвокатами квалифицированной юридической помощи и/или нарушений ими Кодекса профессиональной этики.

представления СЮП по жалобе на адвоката в связи с оказанной им КЮП; 2) разработать систему оценки соблюдения этических и профессиональных норм адвокатами.

2. Министерству юстиции КР важно: 1) автоматизировать процесс подачи жалоб и рассмотрения обращений для повышения прозрачности и эффективности рассмотрения; 2) создать систему регулярного мониторинга жалоб и обращений, чтобы выявлять системные проблемы в оказании юридической помощи.

3. Совету Адвокатуры целесообразно провести критический анализ ситуации, изучить международный и национальный опыт и пересмотреть Закон об Адвокатуре и Положение о Комиссии по этике в части обжалования решений Комиссии по этике с целью приведения их в соответствие с Законом Кыргызской Республики "Об основах административной деятельности и административных процедурах". СЮП видится важным: 1) разработать и внедрить прозрачный механизм рассмотрения заявлений и жалоб на оказанную квалифицированную юридическую помощь. Механизм должен предусматривать передачу представлений по жалобам в Комиссию по этике Адвокатуры КР; 2) повысить прозрачность рассмотрения жалоб путём регулярного публичного отчёта о результатах рассмотрения жалоб и вынесенных решений.

4. Судам Кыргызской Республики важно обеспечить надлежащее и беспристрастное рассмотрение административных исков на решения Комиссии по этике или Министерства юстиции, принятых в результате рассмотрения жалоб на адвокатов.

Контрольный показатель 7.5. Осуществляется мониторинг качества юридической помощи, гарантируемой государством

Описание

Государствам следует обеспечивать *создание механизмов для отслеживания, контроля и оценки юридической помощи*, и им следует постоянно стремиться к совершенствованию порядка оказания юридической помощи, включая наблюдение за *эффективным и результативным предоставлением юридической помощи в соответствии с международными стандартами в области прав человека*[191]. Показатели результата для мониторинга качества юридической помощи, гарантируемой государством: 1) число/доля адвокатов, прошедших мониторинг качества предоставляемых юридических услуг; 2) обнародованный годовой отчет.

Статус в Кыргызстане и вызовы

Согласно статье 30–1 Закона о ГГЮП, СЮП осуществляет мониторинг, оценку качества консультационно-правовой и квалифицированной юридической помощи. Согласно Закона КР о ГГЮП[192] соответствующий координатор СЮП ведет мониторинг деятельности адвокатов по оказанию гарантированной государством юридической помощи в установленном порядке[193]. Адвокатура Кыргызской Республики активно участвует в этом процессе через

[191] Руководящее положение 17. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Третьего комитета (A/67/458). URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf

[192] Пункт 7 статьи 9 Закона о ГГЮП. URL: https://cbd.minjust.gov.kg/112412/edition/3556/ru

[193] Пункт 20. Практическое руководство для координаторов и адвокатов, участвующих в оказании квалифицированной юридической помощи по уголовным делам в рамках гарантированной государством юридической помощи, утвержден приказом директора ЦК ГГЮП при МЮ КР №28 от 3 декабря 2018 года. URL: ukuk-jardam.gov.kg/ru/p/attorney/instruction

участие в разработке методологии проведения мониторинга и оценки деятельности адвокатов[194], а также через участие в самом процессе мониторинга[195]. Однако такой документ отсутствует. В то же время такой документ должен носить публичный характер с тем, чтобы все заинтересованные стороны могли иметь к нему доступ.

Важным элементом мониторинга является его организация и регулярность. Согласно пункту 13.1 Практического руководства координатор должен проводить как анализ, так и мониторинг деятельности адвокатов, предоставляющих КЮП. Согласно пункту 20.1 В рамках этих мероприятий осуществляется сбор информации с различных государственных и правоохранительных органов о числе задержанных, вовлечении адвокатов в процессуальные действия и судебные процессы, а также количество граждан, имеющих право на получение квалифицированной юридической помощи в своей местности. Также проводится анкетирование получателей юридической помощи для более точной оценки качества и доступности сервиса.

Однако исследовательская команда в процессе мониторинга не смогла обнаружить: 1) «утвержденный порядок анализа и мониторинга деятельности адвокатов по оказанию квалифицированной юридической помощи для координатора», 2) «методологию проведения мониторинга и оценки деятельности адвокатов». Также не было найдено никаких документов, касающихся мониторинга и оценки оказанной консультативно-правовой помощи.

В Программе[196] Кабинета министров Кыргызской Республики по развитию системы ГГЮП КР, признана необходимость мониторинга взаимодействия субъектов КПП[197], но не налажено взаимодействие с Адвокатурой Кыргызской Республики по мониторингу и оценки качества работы адвокатов[198]. В рамках данной Программы также ставятся 11 задач по разработке, проведению и отчетности по мониторингу и оценке качества и доступности первичной и вторичной правовой помощи.

Рекомендации, озвученные в фокус-группах, акцентируют внимание на важности участия общественных институтов в контроле качества и доступности юридической помощи. Адвокаты считают, что мониторинг должен быть осуществлен с осторожностью, чтобы не нанести ущерба независимости адвокатов, интересам граждан, общества и профессионального сообщества. Важным аспектом является то, что оценку качества работы адвокатов должны проводить исключительно их коллеги, исходя из специфики профессии, включая такие сложные стандарты, как соблюдение профессиональной этики, соблюдение адвокатской тайны и другие аспекты. Одним из наиболее весомых подтверждений добросовестной работы адвоката является отсутствие обоснованных претензий со стороны доверителя.

В результате мониторинга степени доступности и качества консультационно-правовой помощи, проведенного в 2022 году, Национальной сетью НКО за развитие системы ГГЮП, было рекомендовано создать постоянную мониторинговую группу, которая будет систематически проводить оценку доступности юридической помощи для всех социальных

[194] Пункт 4 части 2 статьи 10 Закона о ГГЮП. URL: https://cbd.minjust.gov.kg/112412/edition/3556/ru
[195] Пункт 5 части 2 статьи 10 Закона о ГГЮП. URL: https://cbd.minjust.gov.kg/112412/edition/3556/ru
[196] Постановление Кабинета министров КР от 25.03.2024 №133 "Об утверждении Программы Кабинета Министров Кыргызской Республики по развитию системы гарантированной государством юридической помощи Кыргызской Республики и Плана мероприятий по ее реализации на 2024-2028 годы". Доступ имеется в ИПС “Токтом”.
[197] См. там же в пункте 2.2.1.1. в параграфе “Проблемы при оказании КПП”.
[198] См. там же в пункте 2.2.4.3. в параграфе “Проблемы управления системой ГГЮП”.

групп в разных регионах страны[199]. Для осуществления этого мониторинга рекомендуется использовать методологию 2022 г., чтобы охватить всю территорию страны. Это также становится важным инструментом для выявления и устранения недостатков в существующей системе мониторинга качества юридической помощи, гарантируемой государством.

Мониторинг работы адвокатов ГГЮП и СЮП для большинства опрошенных судей и следователей является новым понятием. Респонденты отметили, что важно осуществлять такой мониторинг регулярно, так как многие адвокаты не соблюдают этические стандарты профессии. Это указывает на потребность в повышении осведомленности и обмене информацией о механизмах контроля за профессиональной деятельностью адвокатов. Также отметили, что ЦА СЮП должны проводить мониторинг и контроль за работой координаторов, и установить тесные связи между координаторами, судьями и следователями, которых нет.

Адвокаты ГГЮП отметили, что необходимо обеспечить систематический мониторинг для исключения из Реестра адвокатов тех, которые не обладают достаточной компетентностью, получили обоснованные жалобы, не следуют принципам этики, а также для предотвращения случаев использования адвокатской деятельности как бизнеса.

Мониторинг показал, высокий уровень удовлетворенности клиентов ГГЮП - 72,70%. Определенные недовольства были зарегистрированы в 14,5% случаев, в 5,7% оказанная помощь оказала положительное влияние, так как клиенты получили нужную информацию, несмотря на некоторые проблемы в процессе получения помощи.

Выводы

1. Национальное законодательство не содержит норму о необходимости осуществления мониторинга качества юридической помощи, гарантированной государством. Мониторинг показал, что для всех респондентов важна прозрачность и освещение в профессиональной среде итогов мониторинга и оценки качества работы адвокатов ГГЮП. Адвокаты ГГЮП подчеркивают необходимость проведения систематического мониторинга для исключения из реестра не компетентных специалистов, получивших обоснованные жалобы или не следующих этическим принципам. Это также поможет предотвратить использование адвокатской деятельности в чисто коммерческих целях. Респонденты из числа судей, следователей и адвокатов отметили важность и необходимость разработки уполномоченным органом специальной Методологии проведения мониторинга системы ГГЮП. И проведение системного мониторинга в строгом соответствии с утверждённой методологией. Методология проведения мониторинга системы ГГЮП должна включать в себя оценку уровня удовлетворенности клиентов по полученной услуге у координаторов и адвокатов ГГЮП.

2. Несмотря на частичное наличие правовых основ для мониторинга и оценки качества и доступности КПП и КЮП, на практике эти процессы еще не реализованы должным образом. Мониторинг КЮП, проводимый координатором в рамках Практического руководства, не позволяет в полной мере оценить степень соответствия оказываемой помощи заявленным целям и требованиям Закона о ГГЮП[200]. Взаимодействие между СЮП и Адвокатурой в

[199] Мониторинг степени доступности и качества консультационно-правовой помощи в местных сообществах Кыргызской Республики, Отчёт Национальной сети НКО за развитие системы ГГЮП, 2022 год, Бишкек. См. Рекомендация №1, стр. 20.

[200] Часть 1 статьи 1 Закона О ГГЮП: Целью настоящего Закона является реализация прав лиц на доступ к правосудию, обеспечение справедливого судебного разбирательства и создание более эффективной, справедливой, подотчетной и основанной на верховенстве права и защите основных прав человека, системы отправления правосудия.

области мониторинга остается неэффективным, а существующая система не позволяет полноценно оценить соответствие помощи заявленным целям и требованиям Закона о ГГЮП. Текущая система «мониторинга» при отсутствии участия независимых представителей гражданского общества, по сути, создает отношения вертикального контроля "работодатель — работник", что снижает независимость адвокатов и негативно сказывается на качестве помощи.

3. Важно, чтобы методология мониторинга учитывала оценку удовлетворенности клиентов работой адвокатов и координаторов ГГЮП.

Рекомендации

1. ЦА СЮП необходимо: 1) во исполнение требований законодательства необходимо разработать и утвердить специальную Методологию проведения мониторинга и оценки качества консультационно-правовой помощи и квалифицированной юридической помощи, включая учет удовлетворенности клиентов (в том числе онлайн-опросы на сайте), частоту жалоб и результаты внутренних проверок; 2) регулярно публиковать результаты мониторинга в профессиональной среде, освещая соблюдение стандартов качества и этических норм адвокатами ГГЮП; 3) отменить пункты 13.1 и 20.1 Практического руководства для координаторов и адвокатов, участвующих в оказании квалифицированной юридической помощи по уголовным делам, утвержденного приказом директора ЦК ГГЮП при МЮ КР № 28 от 3 декабря 2018 г.; 4) совместно с Ассоциацией параюристов разработать методологию для мониторинга и оценки деятельности параюристов.

2. Адвокатуре рекомендуется: 1) активно участвовать в разработке методологии и процедур мониторинга качества юридической помощи, устанавливая стандарты, которые будут учитываться при оценке работы адвокатов; 2) создать механизмы для участия адвокатуры в разработке и реализации стандартов мониторинга и оценки качества юридической помощи.

ОЦЕНКА СФЕРЫ

СФЕРА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ			
Индикатор	**Контрольные показатели**	**Оценка**	**Комментарий к оценке**
1. Доступность гарантированной государством юридической помощи			
1. Нуждающиеся люди имеют доступ к первичной юридической помощи (консультационно-правовой помощи)	1.1 В стране обеспечен широкий доступ нуждающихся лиц к первичной юридической помощи	0,5	$З_1 + П_{0,5} = 0,5$ Несмотря на законодательные гарантии, доступ к бесплатной юридической помощи остаётся ограниченным, особенно в сельских и отдалённых районах из-за нехватки адвокатов и специалистов. Население плохо информировано о своих правах, особенно в части уголовных и административных дел. Существуют проблемы с координацией между субъектами ГГЮП. Информация о ЦБЮП на интерактивной карте неточна, а в госучреждениях и судах нет стендов о бесплатной помощи. Отсутствие систематической оценки удовлетворённости граждан мешает улучшению системы ГГЮП.
2. Нуждающиеся люди имеют доступ к квалифицированной юридической помощи в сфере уголовного судопроизводства и по делам о правонарушениях	2.1 Все задержанные имеют доступ к квалифицированным юридическим услугам (ранний доступ к юридической помощи)	0,5	$З_1 + П_{0,5} = 0,5$ Ограниченная доступность юридической помощи на ранних стадиях уголовного процесса и в отдалённых районах, низкое качество из-за формального подхода адвокатов, отсутствие координации между госорганами, нехватка инфраструктуры, слабая информированность населения из-за недостатка информации, случаи нарушений процедуры назначения адвокатов со стороны следственных органов.
	2.2 Во всех случаях, когда участие адвоката является обязательным, подозреваемые,	0,5	$З_1 + П_0 = 0,5$ Несмотря на соответствие закона о гарантированной государством юридической помощи международным стандартам, правоприменительная практика не обеспечивает защиту прав

СФЕРА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ			
Индикатор	**Контрольные показатели**	**Оценка**	**Комментарий к оценке**
	обвиняемые пользуются юридическими услугами частного или гарантированного государством адвоката		получателей. Анализ показал, что СЮП и следственные органы не во всех случаях выполняют предписанные законом требования.
3. Жертвы имеют доступ к квалифицированной юридической помощи	3.1 Жертвы правонарушений/преступлений (потерпевшие) получают юридическую помощь в случае, если им нужна юридическая поддержка	0,5	$З_{0,5} + П_{0,5} = 0,5$ Законодательство страны частично соответствует международным стандартам, обеспечивая юридическую помощь, но не даёт полного и однозначного определения статуса жертв, пострадавших и потерпевших. Правоприменительная практика также остаётся неоднородной: Институт Омбудсмена в своих отчётах указывает, что жертвы сталкиваются с такими препятствиями, как недоверие к системе, нехватка информации о доступных услугах и отсутствие квалифицированных специалистов, что затрудняет доступ к юридической поддержке. Правоприменительная практика соответствует законодательству, хотя и может быть усовершенствована через более качественное информирование детей-потерпевших и их законных представителей о возможности получения юридической помощи за счет государства, а также через расширение полномочий следователя самостоятельно привлекать адвоката из системы ГГЮП для ребенка-потерпевшего по аналогии с привлечением адвоката ГГЮП следователем для ребенка подозреваемого или обвиняемого.
4. Нуждающиеся люди имеют доступ к	4.1 Законодательство предусматривает оказание	0,5	$З_1 + П_{0,5} = 0,5$

СФЕРА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ			
Индикатор	**Контрольные показатели**	**Оценка**	**Комментарий к оценке**
квалифицированной юридической помощи в сфере гражданского судопроизводства	гарантированной государством юридической помощи по гражданским делам и определяет категории нуждающихся лиц		Несмотря на соответствие национального законодательства международным стандартам, правоприменительная практика формируется неравномерно. В результате защита прав получателей не всегда гарантирована из-за проблем с выдачей доверенности и ограниченного доступа к материалам дела. Неоднозначное толкование норм оформления полномочий участниками судебного процесса, включая адвокатов, прокуроров и судей, создаёт препятствия для предоставления юридической помощи в гражданских и административных делах.
	4.2 Правоприменительная практика обеспечивает доступ уязвимым группам к ГГЮП по гражданским делам	0,5	$З_1 + П_{0,5} = 0,5$ Несмотря на полное соответствие национального законодательства международным стандартам, правоприменительная практика остаётся неравномерной. В результате защита прав получателей не всегда гарантирована, так как уязвимые группы населения, включая жертв семейного насилия, сталкиваются с трудностями при обращении за юридической помощью, что ограничивает её доступность для них.
5. Нуждающиеся люди имеют доступ к квалифицированной юридической помощи в сфере административного судопроизводства	5.1 Законодательство предусматривает оказание гарантированной государством юридической помощи по административным делам и определяет категории нуждающихся лиц	0,5	$З_{0,5} + П_0 = 0,5$ Закон о ГГЮП и АПК КР частично соответствуют международным стандартам, однако правоприменительная практика не обеспечивает полноценную защиту прав получателей. Анализ показал, что адвокаты сталкиваются с трудностями в выполнении требований, предписанных законом. Назначение адвокатов осуществляется только по решению координатора, и законодательство не предусматривает возможность для суда назначить адвоката из

СФЕРА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ			
Индикатор	**Контрольные показатели**	**Оценка**	**Комментарий к оценке**
			реестра ГГЮП. Полномочия адвоката подтверждаются исключительно ордером поручения, который выдаётся в соответствии с законодательством об адвокатской деятельности.
	5.2 Правоприменительная практика обеспечивает доступ уязвимым группам к ГГЮП по административным делам	0,5	$З_1 + П_{0,5} = 0,5$ Хотя национальное законодательство полностью соответствует международным стандартам, правоприменительная практика остаётся неравномерной. Это приводит к тому, что защита прав получателей не всегда гарантирована на практике, особенно из-за низкой доступности помощи по административным делам. Проблемы с оформлением полномочий адвокатов остаются существенными, что подчёркивает необходимость усовершенствования процедур их назначения.
2. Финансирование системы гарантированной государством юридической помощи			
6. Система гарантированной государством юридической помощи финансируется в соответствии с оценёнными потребностями (соответствующих реальным потребностям) из средств	6.1 Годовой утверждённый государственный бюджет, выделяемый на юридическую помощь, является достаточным	0,5	$З_1 + П_0 = 0,5$ Исследования показывают, что финансирование системы гарантированной государством юридической помощи не соответствует реальным потребностям, и, несмотря на значительное повышение тарифов для адвокатов, оно не увеличилось с учётом инфляции и роста затрат. Задержки выплат и проблемы с системой отчётности вызывают недовольство среди адвокатов, что снижает их заинтересованность в участии в ГГЮП. Отчётность по бюджету СЮП, особенно её реализация, не транспарентна и не прозрачна. Статьи расходов не разделены реальным потребностям КПП и КЮП.

СФЕРА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ			
Индикатор	**Контрольные показатели**	**Оценка**	**Комментарий к оценке**
государственного бюджета			
3. Качество гарантированной государством юридической помощи			
7. Нуждающимся лицам оказывается эффективная и качественная юридическая помощь	7.1 Утверждённые критерии отбора адвокатов для предоставления квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством соблюдаются, процесс отбора адвокатов прозрачен	0,5	$З_{0,5} + П_{0,5} = 0,5$ Несмотря на соответствие закона об Адвокатуре и положений о критериях отбора адвокатов для участия в предоставлении гарантированной государством квалифицированной юридической помощи международным стандартам, правоприменительная практика не обеспечивает защиту прав получателей. Анализ показал, что критерии отбора адвокатов формально соответствуют необходимым стандартам, однако их доступность и прозрачность остаются под вопросом. Еще одна проблема - практика назначения "карманных" адвокатов подрывает доверие к системе и ухудшает качество оказываемой помощи.
	7.2 Подготовка и методическая помощь лицам, уполномоченным предоставлять юридическую помощь, гарантируемую государством, предоставляется на постоянной основе	0,5	$З_{0,5} + П_{0,5} = 0,5$ Законодательство страны частично соответствует международному стандарту, обеспечивая повышение квалификации адвокатов, но не устанавливая сроки, график и постоянный процесс взаимодействия с Учебным центром Адвокатуры Кыргызской Республики. Правоприменительная практика демонстрирует неоднородность, поскольку адвокаты в ходе опроса отметили, что в последние годы обучение по ГГЮП не проводилось. Фактическое взаимодействие между СЮП и Учебным центром адвокатов отсутствует. Анализ выявил отсутствие на практике специализированной подготовки и системы повышения квалификации по вопросам работы по делам

СФЕРА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
			детей следователей, прокуроров, судей, адвокатов вне системы ГГЮП, хотя УПК КР и предусматривает их обязательную специализацию.
	7.3 Стандарты качества оказания юридической помощи в рамках гарантированной государством юридической помощи утверждены по согласованию с Коллегией адвокатов	0,5	$З_1 + П_{0,5} = 0,5$ Несмотря на полное соответствие национального законодательства международным стандартам, правоприменительная практика формируется неравномерно. В результате защита прав получателей не всегда гарантирована на практике, особенно в ходе основного судебного разбирательства в уголовном, гражданском и административном судопроизводствах.
	7.4. Механизм подачи жалоб на оказанную юридическую помощь функционирует на базе независимого органа	0,5	$З_1 + П_{0,5} = 0,5$ Несмотря на полное соответствие национального законодательства международным стандартам, правоприменительная практика формируется неравномерно. В результате защита прав получателей не всегда гарантирована на практике, особенно при рассмотрении жалоб на адвокатов по оказанной ими квалифицированной юридической помощи.
	7.5 Осуществляется мониторинг качества юридической помощи, гарантируемой государством	0,5	$З_{0,5} + П_0 = 0,5$ Правовой анализ показал не полное соответствие национального законодательства международным стандартам несмотря на то, что законодательно закреплена норма о необходимости осуществления координатором мониторинга деятельности адвокатов ГГЮП, а Адвокатуре КР участвовать в разработке методологии проведения мониторинга и оценки деятельности адвокатов, а также в проведении

СФЕРА 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ			
Индикатор	Контрольные показатели	Оценка	Комментарий к оценке
			мониторинга и оценки, однако, на момент мониторинга еще не разработаны «Порядок проведения мониторинга и оценки качества КПП» и «Порядок проведения мониторинга и оценки качества КЮП». Мониторинг показал, что Адвокатурой КР не проводился мониторинг и оценка качества работы адвокатов ГГЮП, а со стороны СЮП при МЮ КР мониторинг не проводился.
	Итого	7 баллов	

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного мониторинга системы юридической помощи были выявлены ключевые проблемы, а также достигнуты значимые выводы, которые могут послужить основой для дальнейших улучшений. Оценка доступности и качества правовой помощи показала, что несмотря на предпринимаемые реформы, существуют значительные различия в предоставлении услуг между регионами и группами населения. Это указывает на необходимость повышения равномерности распределения ресурсов и контроля за их использованием.

Суммируя основные выводы, можно сказать, что система правовой помощи нуждается в стандартизации и чётком мониторинге. Недостаточная информированность местного населения о доступных юридических услугах снижает эффективность правовой защиты в отдаленных регионах. Отсутствие мониторинга первичной юридической помощи, недостаточная информирование ключевых поставщиков подтверждает не эффективность правовых средств защиты на местах. В исследовании также было отмечено, что нарушения прав обвиняемых и жертв преступлений, включая ограниченный доступ к адвокату, остаются значимой проблемой. Механизм перенаправления для получения эффективной квалифицированной юридической помощи требует переработке, унификации и цифровизации/автоматизации этой системы. Отмеченные проблемы взаимодействия уполномоченного органа с Адвокатурой Кыргызской Республики показывает необходимость улучшения коммуникации. Исследование пришло к выводу, что существует неравномерное распределение ресурсов и доступности правовой помощи, недостаток стандартизации и мониторинга в системе правовой помощи, низкий уровень осведомленности населения о доступных услугах, проблемы с доступом к адвокатам и качеством правовой защиты, потребность в улучшении координации между государственными органами и адвокатурой.

Проведенный мониторинг внес важный вклад в понимание текущих вызовов юридической помощи в Кыргызстане. Результаты исследования могут стать отправной точкой для реформирования системы правовой помощи и повышения её доступности. Более того, предложенные рекомендации могут использоваться как основа для разработки новых политик, направленных на улучшение правосудия и обеспечение соблюдения прав человека. Кроме того, методология, использованная для мониторинга, послужит основой для дальнейших исследований и системных перемен.

Системный подход требует дальнейшего исследования сферы юридической помощи. Исследование показало необходимость дальнейшего изучения причин различий в доступе к правовой помощи в разных регионах страны. Это может включать детальное исследование социальных и экономических факторов, влияющих на качество юридической помощи. Также актуально изучение опыта других стран, особенно в части мониторинга правовой помощи и оценки её качества. Возможно, в будущем стоит рассмотреть внедрение новых методологий для более точной оценки удовлетворенности населения качеством юридических услуг.

Стоит отметить, что исследование имело свои ограничения. Основное ограничение связано с доступом к информации в отдаленных регионах, что могло повлиять на полноту полученных данных. Несмотря на всесторонний подход и использование разнообразных источников данных, исследование всё еще сталкивается с ограничениями, связанными с доступом к полной информации в некоторых областях, отсутствием прозрачности и неполным выполнением обязательств в рамках партнерства “Открытое Правительство” OGP – Open Government

Partnership[201]. Также некоторые данные о качестве юридической помощи были получены на основе субъективных оценок, что могло повлиять на общую картину. Однако, применённые методы сбора данных и анализа позволили свести эти ограничения к минимуму и обеспечить объективность выводов.

Исследование ясно продемонстрировало необходимость дальнейших реформ в системе уголовного правосудия и правовой помощи в Кыргызстане. Эти реформы должны быть направлены на улучшение доступа к правовой помощи для всех граждан, независимо от их социального или географического положения. Только через последовательные и осмысленные изменения можно создать более справедливую и эффективную систему правосудия, которая будет соответствовать международным стандартам и обеспечивать защиту прав каждого человека.

[201] См.: URL: https://www.ogp.el.kg/ru