



# КАЧЕСТВО ГАРАНТИРОВАННОЙ ГОСУДАРСТВОМ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ  
УЛУЧШЕНИЯ ПРАКТИКИ В КАЗАХСТАНЕ

# **КАЧЕСТВО ГАРАНТИРОВАННОЙ ГОСУДАРСТВОМ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ**

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ  
УЛУЧШЕНИЯ ПРАКТИКИ В КАЗАХСТАНЕ**

**Алматы, 2016**

Качество гарантированной государством юридической помощи.  
Сравнительный анализ и рекомендации для улучшения практики в Казахстане.  
- Алматы, 2016 – 35 С.



*Настоящий материал подготовлен и опубликован Центром исследования правовой политики в рамках проекта «Улучшение условий доступа к правосудию в Казахстане» реализованного при поддержке Посольства США в Казахстане. Мнения и взгляды, содержащиеся в материале, не отражают точку зрения Посольства США в Казахстане.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	3
Международный опыт по вопросам стандартов качества юридической помощи .....	4
Предпосылки развития .....	4
Общие теоретические вопросы оценки качества .....	4
Международные обязательства .....	6
Механизмы оценки качества .....	8
Контроль и обеспечение качества .....	12
Стандарты качества .....	14
Ситуация в Казахстане .....	16
Структура и организация системы .....	17
Финансирование и обоснование .....	17
Стандарты качества .....	18
Мониторинг и контроль .....	18
Правоприменительная практика .....	19
Основные выводы и практические рекомендации .....	24

# ВВЕДЕНИЕ <sup>1</sup>

Задача улучшения качества работы адвокатов по делам о гарантированной государством юридической помощи (далее «ГГЮП») находится на повестке дня уже много десятилетий во многих юрисдикциях. Сложность установления каких-либо стандартов в отношении юридической помощи связана со спецификой адвокатской профессии, а также с нежеланием большей части адвокатов во всех странах, подвергать свою работу каким-либо измерениям. При этом основной тезис заключается в том, что профессиональная квалификация достигается при получении образования, проверяется при выдаче лицензии, и в дальнейшем обеспечивается требованиями членской организации – коллегии (палаты, ассоциации) адвокатов, вследствие чего нет необходимости устанавливать какие-либо стандарты, которые невозможно объективно выработать.

Слабость данного тезиса, по мнению международного экспертного сообщества, заключается в том, что, во-первых, он не отражает действительности, в плане существующих проблем, т.е. юридическое образование и инструменты саморегулирования адвокатской профессии, не обеспечивают должного качества по оказанию ГГЮП без целенаправленных критериев и механизмов мониторинга качества. Во - вторых данный тезис не учитывает современные теории управления процессом, которые позволяют разработать эффективные методы измерения и улучшения качества услуг любой организации.

Данный отчет посвящен изучению вопроса регулирования качества юридической помощи, предоставляемой за счет средств государства, посредством разработки и установления определенных стандартов в отношении работы адвокатов. Будет рассмотрен международный опыт в этой области, а также проведен общий анализ ситуации с гарантированной государством юридической помощи в Казахстане, с использованием результатов социологического опроса адвокатов. По итогам странового и сравнительно – правового анализа будут предложены практические рекомендации по внедрению конкретных стандартов качества юридической помощи, предоставляемой за счет средств государства.

---

<sup>1</sup> При подготовке отчета были использованы ресурсный материал, подготовленный профессором Роджером Смитом (Англия) для Центра исследования правовой политики (URL: <http://lprc.kz/files/library/304/rus/Kazakhstan%20paper%20%D0%A0%D0%A3%D0%A1.pdf>), а также публикация Института «Право общественных интересов» (PILI), *Качественная юридическая помощь Методология оценки и контроля*, 2008 год.

# Международный опыт по вопросам стандартов качества юридической помощи

## Предпосылки развития

Установление систематических стандартов качества в отношении бесплатной юридической помощи началось в Соединенных Штатах и Великобритании в 70-х годах прошлого века и обрело наибольшее развитие и становление в 1990-ых. Основные предпосылки для широкого развития этого направления в политике по вопросам ГЮП, были связаны с растущим уровнем государственного финансирования этой сферы, а также с последовавшим за этим политическим давлением со стороны общественности, требовавшей продемонстрировать максимальную рентабельность затрат и наилучшее соотношение "цены-качество".

### ОБЩИЙ БЮДЖЕТ НА ГЮП (как % ВВП)

1. Англия и Уэльс - 0.13%
2. Шотландия - 0.13%
3. Голландия - 0.08%
4. Ирландия - 0.06%
5. Финляндия - 0.03%
6. Германия - 0.02%
7. Бельгия - 0.02%
8. Франция - 0.02%
9. Польша - 0.01%

Например, в 2014 году бюджет Великобритании составил 2.3 миллиардов евро, тогда как во Франции – 367 миллионов Евро, а в Германии – 344 миллиона Евро. Средний бюджет по бесплатной юридической помощи в Европе составляет 123 миллионов евро.<sup>2</sup>

Этому также способствовало выявление проблем на практике независимыми общественными организациями в деятельности адвокатов, когда в результате их пассивности и низкой компетентности не были предотвращены ошибки в отправлении правосудия.

Этот период также сопровождался созданием отдельных государственных органов, администрирующих ГЮП, основной задачей которых было обеспечение эффективности и качества юридической помощи.

## Общие теоретические вопросы оценки качества

Для начала необходимо определить, о чем именно идет речь, когда мы говорим о «качестве» юридических услуг. В настоящее время подчеркивают относительный характер этого понятия, зависящий от конкретного контекста оказываемых услуг. Однако если

<sup>2</sup>Европейская Комиссия по вопросам эффективности правосудия. Отчет «Европейские системы правосудия – эффективность и качество правосудия», 2014 год. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf)

рассматривать его в континууме деятельности от уровня «невыполнение» до «превосходное исполнение» (см. Рисунок 1), то качественная юридическая помощь может находиться в промежутке «порог компетентности» и «превосходное исполнение».<sup>3</sup>

Рисунок 1. Континуум деятельности



Измерение качества юридической помощи еще более трудная задача нежели согласование единого определения. Если рассматривать наработки в отношении измерения качества услуг, оказываемых в других профессиях, например, в медицине или образовании, то можно выделить 4 основные группы индикаторов, это - *Ресурсы*, *Структура*, *Процесс* и *Результат*. Полноценная оценка качества профессиональной деятельности будут основываться на показателях всех этих индикаторов вместе.

*Ресурсы* – измеряет количественные показатели в отношении образования, курсов повышения квалификации, опыта работы.

*Структура* – измеряет материально-технические и регулятивные параметры, например, техническое оснащение, наличие определенных процедур, механизмы рассмотрения жалоб и т.д.

*Процесс* - непосредственно направлен на измерение поведения адвокатов, эффективности работы и соблюдение всех требований (законодательных, этических).

*Результат* - применяется больше в отношении медицинских или образовательных услуг и измеряет исход деятельности в индивидуальном случае. В правовой профессии принято

<sup>3</sup> Гарт, "Переосмысление подхода адвокатуры к коллективному самосовершенствованию", 1983 *Wisconsin Law Review*, 639. Цитируется в работе профессора Алана Патерсона «Экспертная оценка и обеспечение качества», Отчет Конференции Legal Aid Group «Юридическая помощь: новое начало?», июнь 2007.

измерять такие показатели как затраченное адвокатом время на оказание юридической помощи, исход дела, удовлетворенность клиента.

Измерение каждого из этих показателей сопряжено со сложностями учета индивидуальных особенностей дел. Например, однозначно сложно назвать положительный результат по уголовному делу, когда речь идет о множестве факторов, которые могут изменить процессуальное положение подзащитного, существенно смягчить наказание или повлиять на условия исполнения приговора.

Оценка по положительному результату не везде применяется. Например, в России в правоприменительной практике закреплён принцип оценки адвокатов не по результату, а по затраченному труду. Это обусловлено, тем, что предметом договора об оказании юридической помощи является не результат, а сама деятельность адвоката по защите интересов доверителя согласно действиям, указанным в соглашении с клиентом.

В отношении, удовлетворенности клиентов, не все могут оценить соблюдение профессиональных требований, так как они мало что об этом знают. Однако, оценка клиентами степени учета их интересов при осуществлении защиты, является хорошим показателем качества работы адвокатов.

## Международные обязательства

В международном праве, вопрос качества юридической помощи рассматривается в общем контексте обязательств государства обеспечить соблюдение процессуальных требований, составляющих право на справедливый судебный процесс. Действительно, невозможно обеспечить качественную защиту, если в законе и в правоприменительной практике отсутствуют такие гарантии как:

- (a) право на презумпцию невиновности;
- (b) право хранить молчание и не свидетельствовать против себя;
- (c) право быть судимым без неоправданной задержки;
- (d) право на открытое судебное заседание
- (e) право на информацию о характере и причине обвинения;
- (g) право иметь конфиденциальные консультации с адвокатом;
- (i) право быть судимым в своем присутствии и участвовать в процессе;
- (m) достаточное время и возможности для подготовки защиты;
- (n) право вызывать и допрашивать свидетелей;
- (o) право на бесплатного переводчика

Эти права очерчивают процессуальные рамки, в которых возможно оказание эффективной юридической помощи. В отношении бесплатной юридической помощи, международные органы установили требование о, том, что государство обязано предоставлять бесплатную юридическую помощь, в случаях отсутствия у обвиняемых финансовых средств, а также когда интересы правосудия того требуют. При чем, такая помощь, должна быть обязательно «эффективной». Договорные органы четко не прописывают стандарты в отношении содержания понятия «эффективной» юридической помощи.

В этом вопросе, продвинулись международные специализированные органы, такие как Управление ООН по Наркотикам и Преступности (ЮНОДК). Так в 2013 г. ЮНОДК опубликовал *Принципы и Руководство по Доступу к Юридической Помощи в Системе Уголовного Правосудия*. Они были утверждены Генеральной Ассамблеей ООН в 2012 г. в качестве общего руководства для государств в сфере предоставления гарантированной государством юридической помощи.

Принципы ООН и Руководство по Доступу к Юридической Помощи в Системе Уголовного Правосудия (ЮНОДК) – содержит общие требования для государств в сфере предоставления юридической помощи.

Так, в принципе 13, говорится, что в целях обеспечения прозрачности и подотчётности в сфере оказания бесплатной юридической помощи, государствам в сотрудничестве с профессиональными ассоциациями следует:

а) обеспечить разработку критериев для аккредитации адвокатов по

оказанию БЮП;

б) обеспечить соблюдение адвокатами действующих профессиональных кодексов поведения и предусмотреть соответствующие санкции за их нарушения;

с) установить нормы для обеспечения того, чтобы адвокаты не имели права требовать каких-либо выплат от получателей ГГЮП;

д) обеспечить, чтобы дисциплинарные жалобы на действия адвокатов рассматривались беспристрастными органами;

е) создать надлежащие механизмы надзора за действиями поставщиков юридической помощи, в частности в целях предупреждения коррупции.

В 2013 году Управление ООН по Наркотикам и Преступности (ЮНОДК) также опубликовало руководство по Раннему доступу к юридической помощи по уголовным делам. Основными требованиями к поставщикам БЮП по обеспечению качества такой помощи были обозначены:

- Соответствие этическим стандартам: - Конфиденциальность между адвокатом и клиентом должна быть соблюдена.
- Своевременность предоставления БЮП: Учитывая важность раннего доступа к юридической помощи, поставщики услуг юридической помощи должны работать по определенным стандартам в отношении времени, в рамках которого отвечают на просьбы о юридической консультации и помощи. Это в частности относится к программам вызовов и могут быть выражены в следующем порядке, например, в 80% звонков, консультация (по телефону или лично) должна быть предоставлена в течении 60 минут.
- Методы предоставления консультаций или помощи: Консультации и юридическая помощь должны быть предоставлены лично. Если существует веские причины предоставления помощи по телефону, об этом должна быть сделана соответствующая письменная запись.
- Регистрирование всех заявлений о БЮП: Письменные записи должны храниться на все запросы о юридической помощи и о принятых мерах, и в случае предоставления юридической помощи, на всю относящуюся информацию. Следует уделить внимание требованию использования утверждённой формы документов.
- Непрерывность предоставления: Следует уделить внимание требованию поставщиков юридической помощи предоставлять непрерывное представительство. В отсутствие определенных причин, поставщик услуг, приняв дело, продолжает предоставлять юридическую помощь лицу пока дело не будет завершено.
- Запрет на взимание оплаты для клиентов юридической помощи: Никакие сборы не должны взиматься у клиентов дел по юридической помощи, за исключением, когда это разрешено соответствующим законодательством или правилами.
- Проведение курсов повышения квалификации адвокатов по БЮП на основе объективно установленных потребностей.
- Архивация дел по БЮП на определенный срок, в частности для определения возможного конфликта интересов.
- Нагрузка дел – требования по максимальному количеству активных дел в производстве адвокатов.
- Качество работы адвокатов – установить процедуры проверки качества работы адвокатов, например, на основе коллегиальной оценки адвокатских досье.

# Механизмы оценки качества

## ПРИМЕРЫ КРИТЕРИЕВ

### А. Контакты с клиентом:

1. Насколько хорошо, как представляется, адвокат понял проблему клиента?
2. Насколько эффективными были коммуникативные навыки адвоката и его умение работать с клиентом?
3. Насколько эффективны навыки адвоката по сбору фактов и информации?
4. Насколько эффективно клиент был проинформирован а) о перспективах дела (или их отсутствии), и б) всех изменениях ситуации/новостях?

### В. Консультация (совет):

1. Насколько корректной с юридической точки зрения была данная клиенту консультация?
2. Насколько данная консультация соответствовала запросам клиента?
3. Насколько всесторонней была консультация?
4. Была ли консультация дана своевременно, в подходящий момент?

### С. Другая работа/ помощь:

1. Если другая работа не проводилась, было ли это оправданно?
2. Если выполнялась работа по установлению фактов а) насколько она была адекватной и б) насколько эффективно была эта работа выполнена?
3. Если выполнялась какая-либо другая работа а) насколько она была адекватной и б) насколько эффективно была эта работа выполнена?
4. Насколько выполненная работа соответствовала обоснованным пожеланиям и потребностям клиента?
5. Если не были понесены какие-либо расходы и издержки, было ли это оправданно?
6. Насколько обоснованы были какие-либо понесенные расходы и издержки?
7. Когда это необходимо, советовал ли адвокат обратиться к другому специалисту и предпринимал ли необходимые для этого действия?
8. Учитывая все материалы дела, насколько эффективно в организации используются ресурсы?
9. Проявлял ли адвокат непосредственно или через свою работу предвзятость по отношению к клиенту?

## а) Экспертная оценка коллег - адвокатов

Органы по юридической помощи в Великобритании разработали и используют успешную методологию для обеспечения качества: экспертную оценку коллег (или коллегиальную оценку). На данный момент этот метод широко распространён среди стран с развитыми системами ГГЮП.

Основная суть этого метода состоит в том, что независимый орган назначает опытных и уважаемых практикующих адвокатов в качестве экспертов-рецензентов. В схеме коллегиальной оценки применяется несколько практических методов, таких как общее наблюдение, интервью, проверка материалов дел, наблюдение за работой в суде. Комбинация этих методов обеспечивает наиболее объективное выставление оценки и, кроме того, дает возможность оценщику предоставить тщательные и точные замечания. Для такой оценки разработана общая система критериев/стандартов, а также программа тренингов для рецензентов с целью обеспечения единообразия процесса оценки.

В результате анализа широкого круга профессиональных и законодательных требований в отношении работы, было определено минимальное число критериев - 20. В качестве предмета оценки были выбраны следующие аспекты оказания юридической помощи. *Во-первых*, точность, целесообразность и своевременность даваемого клиенту юридического совета. *Во-*

*вторых*, это забота о клиенте: прояснение запросов клиента и предоставление первичной

информации о будущих действиях, включая встречи с клиентом. *В-третьих*, это необходимые и своевременные усилия по сбору фактов, а также соблюдение требований профессиональной этики. Кроме того, оценке подвергаются разработка и исполнение стратегии и порядок документирования всех стадий работы. Ниже приведены примеры критериев оценки.

Адвокатские документы оцениваются по пяти бальной шкале, соответствующей континууму деятельности на Рис.1. Так, например, уровень «*превосходное исполнение*» соответствует следующим результатам оценки:

- Запросы клиента должным образом задокументированы в полном объеме.
- Контакты, консультации и другие виды работы проводятся с учетом обстоятельств отдельного клиента.
- Все клиенты получают полные и надлежащие консультации.
- Все проблемы решаются всесторонне, надлежащим образом и эффективно.
- Явно заметно наличие глубоких знаний и понимание широкого контекста.
- Превосходно применяются тактики и стратегии, проявляются навыки и опыт, чтобы обеспечить наилучшие результаты для клиентов.
- Поставщик по собственной инициативе делает больше, чем просто выполнение указаний клиента.
- Ни одна из сфер деятельности поставщика не требует значительных улучшений.

«Порог компетентности» является минимально допустимым уровнем квалификации адвоката для оказания ГГЮП. Данная оценка выставляется при наличии следующих показателей качества.

- Запросы клиента должным образом задокументированы.
- Контакты с клиентом проходили адекватно, но были ограничены.
- Консультации и другая помощь отвечали требованиям, хотя не всегда были подробными и могли не касаться проблем клиента, отличных от основной проблемы, с которой он обратился за помощью.

В результате оценки не предполагается исключать адвокатов, получившие баллы, ниже чем допустимый уровень порога компетентности из списка адвокатов по ГГЮП. Адвокат получает предупреждение и ему предоставляется шестимесячный срок для исправления ситуации. Ожидается, что за это время он проведет самостоятельную (внутреннюю) проверку материалов всех дел, по которым оказывается помощь. Такие показатели применяются, например, в Англии и Уэльсе, а также в Шотландии.

Механизм экспертной оценки коллег - адвокатов может применяться для конкретных целей, таких как:

- *адресный контроль*

когда имеются сомнения в качестве работы поставщика (организации где работают адвокаты по ГГЮП), коллегиальная проверка применяется для определения того, соответствует ли работа поставщика стандартам, определенным в контракте;

- *выборочный контроль*

когда коллегиальная проверка является вспомогательным элементом аудита или другого метода оценки качества;

- *квалификационный контроль*

когда поставщики, претендующие на заключение контракта определенного типа или на участие в некоторых программах, проектах и пилотных инициативах (например, инициатива по присвоению статуса привилегированного поставщика и схемы тендеров на конкурсной основе) должны продемонстрировать определенный уровень юридической компетентности.

Данный метод, является наиболее эффективным для полноценной оценки качества работы адвокатов по ГГЮП, однако он сопряжен со значительными расходами. Подготовка и проведение оценки, оплата труда оценщиков, проведение после-оценочных мероприятий подразумевает наличие определенных ресурсов у администратора по ГГЮП.

## Механизмы оценки качества:

- ❖ Экспертная оценка коллег
- ❖ Оценка досье
- ❖ Оценка степени удовлетворенности клиентов
- ❖ Модельный клиент
- ❖ Внутренняя проверка

### **б) Оценка адвокатских досье**

Более ограниченный метод качественной оценки работы адвокатов заключается в проверке адвокатских досье. Национальное законодательство позволяет органам юридической помощи иметь доступ к файлам клиентов, которым предоставляется юридическая помощь, для проверки качества как исключение обычному правилу соблюдения адвокатской тайны и конфиденциальности.

В странах, где системы юридической помощи малоимущим созданы и развиваются давно, были созданы такие полуавтономные органы, ответственные за управление программами юридической помощи. Такие органы, которые в разных странах могут называться советом, комиссией или даже корпорацией, имеют схожие характеристики, в частности автономность, независимость, четкий круг полномочий по обеспечению эффективного администрирования системы ГГЮП, включая вопросы качества юридической помощи.

В таких странах поверку досье осуществляют специалисты – сотрудники таких государственных органов по юридической помощи. Они не имеют опыта и квалификации уровня экспертов-рецензентов, которые привлекаются для коллегиальной оценки, однако проходят специальную подготовку для осуществления проверки. Специалисты просматривают произвольно выбранные адвокатские документы и оценивают их на основе специальных критериев.

#### **Критерии оценки охватывают следующие аспекты:**

- информация, полученная от клиента;
- данный клиенту совет (консультация);
- шаги, предпринятые для продвижения дела клиента;
- защита прав и интересов клиента.

### **в) Оценка степени удовлетворенности клиентов**

Полноценная оценка работы адвокатов по ГГЮП невозможна без информации со стороны получателей такой помощи. По опыту развитых стран, выявилась определенная корреляция между мнением клиента об оказанной ему помощи и оценкой качества этих услуг со стороны коллег-оценщиков.

Следует признать, что изучение степени удовлетворенности клиентов связано с некоторыми проблемами. В частности, необходимо обеспечить конфиденциальность клиентов, а также рассмотреть различные тактики для преодоления нежелания клиентов участвовать в оценке. Кроме того, нельзя не понимать, что мнение клиента о качестве юридических услуг в значительной степени зависит от исхода их дел. Поэтому считается, что необходимо быть тщательным и внимательным при проведении таких оценок, а также при интерпретации результатов. Так, при составлении анкет для опросов клиентов, необходимо учесть требование конфиденциальности, и обеспечить полное отсутствие какой-либо информации, позволяющей определить личность клиента.

Цель проведения обследований степени удовлетворенности клиентов состоит в том, чтобы получить представление о других факторах, которые могут быть важными для будущего развития системы юридической помощи: причины выбора клиентом конкретного адвоката, проблемы доступа клиентов (как личного, так и по телефону) к услугам, их мнение о деятельности административного персонала.

### **г) Модельный клиент**

Модельный клиент – это человек, играющий роль клиента, желающего получить юридическую услугу. Для модельного клиента специально разрабатывается модельное дело, чтобы проверить, может ли адвокат правильно оценить его проблему и предоставить необходимую консультацию и помощь.

На медицинском факультете Гарвардского университета этот тип оценки использовался как «экзамен» для студентов. В Англии и Уэльсе этот метод также широко используется для сравнения уровня качества услуг различных поставщиков, работающих в программе юридической помощи. Такой метод основан на научном предположении о том, что при неизменности исходного рода данных любые отклонения в действиях адвокатов можно более точно отнести к различиям в качестве их работы.

Модельные стандартизованные клиенты использовались для исследования работы врачей и адвокатов. Действуя как предполагаемые клиенты, желающие получить информацию и консультацию, группа обученных «мнимых покупателей» посещает поставщиков юридических услуг, чтобы на личном опыте оценить действия адвокатов, которые могут быть объективно не отражены в документах.

Не существует каких-либо специальных требований для лиц, выступающих в роли модельных клиентов. После отбора для участия в программе эти люди должны пройти курс обучения, в ходе которого они знакомятся с особенностями схемы предоставления юридической помощи, целями исследования и типами проблем, с которыми обращаются за помощью клиенты. Затем модельные клиенты должны пройти курс практических занятий по разыгрыванию разных сценариев и по составлению отчетов. Модельным клиентам присваивается «модельное» имя, изменяется дата рождения, другая идентификационная информация, а также реальный домашний адрес. Информация о модельном клиенте предполагает, что по финансовым параметрам он имеет право на любой объем юридической помощи, которую поставщик уполномочен оказывать.

Метод мнимых покупателей как метод оценки качества должен применяться внешней организацией, отличной от органа, управляющего системой юридической помощи. Также как метод экспертных коллегиальных оценок, данный метод является довольно дорогостоящим мероприятием для постоянного проведения.

Однако, в комплексе мер по выявлению объективных эмпирических данных, например, с целью развития эффективной государственной политики, такой метод, будет ценным

источником информации для анализа поведения адвокатов по ГГЮП и создания стимулов для повышения качества юридической помощи.

### д) Внутренняя проверка

Внутренняя проверка качества – это метод, предполагающий, что поставщики (в нашем случае – руководители юридических консультаций) сами проверяют материалы дел адвокатов, которые оказывают ГГЮП, и оценивают по различным параметрам, включая качество подготовки по делу, консультации, контакты с клиентом, работу в суде и т.п. Эти данные проверяют руководители организации, когда подписывают акты о закрытии дел. Такая проверка может проводиться в рамках ежеквартальной проверки качества работы каждого адвоката по ГГЮП, как выборочно, так и постоянно.

В ходе такой *личной проверки материалов дела* следует установить, правильно ли выполнены запросы клиента и нужны ли дополнительные действия для реализации этих пожеланий, нужен ли контакт с клиентом, чтобы изменить план работы по делу или получить дополнительные пояснения. Решения о проверках должны быть записаны в личном деле каждого сотрудника.

Такой метод самооценки является наименее объективным и не может служить единственным методом оценки. Более того, для обеспечения случайности выборки, необходимо установить определенные процедуры отбора, а также установить правила перекрестной проверки.

## Контроль и обеспечение качества

Обеспечение качества понимается как деятельность по установлению процедур и механизмов, которые гарантировали бы соблюдение установленных требований и правил. В отношении юридической помощи это означает систематическое выполнение определённого набора действий, необходимых для создания уверенности в том, что качество юридических услуг удовлетворяет установленным минимальным стандартам.

Схема сертификации или аккредитации является основой для обеспечения качества

В разных юрисдикциях, с различными этапами развития системы юридической помощи, каждое адвокатское сообщество разработало ряд схожих механизмов обеспечения качества: кодексы профессиональной этики и дисциплинарные процедуры; курсы для обучения стажеров и новых специалистов; требования об обязательном периодическом повышении квалификации и т.д. Все эти механизмы применяются профессиональным адвокатским сообществом. Однако, такие механизмы, равно как и понятие «статус адвоката», присваиваемый профессиональным сообществом, не являются достаточными для обеспечения определенного стандарта качества. Тот факт, что в работе адвокатов по ГГЮП имеются существенные вариации с точки зрения качества является хорошим тому аргументом.

По этой причине в отношении поставщиков юридической помощи в разных странах применяются ряд механизмов обеспечения качества, основанных в большинстве случаев на **аккредитации или сертификации**. Данный подход к обеспечению качества представляет собой предварительный тип контроля, когда для занятия определённой деятельностью, необходимо выполнить определенные требования и гарантировать соблюдение минимальных стандартов качества. При несоблюдении, разрешение или допуск к определенной деятельности прекращается.

Ниже приводятся примеры введение требований к качеству услуг посредством аккредитации или сертификации.

### ***Заключение контрактов***

Данная практика началась в странах, где государство имеет ограниченные ресурсы на ГГЮП, а количество адвокатских фирм/организаций, готовых оказывать такие услуги очень много. Для повышения общего уровня качества юридической помощи, государство устанавливает требование о заключении контракта на оказание ГГЮП и только фирмы, заключившие такой контракт имеют право оказывать юридическую помощь, и получать за это оплату от государства.

Чтобы получить контракт, фирмы должны подчиниться строгим видам контроля, включающим в себя подробные правила в отношении установления управленческих процедур, правил введения документации, учета времени, и т.д. Фирмы также должны предоставлять доступ к их материалам для внешней оценки на основе контрольных вопросов.

### ***Знак качества***

Для поощрения развития стандартов качества по инициативе самих поставщиков юридической помощи, в развитых Европейских странах, на примере Голландии, начали применять использование знака качества предоставляемых юридических услуг. Получение такого знака качества фирмой означает, что она прошла процесс контрольных проверок и выполнила все требования в отношении качества.

Для потенциальных клиентов, такой знак качества дает уверенность в том, что в данной фирме соблюдаются конкретный стандарт, касающийся знаний, профессиональной этики и менеджмента, который измеряется путем проведения проверок и исследования удовлетворенности клиентов.

Этот тип регулирования поощряет поведение, которое принято называть в теории управления «гонки к вершине», когда организации опережают друг друга, в улучшении определенных показателей/стандартов увидев в этом долгосрочные выгоды. Напротив, «гонки по наклонной плоскости», означает, что компании будут стремиться к наименьшему знаменателю, так как не связывают с этим уровнем никаких рисков для своей деятельности.

### ***Привилегированный поставщик***

Схема привилегированных поставщиков была предложена в Великобритании для того, чтобы государство оплачивало работу только тех поставщиков, которые могут предоставить клиентам качественные услуги. В соответствии с этой схемой, в системе ГГЮП участвуют только те поставщики, которые преодолели соответствующий минимальный порог качества, и обеспечивают наиболее оптимальное соотношение качества цены и услуг.

Имеется несколько критериев для получения статуса привилегированного поставщика:

- подтверждение качества работы адвокатов на основе коллегиальной оценки
- финансовая устойчивость компании
- оптимальное соотношение цены – качества
- история соблюдения предыдущих контрактов на оказание ГГЮП

Получение такого статуса дает только право на участие в конкурсе по получению контрактов по ГГЮП и само по себе не дает гарантии для получения контрактов.

# Стандарты качества

Минимальные стандарты в отношении работы адвокатов по оказанию юридической помощи, являются своеобразным эталоном, в сравнении с которым можно определить, надлежаще ли исполнил адвокат свои профессиональные обязанности. При разработке стандартов необходимо учесть следующие принципы:

*Универсальность* – стандарт должны быть применим ко всем делам на основе типичности действий с учетом категорий дел;

*Обязательность и минимальность* - стандарты должны отражать набор минимальных действий, обязательных к соблюдению, подразумевая, возможность действия большего объема и лучшего качества.

Страны СНГ, такие как Украина, Грузия, Молдова, где были проведены широкомасштабные реформы в системе БЮП, представители национальных органов по юридической помощи, при поддержке международных организаций, разработали Модельные стандарты практики по БЮП. Были предложены практические стандарты для адаптации в соответствующих правовых системах. Эти стандарты включают описание действий адвокатов в отношении следующих этапов и задач:

- Первая встреча с клиентом
- Предварительное следствие
- Разработка стратегии
- Содержание под стражей (исчерпание всех правовых средств для обеспечения альтернативной меры пресечения)
- Возможности ускоренного производства
- Подготовка к главному судебному разбирательству
- Выбор судей и присяжных
- Представление доказательств
- Перекрёстный допрос
- Участие в прениях
- Заключительное выступление
- Выбор меры наказания
- Подготовка к апелляции
- Стратегия на этапе апелляции
- Особенности работы с уязвимыми группами населения

***Также были предложены рекомендации по содержанию адвокатского досье:***

- 1. заявление от клиента*
- 2. письменные заметки о встречах с клиентом*
- 3. стратегия защиты*
- 4. копии документов*
- 5. доказательства*
- 6. отслеживание времени, затраченного на дело*
- 7. оценка работы адвоката клиентом*

## ***Контроль нагрузки дел***

В некоторых странах, где существуют схема Офисов общественных защитников, вопрос качества был тесно связан с нагрузкой адвокатов. Для регулирования этого вопроса в США, Национальная Ассоциация по Юридической Помощи установила максимальные уровни по

количеству дел, находящихся в производстве у адвокатов. Например, нагрузка индивидуального адвоката не должна превышать следующих пределов:

- Кол-во тяжких уголовных преступлений - не более 150;
- Уголовные проступки - не более 400;
- Дела ювенальных судов - не более 200;
- Дела по Закону о Психическом Здравье - не более 200;
- Количество дел в апелляции в год - не более 25.

# Ситуация в Казахстане

Предоставление и оказание юридической помощи за счет средств государства во исполнение конституционного права на квалифицированную юридическую помощь регулируется в УПК, ГПК и КОАП РК. а также рамках Закона РК «О гарантированной государством юридической помощи», Законом РК «Об адвокатской деятельности».

Отдельно необходимо отметить некоторые особенности Закона РК о гарантированной государством юридической помощи, которые отражают своеобразный подход к организации и администрированию юридической помощи в Казахстане, существенно отличающийся от международной практики и стандартов. Так, под понятием ГГЮП, понимается в широком смысле, следующая деятельность различных субъектов:

1. правовое информирование – осуществляется всеми государственными органами;
2. правовое консультирование – осуществляется адвокатами, нотариусами
3. защита и представительство интересов физических лиц в судах, органах уголовного преследования, иных государственных органах и негосударственных организациях – подразумевает деятельность адвокатов
4. принятие принудительных мер по исполнению исполнительных документов частными судебными исполнителями о взыскании алиментов и заработной платы - осуществляется судебными исполнителями.<sup>4</sup>

Таким образом, термин ГГЮП в понятии государства, и в частности Министерства Юстиции, включает себя деятельность и поведение широкого круга субъектов, имеющие различные цели и задачи, конституционные основания, особенности регулирования, финансирования, контроля и отчетности, а также международно-правовые обязательства.

Непосредственно, сам закон детально не регламентирует ни одну из этих видов деятельности с точки зрения полноценного «регулирования», а содержит отсылочные нормы к другим нормативно правовым актом. В этом аспекте, справедливой является критика этого закона, заключающаяся в том, что он нарушает положение Концепции правовой политики 2010-2020 о минимизации отсылочных норм в законах и расширению практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты.

Единственным положительным достижением данного закона отмечают установление Министерства Юстиции как единого администратора бюджетных программ по всем видам гарантированной государством юридической помощи.

Для оценки эффективности администрирования системы юридической помощи экспертами используются следующие показатели:

- 1) Структура и организация системы
- 2) Финансирование и обоснование
- 3) Стандарты качества
- 4) Мониторинг и контроль
- 5) Правоприменительная практика

Следуя этому руководству, можно дать следующее описание ситуации в Казахстане.

---

<sup>4</sup> Закон Республики Казахстан от 3 июля 2013 года № 122-V.

## Структура и организация системы

Министерство юстиции РК является уполномоченным органом, который обеспечивает реализацию государственной политики в этой сфере и координацию деятельности субъектов оказания гарантированной государством юридической помощи.

Юридическая помощь за счет средств государства обеспечивается коллегией адвокатов и осуществляется только адвокатами. Коллегия адвокатов составляет список адвокатов для оказания ГГЮП и направляет в территориальный орган юстиции, который публикует его в печатном издании и на интернет портале.

Орган юстиции ежегодно заключает с адвокатами соглашение об оказании гарантированной государством юридической помощи.

Критерии отбора адвокатов в этот список минимальные: добровольность, наличие свидетельства о налоговой регистрации и отсутствие дисциплинарных взысканий за последний год, включая непредставление статистического отчета о своей работе или неуплата членских взносов.

## Финансирование и обоснование

Согласно информации, на сайте Министерства юстиции, финансирование юридической помощи за счет средств государства увеличивается в общих объемах. Увеличение бюджета было обусловлено изменениями законодательстве, изменениями тарифов оплаты, а также ростом месячного расчетного показателя.

*Таблица 1. Объем бюджетных расходов*

<b>ОБЪЕМ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>тыс. тг.</b>	<b>280 660,8</b>	<b>307 777,1</b>	<b>950 567</b>	<b>1 169 857</b>	<b>1 169 857</b>

Прогнозируемое количество получателей, которым необходима бесплатная юридическая помощь в предусмотренных законом случаях, составляли следующие показатели:

*Таблица 2. Количество получателей*

<b>КОЛИЧЕСТВО ПОЛУЧАТЕЛЕЙ</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
	<b>48 000</b>	<b>49 000</b>	<b>135 000</b>	<b>135 000</b>	<b>135 000</b>

В международной практике существуют методологии по оценке реальной потребности в бесплатной юридической помощи, которые применяются при периодических исследованиях, необходимых для обоснования бюджета. В Казахстане, данные прогнозы о количестве получателей составляются не на основе обширных эмпирических данных, а в результате предположений по итогам отчетности за предыдущий период.

Например, за 2015 год было вынесено 147 681 постановлений, тогда как было запланировано в бюджете - 135 000. В итоге Министерство юстиции оказалось в долгу перед адвокатским сообществом за проделанную работу.

## Стандарты качества

Критерии качества в отношении квалифицированной юридической помощи были разработаны Министерством Юстиции и утверждены ведомственным приказом, как следующие:

1. оказание юридической помощи в пределах предоставленных законом полномочий;
2. соблюдение при исполнении профессиональных обязанностей норм действующего законодательства Республики Казахстан и Кодекса профессиональной этики адвокатов;
3. сохранение адвокатской тайны;
4. отказ от принятого поручения об оказании юридической помощи при наличии личной заинтересованности в исходе дела, противоречащей интересам лица, обратившегося за юридической помощью;
5. отсутствие обоснованных жалоб на действия (бездействие) субъектов оказывающих юридическую помощь.<sup>5</sup>

Как видно критерии довольно общие и аналогично закону ссылаются на существующие правила этики, а также положения процессуальных законодательств. Отдельно выделены правила в отношении конфликта интересов и сохранение адвокатской тайны, которые более подробно описаны в отсылочных НПА. В данных законах нет конкретного описания критериев, которые могли бы послужить эффективным инструментом для измерения работы адвокатов по ГГЮП. В Кодексе профессиональной этики, указано, что обязанности адвоката при оказании юридической помощи за счёт средств государства не отличаются от его обязанностей при оказании юридической помощи по письменному договору, заключенному с лицом, обратившимся за юридической помощью.

## Мониторинг и контроль

Согласно положениям Закона РК о ГГЮП, Министерство юстиции помимо утверждения критериев качества оказываемой юридической помощи, также осуществляет контроль за соблюдением этих требований. Однако, законодательно отсутствуют какие-либо специальные процедуры и механизмы для систематического мониторинга качества юридической помощи. Соглашение об оказании гарантированной государством юридической помощи между органом юстиции и адвокатом, также не содержит каких-либо положений о проведение мониторинга и контроля качества.

Министерством юстиции была утверждена форма отчета адвоката, об оказанной им ГГЮП, которая обеспечивает сбор данных по видам юридической помощи, категориям дел и группам получателей, а также суммам выплат и задолженностей.<sup>6</sup> Форма отчета содержит достаточный уровень детализации необходимый для общего статистического анализа этого сектора. Однако, существенным недостатком является осуществление такой отчетности на бумажных носителях, что затрудняет процесс своевременной обработки и анализа данных.

Важно отметить, что согласно изменениям в законе в середине 2015 г., защита и представительство адвокатами интересов физических лиц было признано одним из минимальных социальных стандартов в сфере оказания гарантированной государством юридической помощи в соответствии с Законом Республики Казахстан «О минимальных

<sup>5</sup> Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 16 февраля 2015 года № 89. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 5 марта 2015 года № 10392.

<sup>6</sup> Приказ Министра юстиции Республики Казахстан от 17 февраля 2016 года № 80. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 3 марта 2016 года № 13383.

социальных стандартах и их гарантиях». Согласно этому закону, для обеспечения минимального социального стандарта должны быть разработаны и применяться количественные и качественные требования, в данном случае, к защите и представительству адвокатами интересов физических лиц. Полагаем, что разработка таких минимальных, количественных и качественных правил, может привести к повышению среднего уровня качества по делам о ГГЮП.

## Правоприменительная практика

### *а) оценка адвокатского сообщества*

Центр исследования правовой политики совместно с Республиканской коллегией адвокатов организовал проведение интернет опроса на тему «Актуальные вопросы оказания квалифицированной юридической помощи». Целью опроса было изучение мнений адвокатского корпуса о качестве правосудия в стране, и юридической помощи в частности. Это был первый виртуальный опрос такого рода, который обеспечил возможность широкому кругу адвокатов выразить свою профессиональную оценку ключевым проблемам правосудия в стране.

Опрос проводился среди адвокатов, состоящих в списке по оказанию ГГЮП, а также адвокатов общей практики. Адвокатам задавались одинаковые вопросы о показателях их работы, в частности: среднее количество лиц, которым оказывается юридическая помощь, введение адвокатского досье, количество правовых документов. Также у каждой группы адвокатов спрашивали их мнение по поводу качества юридической помощи и предложений по совершенствованию.

Некоторые общие замечания, выявленные в ходе социологического опроса:

- с адвокатами ранее не проводили опросов такого широкого масштаба по интернету, поэтому многие не были знакомы с типичными вопросами; например, общие вопросы о демографических показателях в отношении пола, национальности воспринимались, как «неадекватные» или нарушающие их права, в то время как они являются стандартными демографическими показателями при социологических опросах; таким образом, адвокаты имеют ограниченное представление о современных методах измерения и управления организацией.

- адвокаты, не осуществляют самостоятельного мониторинга своей деятельности в отношении определения типичных действий, которые они совершают при оказании юридической помощи; например, адвокаты испытывали сложности с определением среднего количества времени, затраченного на встречи с клиентами;

- многие адвокаты не имеют электронной почты; до сих пор распространёнными методами коммуникации между индивидуальными адвокатами и органами управления остаются устные формы или бумажные носители.

*Центр исследования  
правовой политики  
совместно с  
Республиканской  
коллекгией адвокатов  
организовал  
проведение интернет  
опроса на тему  
«Актуальные вопросы  
оказания  
квалифицированной  
юридической помощи».*

В опросе приняли участие 135 респондентов, из них 73 (54,1%) - это адвокаты общей практики и 62 (45,9%) – адвокаты по делам об оказании гарантированной государством юридической помощи (ГГЮП). Результаты опроса подтвердили некоторые распространённые утверждения в отношении работы адвокатов по оказанию ГГЮП. В частности,

- Опыт работы адвокатов по оказанию бесплатной юридической помощи в среднем меньше чем у адвокатов общей практики;

*Профессиональный стаж работы в качестве адвоката общей практики, в среднем, составляет 8 лет (минимальное значение – 6 месяцев, максимальное – 40 лет). Среднее значение опыта работы адвокатом ГГЮП составляет 6 лет (минимальное значение – 4 месяца, максимальное – 21 лет).*

- Большинство адвокатов ГГЮП (75%) работают через юридические консультации;

- Ведение адвокатского досье более распространено среди адвокатов общей практики, нежели среди адвокатов по ГГЮП;

*8,1% среди адвокатов по ГГЮП не практикуют вообще ведение досье по каждому делу*

- Адвокаты по ГГЮП менее активны при осуществлении защиты по уголовному делу; Разница между группами не носит случайный характер и соответствует общей тенденции.

*Исследование выявило, что адвокаты по делам ГГЮП составляют меньше правовых документов (ходатайств/запросов, жалоб) на каждом из этапов ведения уголовного дела, чем адвокаты общей практики.*

*Так адвокаты общей практики составляют в среднем 7 правовых документов (ходатайств/запросов), а адвокаты ГГЮП в среднем составляют 4 правовых документа на этапе досудебного расследования.*

- Адвокаты общей практики более внимательны к запросам клиентов, чем адвокаты по ГГЮП; Эти различия между группами наиболее значимы по гражданским делам.

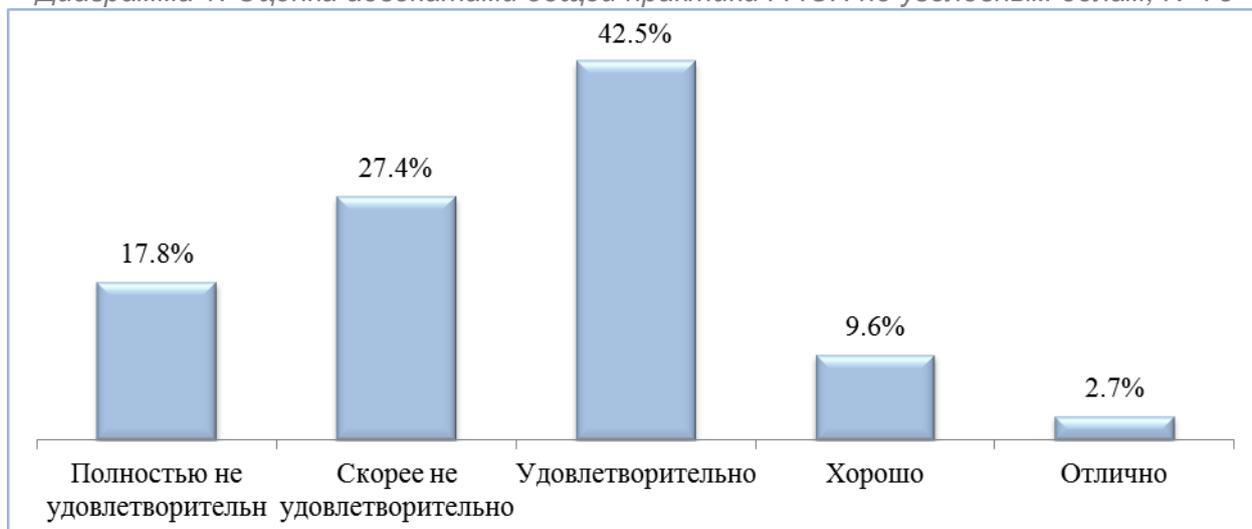
*Адвокаты общей практики уделяют в среднем 12 часов на встречи с подзащитным/доверителем по гражданскому делу, а адвокаты ГГЮП в среднем уделяют 4 часов.*

- Адвокаты общей практики чаще достигают положительных решений для своих клиентов, нежели адвокаты по ГГЮП. Различия между группами не случайны, а демонстрирует тенденцию, присутствующую в адвокатском сообществе, и наиболее значимы по гражданским (69% против 55%) и административным делам (56% против 44%). При этом необходимо отметить, что показатели по уголовным делам были аналогичны между группами (44% и 43%). Адвокаты отмечали, что по уголовным делам представляется наиболее сложным определить, что является положительным решением. Тем не менее, обе группы в меньше чем в половине дел могли назвать результаты «положительными». На основе этого можно предположить, что качество работы адвокатов не является существенным фактором (статистически значимым) при исходе уголовного дела. Существуют более влиятельные факторы, которые являются определяющими при вынесении решения по уголовным делам, например, показатели самого дела, и/или поведения других участников: прокурора, судьи. Однако для подтверждения такого предположения необходимо расширенное статистическое исследование.

- Сами адвокаты признают, что качество работы их коллег по делам о ГГЮП довольно низкое, особенно по уголовным делам.

В среднем адвокаты общей практики оценили качество ГГЮП по уголовным делам на 2,5 балла из 5 возможных баллов.

Диаграмма 1. Оценка адвокатами общей практики ГГЮП по уголовным делам, N=73



По гражданским делам, средняя оценка качества была чуть выше.

В среднем адвокаты общей практики оценили ГГЮП по гражданским делам на 2,7 балла из 5 возможных баллов.

Диаграмма 2. Оценка адвокатами общей практики ГГЮП по гражданским делам, N=73



- Адвокаты понимают и признают, что нужны коренные реформы системы оказания юридической помощи за счет средств государства.

Абсолютное большинство всех опрошенных адвокатов (76,3%) независимо от группы, согласились с необходимостью комплексной реформы системы ГГЮП.

- Очень важно отметить, что большинство всех опрошенных адвокатов (57,8%) полагают, что инициативу по реформированию системы гарантированной государством юридической помощи должна взять на себя Адвокатура; 21,5% считают, что инициировать реформы должно Министерство юстиции. При этом различий в ответах на данный вопрос между адвокатами ГГЮП и адвокатами общей практики не наблюдается.

- Основными проблемами в практике оказания гарантированной государством юридической помощи остаются, с точки зрения адвокатов: недостаточный уровень оплаты труда адвокатов, задержка с получением оплаты, зависимость суммы оплаты от подтверждения судов и правоохранительных органов, непрозрачное распределение дел.

## **б) позиция уполномоченного органа**

Вышеописанные результаты опроса адвокатов кардинальным образом отличаются от выводов социологического опроса среди населения, проведенного территориальными органами юстиции.

Согласно отчету о реализации стратегического плана МЮ РК за 2015, социологический опрос населения по данному вопросу проводился методом анонимного анкетирования респондентов, в целях сбора информации об установлении степени удовлетворенности населения качеством адвокатских услуг.

По результатам проведенного опроса из 29690 опрошенных, 23 804 человек удовлетворены качеством услуг, оказываемых адвокатами, что составляет 80,2 %, 1944 (6,5 %) -не удовлетворены, 3046 (10,3 %) -не в полной мере удовлетворены, 896 (3%) – затруднились ответить.

На основе этих цифр Министерство юстиции делает вывод о том, что показатель, установленный в Стратегическом плане Министерства на 2014-2018 годы по удовлетворенности качеством адвокатских услуг 80% - достигнут.

К сожалению, данная информация не содержит точных данных, которые позволили бы установить о качестве работы каких адвокатов идет речь: о частнопрактикующих или адвокатов по ГГЮП? Если речь идет о всех адвокатах, то каким образом дифференцируются результаты опроса о разных группах. Если эти цифры представляют собой агрегатные данные о всех адвокатах, то каким образом высокое качество работы частнопрактикующих адвокатов является заслугой целенаправленной деятельности Министерства юстиции?

Далее, если опрос проводился с целью «определения» качества работы адвокатов, то есть простой регистрации состояния этого показателя, как это указано в отчете, то непонятен вывод о достигнутых индикаторах. Иначе говоря, нет объяснения причинно-следственной связи между единичными мероприятиями МЮ по вопросу оказания ГГЮП и таким высоким уровнем оценки качества.

По мнению авторов, использование в отчете результатов только одного исследования, как доказательство достижения задачи повышения уровня удовлетворенности качеством адвокатских услуг, говорит об отсутствии комплексного подхода к выбору индикаторов, сбору данных и методов верификации. Это также свидетельствует о формальном, нежели стратегическом подходе к изучению, решению, и достижению устойчивого результата в данном вопросе.

### **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ:**

- недостаточный уровень оплаты труда адвокатов
- задержка с получением оплаты
- зависимость суммы оплаты от подтверждения судов и правоохранительных органов
- непрозрачное распределение дел

## ИЗМЕНИТЬ ПОДХОДЫ К ОПЛАТЕ ТРУДА АДВОКАТОВ<sup>7</sup>

Изучение состояния адвокатской деятельности и практики оказания гарантированной государством юридической помощи в 2015 выявило острую необходимость коренным образом изменить подход к системе оплаты труда адвокатов, участвующих в системе ГГЮП. Действующий порядок не способствует энтузиазму адвокатов в обеспечении права граждан на профессиональную юридическую помощь.

По мнению специалистов, получаемая оплата не оправдывает не только временных затрат, но и психологической нагрузки на адвокатов, связанной с длительными ожиданиями при посещении подзащитных в следственных изоляторах; прессингом со стороны органов уголовного преследования, оказываемым на активного адвоката; ограничением допуска адвокатов в административные здания правоохранительных органов и судов путем принятия ведомственных актов, предусматривающих досмотр и осмотр адвокатов, несмотря на установление законодательного запрета. Органы прокуратуры и следствия обладают определенными полномочиями, которые могут оказывать влияние на адвокатов, например, путем внесения в территориальные и Республиканскую коллегии адвокатов представлений о принятии в отношении адвокатов мер ответственности, или ограничения их прав на свидание с подзащитным.

Адвокаты часто указывают на распространённую практику отказа судей и следователей от включения в оплату времени периодов ожидания начала процесса (из-за несвоевременного доставления подсудимого, неявки или несвоевременной явки других участников процесса и по другим причинам, не связанным с деятельностью адвоката); перерывов в судебных заседаниях; отложения процессов на другое время или на другой день. В постановлениях судьи указывают лишь то время, которое зафиксировано на аудио-видео записи процесса, при чем время указывается поминутно (15 минут или 20 минут), а следователи – ограничиваются временем начала и окончания следственного действия, зафиксированного в протоколе того или иного действия. При этом такие проблемы на практике имеют место, несмотря на то, что оплата этих периодов времени работы адвоката, регламентирована постановлением Правительства.

Адвокаты также указывают на длительные задержки с выдачей постановлений. Основной причиной этого является то, что в органах следствия установлена практика обязательного утверждения постановления следователя об оплате труда адвоката начальником следственного отдела, хотя это не предусмотрено законодательством.

Это приводит к тому, что адвокаты не могут своевременно представить отчет о своей работе, в результате чего органы юстиции отказывают в оплате. Руководство СИЗО и иных учреждений полностью или частично отказывают в выдаче справок о времени посещения адвокатами своих подзащитных, в результате чего остаются неучтенными время, затраченное адвокатами не только на посещение, но и на ожидание встречи с подзащитным.

<sup>7</sup> Выводы исследования, проведенного заместителем председателя Республиканской коллегии адвокатов Баймухановой К.Р. в 2015 году.

# Основные выводы и практические рекомендации

## Основные выводы в отношении стратегических вопросов

1. В стране отсутствуют результаты комплексных эмпирических исследований, на основе международных методологий, по вопросу реальной потребности населения в бесплатной юридической помощи по гражданским, уголовным и административным делам и причин ограничения доступа к правосудию.
2. Не проводится систематическое стратегическое планирование на основе современных методов прогнозно-аналитической деятельности в сфере ГГЮП.
3. В сфере ГГЮП отсутствует комплексная система мер по следующим вопросам:
  - a. минимальные стандарты качества в отношении работы адвокатов по ГГЮП
  - b. процедуры мониторинга качества работы
  - c. всесторонние механизмы обеспечения качества в долгосрочной перспективе.
4. При формировании бюджета для целей предоставления ГГЮП не используются эмпирические подходы в обоснование каких-либо сумм.
5. Существующие механизмы оплаты труда адвокатов не эффективны, что значительно влияет на деятельность адвокатов по оказанию ГГЮП.

Все эти выводы связаны с вопросами администрирования системы гарантированной государством юридической помощи, которые обычно выполняет специализированный орган по ГГЮП. В Казахстане, на сегодняшний день функции такого органа исполняет адвокатура в лице территориальных коллегий адвокатов. Недостатком их работы является отсутствие законодательно-регламентированных правил их деятельности по организации системы ГГЮП и мониторингу качества, недостаточность финансовых ресурсов и профессиональных кадров для решения этих вопросов. Отрицательным фактором также является и нежелание руководителей отдельных коллегий адвокатов осознавать необходимость изменения стиля организации деятельности адвокатуры, с учетом новых методов управления и технологий развития.

## Основные выводы в отношении практических вопросов

1. Необходимо модернизировать всю сферу оказания ГГЮП с точки зрения использования современных технологий для эффективной коммуникации, отчетности и повышения уровня квалификации.
2. Необходимо внедрить современные методы организационного менеджмента в деятельность адвокатского сообщества, которые обеспечат достижение следующих целей:
  - a. Общее улучшение управляемости на всех уровнях

- b. Снижение времени реакции организации на изменения внешней среды
  - c. Усиление способностей к воплощению заданных стратегий
  - d. Накопление и способность передачи организационных знаний
  - e. Рост статуса организации — за счет высокой оценки указанных выше факторов.
3. Важна готовность адвокатского сообщества признать: - существенные проблемы с оказанием ГГЮП, - необходимость комплексной реформы, и - активной роли адвокатуры, как инициатора таких реформ.
  4. Необходимо повышать уровень адвокатов не только по вопросам профессиональной подготовки, но и вопросам оптимизации своей деятельности, учета времени, и др.

## Рекомендации по повышению качества юридической помощи за счет средств государства

1. Целесообразна разработка минимальных стандартов качества на основе Модельных Стандартов Качества Юридической Помощи. Модельные стандарты содержат детальное описание действий адвокатов по оказанию юридической помощи по уголовным и гражданским делам. Рекомендуется вводить данные стандарты поэтапно, для обеспечения их выполнения адвокатами. Внедрение должно сопровождаться учебными тренингами для адвокатов, состоящих в списке по оказанию ГГЮП. Прохождение такого обучения должно быть обязательными для этой группы адвокатов.
2. Рассмотреть возможность разработки и внедрения механизмов мониторинга качества для оценки деятельности адвокатов, таких как:
  - a. Экспертная оценка коллег. На начальном этапе рекомендуется использовать этот метод, как дополнительный для получения обширных качественных данных о работе адвокатов, основных недостатках, факторах, влияющих на их поведение и возможностях улучшения качества работы. Рекомендуется использовать ресурсы общественных и международных организаций для первичного проведения такой оценки, с целью выработки методологии, критериев оценки и подготовки результатов. В дальнейшем необходимо внедрить проведение такой оценки за счет средств адвокатского сообщества.
  - b. Экспертная оценка досье. Для использования этого метода, необходимо первоначально установить правило обязательного ведения досье среди адвокатов из списка по ГГЮП. Такой метод оценки является наименее сложным и может проводиться руководителями юридических консультаций на выборочной основе. Для обеспечения эффективности, коллегиям адвокатов необходимо обеспечить перекрёстную оценку, предусматривающую оценку руководителей одного ЮК работы адвокатов других ЮК. Для внедрения этого метода необходимо: i) разработать требования к содержанию досье; ii) разработать критерии и шкалу оценки для единообразия практики; iii) разработать метод случайной выборки для проведения такой оценки; iv) разработать правила использования результатов такой оценки.
  - c. Оценка степени удовлетворенности клиентов. Разработать программное обеспечение для анонимной оценки степени удовлетворенности клиентов после завершения оказания юридической помощи. Необходимо разработать механизм,

позволяющий обеспечить право обвиняемого на оценку юридической помощи предоставленного государством.

3. Необходимо разработать и внедрить действенные механизмы обеспечения качества юридической помощи:
  - a. «привилегированный поставщик». Необходимо внедрить систему минимальных требований по установлению процедур и механизмов обеспечения качества к юридическим консультациям для получения доступа к делам по ГГЮП. Одним из таких требований могут быть вышеописанные процедуры по проведению выборочной оценки адвокатских досье. Это обеспечит выравнивание практики всех ЮК по обеспечению качества работы адвокатов по ГГЮП.
  - b. «знак качества» - рекомендуется внедрить данный метод для поощрения позитивной конкуренции среди юридических консультаций, который будет способствовать повышению общего уровня практики и качества ГГЮП.
4. Важно обеспечить переход существующей отчётности (общей статистической, по оказанию ГГЮП от бумажных носителей в электронный формат.
5. Крайне важно обеспечить переход всей коммуникации между органами управления адвокатского сообщества и индивидуальными адвокатами на электронный формат. Ввести корпоративные электронные адреса для адвокатов и обеспечить публичный доступ.

## Ресурсы и возможности

В настоящий момент имеется широкий круг возможностей для развития и реализации комплексных мер по реформированию системы ГГЮП и решению не только практических, но и стратегических вопросов.

Отрадно, что Министерство юстиции приняло в декабре 2015 года Комплексный план по совершенствованию механизмов получения гражданами Республики Казахстан квалифицированной юридической помощи на 2016 -2017 годы. В рамках данного плана, предусматривается, в частности, разработка и внедрение методик оценки критериев качества и механизмов контроля.

В качестве союзников Республиканской коллегии и уполномоченному органу рекомендуется активно использовать возможности международных и общественных организаций. Разработка и реализации совместных проектов по внедрению этих рекомендаций продемонстрирует активную роль адвокатуры в реформировании этого вопроса.