

2012

«Доступ малоимущего населения КР к правовым услугам»

Краткий отчет по итогам исследования содержит основные результаты массового опроса и фокус-групповых дискуссий по анализу доступа малоимущих граждан Кыргызстана к правовым услугам



АССОЦИАЦИЯ ЦПО
26.07.2012



Введение

За последние годы в силу развития общественно-политических процессов в Кыргызстане возросли роль и значение правовой помощи малоимущему населению.

Реформы в экономической, политической и социальной сферах привели к тому, что государство обратило внимание на защиту интересов социально уязвимых групп и слоев. Так, был принят Закон “О гарантированной государством юридической помощи” для реализации права граждан Кыргызстана на доступ к правосудию.

Но до сих пор не было четко очерчено, какие у граждан нашей страны существуют проблемы в неуголовной сфере, какие стратегии используются населением для решения этих проблем.

Особо стоит отметить роль и значение такого анализа для представителей малообеспеченной, а значит, более уязвимой части нашего общества.

В связи с этим Ассоциация ЦПГО при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан» инициировала проведение исследования во всех регионах страны с тем, чтобы получить ответы на поставленные вопросы.

Исследование было осуществлено достаточно масштабное, с изучением международного опыта, накопленного исследователями из стран СНГ, а также зарубежными.

Результатами данного исследования смогут воспользоваться как представители министерств и ведомств, органов МСУ, так и представители правозащитных неправительственных организаций.

Это исследование может стать частью составной общенациональной кампании по широкому внедрению и дальнейшему совершенствованию правовой помощи малоимущему населению. АЦПГО постаралась предоставить информацию, полученную в рамках исследования, максимально нейтрально и объективно, не критикуя ее и не подвергая оценочным суждениям.

Целью данного исследования было не получение субъективных выводов и рекомендаций, а предоставление максимально объективной информации, которую каждый может интерпретировать по-своему.

АЦПГО выражает искреннюю благодарность Фонду «Сорос-Кыргызстан», международным экспертам, без чьей помощи и поддержки осуществление проекта было бы невозможным.

Методология исследования

В целях реализации права граждан на доступ к правосудию ЖК КР принял Закон “О гарантированной государством юридической помощи”, гарантирующий каждому гражданину, при отсутствии у него средств для защиты прав и законных интересов, квалифицированную юридическую помощь в уголовных делах за счет средств государственного бюджета. Для более четкого определения условий и порядка предоставления гарантированной юридической помощи, особенно для граждан, не имеющих средств для защиты своих прав и законных интересов, с августа по декабрь 2010 года был реализован пилотный проект. В период реализации проекта, охватившего население Свердловского района г. Бишкек и Ноокатского района Ошской области, было выявлено 84 обращения граждан.

На основе материалов пилотного проекта, обсуждений с заинтересованными сторонами в марте 2011 года был образован Национальный совет по гарантированной государством юридической помощи и начат отбор адвокатов в Государственный реестр по оказанию юридической помощи.

Априори существует определенная потребность граждан в получении квалифицированной юридической помощи по неуголовному (гражданскому) законодательству. Это связано с расширяющейся частной экономикой и частной собственностью, переходом многих традиционных, неформальных отношений и операций в формализованное русло, а также коренной реформой системы государственных услуг населению. Однако, в стране отсутствует информация о реальном масштабе потребностей, существующих возможностей для удовлетворения нужд населения, сложившихся практиках в этой сфере. Сложившаяся ситуация не позволяет эффективно осуществлять государственную политику по оказанию нуждающимся гражданам квалифицированной юридической помощи в рамках требований Конституции Кыргызской Республики и международного законодательства по обеспечению эффективного доступа к правосудию.

Предлагаемое исследование может стать составной, иницирующей частью общенациональной кампании по широкому внедрению и дальнейшему совершенствованию [консультативной] правовой помощи малоимущему населению. Кроме того, особое воздействие такой помощи можно обоснованно ожидать в сферах, где остро стоят вопросы защиты интересов особо уязвимых групп: религиозные обряды бракосочетания, домашнее насилие, права детей, права ЛОВЗ и другие. Результаты исследования послужат основой для обсуждения и принятия решений не только Министерством юстиции КР и другими государственными органами и МСУ, но и коммерческими и некоммерческими организациями, работающими в сфере предоставления правовой помощи, а также другими правозащитными группами и организациями. Данные результаты могут быть также интересны и для международных организаций, осуществляющих поддержку местных гражданских инициатив, включая продвижение интересов и защиту прав граждан.

Для выявления этих вопросов Ассоциация Центров Поддержки Гражданского Общества при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан» выступила с инициативой проведения 2 фазного исследования, включающего:

1) опрос представителей малоимущих домохозяйств (2500)

2) проведение 5 фокус-групповых дискуссий.

Объектом исследования являются:

1) взрослые (старше 18 лет) граждане КР, являющиеся членами малоимущих домохозяйств, определенных по выборке (2500).

2) поставщики услуг, получатели услуг и представители уязвимых групп.

Бенефициарами проекта являются:

1) граждане Кыргызстана – в настоящее время (или потенциально в будущем) испытывающие потребность в получении государственной юридической помощи для защиты своих прав и законных интересов;

2) Министерство юстиции КР, Национальный совет по гарантированной государством юридической помощи – как основные субъекты-организаторы исполнения Закона “О гарантированной государством юридической помощи”.

Исследование проходило в 2 этапа:

- опрос массовый анкетный
- групповых дискуссий, проведение фокус -

Целью количественных методов (I фаза полевых исследований) являлось:

- выявление и анализ потребности, доступности и отношения населения КР к юридической помощи со стороны государства в области гражданского права. Для этого была рассчитана выборка в 2500 чел. во всех регионах страны.

Таблица 1 Итоговая выборка домохозяйств по областям

№	Область	Общее число сельских домохозяйств	Из них число домохозяйств в близлежащих селах	Из них число домохозяйств в средне лежащих селах	Из них число домохозяйств в удаленных селах	Общее число городских домохозяйств	Итого
1	Баткенская	142	47	47	48	45	187
2	Джалал-Абадская	357	119	119	119	103	460
3	Иссык-Кульская	148	49	49	50	59	207
4	Нарынская	102	34	34	34	18	120
5	Ошская	449	149	150	150	40	489
6	Таласская	92	30	31	31	16	108
7	Чуйская	315	105	105	105	70	385
8	Бишкек (пригород)	2	2			423	2

9	Ош	12 (пригород)	12			107	12
	ИТОГО	1619				881	2500

Целью качественных методов (II фаза полевых исследований) было:

- выявление и качественный анализ потребности, доступности и отношения населения КР к юридической помощи в области гражданского права, а также выявление возможных путей более активного вовлечения различных игроков (частные специалисты, государственные и муниципальные организации, НПО) в систему правовой помощи населению.

Для этого в течение июня 2012 года были проведены 5 фокус-групп, 2 из которых в г. Ош -22.06.12 (поставщики услуг + уязвимые группы), а также 3 ФГ- в Бишкеке (поставщики услуг-20.06.12, получатели услуг +представители уязвимых групп- 26.06.12, поставщики услуг -27.06.12).

Выводы и рекомендации по итогам исследования

Основные выводы

В исследовании принимали участие 2424 респондента, из них женщины составили 51 %, мужчины - 46%, при этом 3% составляют пропущенные ответы в случаях, когда опрос завершился, не доходя до социально-демографической части анкеты. Жители городов составили 45,2 %, сел - 52,8 %.

Значительное число респондентов -68%- имеют ежемесячный доход 3000 сомов и менее, то есть являются представителями малообеспеченных слоев, которые проявили максимальную заинтересованность в получении доступа бесплатной юридической помощи со стороны государства.

Основными уязвимыми группами в плане получения юридической помощи, по итогам исследования, являются мигранты, пенсионеры, лица с ограниченными возможностями здоровья, многодетные семьи, сельские жители, женщины, у которых нет возможности, например, регулярно посещать госорганы, или отсутствует доступ к Интернету, или низкий образовательный уровень, проблемы со здоровьем, нехватка времени и т.д.

Как показали итоги исследования, доступ к правовой информации и юридической помощи для населения в КР достаточно сложен - 84% опрошенных не знают, где можно получить бесплатную юридическую помощь, 18% не могут найти в своем населенном пункте специалиста и организацию, готовых предоставить юридическую помощь, 30% признались, что это сложно.

Основным источником информации о том, где можно получить юридическую помощь для большинства опрошенных во всех регионах страны являются друзья, знакомые и родственники.

На втором по значимости месте находится телевидение, на третьем, - газеты. (Респонденты при ответе на этот вопрос могли выбрать несколько вариантов ответа).

Далее идет Интернет, который активно используется для получения подобной информации.

Интересно, что госорганы как источник подобной информации, находятся дальше СМИ и Интернета в этом списке.

Основные госорганы, в которых можно получить информацию о получении юридической помощи - это акиматы, суды, прокуратура, милиция, министерство юстиции, айыл окмоту.

Базовой причиной возникновения проблем респонденты считают кризис государственной системы в целом, и ее отдельных институтов. Здесь заложен комплекс проблем, влияющих на эффективное функционирование всего государства в целом.

Нерешенные проблемы политического и социально-экономического характера влияют на отбор квалифицированных специалистов, их профессиональную деятельность, их отношение к выполняемой работе, к гражданам-клиентам госорганов.

Появление проблем, связанных с оказанием услуг населению, в сознании граждан-получателей соотносится с низким уровнем квалификации/знаний у лиц, предоставляющих государственные услуги населению,- как у сотрудников местного самоуправления, так и у представителей республиканских министерств и ведомств.

Помимо недостаточного уровня профессионализма официальных лиц причинами возникновения указанных проблем, по мнению участников фокус-групповых дискуссий, являются также личностные качества сотрудников госорганов - грубость и невнимательность чиновников. Причем это проявляется и в невнимательности чиновникам по отношению к гражданам-«просителям», и в невнимательности к своим должностным обязанностям.

Следствием непрофессионализма, некомпетентности и невнимания со стороны сотрудников госорганов является отсутствие доверия граждан к официальным государственным органам. Результатом этого становится нежелание обращаться лишней раз в госорганы, а также попытки решать существующие проблемы альтернативными способами- обращением в некоммерческие организации, или к частным адвокатам.

Одна из важнейших причин существующих проблем заключается в том, что для эффективного функционирования многих законов в бюджете страны попросту нет финансирования, в том числе для их реализации. Поэтому они и остаются лишь декларативными по своей сути.

В государственном бюджете не хватает также средств и для выплаты адекватной заработной платы компетентным специалистам. В госструктурах велико присутствие субъективного фактора. Нет системного подхода и институциональная память отсутствует.

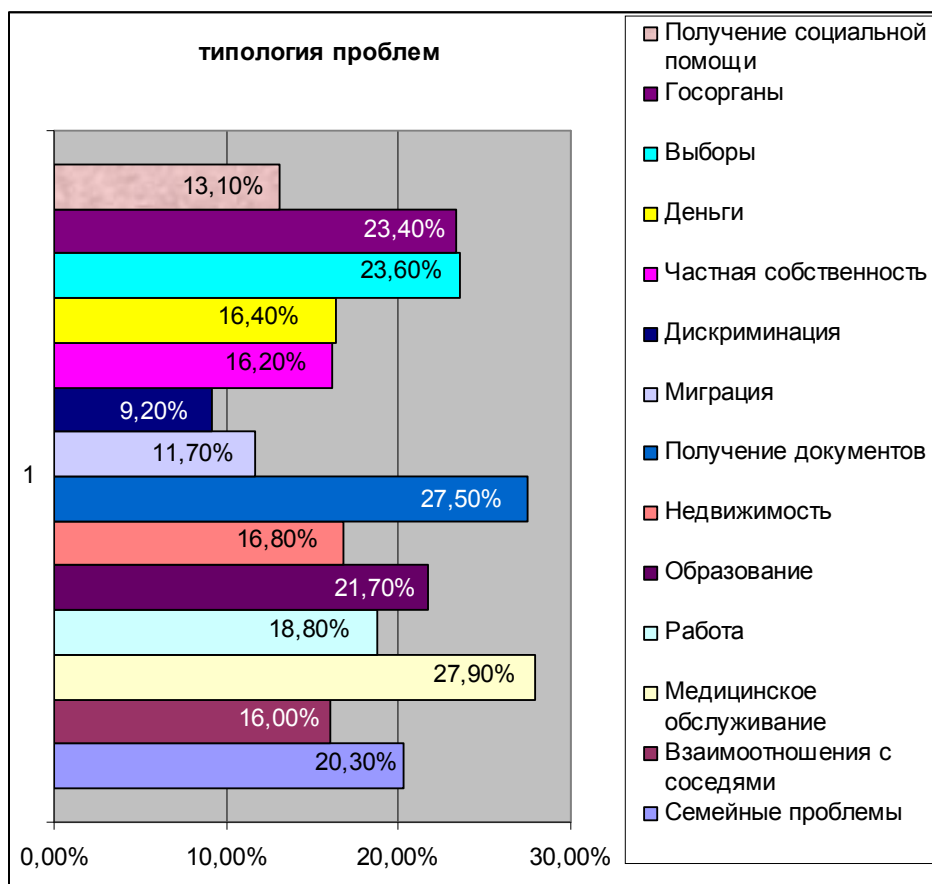
Кроме того, к отрицательным последствиям приводят и частые изменения, вносимые в законодательную базу.

В ходе исследования выявилось превалирование следующих основных правовых проблем в сфере гражданского права среди граждан нашей страны, проживающих как в городах, так и в селах:

1. медицинское обслуживание (невозможность получить качественную медпомощь, врачебные ошибки, вымогательство денег за проведение операций и медицинских процедур и т.д.);

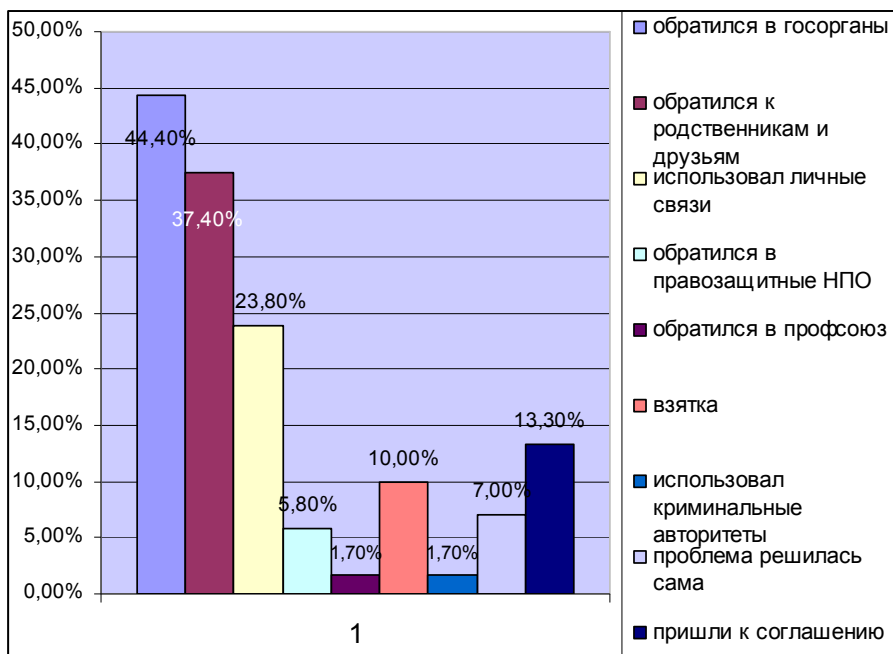
2. получение документов (как правило, в основном это касается паспортов, с получением которых связывается вымогательство взяток за ускорение процесса);
3. выборы (отсутствие в списках избирателей, особенно мигрантов; подкуп на выборах, давление в пользу определенного кандидата);
4. проблемы, связанные с деятельностью госорганов в целом (грубость чиновников, неясные процедуры, высокая коррупция).

График 1 Основные виды проблем за последние 3 года



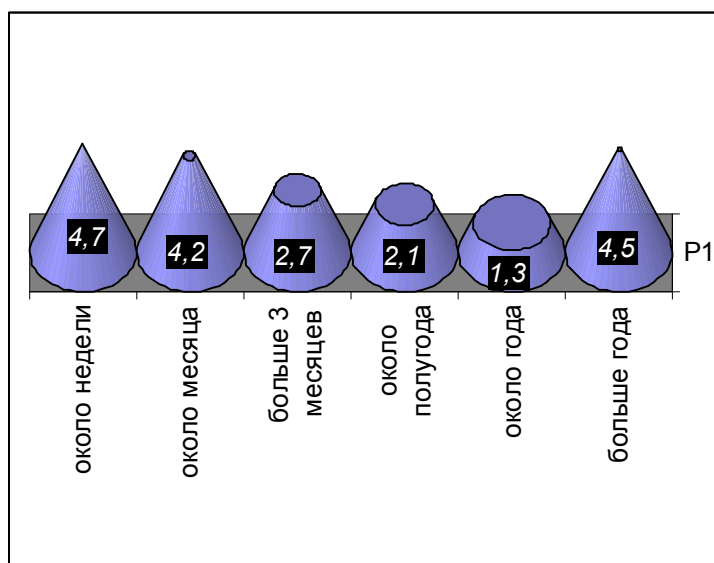
При возникновении правовых проблем основными способами их решения являются обращения в госорганы - 44,4%, обращение к родственникам и друзьям-37,4%, а также использование личных связей -23,8%.

График 2 Каким способом Вы пытались решить эту проблему?



Проблемы респондентов решались около недели у 4,7% опрошенных, больше года у 4,5%, около недели -4,2%. См. график 3

График 3 Сколько времени решалась проблема?



Из числа ответивших на вопрос о том, решена ли проблема в данный момент, 40% отметили, что она не решена, полностью решена -32%, в достаточной мере-15%.

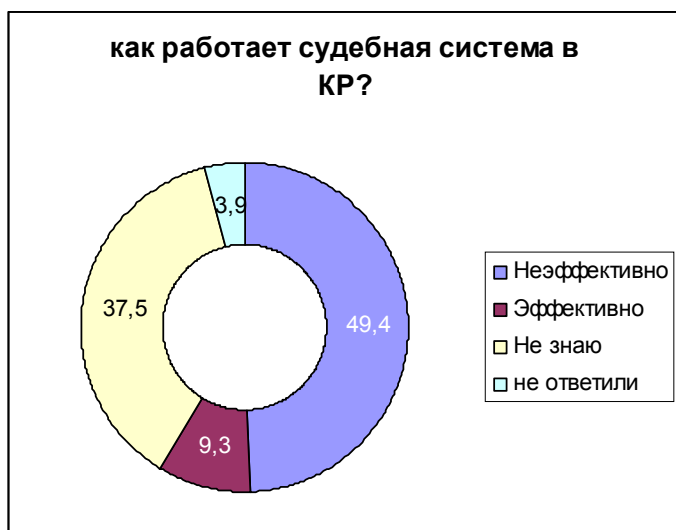
Свыше 60% опрошенных смогли указать сумму, затраченную на решение проблемы. Каждый 10 заплатил от 1000 до 2000 сомов, 7% - 5000 сомов, 6,3% - сумму в 10000 сомов.

Сегодня существует мнение, что в настоящее время граждане становятся более активными в процессе отстаивания своих прав, так как увеличивается количество обжалований действий госорганов в судах, и люди все активнее стремятся получать информацию.

В то же время присутствует и противоположное мнение о том, что граждане пассивны, у них присутствует правовой нигилизм. Не в последнюю очередь подобные ситуации создаются госчиновниками намеренно. Этому способствуют также проблемы, связанные с функционированием и эффективностью судебной системы.

Поэтому обращение в суд как способ решения проблем не является значимым способом - так, из всех граждан, имеющих юридические проблемы неуголовного характера, лишь 12% обратились в суд. Очевидно, это связано с тем, что, по мнению значительной части респондентов, судебная система в нашей стране работает неэффективно - почти половина опрошенных отметили это, 37,5% не знают, и эффективной ее признали 9,3%.

График 4 Как работает судебная система в Кыргызстане?



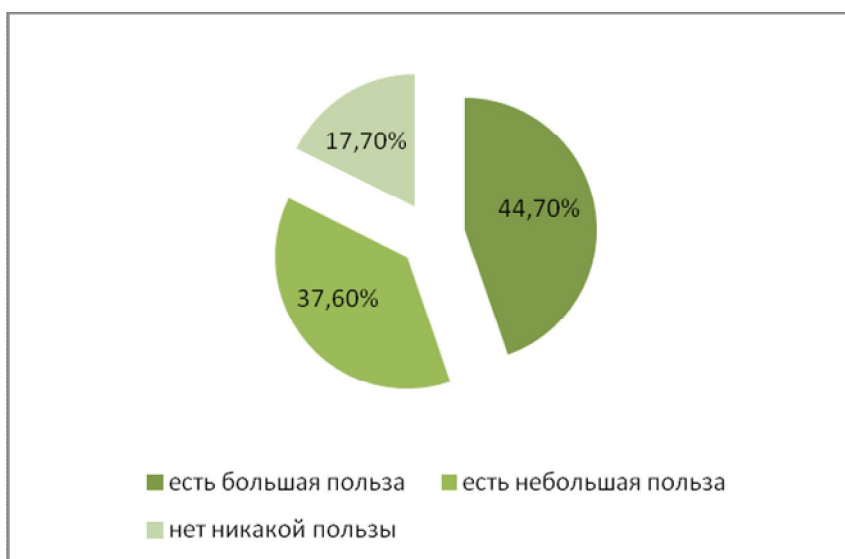
Еще одним важным моментом является то, что в силу традиционного характера нашего общества обращение в суд по неуголовным делам не является значимой частью нашей повседневной культуры. Это связано как с традиционным характером досоветского общества, так и с советским периодом его развития. В настоящее время под влиянием объективных факторов (переход к рыночной экономике, изменению роли социальных институтов) в обществе возрастает роль и значение формальных институтов вместо существовавших ранее неформальных. В силу этого возрастает интерес и потребность граждан в решении проблем неуголовного характера через систему предоставляемых

государством услуг. Государством уже сделаны определенные шаги в этом направлении-в частности, принят Закон “О гарантированной государством юридической помощи”.

Но, как показывают итоги исследования, значительная часть респондентов- 80% не знают о наличии в Кыргызстане этого закона, гарантирующего каждому гражданину бесплатную юридическую помощь.

Из числа тех граждан, которые знают о наличии данного закона, 44,7% полагают, что от него есть большая польза, что небольшая- 37,6%, и нет никакой пользы-17,7%.

График 5 Есть ли польза от существования данного Закона?



К основным аргументам в его поддержку респонденты отнесли следующие:

- бесплатная и государственная помощь очень полезны;
- государство обязано помогать всем, несмотря на богатство или бедность;
- юридически безграмотных людей много;
- малоимущие могут получать юридическую помощь;

К аргументам против они отнесли следующие:

- мало кто знает и верит в наше законодательство;
- мнения и жалобы народа остаются в стороне;
- неисполнение законов вообще и этого в частности;
- все равно коррупция съедает все.

Большинство участников опроса – свыше 80% - считают, что им лично нужна бесплатная государственная юридическая помощь.

Главными мотивами для получения бесплатной юридической помощи явились:

- Бедность значительной части населения;
- Наличие проблем и потенциальной возможности их решения с помощью государства;
- Определенные гарантии со стороны государства (например, аттестация юристов);
- Патерналистские ожидания (государство должно помогать, защищать своих граждан и т.д.);
- Желание знать свои права;
- Конкуренция частным юристам;
- Своеобразная «страховка» на черный день (могут возникнуть проблемы, может пригодиться и т.д.)

По мнению участников исследования, потребность в получении юридической помощи гражданам по неуголовным делам в ближайшее время увеличится. Это связано с усиливающимися миграционными процессами как внутри страны, так и за ее пределы, а также с обилием нерешенных социально-экономических проблем и повышением гражданской активности населения нашей страны.

Граждане Кыргызстана постепенно начинают понимать, что нужно решать существующие проблемы не только путем конфронтации с госорганами.

Поэтому они все чаще обращаются для решения различных вопросов во все возможные/доступные им инстанции - государственные организации, органы местного самоуправления, неправительственные организации, частные юридические конторы.

Основные рекомендации

- Необходимо усиливать партнерство всех ключевых игроков, - государственных органов, некоммерческих организаций, частных/коммерческих юридических организаций, - предоставляющих гражданам юридическую помощь или оказывающих соответствующие услуги. При этом, безусловно, ведущую и организующую роль должны играть все же государственные органы. Это должно осуществляться как на формальной основе (подписание соглашений, меморандумов и пр.), так и на неформальной - расширение условий для осуществления филантропии и волонтерского движения.
- Нужно повышать квалификацию сотрудников, оказывающих услуги гражданам, в том числе и юристов, причем в государственных органах в первую очередь, а также и в некоммерческих организациях. Повышение квалификации путем проведения тренингов для сотрудников государственных и некоммерческих организаций, возможно, с привлечением экспертного сообщества и донорских ресурсов.
- Широкая информационная кампания с использованием СМИ, интернета и других доступных средств смогла бы помочь жителям нашей страны приобрести необходимые знания в сфере продвижения интересов и защиты прав граждан, тем самым повысив их юридическую культуру. Это позволило бы, с одной стороны, перевести многие неформальные и иногда конфликтные процессы в правовое поле, а с другой – повысило бы гражданскую активность жителей нашей страны. Здесь целесообразным было бы привлечение возможностей и ресурсов неправительственных организаций. Также значимым является и процесс использования Интернет-ресурсов, в том числе возможностей электронного правительства, и СМИ. Кроме того, госорганам нужно больше размещать информации на их ведомственных Интернет-сайтах. В госорганах также целесообразно размещение информации в простой и доступной форме на стендах в хорошо освещенных местах.
- Целесообразным было бы привлечение волонтеров из частных юридических компаний, а также студентов старших курсов юридических факультетов для оказания информационно-консультативных услуг гражданам.
- В качестве одного из возможных механизмов нужно внедрять платные фиксированные государственные услуги, не забывая об их бесплатности для значительной части социально уязвимых граждан (или о праве выбора всех граждан). При этом рационально привлечение и других игроков в процесс оказания юридических услуг гражданам, к примеру, согласно опыту Украины, привлекать местное самоуправление для создания инфраструктуры и поддержки административных расходов консультационных услуг.
- Необходим регулярный мониторинг, постоянная обратная связь и обмен мнениями. Этот процесс должен быть двусторонним- от граждан к госорганам и

тем организациям, которые предоставляют юридические услуги неуголовного характера и обратно.

- Нужно внедрять стандарты в оказание услуг и осуществлять контроль за реализацией должностных инструкций самими госслужащими. Кроме того, очень важно наладить систему институциональной памяти в органах власти.

От того, насколько будут воплощены эти рекомендации, зависит и эффективное функционирование государства в целом, и его отдельных институтов, а значит, и доверие граждан к государству.

Поэтому повышение правовой культуры граждан, а также их доступа к бесплатной государственной юридической помощи через широкое информирование являются очень актуальными в настоящее время.

АЦПГО надеется, что информация, содержащаяся в данном отчете, позволит всем заинтересованным лицам лучше понять нужды и потребности граждан в сфере неуголовного права.