



## **АНАЛИЗ**

**законодательного обеспечения и правоприменительной практики в отношении предоставления квалифицированной, в том числе гарантированной государством, юридической помощи социально уязвимой группе лиц – выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования**

**Алматы, 2017**

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Обзор правового обеспечения прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также выпускников учреждений и организаций для их содержания в Республике Казахстан .....	2
2. Международные стандарты предоставления квалифицированной, в том числе гарантированной государством, юридической помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также выпускникам учреждений и организаций для их содержания в Республике Казахстан .....	8
3. Обзор законодательства Республики Казахстан, касающегося предоставления квалифицированной, в том числе гарантированной государством, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также выпускникам учреждений и организаций для их содержания .....	11
4. Обзор результатов социологического исследования в отношении доступа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также выпускников учреждений и организаций для их содержания к квалифицированной, в том числе гарантированной государством, юридической помощи .....	27
5. Выводы и рекомендации .....	28

*Данный анализ был подготовлен экспертами С.В.Витковской и Е.А.Жовтис в рамках проекта «Совершенствование системы юридической помощи для уязвимых групп в Казахстане», реализуемый Фондом Евразия Центральной Азии в партнерстве с Талдыкорганским правозащитным центром при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данного документа отражает точку зрения автора и не обязательно отражает официальную позицию Европейского Союза.*

## АНАЛИЗ

**законодательного обеспечения и правоприменительной практики в отношении предоставления квалифицированной, в том числе гарантированной государством, юридической помощи социально уязвимой группе лиц – выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования**

**Предмет настоящего анализа** - тексты правовых актов Республики Казахстан, а также фактическая ситуация, касающиеся предоставления квалифицированной, в том числе гарантированной государством, юридической помощи уязвимой группе лиц (выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования) с учётом международных стандартов.

**Цель анализа** - исследование законодательного и практического обеспечения доступа уязвимой группы лиц – выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования, – к квалифицированной, в том числе гарантированной государством, юридической помощи и выявление существующих проблем.

## I

Термин «выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования» с той или иной степенью полноты используется в нескольких основных правовых актах Республики Казахстан, касающихся этой группы лиц.

Необходимо особо отметить, что обеспечение прав и законных интересов выпускников этих учреждений и организаций является в определённой степени логическим продолжением защиты прав и законных интересов социально уязвимой группы «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей».

Так, в **статьях 60-62, 67 и 124 Кодекса Республики Казахстан о браке (супружестве) и семье (КоБС)**<sup>1</sup> закреплены права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и находящихся в организациях образования, медицинских и других организациях.

*Эти дети имеют право «жить и воспитываться в семье и при отсутствии родителей, при лишении либо ограничении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения это право обеспечивается органом, осуществляющим функции по опеке или попечительству».*

Они имеют право выражать своё мнение при решении любого вопроса, затрагивающего их интересы, а также быть заслушанными в ходе любого судебного или административного разбирательства, причём учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам.

---

<sup>1</sup> См.: Кодекс Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье» от 26 декабря 2011 года №518-IV (с изменениями и дополнениями от 09.04.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K110000518>

Они имеют право на защиту своих прав и законных интересов, причём *«защита прав и законных интересов ребенка осуществляется родителями или другими законными представителями ребенка, а в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан, органом, осуществляющим функции по опеке или попечительству, прокурором и судом, а также органами внутренних дел и иными государственными органами в пределах своей компетенции»*.

В КоБС особо отмечено, что *«несовершеннолетний, признанный в соответствии с законами Республики Казахстан полностью дееспособным до достижения совершеннолетия имеет право самостоятельно осуществлять свои права и обязанности, в том числе право на защиту»*.

И далее в КоБС гарантируется, что *«при нарушении прав и законных интересов ребенка... он вправе самостоятельно обращаться за защитой своих прав в орган, осуществляющий функции по опеке или попечительству, а по достижении возраста четырнадцати лет - в суд»*.

В статье 124 КоБС определено, что *«дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в организациях образования, медицинских и других организациях также имеют право на:*

- 1) содержание, воспитание, образование, всестороннее развитие, уважение их человеческого достоинства, обеспечение их интересов;*
- 2) причитающиеся им алименты, пособия и другие социальные выплаты;*
- 3) сохранение права собственности на жилище или права пользования им, а при отсутствии жилища имеют право на его получение в соответствии с жилищным законодательством Республики Казахстан;*
- 4) содействие в трудоустройстве, осуществляемое местными исполнительными органами»*.

А в пункте 2 статьи 124 КоБС специально отмечено, что *«защита прав выпускников данных организаций возлагается на органы, осуществляющие функции по опеке или попечительству»*.

Таким образом в законодательстве прямо закреплены позитивные обязательства государства по защите прав и законных интересов целевой группы данного анализа - выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования. Причём в качестве уполномоченного органа определены органы опеки и попечительства.

В Законе Республики Казахстан о правах ребёнка<sup>2</sup> данная категория лиц указана в контексте их социальной адаптации: *«В Доме юношества на основании решения администрации детской деревни, детского дома, школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, социальную адаптацию могут проходить воспитанники детских деревень и выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от шестнадцати до двадцати трех лет, за исключением лиц, имеющих психоневрологические заболевания»*.

---

<sup>2</sup> См.: Закон Республики Казахстан «О правах ребёнка в Республике Казахстан» от 08 августа 2002 года №345 (с изменениями и дополнениями от 09.04.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000345\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000345_)

Правда, в данной статье есть возрастное ограничение – с 16 до 23 лет - но очевидно, что для данного возрастного диапазона государство сохраняет свои обязательства по обеспечению защиты прав и законных интересов этих лиц.

Наконец, эта категория лиц указана в **Законе Республики Казахстан о детских деревнях семейного типа и домах юношества**<sup>3</sup>. Закон предусматривает проживание в домах юношества в определенный период **«выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и воспитанников детских деревень в возрасте до двадцати трех лет»**.

При этом в **статье 24** этого **Закона** прямо указаны категории лиц, проходящих социальную адаптацию в Доме юношества:

*«1. В Доме юношества на основании решения администрации детской деревни, детского дома, школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, социальную адаптацию могут проходить воспитанники детских деревень и выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от шестнадцати до двадцати трех лет, за исключением лиц, имеющих психоневрологические заболевания.*

*2. В Доме юношества, функционирующем как самостоятельное юридическое лицо, на основании решения местных исполнительных органов могут проходить социальную адаптацию воспитанники детских деревень и выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от шестнадцати до двадцати трех лет, за исключением лиц, имеющих психоневрологические заболевания».*

Из данных положений законодательства вытекает, что в течение определённого периода времени, в частности до достижения 23-летнего возраста выпускником детского дома, школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государство продолжает нести обязательства по защите его прав и законных интересов. Это связано с обеспечением социальной защиты и социальной справедливости, а также с государственной поддержкой социально уязвимых слоёв населения.

Тем не менее по существу **правовой статус выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования в законодательстве не определён, что снижает эффективность такой поддержки.**

Следует также определиться с тем, кто входит в данную социально уязвимую группу с точки зрения возраста.

Согласно **пункту 8 статьи 1 КоБС** к ребёнку (детям) относятся лица, не достигшие восемнадцатилетнего возраста (совершеннолетия).

---

<sup>3</sup> См.: Закон Республики Казахстан «О детских деревнях семейного типа и домах юношества» от 13 декабря та 2000 года №113-ІІ (с изменениями и дополнениями от 03.07.2013 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».  
URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000113\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000113_)

В соответствии с **пунктом 3 статьи 1 Закона о государственной молодёжной политике**<sup>4</sup> к молодёжи относятся *«граждане Республики Казахстан от четырнадцати до двадцати девяти лет»*.

Кроме того, имеет смысл привести здесь положения **статьи 68 Закона РК о жилищных отношениях**<sup>5</sup> *«Граждане, относящиеся к социально уязвимым слоям населения»: «К социально уязвимым слоям населения относятся:... б) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не достигшие двадцати девяти лет, потерявшие родителей до совершеннолетия»*.

Таким образом, **относящиеся к социально уязвимым слоям населения выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования это дети в возрасте от 14-16 до 18 лет и молодёжь до 29 лет, потерявшие родителей до совершеннолетия.**

Для того, чтобы оценить масштаб проблемы, воспользуемся данными, озвученными в 2014 году на брифинге «Социальная защита детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» председателем Комитета по охране прав детей З.Оразалиевой<sup>6</sup>.

Согласно представленным ею данным, на 2014 год в Казахстане проживали 33 тысячи 680 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них 21 тысяча 856 детей находились под опекой или попечительством в семьях казахстанских граждан, 1 тысяча 947 – на патронатном воспитании.

9 тысяч 879 детей, оставшихся без попечения родителей, находились на полном государственном обеспечении в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При этом в стране существовало 188 учреждений для детей-сирот. Из них 43 организации – в системе здравоохранения и социальной защиты населения с контингентом 2 тысячи 95 детей, 145 организаций – в системе образования с контингентом 7 тысяч 784 ребенка. При этом в стране функционировало 16 детских домов и 11 детских деревень семейного типа.

Правда, также было отмечено, что количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в стране сокращается, так же, как и количество соответствующих учреждений и организаций.

В 2016 году депутат Мажилиса Парламента Казахстана И.Смирнова в запросе заместителю премьер-министра РК И.Тасмагамбетову и уполномоченному по правам ребенка РК З.Балиевой<sup>7</sup> указала, что в Казахстане 106 государственных организаций образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которых находится более шести тысяч несовершеннолетних. При этом она отметила, что свыше 14 тысяч выпускников детских домов не имеют жилья.

---

<sup>4</sup> См.: Закон Республики Казахстан «О государственной молодёжной политике» от 09 февраля 2015 года №285-V // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000285#z79>

<sup>5</sup> См.: Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года №94 (с изменениями и дополнениями от 13.06.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000094\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000094_)

<sup>6</sup> См.: А.Ниязов «Почти 34 тысячи детей-сирот проживают в Казахстане», 4 сентября 2014 г., газета «Казахстанская правда».

URL: <http://www.kazpravda.kz/news/obshchestvo/pochti-34-tisyachi-detei-sirot-prozhivaut-v-kazahstane/>

<sup>7</sup> См.: Депутатский запрос депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан И.Смирновой, оглашён 16 ноября 2016 г. // Сайт Парламента Республики Казахстан.

URL: <http://www.parlam.kz/ru/blogs/smirmova/Details/8/34288>

Наконец, Ю.К.Мусабаев<sup>8</sup> приводит следующие данные: количество детей, оставшихся без попечения родителей, составляет 48 тысяч, из них только круглых сирот – 3 тысячи. При этом под опекой и попечительством состоят 21 тысяча 585 детей, на патронатном воспитании находятся 2 тысячи 267 детей, в организациях для детей, оставшихся без попечения родителей - 12 тысяч 925 детей.

Таким образом, несмотря на сокращение количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проблемы обеспечения прав и законных интересов выпускников учреждений и организаций, в которых они содержались, касаются тысяч молодых людей.

Е.Н.Лихачёва в статье «Нормативно-правовая база в отношении прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Республике Казахстан»<sup>9</sup> указывает, что в Казахстане на данный момент существуют различные организации, осуществляющие функции по защите прав детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе детские дома, Дома ребенка, специализированные Дома ребенка, организации интернатного типа, общеобразовательные школы-интернаты общего типа, дома-интернаты для умственно отсталых детей, детские деревни семейного типа и Дома юношества.

Их деятельность регулируется рядом правовых актов, в том числе Типовыми правилами деятельности видов организаций образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>10</sup>.

И как отмечено в той же статье Ю.К.Мусабаева основное содержание социальной работы с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, заключается в **защите их прав**, контроле за условиями их содержания, социальной реабилитации и адаптации, **помощи в трудоустройстве и обеспечении жильем**.

Такая социальная помощь детям-сиротам и детям, оказавшимся без попечения родителей, осуществляется разветвленной системой, которая включает в себя несколько уровней: государство, как основной субъект организации помощи; государственные социальные службы, как территориальные структуры, непосредственно оказывающие такую помощь; смешанные службы – государственные и коммерческие структуры, ориентированные в основном на оказание социально-психологической помощи; учреждения, созданные общественными, благотворительными, и другими организациями как благотворительные центры.

Усилия каждого из названных субъектов направлены на социальную адаптацию детей-сирот, коррекцию их поведения, которая связана с формированием ценностных ориентаций детей-сирот в условиях закрытого детского учреждения, коррекцию их отношения к родителям, которые, в случаях социального сиротства, оставили их, предупреждение и профилактику преступности, правовое просвещение и т. д.

---

<sup>8</sup> См.: Ю.К.Мусабаев «Социальная защита детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», 24 января 2017 г. // Сайт «Group-Global.org»

URL: <http://group-global.org/ru/publication/48960-socialnaya-zashchita-detey-sirot-i-detey-ostavshih-sya-bez-popecheniya-roditeliev>

<sup>9</sup> См.: Е.Н.Лихачёва «Нормативно-правовая база в отношении прав детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Республике Казахстан», 07 декабря 2016 года / Журнал «Педагогические науки» №56-2

<sup>10</sup> См.: Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 18 июня 2013 года №229 «Об утверждении типовых правил деятельности видов организаций образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изменениями и дополнениями от 25.05.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1300008544>

В защиту их прав и законных интересов органы опеки и попечительства и прокурор вправе обратиться в установленном порядке в соответствующие суды. Им должна оказываться помощь в написании и оформлении документов, связанных с защитой их прав и интересов. Защита прав и интересов детей в случаях смерти родителей, лишения их родительских прав, ограничения их в родительских правах, признание родителей недееспособными, болезни родителей, длительного отсутствия родителей, уклонение родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в том числе при отказе родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных и других аналогичных учреждений, а также в других случаях отсутствия родительского попечения возлагается на органы опеки и попечительства.

Таким образом **в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государство в лице органов опеки или прокуратуры обеспечивает защиту их прав и законных интересов, в том числе, видимо, и в виде предоставления юридической помощи, хотя в законодательстве это практически не закреплено.**

Несмотря на то, что, как отмечалось выше, согласно **пункту 2 статьи 124 Кодекса РК о браке и семье «защита прав выпускников данных организаций возлагается на органы, осуществляющие функции по опеке или попечительству»**, практическая реализация этого положения в части предоставления им квалифицированной юридической помощи, в том числе гарантированной государством, вызывает много вопросов.

Здесь нужно особо остановиться на проблемах, с которыми сталкиваются выпускники учреждений, осуществляющих функции по защите прав детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и которые обычно невозможно решить без соответствующей юридической помощи.

Как следует из приведённых выше данных, а также результатов проведённого социологического исследования<sup>11</sup> речь идёт о нескольких сотнях человек каждый год и в целом тысячах молодых людей, в лучшем случае в возрасте 23, а то и 18 лет, которые вступают в самостоятельную жизнь, сталкиваясь с жилищными проблемами, проблемами образования, поиска работы, организации быта, питания, обеспечения себя прожиточным минимумом, взаимодействия с социумом, организацией свободного времени, получения медицинской помощи, создания и сохранения собственной семьи и многими другими не менее важными проблемами.

Как достаточно точно определено А.В.Аксёновым<sup>12</sup>, в число наиболее актуальных задач, стоящих перед органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, входит задача совершенствования системы социальной адаптации выпускников учреждений для детей-сирот, включая их социально-психологическое сопровождение, обеспечение жильем, оказание содействия в получении профессионального образования и трудоустройстве после завершения пребывания в учреждении для детей-сирот.

По существу социальное сопровождение выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, связано с обеспечением их прав на доступ к

---

<sup>11</sup> См.: Отчёт по результатам социологического исследования среди выпускников детских домов в рамках проекта «Совершенствование системы юридической помощи для уязвимых групп в Казахстане», г. Алматы, 2017 год. – 23 с.

<sup>12</sup> См.: Аксенов А.М. «Защита прав выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в постинтернатный период» // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 4.  
URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=13464>



труду, образованию и решение жилищных проблем. Их уязвимое положение, связанное с сиротством и отсутствием попечения родителей, соответственно, продолжается после достижения ими возраста 18 или 23 лет и выпуска из учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

И обеспечение гарантий и льгот, предусмотренных законодательством, как будет показано дальше, весьма затруднительно при отсутствии квалифицированной юридической помощи, которая, по нашему мнению, в силу особой уязвимости этой социальной группы, должна предоставляться государством, во всяком случае в отношении доступа к образованию, трудоустройства и решения жилищных проблем.

## II

Международное право в области прав человека предусматривает, что одним из основных элементов права на доступ к правосудию является право на эффективное обеспечение юридической помощью, в том числе гарантированной государством и предоставляемой за счёт государственного бюджета. Причём эффективность такой помощи должна оцениваться по пяти критериям: качество, доступность, партнерство, устойчивость и ориентация на нужды клиента.

**Пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)**, ратифицированного Республикой Казахстан, обязывает государства-участники<sup>13</sup>: *«а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты; б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты; с) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются».*

В некоторых международных договорах, ратифицированных Республикой Казахстан, или документах так называемого «мягкого права» обязанность государства предоставлять квалифицированную юридическую помощь, прямо закреплена для отдельных уязвимых групп населения.

К такой уязвимой группе относят и детей-сирот, а также детей, оставшихся без попечения родителей.

Еще в **Декларации прав ребёнка**, принятой Организацией Объединённых Наций в 1959 году<sup>14</sup> указано, что *«на обществе и на органах публичной власти должна лежать обязанность осуществлять особую заботу о детях, не имеющих семьи, и о детях, не имеющих достаточных средств к существованию» (Принцип 6).*

---

<sup>13</sup> См.: Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года // Сайт Организации Объединённых Наций.

URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

Ратифицирован Республикой Казахстан 28 ноября 2005 г., вступил в силу для Республики Казахстан 24 апреля 2006 г.

<sup>14</sup> См.: Декларация прав ребёнка. Принята резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 года // Сайт Организации Объединённых Наций.

URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/childdec.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml)

В пункте 1 статьи 20 Конвенции ООН о правах ребёнка<sup>15</sup>, ратифицированной Республикой Казахстан, закреплено: «Ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством».

Затем в пунктах 16, 17 Декларации и Плана действий «Мир, пригодный для жизни детей»<sup>16</sup>, принятых в 2002 году, главы государств и правительств и представители государств, принявшие участие в специальной сессии Генеральной Ассамблеи по положению детей, указали: «Мы признаем также, что значительное число детей живут без родительской поддержки, например, сироты, беспризорные, перемещенные внутри страны дети и дети-беженцы, дети, ставшие объектом торговли и сексуальной и экономической эксплуатации, и дети, лишённые свободы. Нужно принять особые меры для оказания поддержки таким детям и учреждениям, заведениям и службам, которые заботятся о них, а также для создания и укрепления возможностей самих детей защищать себя

*Мы полны решимости добиваться того, чтобы родители, семьи, законные опекуны, люди, берущие на себя заботу о детях, и сами дети имели самый широкий доступ к информации и службам, которые содействуют выживанию, развитию, защите и участию детей».*

Следует также обратить внимание на ещё один важный документ так называемого «мягкого права», устанавливающий стандарты предоставления квалифицированной юридической помощи - **Основные принципы, касающиеся роли юристов**<sup>17</sup>.

В частности в этом документе содержатся следующие гарантии предоставления такой помощи:

«...2. Правительство обеспечивает эффективные процедуры и гибкие механизмы эффективного и равного доступа к юристам для всех лиц, находящихся на их территории и подпадающих под их юрисдикцию, без какого-либо различия, такого, как дискриминация по признаку расы, цвета кожи, этнического происхождения, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного, экономического или иного положения.

**3. Правительство обеспечивает предоставление достаточных финансовых и иных средств для оказания юридических услуг бедным и, в случае необходимости, другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении. Профессиональные ассоциации юристов сотрудничают в организации и обеспечении услуг, средств и других ресурсов.**

**4. Правительства и профессиональные ассоциации юристов содействуют осуществлению программ по информированию людей об их правах и обязанностях в соответствии с законом и о важной роли юристов в защите их основных свобод. Особое**

---

<sup>15</sup> См.: Конвенция о правах ребёнка. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года. Вступила в силу 2 сентября 1990 года // Сайт Организации Объединённых Наций.

URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml)

Ратифицирована Республикой Казахстан 08 июня 1994 г.

<sup>16</sup> См.: Декларация и План действий «Мир, пригодный для жизни детей». Приняты резолюцией S-27/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 мая 2002 года // Сайт Организации Объединённых Наций.

URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/worldchild.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml)

<sup>17</sup> См.: Основные принципы, касающиеся роли юристов (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа - 7 сентября 1990 г.) // Комплекс правовой информации «Юрист».

URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1023950](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1023950)

*внимание следует уделять оказанию помощи бедным и другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении с тем, чтобы они могли отстаивать свои права и, когда это необходимо, обращаться за помощью к юристам...».*

Очевидно, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, и, соответственно, выпускники учреждений и организаций для содержания таких детей относятся к лицам, находящимся в неблагоприятном положении, что отражено, как будет показано далее, и в ряде правовых актов Республики Казахстан.

Несмотря на то, что Республика Казахстан не является членом Совета Европы, имеет смысл привести положения из нескольких документов, принятых этой региональной организацией, потому что в них даётся более точный ответ на имеющуюся проблему и в определённой степени формируется передовое международное право и практика в области реализации права на квалифицированную юридическую помощь в том числе, гарантированную государством.

Так в **Резолюции Комитета министров Совета Европы «О юридической помощи и консультациях»**<sup>18</sup> определено: *«Никто не может быть лишен в силу препятствий законодательного характера возможности использования или защиты своих прав в любых судах, правомочных выносить решения по гражданским, торговым, административным, социальным или налоговым делам. С этой целью любое лицо должно иметь право на необходимую юридическую помощь в судебном разбирательстве».*

В **Рекомендации Комитета министров Совета Европы «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения»**<sup>19</sup> указывается на необходимость содействия *«эффективному доступу беднейших слоев населения к судам, в особенности путем: ...оказания юридической или любых других форм помощи всем судебным инстанциям (гражданским, уголовным, коммерческим, административным, общественным и т.д.) и всем состязательным или несостязательным процессам независимо от того, в каком качестве выступают заинтересованные лица».*

В данном случае речь идёт об имущественном критерии эффективного доступа к правосудию, который очевидно применим и к детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, как это отмечено в Декларации прав ребёнка и, соответственно, к выпускникам учреждений и организаций для содержания таких детей.

В целом международные стандарты гарантируют:

- право каждого на квалифицированную юридическую помощь;
- предоставление государством достаточных финансовых и иных средств для оказания юридических услуг бедным и, в случае необходимости, другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении, к которым относятся и дети-сироты, и дети, оставшиеся без попечения родителей, и, соответственно, выпускники учреждений и организаций для содержания таких детей.

<sup>18</sup> См.: Резолюция Комитета министров Совета Европы от 2 марта 1978 г. N (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» // Комплекс правовой информации «Юрист».

URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1029655#pos=6;-173](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1029655#pos=6;-173)

<sup>19</sup> См.: Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 8 января 1993 г. N R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных» // Комплекс правовой информации «Юрист».

URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1029647#pos=0;217](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1029647#pos=0;217)

И ключевыми здесь являются интересы правосудия и обеспечения социальной справедливости.

### III

**Конституция Республики Казахстан**<sup>20</sup> предусматривает, что *«каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно»* (пункт 3 статьи 13).

Эта норма не содержит прямых ссылок на случаи, когда этого требуют интересы правосудия и/или обеспечения справедливости, но, тем не менее, гарантирует такое право, в том числе и на безвозмездной основе.

Поскольку целевой группой для настоящего анализа является уязвимая категория лиц - выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо отметить, что она специально выделена в **Кодексе РК о браке (супружестве) и семье**<sup>21</sup>, причём, как уже отмечалось выше, защита прав выпускников данных организаций возлагается на органы, осуществляющие функции по опеке или попечительству.

И, как также уже отмечалось в разделе I настоящего Анализа, обеспечение прав и законных интересов, в том числе и на квалифицированную юридическую помощь, выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования должно являться в определённой степени логическим продолжением обеспечения прав социально уязвимой группы «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей».

Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в Республике Казахстан относятся к категории граждан, которым оказывается социальная помощь, наряду с детьми с ограниченными возможностями в развитии, инвалидами и инвалидами с детства, детьми-инвалидами, детьми из многодетных семей и др.

В подпункте 17-1 пункта 1 статьи 1 КоБС установлено, то государством создаётся специальный *«Республиканский банк данных детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей ... – база данных, содержащая сведения о детях-сиротах, детях, оставшихся без попечения родителей...»*.

Правда, согласно статье 118-4 КоБС, достижение ребенком, оставшимся без попечения родителей, совершеннолетия или приобретение таким ребенком полной дееспособности до достижения им совершеннолетия является основанием для прекращения его учёта в Республиканском банке данных.

<sup>20</sup> См.: Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями от 10.03.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_)

<sup>21</sup> См. Кодекс Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье» от 26 декабря 2011 года №518-IV (с изменениями и дополнениями от 09.04.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1100000518>

Аналогичная правовая норма содержится и в Правилах организации учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>22</sup>.

Таким образом, **учёт выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования после достижения ими 18 лет в Республиканском банке данных прекращается, хотя, во всяком случае до достижения ими 29 лет они продолжают, согласно отдельным правовым актам Республики Казахстан, относиться к социально уязвимым слоям населения.**

Согласно **пунктам 8)-10) статьи 1 Закона РК о правах ребенка**<sup>23</sup>:

- ребенок-сирота – ребенок, у которого умерли оба или единственный родитель;
- опека – правовая форма защиты прав и законных интересов детей, не достигших четырнадцати лет.
- попечительство – правовая форма защиты прав и законных интересов детей в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет.

А функции органов опеки и попечительства в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с **Разделом 4 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье**, по существу возлагаются на местные исполнительные органы, которые действуют через специализированные уполномоченные государственные органы здравоохранения, образования и социальной помощи.

Так согласно **пункту 2 статьи 115 КОБС** *«организация деятельности по учету детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, исходя из конкретных обстоятельств утраты родительского попечения, выбор формы устройства детей, также последующий контроль за условиями содержания, воспитания и обучения возлагаются на местные исполнительные органы».*

В соответствии с **пунктом 1 статьи 119 КоБС** *«опека или попечительство устанавливается над детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, в целях их содержания, воспитания и обучения, а также для защиты их имущественных и личных неимущественных прав и интересов».*

И в **пункте 1 статьи 120 КоБС** установлено: *«Государство осуществляет свои функции по опеке или попечительству в отношении несовершеннолетних и недееспособных или ограниченно дееспособных совершеннолетних лиц через местные исполнительные органы».*

К тому же согласно **подпункту 17 пункта 1 статьи 27 Закона РК о местном государственном управлении**<sup>24</sup> *«акимат области, города республиканского значения,*

---

<sup>22</sup> См.: Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 16 января 2015 года №16 «Об утверждении Правил организации учета детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и подлежащих усыновлению, и доступа к информации о них // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V15H0010280>

<sup>23</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года №345 «О правах ребенка в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 09.04.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000345\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000345_)

<sup>24</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 11.07.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_)

*столицы в соответствии с законодательством Республики Казахстан: ... 17) координирует оказание социальной помощи социально уязвимым слоям населения...».*

**В пункте 1-2 статьи 27** этого Закона указано, что *«акимат города республиканского значения, столицы разрабатывает правила оказания социальной помощи, установления размеров и определения перечня отдельных категорий нуждающихся граждан на основе типовых правил, утверждаемых Правительством Республики Казахстан».*

**А в подпункте 14) пункта 1 статьи 31 Закона**, соответственно, определено, что *«районный (города областного значения) акимат в соответствии с законодательством Республики Казахстан: ... решает вопросы социальной защиты населения, охраны материнства и детства, оказывает адресную помощь социально уязвимым слоям населения ...».*

Таким образом в соответствии с действующим законодательством государство начинает принимать меры по социальной защите, поддержке и социальному сопровождению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с момента возникновения соответствующей правовой ситуации.

Согласно **пункту 1 статьи 30 Закона о правах ребёнка** *«в Дома ребенка принимаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, от рождения до трех лет.*

*В интернатные организации принимаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в возрасте от трех до восемнадцати лет.*

*В общеобразовательную школу-интернат общего типа принимаются дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей ... в возрасте от шести до восемнадцати лет, не имеющие медицинских противопоказаний для содержания в организациях данного типа. Интернатные организации обеспечивают государственные гарантии на воспитание, образование и содержание несовершеннолетних с предоставлением места проживания.*

*В дом-интернат для умственно отсталых детей принимаются дети, нуждающиеся в уходе, медицинском, бытовом обслуживании и социально-трудовой адаптации в возрасте от четырех до восемнадцати лет.*

*В детскую деревню семейного типа принимаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в возрасте до восемнадцати лет. Порядок приема и условия содержания детей в детских деревнях семейного типа определяются законодательством Республики Казахстан о детских деревнях семейного типа и домах юношества.*

**В Доме юношества на основании решения администрации детской деревни, детского дома, школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, социальную адаптацию могут проходить воспитанники детских деревень и выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от шестнадцати до двадцати трех лет, за исключением лиц, имеющих психоневрологические заболевания.**

**В Доме юношества, функционирующем как самостоятельное юридическое лицо, на основании решения местных исполнительных органов социальную адаптацию могут проходить воспитанники детских деревень и выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в**

*возрасте от шестнадцати до двадцати трех лет, за исключением лиц, имеющих психоневрологические заболевания».*

Таким образом, основным учреждением, обеспечивающим социальную адаптацию и социальное сопровождение целевой группы данного Анализа, относящейся к социально уязвимым слоям населения - выпускников детских домов, школ-интернатов и других учреждений для содержания детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – до достижения ими 23 лет является Дом юношества.

При этом согласно пунктам 1, 2 статьи 23 Закона РК о детских деревнях семейного типа и домах юношества<sup>25</sup> *«1. Основная цель Дома юношества - помочь воспитанникам детских деревень, выпускникам детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (лицам, проходящим социальную адаптацию), интегрироваться в общество согласно их желанию, в частности, в рынок труда.*

*2. В целях социальной адаптации воспитанников детских деревень, выпускников детских домов, школ-интернатов для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Дом юношества призван выполнять следующие задачи:*

- 1) создать условия для социальной адаптации к общественной жизни;*
- 2) содействовать развитию индивидуальных способностей и обеспечить профессиональную подготовку;*
- 3) оказывать содействие в трудоустройстве».*

Права и обязанности этой категории лиц согласно статье 30 этого Закона определяются на основании договора о содержании в Доме юношества, заключенного между детской деревней, детским домом и школой-интернатом для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и воспитанником (выпускником). Данный договор заключается на основе типового договора, утверждаемого уполномоченным органом в области образования и может быть расторгнут, согласно статье 31 этого Закона, в связи с достижением данным лицом возраста двадцати трех лет; с изъявлением им желания прекратить договор или нарушения правил пребывания в данном учреждении.

Особо необходимо отметить, что согласно **статье 26** этого Закона:

*«1. Интересы лиц, проходящих социальную адаптацию в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, представляет и защищает администрация детской деревни, детского дома, школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.*

*Интересы лиц, проходящих социальную адаптацию в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет в Доме юношества, имеющем статус самостоятельного юридического лица, представляет и защищает его администрация.*

*2. Лица, проходящие социальную адаптацию в возрасте от восемнадцати до двадцати трех лет, самостоятельно осуществляют свои гражданские права и несут обязанности».*

---

<sup>25</sup> См: Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2000 года №113-III «О детских деревнях семейного типа и домах юношества» (с изменениями и дополнениями от 03.07.2013 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».  
URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000113\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000113_)

Аналогичные гарантии содержатся в Типовых правилах о Доме юношества<sup>26</sup>.

Нужно также отметить случаи эмансипации несовершеннолетних, предусмотренные **статьей 22-1 Гражданского кодекса РК (ГК РК, Общая часть)**<sup>27</sup>, согласно которой *«1. Несовершеннолетний, достигший шестнадцати лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору или с согласия его законных представителей занимается предпринимательской деятельностью.*

*2. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) производится по решению органа опеки и попечительства с согласия его законных представителей либо при отсутствии такого согласия по решению суда.*

*3. Эмансипированный несовершеннолетний обладает гражданскими правами и несет обязанности ... за исключением тех прав и обязанностей, для приобретения которых законодательными актами Республики Казахстан установлен возрастной ценз».*

Таким образом, **права и законные интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе выпускников детских домов, школ интернатов и т.д. в возрасте от 16 до 18 лет защищает администрация учреждений (кроме случаев, предусмотренных статьей 22-1 ГК РК), в которых они содержатся, а дальше они осуществляют свои права самостоятельно.**

В **пункте 4 статьи 122 КоБС** определено, что *«опекунами или попечителями лиц, нуждающихся в опеке или попечительстве и находящихся в соответствующих организациях образования, медицинских организациях, организациях социальной защиты населения, являются администрации этих организаций».*

Таким образом, после достижения совершеннолетия и выпуска из данных учреждений и организаций выпускники осуществляют свои права самостоятельно, хотя, как уже отмечалось, согласно **пункту 2 статьи 124 КоБС «защита прав выпускников данных организаций возлагается на органы, осуществляющие функции по опеке или попечительству».**

Деятельность этих органов регулируется **Правилами осуществления функций государства по опеке и попечительству**<sup>28</sup>.

Согласно **пункту 3** этих **Правил «функции государства по опеке и попечительству осуществляются в целях защиты прав и интересов несовершеннолетних, в том числе ... воспитывающихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».**

При этом в соответствии с **пунктом 6 Правил «местные исполнительные органы районов, городов областного, республиканского значения, столицы осуществляют функции государства по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних через уполномоченные органы образования и здравоохранения, в отношении совершеннолетних**

<sup>26</sup> См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 марта 2012 года №406 «Об утверждении Типовых правил о Доме юношества» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000406>

<sup>27</sup> См.: Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-ХІІІ (Гражданский кодекс Республики Казахстан) (с изменениями и дополнениями от 27.02.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_)

<sup>28</sup> См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 марта 2012 года №382 «Об утверждении Правил осуществления функций государства по опеке и попечительству» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000382>



– *через уполномоченные органы социальной защиты населения».*

И далее согласно **подпунктам 6), 9) пункта 7** этих **Правил** данные уполномоченные органы обеспечивает защиту прав и интересов детей через **«представление законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся ... в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах)..., осуществляет иные действия, предусмотренные законодательством Республики Казахстан, для защиты имущественных и личных неимущественных прав, интересов несовершеннолетних и совершеннолетних лиц».**

Примечательно, что в данных **Правилах**, изданных в соответствии с **КоБС**, не указан порядок реализации правовой нормы, содержащейся в **пункте 2 статьи 124 КоБС** и касающейся выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

А защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которая связана с решением ряда проблем, не исчезающих после достижения ими совершеннолетия и выпуска из соответствующих организаций или учреждений касается, как минимум, решения жилищных вопросов, образования и трудоустройства.

И решение всех этих вопросов всегда будет иметь правовую составляющую, которая, в свою очередь, потребует квалифицированной юридической помощи.

Остановимся на этих вопросах более подробно.

### **Жилищные вопросы**

Согласно **подпункту 4-1 пункта 3 статьи 7 Закона РК о правах ребёнка** **«к полномочиям местных исполнительных органов по осуществлению гарантий прав ребенка относятся: ... 4-1) осуществление в установленном порядке обязательного трудоустройства и обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей...».**

В соответствии с **пунктом 2 статьи 14 Закона РК о правах ребёнка** **«ребенок-сирота, ребенок, оставшийся без попечения родителей, находящиеся в организациях образования, медицинских и других организациях, в том числе обеспечивающих временную изоляцию от общества, под опекой или попечительством, на патронатном воспитании, сохраняют право собственности на жилище или право пользования жилищем, а при его отсутствии имеют право на получение жилища в соответствии с жилищным законодательством Республики Казахстан».**

В **подпункте 3 пункта 1 статьи 124 КоБС** закреплено, что **«дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в организациях образования, медицинских и других организациях ... имеют право на: ... сохранение права собственности на жилище или права пользования им, а при отсутствии жилища имеют право на его получение в соответствии с жилищным законодательством Республики Казахстан...».**

При этом согласно **пункту 1 статьи 67 Закона РК о жилищных отношениях**<sup>29</sup> «Жилища из коммунального жилищного фонда или жилища, арендованные местным исполнительным органом в частном жилищном фонде, предоставляются в пользование нуждающимся в жилье и состоящим на учете гражданам Республики Казахстан, относящимся к: ... 1-1) **детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей...**».

И, как уже отмечалось выше, в **статье 68 Закона о жилищных отношениях «Граждане, относящиеся к социально уязвимым слоям населения»** указано, что к ним относятся **«дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не достигшие двадцати девяти лет, потерявшие родителей до совершеннолетия»**.

Необходимо также отметить, что согласно **пункту 1 статьи 73 этого Закона «не подлежат снятию с учета дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, ..., в установленном настоящим Законом порядке признанные нуждающимися в жилище и поставленные на учет, до получения жилища»**.

Наконец, в **Заоне Республики Казахстан «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями»**<sup>30</sup> также прописано, что **дети с ограниченными возможностями из числа сирот и оставшихся без попечения родителей**, находящиеся на полном государственном обеспечении, после окончания пребывания в специальных организациях образования и достижения совершеннолетия **обеспечиваются жильем местными исполнительными органами** в установленном законодательством порядке.

Достаточно показательны данные по обеспечению жильём выпускников учреждений и организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приведённые в докладе «**Политика семьи и детей в Республике Казахстан, подготовленном в 2013 году Секретариатом Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан**»<sup>31</sup>.

**Сведения о наличии (отсутствии) жилья у выпускников детских домов за период с 2006 по 2013 годы**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	итого
<b>Всего выпускников, из них:</b>	2038	2279	2 274	2 188	1 971	1 920	1706	1386	15762

<sup>29</sup> См.: Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года №94 (с изменениями и дополнениями от 13.06.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

<sup>30</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 11 июля 2002 года №343 «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями» (с изменениями и дополнениями от 03.07.2037 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

<sup>31</sup> См: Доклад «Политика семьи и детей в Республике Казахстан, подготовленном в 2013 году Секретариатом Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан // Сайт Администрации Президента Республики Казахстан.

URL: [http://www.akorda.kz/upload/nac\\_komissiya\\_po\\_delam\\_zhenshin/Демографическая политика/Политика семьи и детей в Республике Казахстан](http://www.akorda.kz/upload/nac_komissiya_po_delam_zhenshin/Демографическая политика/Политика семьи и детей в Республике Казахстан)

<b>Вернулись в закрепленное жилье</b>	135	134	116	155	97	104	91		832
<b>Получили жилье</b>	75	42	41	141	112	210	228	196	1045

То есть, за 8 лет из почти 16 тысяч выпускников детских домов 832 выпускника вернулись в закреплённое за ними жильё, а 1 тысяча 45 – получили жильё, что составляет около 12% от общего числа выпускников.

И можно предположить, что в целом ряде случаев квалифицированная юридическая помощь была и будет необходима для отстаивания законных интересов этой социально уязвимой группы лиц.

## Образование

Согласно **пункту 4 статьи 8 «Государственные гарантии в области образования» Закона РК об образовании**<sup>32</sup> *«Государство полностью или частично компенсирует расходы на содержание граждан Республики Казахстан, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования. К категории граждан Республики Казахстан, которым оказывается социальная помощь, относятся: 1) дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей...».*

Социальная помощь государства в отношении категории лиц «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей» в отношении их образования регулируется Постановлением Правительства Республики Казахстан<sup>33</sup>, в котором установлены правила, размер, источники и порядок предоставления такой помощи.

Согласно этому постановлению *«Государство в период получения образования полностью обеспечивает расходы на социальную помощь: 1) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей....».*

*Полное государственное обеспечение включает предоставление места проживания в интернате организации образования, мягкого инвентаря, оборудования и обмундирования, питания, учебников и медицинской помощи.*

*Медицинская помощь гражданам, которым оказывается социальная помощь, в период получения образования предоставляется в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи».*

Очевидно, что в данном случае речь идёт о среднем образовании.

И в соответствии с **пунктом 3 статьи 31 Закона об образовании** *«исключение из государственных организаций среднего образования ... детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принимается с согласия органов опеки и попечительства».*

<sup>32</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года №319-III «Об образовании» (с изменениями и дополнениями от 09.04.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319_)

<sup>33</sup> См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 марта 2012 года №320 «Об утверждении размеров, источников, видов и Правил предоставления социальной помощи гражданам, которым оказывается социальная помощь» (с изменениями и дополнениями от 25.04.2015 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000320>

А в подпункте 37) пункта 1 статьи 1 Закона об образовании определено понятие «квота приема», то есть *«предельное количество объема государственного образовательного заказа, в том числе образовательных грантов, выделяемых для приема в организации образования, реализующие образовательные программы технического и профессионального, послесреднего и высшего образования ...»*.

При этом согласно подпункту 5 пункта 8 статьи 26 Закона об образовании *«при поступлении на учебу в организации образования, реализующие образовательные программы технического и профессионального, послесреднего и высшего образования, предусматривается квота приема для: .. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также граждан Республики Казахстан из числа молодежи, потерявших или оставшихся без попечения родителей до совершеннолетия ...»*.

Более того, в пункте 5 статьи 26 Закона об образовании установлено, что *«в случае одинаковых показателей при проведении конкурса на получение образовательных грантов, а также зачислении в состав обучающихся по государственному образовательному заказу на подготовку кадров с техническим и профессиональным, послесредним и высшим образованием преимущественное право имеют дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также граждане Республики Казахстан из числа молодежи, потерявшие или оставшиеся без попечения родителей до совершеннолетия ...»*.

Таким образом, в статье 26 Закона об образовании закреплены определённые гарантии для выпускников учреждений и организаций, в которых содержатся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Однако, как и в случае с решением жилищных вопросов, можно предположить, что в целом ряде случаев, связанных с соблюдением таких гарантий квалифицированная юридическая помощь будет необходима для отстаивания законных интересов этой социально уязвимой группы лиц.

## **Трудоустройство**

В соответствии с подпунктом 4 пункта 1 статьи 124 КоБС *«дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в организациях образования, медицинских и других организациях ... имеют право на: ... содействие в трудоустройстве, осуществляемое местными исполнительными органами....»*.

Как отмечалось выше, согласно подпункту 4-1 пункта 3 статьи 7 Закона РК о правах ребёнка *«к полномочиям местных исполнительных органов по осуществлению гарантий прав ребенка относятся: ... 4-1) осуществление в установленном порядке обязательного трудоустройства и обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей...»*.

Кроме того, согласно пункту 7) статьи 18 Трудового кодекса РК<sup>34</sup>, в компетенцию местных исполнительных органов входит установление квот для трудоустройства категорий населения, определенных законами Республики Казахстан, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

---

<sup>34</sup> См.: Кодекс Республики Казахстан (Трудовой кодекс Республики Казахстан) от 23 ноября 2015 года №414-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414>

Причём, как также отмечалось выше, согласно пунктам 1, 2 статьи 23 Закона РК «О детских деревнях семейного типа и домах юношества»<sup>35</sup> «1. Основная цель Дома юношества - помочь воспитанникам детских деревень, выпускникам детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (лицам, проходящим социальную адаптацию), интегрироваться в общество согласно их желанию, в частности, в рынок труда.

2. В целях социальной адаптации воспитанников детских деревень, выпускников детских домов, школ-интернатов для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Дом юношества призван выполнять следующие задачи: ...  
3) оказывать содействие в трудоустройстве».

Таким образом обязанности по содействию в трудоустройстве выпускников организаций, в которых содержались дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, возлагается на администрацию Домов юношества и местные исполнительные органы.

Тем не менее решение вопросов трудоустройства также невозможно без предоставления квалифицированной юридической помощи этой социально уязвимой группе лиц или администрации Домов юношества и местным исполнительным органам, которые выступают как органы опеки и попечительства по защите интересов этой группы.

Очевидно, что как минимум, три проблемы выпускников детских домов и других учреждений и организаций, в которых содержатся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, - жильё, образование и трудоустройство – в отношении которых, согласно действующему законодательству государство предоставило определённые гарантии этой социально уязвимой группе, требуют обеспечения их квалифицированной юридической помощью, в том числе за счёт государства.

Поэтому далее мы рассмотрим наличие или отсутствие гарантированной государством юридической помощи такой социально уязвимой группе.

### **Бесплатная юридическая помощь**

В данном Анализе мы не будем рассматривать основания предоставления гарантированной государством (бесплатной) юридической помощи, предусмотренные уголовно-процессуальным и административным законодательством, поскольку она предоставляется в уголовном и административном процессах всем категориям граждан по одинаковым правилам.

Право же на квалифицированную юридическую помощь, в том числе гарантированную за счёт государственного бюджета, по вопросам гражданско-правового характера закреплено в **Гражданском процессуальном кодексе Республики Казахстан (ГПК РК)**<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2000 года №113-П «О детских деревнях семейного типа и домах юношества» (с изменениями и дополнениями от 03.07.2013 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».  
URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000113\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000113_)

<sup>36</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК (с изменениями и дополнениями от 11.07.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».  
URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>

Согласно статье 18 ГПК РК «Обеспечение прав на квалифицированную юридическую помощь»:

*«1. Каждый имеет право на получение в ходе гражданского процесса квалифицированной юридической помощи в соответствии с положениями настоящего Кодекса.*

*2. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно».*

Статья 112 ГПК РК «Оказание бесплатной юридической помощи» определяет пределы предоставления квалифицированной юридической помощи за счёт государства:

*«1. Судья при подготовке дела к судебному разбирательству или суд при рассмотрении дела обязан освободить полностью от оплаты юридической помощи и возмещения расходов, связанных с представительством, и отнести их за счет бюджетных средств при рассмотрении дел следующих лиц:*

- 1) истцов по спорам о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца;*
- 2) истцов по спорам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья, связанным с работой, либо причиненного уголовным правонарушением;*
- 3) истцов и ответчиков по спорам, не связанным с предпринимательской деятельностью, являющихся участниками Великой Отечественной войны, лицами, приравненными к ним, военнослужащими срочной службы, инвалидами I и II групп, пенсионерами по возрасту;*
- 4) истцов по спорам о возмещении вреда реабилитированным в соответствии с законом».*

В данной статье ГПК РК перечень лиц, имеющих право на получение бесплатной (гарантированной государством) юридической помощи в виде представительства, является исчерпывающим, и не включает детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также выпускников организаций, в которых содержались дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

В то же время анализ других правовых актов показывает, что право на некоторые виды бесплатной юридической помощи дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют.

Так специальные нормы, касающиеся предоставления квалифицированной юридической помощи за счёт государства, содержатся в **Законе РК о гарантированной государством юридической помощи** (далее – **Закон**)<sup>37</sup>.

Согласно статье 6 Закона «Виды гарантированной государством юридической помощи» к ним относятся:

- «1) правовое информирование;*
- 2) правовое консультирование;*
- 3) защита и представительство интересов физических лиц в судах, органах уголовного преследования, иных государственных органах и негосударственных организациях в случаях и порядке, установленных настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан ...».*

Кроме того, согласно статье 7 Закона «гарантированная государством юридическая помощь оказывается:

- 1) государственными органами в пределах своей компетенции;*

---

<sup>37</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 3 июля 2013 года № 122-V «О гарантированной государством юридической помощи» (с изменениями и дополнениями от 16.11.2015 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».  
URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000122>

2) адвокатами в случаях и порядке, установленных настоящим Законом, Законом Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности» и иными законодательными актами Республики Казахстан...».

Согласно пункту 1 статьи 8 Закона «Лица, имеющие право на получение гарантированной государством юридической помощи: *«1. Право на получение гарантированной государством юридической помощи бесплатно в виде правового информирования имеют все физические и юридические лица».*

Очевидно, что эта норма распространяется и на выпускников учреждений и организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно пункту 2 той же статьи 8 Закона гарантированная государством юридическая помощь в виде правового консультирования и защиты и представительства в суде *«оказывается лицам, имеющим право на получение бесплатной гарантированной государством юридической помощи, в случаях и порядке, установленных законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан и Законом Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности».*

Так вот, согласно пункту 1 статьи 6 Закона об адвокатской деятельности<sup>38</sup> адвокаты оказывают бесплатную, точнее за счёт государственного бюджета, юридическую помощь категориям лиц, которые указаны в статье 112 ГПК РК, а также *«... 3) физическим лицам по вопросам взыскания алиментов, назначения пенсии и пособий, реабилитации, получения статуса беженца или оралмана, несовершеннолетним, оставшимся без попечения родителей, в случаях необходимости составляют письменные документы правового характера».*

При этом согласно пункту 2 статьи 6 этого Закона *«в случаях, установленных пунктом 1 настоящей статьи, а также иных случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, оплата гарантированной государством юридической помощи, оказываемой адвокатом, производится за счет бюджетных средств».*

Таким образом, согласно статье 8 Закона о гарантированной государством юридической помощи и статье 6 Закона об адвокатской деятельности несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей, в категорию которых, без сомнения, должны включаться и дети-сироты, и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь, во всяком случае в виде правового консультирования.

Вообще в соответствии со статьёй 4 «Виды юридической помощи, оказываемой адвокатами» Закона об адвокатской деятельности адвокаты оказывают несколько видов юридической помощи:

*«1) дают консультации и справки по правовым вопросам как в устной, так и в письменной форме;*

---

<sup>38</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 5 декабря 1997 года № 195 «Об адвокатской деятельности» (с изменениями и дополнениями от 31.10.2015 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000195\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000195_)

- 2) *составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера;*
- 3) *участвуют в качестве представителя доверителя в гражданском судопроизводстве;*
- 4) *участвуют в качестве защитника или представителя доверителя в уголовном и административном судопроизводстве;*
- 5) *участвуют в качестве представителя доверителя при проведении медиации, в разбирательстве дел в арбитраже и иных органах разрешения споров;*
- 6) *представляют интересы доверителя в государственных органах, общественных объединениях и иных организациях;*
- 7) *представляют интересы доверителя в государственных органах, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных органах, негосударственных органах иностранных государств, если иное не установлено законодательством иностранных государств, уставными документами международных судебных органов и иных международных организаций или международными договорами Республики Казахстан;*
- 8) *участвуют в качестве представителя доверителя в исполнительном производстве, а также при исполнении уголовного наказания...».*

В то же время в соответствии с **пунктом 3 статьи 6 Закона об адвокатской деятельности** «основания юридической помощи, оказываемой адвокатом за счет бюджетных средств, устанавливаются Законом Республики Казахстан «О гарантированной государством юридической помощи» и законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан».

В **статье 9 Закона о гарантированной юридической помощи** установлены права и обязанности лица, нуждающегося в гарантированной государством юридической помощи, в частности право:

- «1) **равного доступа** к гарантированной государством юридической помощи;
- 2) **получить информацию о своих правах, обязанностях и условиях оказания гарантированной государством юридической помощи;**
- 3) **обратиться за оказанием бесплатной юридической помощи к субъектам оказания гарантированной государством юридической помощи;**
- 4) **получить гарантированную государством юридическую помощь или отказаться от ее получения в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан;**
- 5) **обжаловать действия либо бездействие субъектов, оказывающих гарантированную государством юридическую помощь, в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан;**
- 6) **на конфиденциальность вопроса, по которому оказана гарантированная государством юридическая помощь».**

И хотя Закон о гарантированной юридической помощи (статья 8) и Закон об адвокатской деятельности (статья 6) предусматривают оказание бесплатной юридической помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, отсутствие этой социально уязвимой категории граждан в статье 112 ГПК РК ставит под вопрос представительство их интересов в судах за счёт государственного бюджета.

Что же касается правового консультирования как вида бесплатной юридической помощи, то согласно **пункту 4 статьи 6 Закона об адвокатской деятельности** «... продолжительность оказания юридической помощи в виде правового



*консультирования в таких случаях не должна превышать один час. В случае необходимости указанный срок может быть продлен председателем президиума коллегии адвокатов области, города республиканского значения, столицы. По одному и тому же вопросу лицо может получить правовую помощь один раз».*

То есть, и правовое консультирование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (или представителей этих детей в лице администрации соответствующих учреждений или организаций, как следует из пункта 4 статьи 8 Закона о гарантированной юридической помощи), не говоря уже о выпускниках учреждений и организаций, в которых содержатся такие дети, которые вообще не упомянуты в законодательстве о бесплатной юридической помощи, имеет весьма ограниченный характер.

Наконец согласно той же статье 6 Закона об адвокатской деятельности учет и оплата бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования, оказанной адвокатом, ведётся адвокатом, а размер и порядок возмещения расходов, связанных с юридической помощью, оказанной адвокатом, устанавливаются Правительством Республики Казахстан, причём Правила оплаты юридической помощи и возмещения расходов устанавливаются Министерством юстиции Республики Казахстан<sup>39</sup>.

В пункте 2 этих Правил установлено, что *«оплате за счет бюджетных средств подлежат следующие виды оказываемой адвокатом юридической помощи: 1) правовое консультирование физических лиц в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 6 Закона; ...*

*4) представительство физических лиц в случаях, предусмотренных статьями 112 и 325 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан».*

И единственной нормой в этих Правилах, имеющих косвенное отношение к теме данного Анализа, является оказание бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования несовершеннолетним, оставшимся без попечения родителей, а ещё и с ограничениями, установленными в пункте 4 статьи 6 Закона об адвокатской деятельности.

Наконец, «зонтичным» законом в отношении предоставления юридической помощи является **Закон о минимальных социальных стандартах и их гарантиях**<sup>40</sup>. Согласно **статье 10** этого Закона *«Минимальные социальные стандарты устанавливаются и применяются в следующих сферах: ... 8) оказания гарантированной государством юридической помощи».*

В **статье 37** этого Закона эти стандарты излагаются более подробно:

**«1. Минимальные социальные стандарты в сфере оказания гарантированной государством юридической помощи обеспечивают реализацию социальных гарантий и социальных прав на правовое информирование, правовое консультирование, защиту и представительство адвокатами интересов физических лиц.**

---

<sup>39</sup> См.: Правила оплаты юридической помощи, оказываемой адвокатом, и возмещения расходов, связанных с защитой и представительством. Утверждены приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 8 декабря 2015 года №617 (с изменениями и дополнениями от 17.10.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012434>

<sup>40</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 19 мая 2015 года № 314-V ЗРК «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях» (с изменениями и дополнениями от 20.06.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000314>

2. Минимальными социальными стандартами в сфере оказания гарантированной государством юридической помощи являются:

- 1) минимальный социальный стандарт «Правовое информирование»;
- 2) минимальный социальный стандарт «Правовое консультирование»;
- 3) минимальный социальный стандарт «Защита и представительство адвокатами интересов физических лиц».

3. Минимальный социальный стандарт «Правовое информирование» содержит нормы, устанавливающие порядок правового информирования государственными органами в пределах их компетенции в случаях, предусмотренных Законом Республики Казахстан «О гарантированной государством юридической помощи» и иными законами Республики Казахстан.

4. Минимальный социальный стандарт «Правовое консультирование» содержит нормы, устанавливающие порядок правового консультирования адвокатами в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан «О гарантированной государством юридической помощи», «Об адвокатской деятельности» и иными законами Республики Казахстан.

5. Минимальный социальный стандарт «Защита и представительство адвокатами интересов физических лиц» содержит нормы, устанавливающие порядок защиты и представительства адвокатами интересов физических лиц в судах, органах уголовного преследования, иных государственных органах и негосударственных организациях в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан».

**Минимальный социальный стандарт «Правовое консультирование»** предполагает:

«1. Оказание в форме устных и письменных консультаций, в том числе касающихся вопроса составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;

2. Соответствие оплаты юридической помощи за устные и письменные консультации, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера за один час по ставке из расчета 1/21 минимального размера месячной заработной платы, устанавливаемого законодательством Республики Казахстан;

3. В оказании гарантированной государством юридической помощи в виде правового консультирования отказывается при наличии одного из следующих условий:

- 1) заявитель не относится к категории лиц, имеющих право на получение гарантированной государством юридической помощи, предусмотренных пунктом 2 статьи 8 Закона Республики Казахстан «О гарантированной государством юридической помощи»;
- 2) обращение заявителя не имеет правового характера; ...».

Как следует из этого, любое лицо имеет право либо на платное, либо, в определённых в законе случаях, на бесплатное правовое консультирование. Однако, в соответствии с Законом о гарантированной юридической помощи и Законом об адвокатской деятельности этот минимальный социальный стандарт касается только несовершеннолетних, оставшихся без родительского попечения.

На Закон о минимальных социальных стандартах также имеется ссылка в Законе о специальных социальных услугах<sup>41</sup>. И хотя сиротство и отсутствие родительского попечения указаны в этом законе как основания для признания лица находящимся в тяжёлой жизненной ситуации, в нём нет никаких упоминаний о предоставляемой этой социально уязвимой группе юридической помощи за счёт государства.

---

<sup>41</sup> См.: Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года №114-IV «О специальных социальных услугах» (с изменениями и дополнениями от 20.06.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000114\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000114_)

Имеет смысл здесь привести положения Федерального закона РФ о бесплатной юридической помощи<sup>42</sup>, согласно статье 6 которого *«бесплатная юридическая помощь оказывается в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера, представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые установлены указанным федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в иных не запрещенных законодательством Российской Федерации видах»*.

При этом на основании статьи 20 этого Федерального закона *«право на получение всех перечисленных видов бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи имеют в том числе дети-сироты, а также их законные представители и представители, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких детей»*.

Кроме того, в Российской Федерации принят специальный Федеральный закон о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>43</sup>, который содержит дополнительные правовые гарантии для выпускников государственных образовательных учреждений из детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в отношении образования, жилья и трудоустройства.

Возможно, следует использовать этот опыт более чёткого законодательного обеспечения прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также выпускников учреждений и организаций, в которых они содержались, в том числе на юридическую помощь за счёт государства.

В целом анализ действующего законодательства показывает, что правовые гарантии социально уязвимой группе лиц – выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования по достижении ими совершеннолетия значительно ослаблены по сравнению с несовершеннолетними детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Их правовой статус в законодательстве не определён и, кроме пункта 2 статьи 124 КоБС и Закона о Домах юношества, это понятие практически нигде не используется.

При наличии прав этой категории лиц на государственную поддержку в сфере образования, трудоустройства и жилья, что отражено в соответствующем специальном законодательстве и предполагает юридическую помощь, а также обязанность органов опеки и попечительства защищать права и законные интересы этой социально уязвимой группы, законодательство не содержит чётких положений в отношении порядка предоставления таких услуг.

---

<sup>42</sup> См.: Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. №324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 28.11.2015 г.) // Сайт «PRAVO.GOV.RU».  
URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102152039>

<sup>43</sup> См.: Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.1996 №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с изменениями и дополнениями от 01.05.2017 г.) // Сайт компании «КонсультантПлюс».  
URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12778/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12778/)

По умолчанию, лица из этой группы должны самостоятельно обращаться в уполномоченные органы за социальной поддержкой и юридической помощью, что в отсутствие надлежащего правового информирования и недостаточной социальной адаптации приводит к неэффективности такой государственной социальной помощи.

Как представляется, это целый комплекс проблем, которые требуют комплексного подхода и решения.

## IV

Проведённое социологическое исследование в рамках проекта «Совершенствование системы юридической помощи для уязвимых групп в Казахстане»<sup>44</sup> в целом подтвердило основные результаты данного Анализа.

Исследованию подверглись 255 выпускников детских домов из семи областей Казахстана - Алматинской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Западно-Казахстанской, Карагандинской, Павлодарской и Южно-Казахстанской - в возрастном диапазоне от 15 до 48 лет (средний возраст опрошенных – 21,9 лет).

В свете проблем этой социально уязвимой группы населения, исследованных в Разделе III данного Анализа, необходимо отметить, что среди опрошенных только 8,6% имеют высшее образование, и примерно в равном количестве 46,3% и 45,1%, соответственно, общее среднее или ниже и среднее специальное.

Таким образом, несмотря на наличие квот для приёма выпускников детских домов в среднеспециальные и высшие учебные заведения, лишь менее чем каждый десятый получил высшее образование.

Как показало социологическое исследование, практически три четверти опрошенных (74,9%) не трудоустроены, хотя 61,2% занимаются учёбой. Как показано в Разделе III, содействие выпускникам учреждений и организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в трудоустройстве является установленной законом обязанностью администрации Домов юношества и местных исполнительных органов. Поэтому важной была бы информация о том, будут ли они трудоустроены после окончания учёбы, и какую помощь в этом им окажут местные исполнительные органы.

Интересны полученные данные о материальном состоянии опрошенных. Около половины (45,1%) затруднились с ответом, у 12,5% - денег не хватает даже на питание, у 16,5% - на питание денег хватает, но покупка одежды, оплата коммунальных услуг вызывает серьезные проблемы. Очевидно, что вопрос трудоустройства для содержания себя и своей семьи, если она есть, стоит достаточно остро и также очевидно, что квалифицированная юридическая помощь крайне необходима для его решения.

Приведённые в Разделе III настоящего Анализа данные о том, что лишь 12% из выпускников детских домов за период 2006-2013 годы смогли вернуться в закрепленное

---

<sup>44</sup> См.: Отчёт по результатам социологического исследования среди выпускников детских домов в рамках проекта «Совершенствование системы юридической помощи для уязвимых групп в Казахстане», г.Алматы, 2017 год. – 23 с.

за ними жильё или получили жильё от государства, получили подтверждение в отношении остроты проблемы и необходимости квалифицированной юридической помощи, поскольку почти 70% опрошенных указали на потребность в такой помощи. Кроме того, опрошенные указали потребность в такой помощи и ещё по ряду вопросов гражданско-правового характера, таких, как получение пособий и пенсий (32,2%) и вступление в наследство (18,8%).

Важно отметить, что больше половины опрошенных (55%) указали, что им нужна бесплатная юридическая помощь, то есть за счёт государства. И в то же время 65,5% опрошенных указали, что они за такой помощью не обращались.

Причём те, кто обратился за такой помощью, это, в основном, лица с высшим образованием и в возрасте 30 лет и старше. То есть достаточно остро стоит вопрос информирования этой социально уязвимой группы лиц, особенно в возрасте до 30 лет и со средним и среднеспециальным образованием, о наличии некоторых возможностей получения такой помощи, хотя бы в рамках реализации гарантий, содержащихся в **пункте 2 статьи 124 КоБС**, о том, что *«защита прав выпускников данных организаций возлагается на органы, осуществляющие функции по опеке или попечительству»*.

В то же время наглядным примером того, что данная правовая норма по существу «мертвая», являются данные опроса, касающегося того, куда обращались опрошенные за помощью. Согласно данным социологического исследования определились две наиболее часто называемые группы: представители Дома юношества (42%) и представители детского дома (36%), что закономерно, поскольку выпускники этих организаций привыкли к тому, что их права и законные интересы отстаивает их администрация. А далее по распространённости следуют: представители общественных организаций (21%), ЦОН (14%), родители/опекуны (13%). К адвокату обращались 8% выпускников, в суд, органы социальной помощи и ЗАГС по 5% выпускников детских домов. Примечательно, что среди перечисленных почти нет ни местных исполнительных органов, ни органов опеки и попечительства, указанных в пункте 2 статьи 14 КоБС. Лишь 5% обратились в органы социальной помощи и 1% - в областной акимат.

Необходимо также отметить данные опроса по отношению выпускников детских домов к самой возможности получения юридической помощи. Наиболее распространённым оказалось нежелание вообще обращаться за правовой помощью (33%). Значительная часть (18%) не знали куда, к кому обращаться, а немалая часть (13%) не верят, что им помогут.

Эти данные показывают серьёзные проблемы как с правовым информированием этой социально уязвимой группы лиц, так и с субъективной оценкой опрошенными эффективности такой помощи.

В целом данные социологического исследования показывают, что несмотря на то, что и жилищное, и трудовое законодательство, и правовые акты, касающиеся образования и предоставления социальной помощи, содержат гарантии поддержки социально уязвимой группы населения, к которой относятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также выпускники детских домов и других подобных организаций и учреждений, они сталкиваются с серьёзными проблемами, которые трудно разрешимы без квалифицированной юридической помощи.

А предоставление такой помощи, в том числе за счёт государственного бюджета, не урегулировано в достаточной степени действующим законодательством, информации о ней недостаточно, а эффективность оставляет желать лучшего.

## V

Проведённый анализ, подкреплённый результатами социологического исследования, позволяет сделать ряд выводов и рекомендаций:

**1. Международные стандарты гарантируют:**

- право каждого на квалифицированную юридическую помощь;  
- предоставление государством достаточных финансовых и иных средств для оказания юридических услуг бедным и, в случае необходимости, другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении, к которым относятся и дети-сироты, и дети, оставшиеся без попечения родителей, и, соответственно, выпускники учреждений и организаций для содержания таких детей.

**2. В законодательстве Республики Казахстан прямо закреплены позитивные обязательства государства по защите прав и законных интересов выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования, причём в качестве уполномоченного органа определены органы опеки и попечительства.**

**3. Относящиеся к социально уязвимым слоям населения выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования это дети в возрасте от 14-16 до 18 лет и молодёжь до 29 лет, потерявшие родителей до совершеннолетия.**

**4. В действующем законодательстве Республики Казахстан правовой статус выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования не определён, что значительно снижает эффективность государственной поддержки данной социально уязвимой категории лиц.**

**4. Несмотря на сокращение количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, речь идёт о нескольких сотнях человек каждый год и в целом тысячах молодых людей, в лучшем случае в возрасте 23, а то и 18 лет, которые вступают в самостоятельную жизнь, сталкиваясь с жилищными проблемами, проблемами образования, поиска работы, организации быта, питания, обеспечения себя прожиточным минимумом, взаимодействия с социумом, организацией свободного времени, получения медицинской помощи, создания и сохранения собственной семьи и многими другими не менее важными проблемами.**

**5. В отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также выпускников учреждений и организаций, в которых они содержатся, государство в лице органов опеки или попечительства и прокуратуры обеспечивает защиту их прав и законных интересов, в том числе, видимо, и в виде предоставления юридической помощи, хотя в законодательстве это практически не закреплено, причём основное содержание социальной работы заключается в защите их прав, контроле за условиями их содержания, социальной реабилитации и адаптации, помощи в трудоустройстве и обеспечении жильем.**

**6. Несмотря на то, что согласно пункту 2 статьи 124 Кодекса РК о браке и семье *«защита прав выпускников данных организаций возлагается на органы,***

*осуществляющие функции по опеке или попечительству»,* практическая реализация этого положения в части предоставления им квалифицированной юридической помощи, в том числе гарантированной государством, вызывает много вопросов.

7. Учёт выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования после достижения ими 18 лет в Республиканском банке данных прекращается, хотя, во всяком случае до достижения ими 29 лет они продолжают, согласно отдельным правовым актам Республики Казахстан, относиться к социально уязвимым слоям населения.

8. Основным учреждением, обеспечивающим социальную адаптацию и социальное сопровождение выпускников детских домов, школ-интернатов и других учреждений для содержания детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – до достижения ими 23 лет является Дом юности.

9. Права и законные интересы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе выпускников детских домов, школ интернатов и т.д. в возрасте от 16 до 18 лет защищает администрация учреждений (кроме случаев, предусмотренных статьёй 22-1 ГК РК), в которых они содержатся, а дальше они осуществляют свои права самостоятельно.

10. Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики показал, что, как минимум, три проблемы выпускников детских домов и других учреждений и организаций, в которых содержатся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, - жильё, образование и трудоустройство – в отношении которых, согласно действующему законодательству государство предоставило определённые гарантии этой социально уязвимой группе, требуют обеспечения их квалифицированной юридической помощью, в том числе за счёт государства.

11. Согласно статье 8 Закона о гарантированной государством юридической помощи и статье 6 Закона об адвокатской деятельности несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей, в категорию которых, без сомнения, должны включаться и дети-сироты, и дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатную юридическую помощь, во всяком случае в виде правового консультирования.

12. Хотя Закон о гарантированной юридической помощи (статья 8) и Закон об адвокатской деятельности (статья 6) предусматривают оказание бесплатной юридической помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, отсутствие этой социально уязвимой категории граждан в статье 112 ГПК РК ставит под вопрос представительство их интересов в судах за счёт государственного бюджета. То есть, и правовое консультирование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (или представителей этих детей в лице администрации соответствующих учреждений или организаций, как следует из пункта 4 статьи 8 Закона о гарантированной юридической помощи), не говоря уже о выпускниках учреждений и организаций, в которых содержатся такие дети, которые вообще не упомянуты в законодательстве о бесплатной юридической помощи, имеет весьма ограниченный характер.

13. Данные проведённого социологического исследования показывают, что несмотря на то, что и жилищное, и трудовое законодательство, и правовые акты, касающиеся

образования и предоставления социальной помощи, содержат гарантии поддержки социально уязвимой группы населения, к которой относятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также выпускники детских домов и других подобных организаций и учреждений, они сталкиваются с серьёзными проблемами, которые трудно разрешимы без квалифицированной юридической помощи.

14. В целом анализ действующего законодательства показывает, что правовые гарантии социально уязвимой группе лиц – выпускники детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования по достижении ими совершеннолетия значительно ослаблены по сравнению с несовершеннолетними детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей. Их правовой статус в законодательстве не определён и, кроме пункта 2 статьи 124 КоБС и Закона о Домах юношества, это понятие практически нигде не используется.

15. При наличии прав этой категории лиц на государственную поддержку в сфере образования, трудоустройства и жилья, что отражено в соответствующем специальном законодательстве и предполагает юридическую помощь, а также обязанность органов опеки и попечительства защищать права и законные интересы этой социально уязвимой группы, законодательство не содержит чётких положений в отношении порядка предоставления таких услуг. По умолчанию, лица из этой группы должны самостоятельно обращаться в уполномоченные органы за социальной поддержкой и юридической помощью, что в отсутствие надлежащего правового информирования и недостаточной социальной адаптации приводит к неэффективности такой государственной социальной помощи.

В связи с этим представляется необходимым:

- принять специальный правовой акт о дополнительных гарантиях социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определив в нём правовой статус выпускников детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования, то есть лиц, в возрасте до 29 лет, оставшихся без попечения родителей до совершеннолетия;
- закрепить в законодательстве о гарантированной государством юридической помощи предоставление всех её видов детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей (или их законным представителям в лице администрации учреждений и организаций, опекунов и попечителей, органов опеки и попечительства), а также такой помощи выпускникам детских домов, школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, других медицинских организаций и организаций образования по вопросам, связанным с образованием, обеспечением жильём, трудоустройством и социальной помощью;
- предусмотреть в законодательстве об адвокатской деятельности и других правовых актах о гарантированной государством юридической помощи порядок её организации и предоставления, в том числе оплаты.

Светлана Витковская, эксперт проекта  
Евгений Жовтис, эксперт проекта

05 декабря 2017 г., г.Алматы