

СОДЕРЖАНИЕ

Общие рекомендации	3
Введение	4
1. Основные права выпускников	6
1.1. Право на достойный уровень жизни, психического и физического здоровья	6
1.2. Право на образование.....	12
1.3. Право на социальное обеспечение	16
1.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	21
1.5. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	26
1.6. Право на труд	31
1.7. Право выбирать и быть избранным.....	33
1.8. Равенство перед законом (в том числе на судебную защиту)	35
2. Приложение	37
2.1. Термины и сокращения, используемые в настоящем анализе.....	37

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Определить уполномоченный государственный орган, ответственный за поддержку и содействие социализации выпускников (постинтернатное сопровождение), существование которого не должно зависеть от смены премьер-министров и изменения структуры правительства.

2. В действующие нормативные правовые акты:

- ввести понятие «выпускник детского социального учреждения» без привязки к его статусу в качестве ребенка (оставшегося без попечения родителей, сироты);

- ввести понятие «постинтернатное сопровождение» выпускников учреждений;

- обязать уполномоченный государственный орган, ответственный за поддержку и содействие социализации выпускников, создать единую межведомственную информационную систему учета детей (база данных), оставшихся без попечения родителей, а в последующем выпускников, включенную в систему электронного правительства (e-gov);

- закрепить возможность выпускников получать пособия и пенсии не по месту жительства (прописки), а по месту нахождения (что станет возможно с внедрением их единой базы данных);

- детей, оставшихся без попечения родителей, приравнять к детям-сиротам в правах на обеспечение жильем, в том числе через открытие субсчета;

- внести в программу правительства «Доступное жилье» на 2015-2020 гг. выпускников в качестве лиц, имеющих право на получение жилья на льготных и облегченных условиях;

- принять отдельные положения, регламентирующие порядок трудоустройства выпускников, где содействие будет не правом уполномоченного органа, а обязанностью;

- предусмотреть выпускников до достижения 23-летнего возраста в качестве лиц, имеющих право на доступ к гарантированной государством юридической помощи, вне зависимости от статуса безработного либо малоимущего (помощь должна оказываться в обязательном порядке при поступлении в вузы, трудоустройстве, назначении и получении пособий, реализации права на доступ и сохранность жилья).

3. Обязать органы прокуратуры осуществлять надзор:

- за своевременностью и полнотой назначаемых и получаемых пособий выпускниками по месту их нахождения и вне зависимости от воли законного представителя и/или самого получателя, а также в период их нахождения в детских учреждениях;

- за обеспечением выпускников жильем, а также принятых мер по накоплению средств на субсчете и сохранности имущества выпускников.

Информацию о результатах надзора отражать в ежегодном отчете генерального прокурора перед парламентом.

ВВЕДЕНИЕ

В рамках реализации требований Кодекса о детях и в целях обеспечения социальной поддержки выпускников детских учреждений интернатного типа для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, министерства социального развития, образования и науки, труда, миграции и молодежи, Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при правительстве и Государственная инспекция по экологической и технической безопасности выпустили совместный приказ¹ «Об утверждении Плана мероприятий социальной поддержки выпускников детских учреждений интернатного типа, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 2015-2018 годы».

Учитывая фрагментарное упоминание государственных гарантий социализации выпускников детских учреждений² в действующем законодательстве, отсутствие понятия «постинтернатное сопровождение», вышеуказанные министерства и ведомства при утверждении совместного плана мероприятий по социальной поддержке выпускников попытались найти возможные законные механизмы их поддержки.

Необходимость государственной поддержки выпускников показывают и результаты исследования³, в котором эксперты отмечают, что «недостаточное внимание государства к проблемам выпускников детских домов создает жесткие условия для их социальной адаптации, а порой даже просто для выживания. Приходится констатировать, что данная часть молодежи является источником пополнения деструктивных групп общества».

Также исследование показало⁴, что только 27% от общего числа опрошенных достаточно знают о возможностях получения государственной поддержки, 50% «слышали об этом, но имеют смутное представление» и 23% «не слышали об этом ничего».

Ранее⁵ Комитет Жогорку Кенеша по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству, заслушав уполномоченные органы по работе с детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, выпускниками детских учреждений, принял решение о необходимости неотложных мер по содействию в социализации выпускников.

Если учитывать политику правительства по обращению особого внимания на выпускников детских учреждений, в настоящее время наиболее актуальна совместная с гражданским обществом работа парламента и правительства по реформированию действующего законодательства, а также подходов в определении и реализации государственной политики в отношении выпускников.

¹ 11-14 сентября 2015 г.

² В части гарантий реализации права на труд выпускников имеются нормы в трудовом законодательстве об обеспечении жильем.

³ Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОО «Наш голос», ОФ «Оэйсис».

⁴ Там же.

⁵ 02.06.2015 г.

Данный анализ правового статуса выпускников подготовлен с целью выработки предложений о реформировании действующего законодательства по обеспечению и реализации государственных гарантий социальной поддержки выпускников на основе наиболее максимального отражения государственных гарантий в социализации выпускников, предусмотренных действующим законодательством, и пробелов, затрудняющих их социализацию⁶.

⁶ Настоящий анализ подготовлен независимым экспертом А. Абдрахматовой по заказу общественного фонда «Наш голос» и общественного благотворительного фонда «Оэйсис» при поддержке Программы совместного управления ЮСАИД. Мнения, выраженные в данном заключении, не обязательно отражают точку зрения доноров проекта.

1. ОСНОВНЫЕ ПРАВА ВЫПУСКНИКОВ

1.1 ПРАВО НА ДОСТОЙНЫЙ УРОВЕНЬ ЖИЗНИ, ПСИХИЧЕСКОГО И ФИЗИЧЕСКОГО ЗДОРОВЬЯ

В международном законодательстве под ребенком понимается любой человек до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее. Международное законодательство закрепляет за ребенком особый статус, когда у государства больше обязательств перед ним.

Конвенция о правах ребенка устанавливает⁷, что во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются ли они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

Государства-участники обязуются:

- обеспечить ребенку защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры;

- обеспечить, чтобы учреждения, службы и органы, ответственные за заботу о детях или их защиту, отвечали нормам, установленным компетентными органами, в частности, в области безопасности и здравоохранения и с точки зрения численности и пригодности их персонала, а также компетентного надзора.

Конституция устанавливает⁸, что Кыргызская Республика:

- разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности, содействие занятости;

- обеспечивает поддержку социально незащищенных категорий граждан;

- обеспечивает содержание, воспитание, обучение детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения.

Семейный кодекс и Кодекс о детях также предусматривают одним из основных принципов защиты прав и интересов детей обеспечение каждого ребенка правом на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

Однако результаты исследования, проведенного общественным благотворительным фондом «Оэйсис» и общественным фондом «Наш голос» в рамках программы «Jasa.kg» Международного молодежного фонда, показали, что ежегодно детские дома и школы-

⁷ Статья 3.

⁸ Статьи 9 и 36 Конституции КР.

интернаты выпускают около 400 девушек и юношей (от 15 до 18 лет), которые нуждаются в социально-экономической поддержке государства.

По информации Министерства труда и социального развития на 2015 год, в социальных учреждениях республики проживают 8 265 детей, из них 510 являются круглыми сиротами (6% от общего количества)⁹, остальные — социальные сироты.

Как показывает статистика, количество выпускников детских социальных учреждений, не адаптировавшихся к социальной жизни общества и попавших в группы риска, значительно¹⁰.

Следует отметить, что Национальная стратегия¹¹ устойчивого развития на 2013-2017 годы даже не предусматривает выпускников детских учреждений, детей, оставшихся без попечения родителей, в качестве лиц, в отношении которых необходимо изменить политику государства или обратить внимание. Государственная стратегия молодежной политики до 2015 г.¹² упоминает о необходимости адресной защиты и поддержки социально уязвимой части молодежи, в том числе детей с ограниченными возможностями здоровья, сирот, подростков из многодетных и неблагополучных семей. К сожалению, в части социальной поддержки детей, оставшихся без попечения родителей, и в последующем их поддержки в социализации данная стратегия также положений не содержит. В Программе развития социальной защиты населения на 2015-2017 годы¹³ предусмотрена необходимость продолжения работы по дальнейшему развитию государственно-общественных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (приемная (фостерная) семья, детские дома семейного типа), а также усиления социальной поддержки детей, потерявших одного/обоих кормильцев.

Типовое положение¹⁴ о государственных интернатных общеобразовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устанавливает, что выпуск воспитанников интернатных общеобразовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется на **основании решения педагогического совета**, которое утверждается органом государственного управления образования, в ведении которого находится учреждение. В типовом положении также указаны:

- документы, которые выдаются при выпуске;
- личная ответственность руководителя учреждения за прием ребенка и его выпуск из учреждения;
- обязанность руководителя оказывать поддержку выпускникам в поступлении в образовательные учреждения соответствующего уровня и в трудоустройстве.

⁹ [http://knews.kg/2016/04/27/v-kyrgyzstane-tolko-6-protsentov-vospitannikov-internatov-kruglye-siroty/](http://knews.kg/2016/04/27/v-kyrgyzstane-tolko-6-protsentov-vospitannikov-internatov-kruglye-sirot/)

¹⁰ «Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОФ «Наш голос», ОБФ «Оэйсис», а также <http://www.gazeta.kg/news/kyrgyzstan/12272-10-vypusknikov-detskih-domov-konchayut-zhizn-samoubiystvom.html>

¹¹ Указ Президента КР от 27 сентября 2013 года № 194.

¹² Постановление правительства от 25 сентября 2012 г. № 640.

¹³ Постановление правительства от 27 февраля 2015 г. № 85.

¹⁴ Постановление правительства от 21 декабря 1995 года № 556.

Следует отметить, что это типовое положение приняли еще в 1995 г. в соответствии с Законом «Об образовании», действовавшим на тот момент и утратившим силу в 2003-м в связи с принятием новой редакции. Принятое правительством¹⁵ Положение о порядке выявления детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, также не содержит нормы о содействии выпускникам в их социализации.

Анализ законодательства показывает, что какие-либо гарантии поддержки со стороны государства имеет определенный круг лиц¹⁶, в т.ч. дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации. Согласно действующему законодательству, детьми признаются несовершеннолетние¹⁷ (не достигшие 18-летнего возраста). Понятие «трудная жизненная ситуация» в разных нормативных правовых актах имеет разное значение¹⁸, где жизненная ситуация после выпуска из учреждения не признается трудной.

Действующий закон о государственной молодежной политике, в котором имеется понятие молодого гражданина (от 14 до 28 лет), находящегося в трудной жизненной ситуации, и гарантий по его социальной поддержке не содержит конкретных механизмов реализации этой поддержки и, самое главное, — ответственности уполномоченного государственного органа в работе с такой группой граждан. Эксперты отмечают, что закон о государственной молодежной политике не работает и никто из органов исполнительной власти не несет ответственности за его реализацию¹⁹.

Отсутствию ответственности по социализации выпускников и обеспечению их доступа к государственным гарантиям со стороны органов государственной власти и местного самоуправления способствуют:

- во-первых, закрепление компетенции по разработке и утверждению в установленном порядке нормативного правового акта, регламентирующего порядок оказания поддержки молодым семьям и молодым гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, и выявлению и учету молодых граждан и молодых семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, за органами местного самоуправления²⁰;

- во-вторых, частая смена правительства, в структуре и программе которого зачастую отсутствуют либо несистемно отражаются функции по определению государственной политики в отношении выпускников и ее реализации. К примеру, в настоящее время Министерство образования является уполномоченным государственным органом по разработке направлений и приоритетов развития государственной молодежной политики в Кыргызской Республике²¹, который обеспечивает контроль над соблюдением прав детей на образование и доступностью образования для детей-инвалидов, детей-сирот и детей,

¹⁵ Постановление правительства от 22 июня 2015 года № 391.

¹⁶ Статья 4 Закона «Об основах социального обслуживания населения», статьи 30, 33 Закона «Об образовании».

¹⁷ Статья 5 Кодекса о детях.

¹⁸ Статья 3 Закона «Об основах социального обслуживания населения», статья 5 Кодекса о детях, статья 2 Закона «Об основах государственной молодежной политики».

¹⁹ http://www.region.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=405:2012-02-02-04-36-15&catid=32:proekt&Itemid=42

²⁰ Статья 7 Закона «Об основах государственной молодежной политики».

²¹ Положение о Министерстве образования.

оставшихся без родительского попечения. Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при правительстве реализует государственную политику в сфере молодежи²² (куда входят и выпускники старше 18 лет). В свою очередь Министерство труда и социального развития определяет и реализует государственную политику в сфере социальной защиты населения, в том числе поддержку социально незащищенных категорий граждан, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также в области семьи и гендерного развития²³.

Вывод:

1. Действующее законодательство не предусматривает выпускников в качестве объекта социального обслуживания либо объекта, к которому государство должно предусмотреть соответствующее отношение с учетом реальных возможностей выпускников, чем и подтверждаются выводы исследования²⁴ по отсутствию правовой и социальной поддержки всех совершеннолетних выпускников детских домов, особенно лиц, лишенных родительского попечения (т.е. не круглых сирот).

2. В части обеспечения права выпускников на достойный уровень жизни психическое и физическое здоровье имеет декларативные нормы, не несущие каких-либо правовых обязательств для уполномоченных лиц, а также не предусматривает их конкретной ответственности, что приводит к безответственному отношению к выпускникам (как при их выпуске из учреждения, так и в дальнейшей их судьбе). Отсутствие понятия «выпускник детского социального учреждения» и привязка государственных гарантий к понятию «дети, оставшиеся без попечения родителей; дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации» приводят к невозможности выпускниками по достижении определенного возраста (18-23 лет) получать государственные гарантии, предусмотренные для вышеуказанной категории детей.

3. Действующее законодательство не предусматривает необходимости единой базы данных выпускников с целью не только мониторинга их дальнейшей судьбы, но и содействия их социализации и принятия мер для недопущения их попадания в группу риска. Положения закона о государственной молодежной политике, закрепляющие обязанность органов местного самоуправления выявлять и вести учет молодых граждан и молодых семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, не работает.

²² Положение о Государственном агентстве по делам молодежи, физической культуры и спорта при правительстве Кыргызской Республики, постановление правительства от 2 декабря 2015 года № 819.

²³ Положение о Министерстве труда и социального развития Кыргызской Республики, постановление правительства от 28 декабря 2015 года № 888.

²⁴ «Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОФ «Наш голос», ОБФ «Оэйсис».

Рекомендации:

1. Ввести в законодательство понятие «выпускник детского социального учреждения» без привязки к его статусу в качестве ребенка (оставшегося без попечения родителей, сироты). Гармонизировать законодательство в области реализации государственных гарантий по поддержке социально уязвимых групп с целью создания наиболее благоприятных условий для выпускников.

2. Определить отдельный уполномоченный государственный орган, ответственный за поддержку и содействие социализации выпускников (постинтернатное сопровождение). Существование данного уполномоченного государственного органа не должно зависеть от смены премьер-министров и изменения структуры правительства.

3. Законодательно закрепить конкретные основания и процедуры выпуска детей из учреждений по каждой возрастной группе (по достижении 16 и 18 лет) с учетом их подготовки и имеющихся ресурсов для самостоятельной жизни, в том числе решить вопрос эмансипации выпускников для возможности ими в полной мере реализовать свои права и обязанности вне зависимости от наличия или отсутствия законного представителя;

4. Конкретизировать и усилить ответственность руководителей учреждений:

- за выпуск детей из учреждений в строгом соответствии с требованиями;
- принятие мер по подготовке выпускников к самостоятельной жизни и накоплению возможных ресурсов (материальных) к выпуску;
- законодательно обязать прокуратуру осуществлять проверку соответствия выпуска детей из учреждений на ежегодной основе;

- законодательно закрепить понятие и содержание «постинтернатного сопровождения» выпускников учреждений;

- обязать уполномоченный государственный орган, ответственный за поддержку и содействие социализации выпускников, совместно с иными государственными органами, ответственными за реализацию гарантий и защиты прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, создать единую межведомственную информационную систему учета детей (база данных), оставшихся без попечения родителей, а в последующем и выпускников, включенную в систему электронного правительства (e-gov). В ней должна отражаться информация о местонахождении, трудоустройстве и/или об обучении выпускника, данные о мониторинге их социализации и др. Эта база данных является реализацией требований действующего законодательства²⁵, а также системным продолжением банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей²⁶, и

²⁵ П.5 ч. 2 статьи 7 Закона «Об основах государственной молодежной политики».

²⁶ Постановление правительства от 2 марта 2010 г. № 125 «О порядке формирования и пользования государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей». Рекомендации по формированию и пользованию государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей, утвержденные приказом Министерства Кыргызской Республики по социальной защите населения от 28 октября 2011 г. № 185.

мероприятий Министерства образования по созданию базы данных учеников²⁷. Необходимость создания отдельного списка выпускников с целью обеспечения их жильем озвучил также омбудсмен в отчете на заседании парламента²⁸.

5. Предусмотреть обязанность сотрудников уполномоченного государственного органа вести постинтернатное сопровождение каждого выпускника по месту его нахождения совместно с органами местного самоуправления.

²⁷ <http://edu.gov.kg/ru/news/baza-dannyh-vseh-detej/>

²⁸ <http://knews.kg/2016/04/21/kubat-otorbaev-neobhodimo-sostavit-spisok-nuzhdayushhihsya-v-zhile-detej-sirot/>

1.2. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

Образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется на основе государственного обеспечения вплоть до их совершеннолетия²⁹. Государство берет на обеспечение сирот, а также детей с ограниченными возможностями здоровья. Воспитанники детских домов после получения основного общего (среднего общего) образования имеют право на получение бесплатного начального профессионального образования³⁰. Образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), осуществляется на основе государственного обеспечения вплоть до их совершеннолетия³¹.

Как видно, законодательство гарантирует всем выпускникам бесплатное начальное профессиональное образование. Следует отметить, что лицам с ограниченными возможностями здоровья государство гарантирует предоставление бесплатного начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования³². Гарантии получения бесплатного высшего образования для лиц с ОВЗ прописаны также в Кодексе о детях, где установлено, что правительство в лице уполномоченного органа в области образования ежегодно предоставляет квоту в государственных высших учебных заведениях для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья на безвозмездной основе. Если количество абитуриентов с ограниченными возможностями здоровья будет меньше числа представленных в соответствии с квотой мест, оставшиеся места распределяются на общих условиях среди других абитуриентов³³.

Согласно Положению о государственных образовательных грантах для обучения студентов в государственных высших учебных заведениях³⁴, в конкурсном распределении грантов участвуют: инвалиды I, II групп; лица, приравненные по льготам и гарантиям к участникам войны и инвалидам войны, инвалиды детства, дети-инвалиды, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; лица кыргызской национальности, не являющиеся гражданами КР; дети лиц, погибших в событиях 17-18 марта 2002 года в Аксыском районе Джалал-Абадской области, в апрельских, майских и июньских событиях 2010 года; лица, имеющие статус кайрылмана. Зачисление осуществляется по результатам конкурса в пределах квоты грантовых мест, при этом тестирование может осуществляться отдельно в рамках отдельных категорий абитуриентов.

Несмотря на нахождение выпускников в одной категории с лицами с ограниченными возможностями здоровья согласно вышеуказанному постановлению правительства,

²⁹ Статья 30 Закона «Об образовании».

³⁰ Статья 33 там же.

³¹ Статья 20 Закона «О начальном профессиональном образовании».

³² Статья 7 Закона «Об образовании».

³³ Статья 10 Кодекса о детях.

³⁴ Постановление правительства от 2 июня 2006 г. № 404.

необходимо отметить, что законодательство (закон об образовании, Кодекс о детях) не обеспечивает им равного доступа к квотам.

Согласно информации³⁵ Министерства образования, в 2016 г. по государственному образовательному гранту планируется выделить 5 705 мест (такое же количество было выделено в 2015-м), из них 50 — для абитуриентов, получивших наиболее высокие баллы по общереспубликанскому тестированию 2016 года, 100 — для вышеуказанной категории абитуриентов, в которую входят и выпускники детских учреждений.

Как видно, положение о государственных образовательных грантах предусматривает необходимость выпускникам наравне с более девятью категориями лиц проходить конкурс на основании результатов тестирования³⁶. Зачислению подлежат абитуриенты, набравшие наибольшее число баллов. Преимущество имеют абитуриенты, имеющие спортивные звания "Мастер спорта Кыргызской Республики", "Мастер спорта Кыргызской Республики международного класса"³⁷. Преимущественным правом на зачисление также обладают выпускники общеобразовательных школ, подтвердившие получение аттестата о среднем общем образовании с отличием на основании тестирования, проводимого Национальным центром тестирования при Министерстве образования и науки в регионах, и получившие по основному и предметным тестам баллы, равные или выше установленных пороговых. К результатам каждого предметного теста прибавляется по 20 баллов.³⁸

Следует отметить, что дети-круглые сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (до 18 лет включительно на 1 октября текущего года), при наличии балла, соответствующего положительной оценке, вне конкурса зачисляются на места по договору с оплатой стоимости обучения³⁹. Исходя из этой нормы, можно сделать вывод, что претендовать на государственный образовательный грант может опять же лицо до 18 лет включительно на 1 октября текущего года, в связи с чем выпускники детских социальных учреждений не смогут получить доступ к образовательному гранту в случае их поступления в вуз после достижения 18 лет.

Анализ доступа к образованию после выпуска из учреждения показывает, что выпускники однозначно имеют право на получение бесплатного начального профессионального образования, однако вопросы выбора профессии и образовательной организации остается открытым. Кроме этого, не решена проблема бесплатного получения начального профессионального образования выпускником по достижении им

³⁵ http://www.vb.kg/doc/336660_opredeleny_prioritetnye_sposobnosti_v_vyzah_dlia_gosfinansirovaniia.html

³⁶ П. 10, 12 Положения о государственных образовательных грантах для обучения студентов в государственных высших учебных заведениях, утвержденного постановлением правительства от 02.06.2006 г. № 404.

http://www.vb.kg/doc/338296_sarjeva:_porogovye_dlia_postypleniia_v_vyz_110_ballov_troyka_s_plusom.html

³⁷ П. 3.6. Положения об отборе и о зачислении абитуриентов в высшие учебные заведения по результатам Общереспубликанского тестирования, утвержденного постановлением правительства от 27.05.2011 г. № 256.

³⁸ П. 3.8. там же.

³⁹ П. 8.5. Положения об отборе и о зачислении абитуриентов в высшие учебные заведения по результатам Общереспубликанского тестирования, утвержденного постановлением правительства от 27.05.2011г. № 256.

совершеннолетия либо при изменении профессиональной ориентации уже после получения такого образования⁴⁰.

Относительно получения высшего образования выпускниками на основании государственного гранта остается много вопросов. Согласно данным ЮНИСЕФ, меньше 1% выпускников детских домов Кыргызстана продолжают образование в колледжах или вузах.

Вывод: если учитывать уровень образования⁴¹ в учреждениях, многие выпускники не смогут набрать минимального порогового балла на Общереспубликанском тестировании. Выпускникам законодательно не обеспечен равный доступ к высшему образованию наравне с другой уязвимой группой — лицами с ОВЗ. Процедуры прохождения конкурса на грантовое обучение в вузах недостаточно открыты и ясны. Законодательство не предусматривает ответственности руководителей учреждений за некачественную подготовку выпускников.

Рекомендации:

1. В Кодексе о детях и законе об образовании:

- приравнять выпускников к лицам с ОВЗ в части доступа к бесплатному высшему образованию;

- гарантии доступа к бесплатному начальному профессиональному и высшему образованию привязать к статусу «выпускник детского социального учреждения».

2. В законодательство:

- ввести требования к документу, подтверждающему статус выпускника детского социального учреждения;

- закрепить ответственность руководителей учреждений в связи с низкими показателями освоения образовательных программ на уровне требований государственных образовательных стандартов выпускников, подтвержденных результатами Общереспубликанского тестирования;

- предусмотреть обязательное участие членов адвокатуры Кыргызской Республики в качестве наблюдателей при прохождении выпускниками конкурса на грантовое обучение в вузах, а также их обязанность оказывать юридическую помощь выпускникам при прохождении конкурса на грантовое обучение в вузах за счет государственного бюджета;

- закрепить обязанность руководителей учреждений, а также руководителей образовательных организаций начального профессионального образования проводить разъяснительную работу среди выпускников по порядку прохождения конкурса на грантовое обучение в вузах.

⁴⁰ Гражданам гарантируется получение бесплатного начального профессионального образования в государственных учебных заведениях, если образование данного уровня они получают впервые (статья 4 Закона «О начальном профессиональном образовании»).

⁴¹ Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОО «Наш голос», ОБФ «Оэйсис».

3. Обеспечить открытость, ясность, доступность информации о порядке прохождения конкурса на грантовое обучение в вузах, сроках и порядке обжалования результатов. Необходимо систематизировать и гармонизировать правительственные акты, регламентирующие порядок проведения конкурса на государственные образовательные гранты и порядок приема в вузы, где выделить в отдельную главу процедуры участия выпускников в конкурсе.

1.3. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

На социальное обслуживание имеют право более 20 категорий граждан⁴², в том числе дети, осиротевшие или оставшиеся без попечения родителей (родителя), и другие дети, находящиеся в кризисной или трудной жизненной ситуации. Дети, оставшиеся без попечения родителей и находящиеся в воспитательных, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и др. вне зависимости от форм собственности имеют право на причитающиеся им алименты, пенсии, пособия и другие социальные выплаты⁴³.

Законодательство не предусматривает такую категорию, как «выпускник детского социального учреждения», в качестве лиц, нуждающихся в социальной поддержке. В случаях перехода выпускников в одну из 20 категорий граждан (например, малообеспеченные, неполные семьи, семьи несовершеннолетних родителей, нуждающиеся студенческие семьи и др.) они могут претендовать на социальную поддержку государства.

Дети в случае потери кормильца, дети-сироты при отсутствии права на пенсионное обеспечение, дети, рожденные от матерей, живущих с ВИЧ/СПИДом, до достижения ими возраста 18 месяцев имеют право на получение ежемесячного социального пособия (далее — ЕСП)⁴⁴.

Ежемесячное социальное пособие в случае потери кормильца выпускникам детских домов (при отсутствии права на пенсионное обеспечение) назначается⁴⁵:

- до исполнения ими возраста 16 лет;
- учащимся общеобразовательных учреждений — до окончания обучения;
- учащимся начальных профессиональных учебных заведений, студентам средних и высших профессиональных учебных заведений очной формы обучения — до окончания ими обучения, но не более чем до достижения возраста 23 лет.

ЕСП по случаю потери кормильца не может быть назначено в случаях, когда родитель выпускника детского дома признан безвестно отсутствующим, т.е. пропавшим без вести. Дети безвестно отсутствующих лиц приравниваются к семьям умерших и имеют право получать пенсию по случаю потери кормильца, если безвестное отсутствие кормильца удостоверено в установленном порядке⁴⁶.

⁴² Статья 4 Закона «Об основах социального обслуживания населения».

⁴³ Статья 71 Кодекса о детях.

⁴⁴ Статья 10 Закона «О государственных пособиях», п. 53 Положения «О порядке назначения государственных пособий», Положение «О порядке выплаты государственных пособий и денежных компенсаций».

⁴⁵ Статья 14 Закона «О государственных пособиях».

⁴⁶ Статья 18 Закона «О государственном пенсионном социальном страховании».

Если ребенок уже получает пенсию по утере кормильца и потерял второго родителя, он не может получать ЕСП как сирота — ему назначается ЕСП как в случае смерти одного из родителей в размере 150 сомов на каждого ребенка⁴⁷.

Назначить ЕСП по случаю потери кормильца можно только после объявления судом этого лица умершим. При этом решение суда подлежит регистрации в районном/городском отделе загса, который выдает свидетельство о смерти, и только после этого можно назначить ЕСП по случаю потери кормильца.

Дети-сироты до 16 лет (учащиеся общеобразовательных учреждений — до окончания ими обучения) имеют право на получение ежемесячного пособия малообеспеченным семьям.

Порядок назначения и выплаты пособий и пенсий детально регламентирован в подзаконных актах правительства. При этом следует отметить, что:

- назначение пособий и пенсий привязано к месту жительства (прописки) получателя (детей, в последующем выпускников);
- на детей, находящихся на полном государственном обеспечении, ежемесячное пособие малообеспеченным семьям не назначается⁴⁸;
- детям, находящимся на полном государственном обеспечении, пособие выплачивается в размере 25 процентов ежемесячного социального пособия;
- детям, потерявшим обоих родителей (круглым сиротам), в период нахождения их на полном государственном обеспечении пособие выплачивается в полном размере;
- детям, находящимся на частичном государственном обеспечении, пособие выплачивается в полном размере⁴⁹.

Размеры социальных пособий и пенсий подробно указаны в исследовании общественного благотворительного фонда «Оэйсис» и общественного фонда «Наш голос»⁵⁰.

Кроме того, дети-сироты и другие социально уязвимые категории выпускников учебных заведений начального профессионального образования, учащихся в реабилитационных группах, имеют право на получение выходного пособия в размере 3 000 сомов⁵¹.

Предварительный расчет размера государственных пособий теперь можно рассчитать на официальном сайте Министерства труда и социального развития по ссылке <http://www.mlsp.gov.kg/Calculator/index.html>.

⁴⁷ Методические указания о порядке назначения государственных пособий в соответствии с Законом "О государственных пособиях".

⁴⁸ Статья 7 Закона «О государственных пособиях».

⁴⁹ Статья 17 Закона «О государственных пособиях».

⁵⁰ Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОФ «Наш голос», ОБФ «Оэйсис».

⁵¹ Постановление правительства «О мерах по обеспечению доступности для детей-сирот и других социально уязвимых категорий выпускников учебных заведений начального профессионального образования» от 24 декабря 2007 г. № 618.

В целом дети, оставшиеся без попечения родителей, кроме пособий и пенсий на основаниях, указанных выше, имеют право:

- на временный приют в специализированной организации социального обслуживания⁵²;
- проживание в специализированных организациях социального обслуживания и получение бесплатных социальных услуг;
- содействие социальных служб в поиске опекунов, приемных родителей и фостерных семей;
- получение образования и профессии;
- получение материальной помощи;
- содействие в организации оздоровления и летнего отдыха;
- юридическую помощь;
- консультирование, индивидуальную профилактическую работу⁵³. Однако механизмы реализации этих прав детально не регламентированы.

Вывод: анализ законодательства, регламентирующего порядок назначения и выплаты пособий и пенсий, показывает, что:

- получение пособий и пенсий зависит от воли их законных представителей, это ставит получателей пособий в уязвимое положение;
- нормы законодательства, устанавливающие частичную выплату государственных пособий детям, оставшимся без попечения родителей и находящимся на полном государственном обеспечении, не оправдано;
- законодательство не обязывает руководителей учреждений оформлять на детей (дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей) документы на назначение и получение пособий и пенсий, зачислять их на отдельный счет ребенка и вручать при его выпуске из учреждения;
- нормы законодательства, регламентирующие прекращение выплат пособий в связи с непредоставлением в установленные настоящим законом сроки требуемых документов, а также невостребование пособия в течение шести месяцев также затрудняют положение получателей пособий (данной категории детей);
- такая категория детей, предусмотренная законодательством, как дети, оставшиеся без попечения родителей (лица до 18 лет, у которых нет родителей в связи с лишением или ограничением родительских прав, признанием недееспособными (ограниченно дееспособными), нахождением их в лечебных учреждениях, уклонением родителей от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, отказом родителей

⁵² Статья 15 Закона «Об основах социального обслуживания населения».

⁵³ Статья 21 там же.

взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений) не предусмотрена в качестве лиц, имеющих право на получение пособий и пенсий;

- привязка получения государственной социальной поддержки к прописке усложняет ее получение, так как большинство выпускников не имеют постоянного места жительства (прописки)⁵⁴;

- некоторые виды социальной помощи для детей, оставшихся без попечения родителей, носят декларативный характер;

- в законодательстве используются разные термины в отношении детей, которые нуждаются в государственной социальной помощи (дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, находящиеся в кризисной жизненной ситуации, дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации).

Рекомендации:

1. Гармонизировать Закон «О государственных пособиях» с Законом «Об основах социального обслуживания населения» с целью включения детей, оставшихся без попечения родителей, в категорию лиц, имеющих право на получение пособий.

2. Законодательно:

- приравнять детей, оставшихся без попечения родителей, к детям-сиротам по размеру и срокам получения государственных пособий;

- закрепить возможность выпускников получать пособия и пенсии не по месту жительства (прописки), а по месту нахождения (что станет возможно с внедрением единой базы данных выпускников);

- предусмотреть ответственность уполномоченного государственного органа за своевременность и полноту назначаемых и получаемых пособий выпускниками по месту их нахождения и вне зависимости от воли законного представителя и/или самого получателя, а также в период их нахождения в детских учреждениях;

- обязать прокуратуру осуществлять надзор за своевременностью и полнотой назначаемых и получаемых пособий выпускниками по месту их нахождения и вне зависимости от воли законного представителя и/или самого получателя, а также в период их нахождения в детских учреждениях;

- увеличить сроки получения ежемесячных пособий детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, до 18 лет вне зависимости от их обучения в

⁵⁴ Детальный анализ показал, что две трети прописаны по адресу детских учреждений, откуда выпустились наши респонденты, среди них преобладают юноши (35,1%). Почти четверть (24,8%) респондентов вообще не имеют прописки (Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОФ «Наш голос», ОБФ «Оэйсис»).

общеобразовательных учреждениях либо в начальных профессиональных и высших профессиональных учебных заведениях.

3. Законодательно закрепить ответственность руководителей учреждений:

- своевременно оформлять назначение пособий и пенсий детей, поступивших в учреждение;

- открыть отдельный банковский счет, на котором будут накапливаться средства по выплаченным государством пособиям и пенсиям (предусмотреть возможность открытия депозитного счета до выпуска ребенка из учреждения);

- выдавать средства, накопленные на банковском счету ребенка, при его выпуске.

1.4. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Каждый ребенок имеет неотъемлемое право на охрану и укрепление здоровья и медико-санитарную помощь. Система здравоохранения гарантирует детям в порядке, установленном законодательством, доступную и квалифицированную медицинскую помощь, предусматривающую профилактику заболеваний, медицинскую диагностику, лечебно-оздоровительную работу, в том числе диспансерное наблюдение, медицинскую реабилитацию детей с ограниченными возможностями здоровья и детей, страдающих хроническими заболеваниями, а также медико-реабилитационное лечение.

Бесплатное медицинское обслуживание детей, а также медицинское обслуживание на льготных условиях осуществляются в рамках и объемах государственных гарантий⁵⁵.

При этом:

- первичная медико-санитарная помощь (в том числе скорая медицинская), оказываемая семейными врачами, врачами общей практики, предоставляется гражданам Кыргызской Республики бесплатно⁵⁶;

- оказание специализированной медицинской помощи осуществляется бесплатно либо на льготных условиях для категорий граждан и при заболеваниях, устанавливаемых Программой государственных гарантий⁵⁷;

- медико-социальная помощь включает реабилитационную, протезно-ортопедическую и зубопротезную помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами⁵⁸;

- лечение детей в детских санаториях и санаториях для родителей с детьми осуществляется бесплатно⁵⁹.

Программа государственных гарантий определяет объем, виды и условия оказания медико-санитарной помощи бесплатно и на льготных условиях в соответствии с законодательством. Объем финансирования на исполнение Программы государственных гарантий из средств базового государственного медицинского страхования устанавливается в соответствии с законодательством при утверждении соответствующих бюджетов⁶⁰.

⁵⁵ Статья 9 Кодекса о детях.

⁵⁶ Статья 22 Закона «Об охране здоровья граждан».

⁵⁷ Статья 24 там же.

⁵⁸ Статья 25 там же.

⁵⁹ Статья 28 там же.

⁶⁰ Статья 20 там же.

Обязательному медицинскому страхованию подлежат ⁶¹ :	Плательщики взносов по обязательному медицинскому страхованию ⁶² :
дети до достижения ими возраста 16 лет (учащиеся общеобразовательных учреждений — до окончания ими обучения, но не более чем до достижения ими 18 лет)	взносы на обязательное медицинское страхование выплачиваются из средств республиканского бюджета в размере 1,5 расчетных показателя в год
учащиеся начальных профессиональных учебных заведений, студенты средних и высших профессиональных учебных заведений — до достижения ими 21 года (кроме обучающихся заочно или на вечернем отделении)	
безработные, зарегистрированные в органах государственной службы занятости населения	взносы на обязательное медицинское страхование уплачиваются из средств республиканского бюджета в размере 1,5 расчетных показателя в год
лица, получающие социальные пособия	за инвалидов с детства и лиц, получающих социальные пособия, взносы на обязательное медицинское страхование выплачиваются из республиканского бюджета в размере 1,5 расчетных показателя в год

Программа обязательного медицинского страхования состоит из базовой и дополнительных программ обязательного медицинского страхования, где базовая определяет объем и условия оказания медицинских и профилактических услуг, лекарственного обеспечения, предоставляемых застрахованным гражданам бесплатно независимо от размера взноса в рамках Программы государственных гарантий обеспечения граждан медико-санитарной помощью в системе Единого плательщика⁶³.

Статья 13 Закона «О медицинском страховании граждан» предусматривает права и обязанности застрахованных лиц, где в том числе указаны следующие права:

⁶¹ Статья 8 Закона «О медицинском страховании граждан».

⁶² Статья 9 Закона «Об охране здоровья граждан».

⁶³ Статья 7 Закона «О медицинском страховании граждан».

- на получение медицинских, профилактических, реабилитационных и оздоровительных услуг по Программе обязательного медицинского страхования на всей территории Кыргызской Республики в тех лечебно-профилактических учреждениях, с которыми заключены договоры по обязательному медицинскому страхованию;

- на получение от страхователя информации о выплатах по обязательному медицинскому страхованию;

- на свободный выбор врача в медицинских учреждениях.

Следует отметить, что, согласно законодательству, каждый имеет право на выбор семейного врача, который обеспечивает медицинскую помощь по месту жительства (прописки)⁶⁴, что нарушает реализацию неотъемлемого права граждан на охрану здоровья. Оно обеспечивается предоставлением всем гражданам независимо от социального происхождения, места жительства, а также других обстоятельств равных возможностей в реализации права на получение медико-санитарной и медико-социальной помощи⁶⁵.

Привязка реализации права на получение медико-санитарной и медико-социальной помощи к месту жительства (прописки) препятствует выпускникам в свободном доступе к медицинской помощи. Если учитывать, что после выпуска две трети прописаны по адресу детских учреждений, а почти четверть (24,8%) выпускников вообще не имеют прописку⁶⁶, можно сказать, что доступа к медицинской помощи у выпускников нет.

По программе государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью правом на бесплатное получение медико-санитарной помощи на амбулаторном уровне и в стационарах по социальному статусу обладают⁶⁷:

- дети с ограниченными возможностями здоровья до 18 лет;

- дети-сироты, проживающие в государственных детских домах, семейных детских домах (приемных семьях), домах-интернатах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- дети до 16 лет из многодетных малообеспеченных семей, имеющих четверых и более несовершеннолетних детей (учащиеся образовательных организаций — до окончания ими обучения, но не более чем до достижения возраста 18 лет), при предъявлении справки из органов социального развития;

- выпускники детских домов, домов-интернатов, оставшиеся без попечения родителей, до 23 лет.

Экстренная медицинская помощь оказывается всем гражданам бесплатно, включая обеспечение лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения.

⁶⁴ Статья 66 Закона «Об охране здоровья граждан».

⁶⁵ Статья 61 там же.

⁶⁶ Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОФ «Наш голос», ОБФ «Оэйсис».

⁶⁷ Программа государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью. Постановление правительства от 20 ноября 2015 г. № 790.

Следует отметить, что медицинское обслуживание неприписанного населения независимо от наличия прав на льготы производится на платной основе согласно преискуранту⁶⁸.

В соответствии с правилами приписки населения КР к группам семейных врачей, утвержденными совместным приказом Министерства здравоохранения КР от 26.06.2013 г. № 358 и Фонда ОМС при правительстве КР от 26.06.2013 г. № 126 «Об утверждении Правил приписки населения Кыргызской Республики к группам семейных врачей» для оформления приписки необходимо обратиться в центр семейной медицины по месту жительства и предъявить документы, удостоверяющие личность гражданина и адрес проживания (паспорт; свидетельство о рождении для детей в возрасте до 16 лет; справка о рождении ребенка до получения свидетельства о рождении; пенсионное удостоверение; полис ОМС; справка на вид жительства, справка с места проживания при условии проживания не менее трех месяцев; справка об освобождении из мест лишения свободы; временный регистрационный талон; справка из социального центра временного проживания (социальные общежития, школы, приюты и иные социальные центры), оформленные соответствующим образом, закрепленные печатью и подписью органа, выдавшего справку.

При этом требует уточнения, используют ли выпускники для получения медицинской помощи возможности, указанные в следующем положении правил приписки⁶⁹, согласно которым к ГСВ могут быть приписаны граждане, проживающие на территории обслуживания ГСВ, в том числе внутренние мигранты, не имеющие постоянного места жительства, при наличии вышеуказанных документов, и означает ли это положение необходимость иметь прописку на соответствующей территории ГСВ.

Местные государственные администрации обеспечивают доступ нуждающихся детей к получению образования, медицинской помощи, социальных услуг⁷⁰.

Вывод: анализ действующего законодательства на предмет доступа выпускников к медицинским услугам и реализации их права на охрану здоровья и медицинскую помощь показывает, что, несмотря на имеющиеся льготы и нормы, устанавливающие бесплатность получения медицинской помощи, возможность их получения зависит от прописки выпускника.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Правила приписки населения к группам семейных врачей. Совместный приказ Министерства здравоохранения от 26 июня 2013 года № 358 и Фонда обязательного медицинского страхования при правительстве от 26 июня 2013 года № 126.

⁷⁰ Статья 19 Кодекса о детях.

Рекомендации:

1. Отменить привязку получения медицинских услуг к месту жительства (прописки) получателя.
2. Обязать уполномоченный государственный орган, ответственный за поддержку и содействие социализации выпускников, обеспечивать их доступ к получению медицинской помощи.
3. Обязать руководителей учреждений информировать выпускников перед выпуском о доступе к получению медицинской помощи с указанием условий, необходимых документов и адресов ГСВ и иных медицинских учреждений.

1.5. ПРАВО НА ИМУЩЕСТВО (ЖИЛИЩЕ, ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК)

Граждане (взрослые и дети) с ограниченными возможностями здоровья, а также дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, относятся к категории граждан, нуждающихся в социальной поддержке⁷¹.

Дети во всех случаях сохраняют право на жилую площадь, принадлежащую их родителям. Дети, оставшиеся без попечения родителей, в том числе дети-сироты, не могут быть выселены из занимаемого ими жилья без предоставления другого жилого помещения. Дети-сироты по достижении 16 лет, не имеющие жилой площади для проживания, пользуются правом внеочередного получения жилой площади на праве пользования в порядке, установленном законодательством. Дети-сироты до достижения ими 21 года, а в случаях обучения на очном отделении учебного заведения до окончания учебы должны быть обеспечены временным социальным жильем (общежитием)⁷². Обучающимся в государственных образовательных организациях начального профессионального образования государство гарантирует места в общежитиях.

Дети, находящиеся под опекой (попечительством), имеют право на сохранение права собственности на жилое помещение или пользование жилым помещением, а при отсутствии жилого помещения — на получение жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством⁷³.

В отношении имущества детей, оставшихся без попечения родителей:

- уполномоченный орган по защите детей обязан составить опись имущества несовершеннолетних. Опись имущества составляется в трех экземплярах — по одному для суда, уполномоченного органа по защите детей и опекуна или попечителю при его назначении. Опекуны от имени подопечных и в их интересах управляют имуществом и их ценностями. Отчуждают, хранят и распоряжаются принадлежащими подопечным денежными суммами и иными ценностями, совершают от их имени и в их интересах все необходимые сделки в порядке, предусмотренном законодательством;

- попечители несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет дают согласие на совершение подопечными сделок, которые по закону они не вправе совершать самостоятельно (по сделкам, выходящим за пределы бытовых сделок, требуется согласие уполномоченного органа защиты детей).

Законодательство подробно регламентирует порядок распределения средств подопечного, управления и хранения имущества подопечных, отчетности об управлении имуществом⁷⁴.

⁷¹ Статья 69 Жилищного кодекса.

⁷² Статья 13 Кодекса о детях.

⁷³ Статья 70 там же.

⁷⁴ Статьи 77-79, ч.3 статьи 80 Кодекса о детях; Положение об опеке и попечительстве, утвержденное постановлением правительства от 24 сентября 2013 года № 522.

Механизмами создания условий для реализации выпускниками права на достаточное жилое помещение служат:

- обязанность органов государственной власти и местного самоуправления — предоставлять жилые помещения в домах государственного или муниципального жилищного фонда гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий⁷⁵;

- ведение учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий⁷⁶;

- предоставление жилого помещения вне очереди (детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), а также по окончании службы в Вооруженных силах Кыргызской Республики или по возвращении из мест лишения свободы)⁷⁷;

- обеспечение в первоочередном порядке жилым помещением (детям с ограниченными возможностями здоровья, проживающим в стационарных учреждениях социального обслуживания, если индивидуальная программа реабилитации предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести самостоятельную жизнь при достижении ими восемнадцати лет, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, детских домах)⁷⁸.

Право состоять на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий сохраняется за гражданами до получения ими жилых помещений по договорам имущественного найма в домах государственного или муниципального жилищного фонда или до выявления оснований снятия их с учета, предусмотренных настоящим кодексом.

Для граждан, нуждающихся в социальной поддержке, предоставляются жилые помещения из специализированного жилищного фонда. Пользование жилыми помещениями специализированного жилищного фонда является платным. Отдельным категориям лиц, нуждающихся в социальной поддержке, государство субсидирует или компенсирует расходы по оплате за пользование жилым помещением специализированного жилищного фонда.⁷⁹

Относительно земельного участка законодательство содержит лишь общую норму, что он предоставляется в собственность гражданам уполномоченным органом безвозмездно один раз на всей территории Кыргызской Республики: для строительства и обслуживания жилого дома и ведения личного подсобного хозяйства, дачного строительства по

⁷⁵ Статья 5 Жилищного кодекса.

⁷⁶ Статья 11, 13, 40-41 там же.

⁷⁷ Статья 44 там же.

⁷⁸ Статья 43 Жилищного кодекса.

⁷⁹ Статья 68 там же.

установленным нормам⁸⁰. Порядок безвозмездного предоставления земельных участков в собственность гражданам регламентируется статьей 33 Земельного кодекса.

Постановлением правительства⁸¹ уполномоченным органам поручено открыть специальный субсчет для Государственного департамента жилищного строительства при Государственной комиссии при правительстве Кыргызской Республики по архитектуре и строительству в целях накопления средств для обеспечения жильем детей-круглых сирот, находящихся на государственном содержании, по достижении ими совершеннолетия. Через три месяца этого же года постановлением правительства⁸² было утверждено положение о субсчете для детей-круглых сирот специального счета Государственного департамента жилищного строительства Государственного агентства по архитектуре и строительству при правительстве КР.

Источники накопления на субсчете средств:

- привлечение инвестиций для осуществления проектов обеспечения жильем детей-круглых сирот;
- благотворительные пожертвования физических и юридических лиц, в том числе зарубежных;
- проведение благотворительных акций, марафонов, иных мероприятий и поступлений, не запрещенных законодательством.

К сожалению, получение жилья (новое или приобретаемое на вторичном рынке (однокомнатные квартиры) зависит от личных достижений детей-круглых сирот в учебе (завершивших обучение в школах, учебных заведениях начального профессионального образования), спорте и от перспективности их трудовой деятельности для Кыргызской Республики⁸³.

Этим положением правительство обязало:

- местные государственные администрации, органы местного самоуправления, Министерство внутренних дел и Министерство юстиции в пределах компетенции выявлять недвижимое наследственное имущество, наследниками которых являются дети-круглые сироты, и обеспечить принятие мер по его охране;
- Государственное агентство по регистрации прав па недвижимое имущество при правительстве произвести регистрацию прав на наследственное имущество, выявленное за детьми-круглыми сиротами или приобретенное на вторичном рынке для детей-сирот на бесплатной основе.

Следует отметить, что эти два постановления⁸⁴ имеют декларативный характер и остались невыполненными. Так:

⁸⁰ Статья 32 Земельного кодекса.

⁸¹ От 21 февраля 2004 г. № 84.

⁸² От 24 мая 2004 г. № 378.

⁸³ Положение о субсчете для детей-круглых сирот специального счета Государственного департамента жилищного строительства Государственного агентства по архитектуре и строительству при правительстве. Постановление правительства от 24 мая 2004 г. № 378.

⁸⁴ Постановления правительства от 24 мая 2004 г. № 378, от 21 февраля 2004 г. № 84.

- парламент в 2013 г. поручил правительству обратить особое внимание и принять конкретные меры по разработке государственной программы обеспечения социальным жильем детей-сирот;

- в программе правительства "Доступное жилье 2015-2020"⁸⁵ имеется информация о строительстве социального жилья для ветеранов Великой Отечественной войны и работников бюджетных сфер; о детях-сиротах там и слова нет;

- в отчете правительства уже за 2015 год также никакой информации не только об обеспечении жильем детей-сирот, но и о планировании строительства и т.д. также никакой информации нет.

Вывод:

1. Действующее законодательство имеет декларативные положения и нормы о гарантиях доступа к жилью детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

2. Несмотря на то что дети-сироты в большей степени защищены нормами законодательства в получении/предоставлении/обеспечении жильем, правительство не приняло каких-либо конкретных мер по реализации этой своей обязанности.

3. Дети, оставшиеся без попечения родителей, не приравнены к детям-сиротам по вопросам обеспечения жильем, несмотря на то, что они фактически равны с ними и являются социальными сиротами.

4. Законодательство не предусматривает конкретных механизмов:

- реализации со стороны уполномоченных органов обязанности по обеспечению выпускников жильем либо земельным участком для строительства жилья;

- реализации выпускниками права на доступ к жилью после того, как они перестают входить в категорию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Рекомендации:

1. В законодательстве детей, оставшихся без попечения родителей, приравнять к детям-сиротам в правах на обеспечение жильем, в том числе через открытие субсчета.

2. Закрепить конкретные механизмы реализации выпускниками (детьми-сиротами и детьми оставшимися без попечения родителей) права на доступ к жилью (безвозмездно) при выпуске из учреждения и последующие 3-5 лет после выпуска.

3. Внести в программу правительства «Доступное жилье» на 2015-2020 гг. выпускников в качестве лиц, имеющих право на получение жилья на льготных и облегченных условиях.

⁸⁵ Постановление правительства от 5 августа 2015 г. № 560.

4. Законодательно обязать прокуратуру осуществлять надзор за обеспечением выпускников жильем, а также за принятием мер по накоплению средств на субсчете и сохранности имущества выпускников.

1.6. ПРАВО НА ТРУД

Каждый ребенок имеет право на труд, трудоустройство, свободный выбор рода деятельности и профессии в соответствии с возрастом, состоянием здоровья, уровнем общеобразовательной и профессиональной подготовки. Дети с 14 лет вправе заключать трудовые договоры с письменного согласия одного из родителей и лиц, их заменяющих, или территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей и в свободное от учебы время участвовать в общественно полезном труде, не нарушающем процесс его обучения, доступном им по состоянию здоровья и развитию, не наносящем вреда их здоровью, физическому, нравственному и психическому состоянию, а также имеют право на профессиональную подготовку.

Порядок заключения и расторжения трудового договора и другие особенности регулирования труда работников, не достигших 18 лет, установлены трудовым законодательством.

Предприятия, учреждения и организации всех форм собственности обязаны принимать детей, особо нуждающихся в социальной защите (выпускников детских домов, сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и других), на квотируемые рабочие места по направлениям служб занятости. Отказ в приеме на работу в счет установленной квоты лицам, указанным в настоящей статье, запрещается и может быть обжалован ими в соответствующих государственных органах или суде⁸⁶.

Руководители интернатных учреждений для детей-сирот оказывают поддержку выпускникам в поступлении в образовательные учреждения соответствующего уровня и в трудоустройстве. В случае перехода бывшего воспитанника с одного места работы на другое в течение года после окончания образовательного интернатного учреждения для детей-сирот он может зачисляться на питание на срок не более одного месяца. Руководители учреждения и органы государственного управления образованием оказывают ему помощь в повторном трудоустройстве⁸⁷.

Несмотря на гарантии трудоустройства выпускников, результаты исследования показывают, что 30,1 % опрошенных выпускников испытывают затруднения в поиске работы, а 19,6 % отмечали проблемы с коллективом, работодателем уже при трудоустройстве⁸⁸. В исследовании выпускники отмечают психологические барьеры при трудоустройстве и работе в коллективе⁸⁹. Это доказывает, что общество также не готово принимать выпускников и адекватно выстраивать отношения с ними.

⁸⁶ Статья 14 Кодекса о детях, статья 295 Трудового кодекса.

⁸⁷ Типовое положение о государственных интернатных общеобразовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Постановление правительства от 21 декабря 1995 года № 556.

⁸⁸ Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОФ «Наш голос», ОБФ «Оэйсис».

⁸⁹ «Как только узнают, что ты из детского дома, сразу же меняется отношение к тебе. Неверие, слезка, шушукаются, убирают подальше свои сумки. Я не смог там работать. Напоследок даже хотел что-нибудь украсть, чтоб не напрасно думали» — выпускник, там же.

Отчеты правительства за 2013-й и 2015 годы также показывают, что оно не принимает каких-либо мер по содействию занятости выпускников, несмотря на то, что этот аспект является одним из главных факторов их социализации.

Вывод:

1. Закрепленные законодательством гарантии трудоустройства выпускников декларативны (к примеру, в Трудовом кодексе есть отдельная глава о трудоустройстве лиц с ограниченными возможностями здоровья^{90.}) В подзаконных актах нет регламентации конкретных механизмов трудоустройства выпускников и содействия им в адаптации в работе с коллективом. Даже если есть такие подзаконные акты, их нормы также имеют общие формулировки. Законодательство не предусматривает ответственности правительства за трудоустройство выпускников, не определен уполномоченный орган, ответственный за содействие в их трудоустройстве.

2. Правительство не проводит работу с обществом по изменению отношения к выпускникам.

Рекомендации:

3. Законодательно закрепить механизмы реализации гарантий трудоустройства выпускников, возложить ответственность за это на уполномоченный орган, ответственный за поддержку и содействие социализации выпускников.

1. Правительству необходимо принять отдельные положения, регламентирующие порядок трудоустройства выпускников, где это содействие будет не правом уполномоченного органа, а его обязанностью.

2. Обязать руководителей учреждений до выпуска детей:

- проводить разъяснительную работу с выпускниками о возможностях их трудоустройства;

- налаживать сотрудничество с юридическими лицами различных форм собственности в целях дальнейшего трудоустройства выпускников.

3. Правительству необходимо проводить разъяснительную работу с общественностью, в том числе с потенциальными работодателями, о необходимости содействия выпускникам в их социализации.

⁹⁰ Глава 25 Трудового кодекса.

1.7. ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

Граждане имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения; избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления⁹¹. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет⁹².

В целях реализации прав избирателей, ознакомления с данными о себе, а также проведения голосования составляются списки избирателей по каждому избирательному участку. В эти списки включаются граждане Кыргызской Республики, обладающие на день голосования активным избирательным правом и прошедшие биометрическую регистрацию⁹³.

В свою очередь при прохождении биометрической регистрации необходимо представить информацию о месте жительства избирателя⁹⁴, так как он будет включен в список по месту жительства.

Таким образом, если учитывать, что у выпускников имеются затруднения с наличием постоянного места жительства (прописки), реализация права избирать и быть избранным, а также на участие в референдуме затруднена.

Дети, находящиеся в детских учреждениях (дома ребенка, детские дома, школы-интернаты), специальных школах и других аналогичных учреждениях, независимо от форм собственности, регистрируются на необходимый срок в этих учреждениях, если они не регистрировались у родителей или других родственников, проживающих в пределах населенных пунктов или в административных районах, где расположены такие учреждения. Регистрация данной категории лиц производится при наличии документов, подтверждающих нахождение несовершеннолетних граждан в учреждениях, и по ходатайствам администраций этих учреждений⁹⁵.

Выпускник после выпуска и смены места пребывания вправе как гражданин без определенного места жительства зарегистрироваться в соответствующем органе местного самоуправления. Регистрация граждан без определенного места жительства осуществляется по юридическому адресу исполнительного органа местного самоуправления на основании документа, удостоверяющего личность⁹⁶.

В случае утери паспорта выпускник также через орган местного самоуправления вправе получить справку о регистрации и получить (восстановить) паспорт. При этом расходы, связанные с восстановлением документов, удостоверяющих личность, а также с

⁹¹ Статья 52 Конституции.

⁹² Статья 2 там же.

⁹³ Статья 14 конституционного закона о выборах.

⁹⁴ Статья 5 Закона «О биометрической регистрации граждан», статья 11 конституционного закона о референдуме.

⁹⁵ Положение о правилах регистрации и снятия граждан с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания. Постановление правительства от 4 декабря 2004 года № 886.

⁹⁶ П. 14 там же.

обеспечением регистрации и получением паспорта для граждан без определенного места жительства, возлагаются на исполнительные органы местного самоуправления.

Вывод: если учитывать результаты исследования, можно сказать, что многие выпускники не знают о возможности после выпуска получить регистрацию по месту их нахождения в другом населенном пункте в органах местного самоуправления и таким образом иметь возможность восстановить паспорт (в случае утери), реализовать свое право избирать и быть избранным, назначить и получать пособия и пенсии и др.

Рекомендации:

1. Законодательно закрепить необходимость сотрудничества учреждений с органами местного самоуправления для заблаговременной постановки на регистрацию выпускников по планируемому ими месту пребывания.

2. Предусмотреть обязанность уполномоченного органа по поддержке и содействию социализации выпускников при постановке на регистрацию по месту их пребывания.

1.8. РАВЕНСТВО ПЕРЕД ЗАКОНОМ (в том числе в праве на судебную защиту)

Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается за счет государства⁹⁷.

Гарантированная государством юридическая помощь предоставляется несовершеннолетним, не достигшим возраста уголовной ответственности, в случаях совершения ими общественно опасных деяний, предусмотренных уголовным законодательством. Несовершеннолетние, безработные, состоящие на учете в службе занятости, имеют право на получение юридической помощи без учета установленного правительством уровня годового дохода, необходимого для получения гарантируемой государством юридической помощи⁹⁸.

Правом на получение гарантированной государством юридической помощи также обладают граждане, годовой доход которых не превышает установленного правительством уровня минимального дохода, необходимого для получения юридической помощи. Если у лица имеются иждивенцы и/или оно является кормильцем в семье, то при решении о предоставлении гарантированной государством юридической помощи учитывается среднедушевой совокупный доход семьи⁹⁹.

Гарантированная государством юридическая помощь предоставляется в виде:

- консультаций;
- составления и подачи документов правового характера;
- защиты прав и представления законных интересов граждан на следствии и в суде в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством¹⁰⁰.

Адвокаты, включенные в Государственный реестр и заключившие договор об оказании юридической помощи с Министерством юстиции, оказывают гарантированную государством юридическую помощь¹⁰¹.

Для получения безвозмездной юридической помощи выпускнику необходимо обратиться к координатору (должностному лицу специализированного управления Министерства юстиции), обеспечивающему взаимосвязь между заявителем и адвокатом, с целью предоставления гарантированной государством юридической помощи.

Однако, как показывает исследование, выпускники не знают о возможности получить безвозмездно юридическую помощь в случаях необходимости, в том числе правовую

⁹⁷ Статья 40 Конституции, статья 18 закона об адвокатуре.

⁹⁸ Статьи 5, 7 закона о гарантированной юридической помощи.

⁹⁹ Статья 6 там же.

¹⁰⁰ Статья 5 там же.

¹⁰¹ Статья 17 там же.

консультацию (о своих правах на доступ к образованию, медицинским услугам, жилью и т.д.)¹⁰².

Вывод: выпускники до достижения ими совершеннолетия имеют право на бесплатную юридическую помощь, однако об этом они не информированы. После достижения 18-летнего возраста они должны доказать, что являются безработными либо соответствуют требованиям статьи 6 Закона «О гарантированной государством юридической помощи».

Рекомендации:

1. Обязать руководителей учреждений и руководителей нижеследующих органов:

- сотрудничать с Министерством юстиции и уполномоченным органом по поддержке и содействию в социализации выпускников по взаимодействию при оказании правовой поддержки выпускников;

- информировать выпускников об их праве на бесплатную юридическую помощь (консультации, представительство и др.) в необходимых случаях.

2. В законодательстве, регулирующем процедуры предоставления гарантированной государством юридической помощи, предусмотреть право выпускников до достижения ими 23-летнего возраста иметь доступ к гарантированной государством юридической помощи, вне зависимости от статуса безработного, либо при соответствии требованиям статьи 6 Закона «О гарантированной государством юридической помощи».

¹⁰² Выпускники детских домов Кыргызстана. Оценка прав и потребностей, 2015. ОФ «Наш голос», ОБФ «Оэйсис».

2. ПРИЛОЖЕНИЯ

2.1. ТЕРМИНЫ И СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В НАСТОЯЩЕМ АНАЛИЗЕ:

Учреждения — детские социальные учреждения, независимо от форм собственности, оказывающие социальные услуги по обучению, воспитанию и содержанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Выпускник(и) — выпускники детских социальных учреждений

Конституция — Конституция Кыргызской Республики

Закон — закон Кыргызской Республики

Правительство — правительство Кыргызской Республики

Лица с ОВЗ — лица с ограниченными возможностями здоровья