

УДК 347.963:347.633 (575.2)

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРОЦЕССОМ УСЫНОВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.И. Баталова

Институту усыновления уделяется большое внимание, так как усыновление (удочерение) в Кыргызской Республике является основной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Рассматриваются основные формы прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних при усыновлении. Раскрываются сущность и особенности процесса усыновления, определяются место и значение органов прокуратуры при осуществлении процедуры усыновления, приводятся статистические данные компетентных государственных органов, отражающие численность детей, оставшихся без попечения родителей, данные по усыновлению, опеке и попечительству в Кыргызской Республике. Раскрываются проблемы процессуального статуса прокурора в судебном разбирательстве по установлению усыновления.

Ключевые слова: прокурорский надзор; прокурор; процесс усыновления; права и интересы детей, оставшихся без попечения родителей; органы опеки и попечительства; суд; обеспечение законности; законодательство.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ АСЫРАП АЛУУ ПРОЦЕССИН ПРОКУРОРДУК КӨЗӨМӨЛДӨӨ

А.И. Баталова

Асырап алуу институтуна чоң көңүл бурулат, анткени Кыргыз Республикасында бала асырап алуу ата-эненин камкордугусуз калган балдарды жайгаштыруунун негизги формасы болуп саналат. Макалада асырап алуу учурунда жашы жете электердин укуктарынын сакталышына прокурордук көзөмөлдүн негизги формалары каралат. Бала асырап алуу процедурасын аткарууда прокуратура органдарынын орду жана мааниси аныкталат. Бала асырап алуу жол-жобосун жүзөгө ашырууда прокуратура органдарынын орду жана мааниси аныкталат. Макалада ата-энесинин камкордугусуз калган балдардын санын чагылдырган компетенттүү мамлекеттик органдардын статистикалык маалыматтары, Кыргыз Республикасында асырап алуу, камкорчулук жана камкордукка алуу жөнүндө маалыматтар келтирилген. Бала асырап алууну белгилөө боюнча соттук текшерүүдө прокурордун процессуалдык статусунун көйгөйлөрү ачылат.

Түйүндүү сөздөр: прокурордук көзөмөл; прокурор; асырап алуу процесси; ата-энесинин камкордугусуз калган балдардын укуктары жана кызыкчылыктары; камкордук органдары; сот; мыйзамдуулукту камсыздоо; мыйзамдар.

PROSECUTOR'S SUPERVISION OF THE ADOPTION PROCESS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

A.I. Batalova

The institution of adoption is given great attention, since adoption in the Kyrgyz Republic is the main form of placing children without parental care. The article examines the main forms of prosecutorial supervision over the observance of the rights of minors during adoption. The essence and features of the adoption process are revealed. The place and significance of the prosecution authorities in the implementation of the adoption procedure is determined. The article provides statistical data of the competent state bodies, reflecting the number of children left without parental care, data on adoption, guardianship and guardianship in the Kyrgyz Republic. The article reveals the problems of the procedural status of the prosecutor in the proceedings to establish adoption.

Keywords: prosecutor's supervision; the prosecutor; adoption process; rights and interests of children left without parental care; guardianship and trusteeship bodies; court; ensuring the rule of law; legislation.

На сегодняшний день одной из основных задач, стоящих перед любым демократическим и правовым государством, является задача, направленная на поддержку детей и защиту их прав и законных интересов. Связано это, прежде всего, с тем, что в последнее время наблюдается тенденция увеличения случаев, в результате которых вопрос безопасности детей ставится под сомнение.

Несовершеннолетние, малолетние лица как никто другой нуждаются в защите, обеспечение которой возложено на государство в лице государственных органов и их должностных лиц. Данную группу можно отнести к числу уязвимых, так как лица, входящие в данную категорию в силу определенных обстоятельств (возраст, умственное развитие и т. д.) не могут в полной мере осуществлять полноценную защиту своих прав, свобод и интересов. В Кыргызской Республике функциями осуществления защиты прав несовершеннолетних наделены различные органы, прежде всего это органы опеки и попечительства в лице органов местного самоуправления. Некоторыми из основных полномочий местной администрации являются полномочия по осуществлению контроля за соблюдением прав и интересов детей на соответствующей территории, а также организация деятельности Комиссии по делам детей [1, ст. 8].

Кроме этого в Кыргызской Республике функции по защите прав несовершеннолетних лиц выполняет Отдел по защите прав детей, женщин и семьи, который функционирует при Омбудсмене Кыргызской Республики. Главная роль в защите прав и свобод несовершеннолетних отведена органам прокуратуры. Основной из задач органов прокуратуры при надзоре в данной сфере является обеспечение надлежащего исполнения законодательства в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних лиц, а также пресечение и предупреждение преступности [2, ст. 33].

Согласно Кодексу о детях Кыргызской Республики к детям, оставшимся без попечения родителей, относятся:

- лица в возрасте до 18 лет, лишенные родительской заботы со стороны единственного или обоих родителей в связи с их смертью;
- лица, родители которых неизвестны (детей-сироты);
- дети, у которых отсутствуют родители в связи с лишением их или ограничением их родительских прав, признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), нахождением их в лечебных учреждениях, отбыванием ими наказания в виде лишения свободы, нахождением их в местах содержания под стражей;

- лица, родители которых уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, а также в случае отказа родителей взять своих детей из воспитательных, лечебных учреждений, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений [3, ст. 5].

Под такой формой устройства детей, как усыновление или удочерение понимают комплекс мер, направленных на защиту прав и законных интересов ребенка, который лишен родительской заботы в своем семейном окружении.

После получения сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, уполномоченный орган по защите детей обязан в течение 10 календарных дней с момента получения сведений провести всестороннюю оценку реализации прав ребенка, оценку его семьи, после чего, на основании полученных данных составляется индивидуальный план по защите ребенка, включающий, в том числе, и форму устройства детей [3, ст. 44].

В Кыргызской Республике существует два вида усыновления/удочерения в зависимости от того, кем усыновляется ребенок.

Во-первых, усыновителем ребенка может стать отчим или мачеха, т. е. супруг родителя ребенка. Во-вторых, усыновление может осуществляться иными гражданами. Допускается передача детей на усыновление иностранным гражданам, но только в случаях, если не представляется возможным передать этих детей на воспитание в семьи граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, либо на усыновление родственникам детей независимо от гражданства и места жительства этих родственников [3, ст. 44].

В данном случае защита прав и интересов ребенка возлагается на уполномоченный орган по защите детей и Комиссию по делам детей, действующих в их интересах.

Для ведения учета детей, оставшихся без попечения родителей формируется государственный банк данных о детях, в котором отражается вся необходимая информация о детях, а также о кандидатах в усыновители, опекуны (попечители) и т. д. Усыновление допускается в отношении детей, которые зарегистрированы в государственном банке данных о детях в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, и только в их интересах с учетом возможностей обеспечения полноценного физического, психического, духовного и нравственного развития, воспитания и образования ребенка. Территориальное подразделение в течение месяца со дня поступления сведений, принимает меры по обеспечению устройства

ребенка в семью родственников (биологическую семью). При невозможности устройства ребенка в семью родственников (биологическую семью) территориальное подразделение вводит сведения о ребенке в Государственный банк данных о детях [4].

Следует учитывать, что возраст усыновителя не должен превышать 60 лет. С согласия уполномоченного органа по защите детей в случаях, когда родители ребенка умерли, неизвестны или признаны судом безвестно отсутствующими, признаны судом недееспособными, лишены судом родительских прав по причинам, признанным судом неуважительными, более 6 месяцев не проживают совместно с ребенком и уклоняются от его воспитания и содержания, усыновителями могут быть лица старше 60 лет, являющиеся родственниками ребенка, а также лица, которые являлись опекуном, попечителем ребенка. При этом разница в возрасте между усыновителем, не состоящим в браке, и усыновляемым ребенком должна быть не менее 16 лет, исключение составляет усыновление отчимом или мачехой, в данном случае наличие разницы в возрасте не менее 16 лет не требуется. На наш взгляд, данный вопрос требует более детального правового регулирования, так как в последнее время по материалам следственной практики Кыргызской Республики наблюдается рост совершения насилия над детьми со стороны отчимов.

Важно отметить, что по причинам, признанным судом уважительными, разница в возрасте может быть сокращена.

Для усыновления детей, находящихся под опекой (попечительством), необходимо согласие в письменной форме их опекунов (попечителей), а для усыновления детей, находящихся в приемных семьях, необходимо согласие в письменной форме приемных родителей.

Для усыновления детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в воспитательных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения, лечебных учреждениях и других аналогичных учреждениях, необходимо согласие в письменной форме руководителей данных учреждений.

Процесс усыновления/удочерения в Кыргызской Республике начинается с момента обращения граждан, желающих усыновить ребенка с заявлением в территориальное подразделение по месту жительства. После чего сотрудник территориального подразделения с выездом на место производит обследование жилищно-бытовых условий заявителя и по итогам обследования составляет акт.

После подачи заявления, уполномоченные органы выдают заключение о возможности быть усыновителями.

Сотрудник территориального подразделения на основании заключения о возможности быть усыновителем заполняет анкету гражданина, желающего принять ребенка на воспитание в свою семью.

Уполномоченный орган по защите детей обязан произвести обследование условий жизни лица, желающего усыновить ребенка, проверить, не имеется ли препятствий для усыновления, будет ли усыновление отвечать интересам ребенка, выявить отношение ребенка к усыновителю, оказать усыновителю содействие в сборе необходимых документов, передать материалы со своим заключением на рассмотрение суда.

Судопроизводство по установлению усыновления (удочерения) в соответствии с Гражданско-процессуальным кодексом Кыргызской Республики (далее ГПК) начинается с момента подачи заявления об усыновлении или удочерении ребенка в районный суд по месту жительства или месту нахождения усыновляемого ребенка [5, ст. 269].

При подготовке дела к судебному разбирательству судья истребует у территориального подразделения уполномоченного государственного органа по защите детей заключение об обоснованности и о соответствии усыновления интересам усыновляемого ребенка.

На стадии судопроизводства по установлению усыновления/удочерения активно проявляется роль органов прокуратуры. Необходимо отметить, что прокурорский надзор за процедурой установления усыновления/удочерения может проявляться в двух формах:

1. Органы прокуратуры осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законодательства в сфере обеспечения прав и интересов детей органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами.
2. Должностные лица органов прокуратуры осуществляют представительство интересов детей в суде.

ГПК КР прямо указывает на необходимость обязательного участия прокурора в процессе по установлению усыновления/удочерения. Роль прокурора определяется тем, что органы прокуратуры прежде всего призваны защищать права и законные интересы граждан, а также осуществлять надзор за исполнением законов на территории Кыргызской Республики. На этапе судопроизводства по установлению усыновления (удочерения) функции прокурорского надзора проявляются в том, что прокурор осуществляет своего рода проверку на соответствие закону действий и решений участвующих в процессе по установлению усыновления лиц.

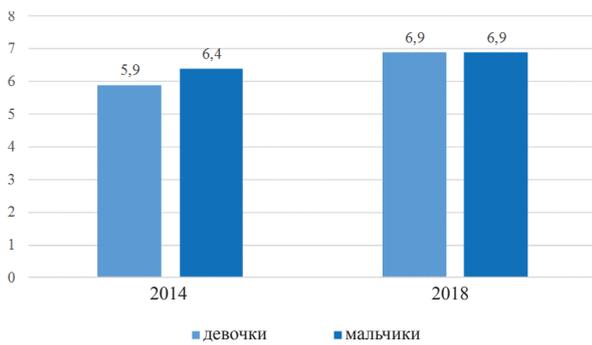


Рисунок 1 – Количество мальчиков и девочек, находящихся на воспитании в семьях на конец 2018 года (тыс. чел.)

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики на конец 2018 г. на воспитании в семьях находились 13,8 тыс. детей, из них 5,3 тыс. – круглые сироты, в том числе 8,1 тыс. – на опеке и попечительстве и 5,7 тыс. детей – усыновленных/удочеренных. В течение 2018 г. было выявлено 2 тыс. детей и подростков в возрасте до 18 лет, оставшихся без попечения родителей, из них 771 – круглые сироты [6]. Из них девочек – 6,4 тыс., мальчиков – 6,9 тыс. (рисунок 1).

В 2018 г. на воспитание в семьи под опеку и попечительство был принят 1071 ребенок, усыновлено 784 детей, из них кыргызскими семьями – 765 детей и иностранными гражданами – 19 детей. В детских домах и школах-интернатах для детей-сирот в 2018 г. находилось 2 тыс. сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (рисунок 2).

В 2019 г. на воспитание в семьи под опеку и попечительство было принято 1055 детей, усыновлено 713 детей, из них кыргызскими семьями – 700 детей и иностранными гражданами – 13 детей. В детских домах и школах-интернатах для детей-сирот в 2019 г. находилось более 2 тыс. сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (рисунок 3) [7].

Статистика показывает, что количество усыновленных лиц в 2019 г. по сравнению с 2018 г. сократилось на 9 %.

Одной из форм прокурорского надзора в сфере установления усыновления является проведение проверок органами прокуратуры Кыргызской Республики. Так, органами прокуратуры республики за 2014–2018 гг. по исполнению законодательства в сфере несовершеннолетних проведено 6632 проверки, по результатам которых внесено 4922 представления об устранении нарушений законодательства, 1974 предписания, предостережено 693 лица, в защиту прав и интересов детей внесено 329 исковых заявлений, возбуждено 145 уголовных дел.

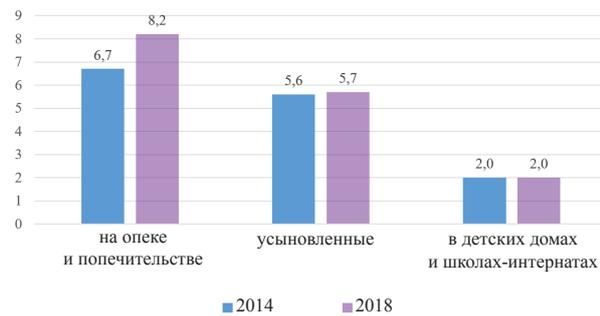


Рисунок 2 – Численность детей и подростков, оставшихся без попечения родителей и находящихся на воспитании в семьях и интернатных учреждениях (тыс. чел.)

По итогам рассмотрения актов прокурорского реагирования за допущенные нарушения законодательства привлечено к дисциплинарной ответственности 8108 должностных лиц.

Основными объектами проверок стали органы социального развития, Комиссии по делам детей, воспитательные и интернатные учреждения.

По закону усыновление ребенка в Кыргызской Республике возможно лишь в том случае, если родители ребенка лишены родительских прав либо же он имеет статус круглой сироты. Согласно данным Национального статистического Комитета Кыргызской Республики, основное количество усыновленных выпадает на возраст до 2 лет (рисунок 4) [8].

На наш взгляд, данная тенденция в некоторой степени увеличивает риски незаконного усыновления. Зачастую усыновители в процессе усыновления сталкиваются с различными проблемами, что подталкивает их к незаконному усыновлению ребенка. Основной своего рода платформой для процветания незаконного усыновления являются родильные дома. В родильных домах нередки случаи продажи детей и подделки документов. Так, за последние годы в Кыргызстане было возбуждено несколько уголовных дел, касающихся непосредственно торговли новорожденными детьми и подделки документов. В 2013 г. Генеральной прокуратурой совместно с Государственным комитетом национальной безопасности Кыргызской Республики в ходе проверки был обнаружен факт незаконной передачи воспитанников Чуйской школы-интерната иностранным гражданам. Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного статьей 304 (злоупотребление должностным положением) Уголовного кодекса Кыргызской Республики. Приговором Аламундунского районного суда Чуйской области от 16 мая 2018 г. в результате рассмотрения уголовного дела по фак-



Рисунок 3 – Численность детей и подростков, оставшихся без попечения родителей и находящихся на воспитании в семьях и интернатных учреждениях 2019 году (тыс. чел.)

ту торговли людьми виновные лица были приговорены к 8 годам лишения свободы [9].

Необходимо отметить, что законодательство в сфере обеспечения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, подвергается тщательному реформированию. Так, если в Кодексе о детях Кыргызской Республики территориальные подразделения уполномоченных органов по защите детей были наделены полномочиями по рассмотрению отдельных категорий дел, касающихся определения дальнейшей судьбы ребенка (оставление в семье, передача в приемную семью, помещение в открытое или закрытое учреждение), то с принятием нового Кодекса о детях Кыргызской Республики многие функции административных органов, касающиеся непосредственно усыновления и передачи детей на воспитание в семью, были переданы судам общей юрисдикции.

Таким образом, процесс усыновления детей, оставшихся без попечения родителей, имеет огромную социальную значимость для любого общества. Процессу усыновления присущи свои особенности и предъявляется ряд требований, которые необходимо соблюдать при его осуществлении, для обеспечения законности, а также соблюдения прав и свобод несовершеннолетних лиц. Именно поэтому процесс усыновления требует тщательного надзора со стороны органов прокуратуры.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики “О местной государственной администрации” от 14 июля 2011 года № 96 (в редакции Закона от 8 июля 2019 года № 83). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203101> (дата обращения: 01.08.2020).
2. Закон Кыргызской Республике “О прокуратуре Кыргызской Республики” от 17 июля 2009 года № 224 (в редакции Закона от 5 марта 2016 года

(количество усыновленных / удочеренных детей)
■ в возрасте 0–2 года ■ другого возраста

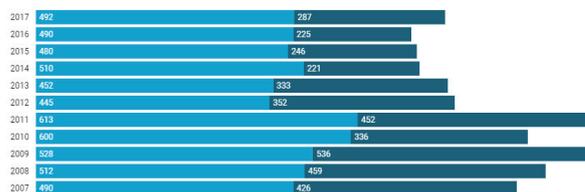


Рисунок 4 – Количество усыновленных детей в возрасте до 2 лет

№ 19). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202597> (дата обращения: 01.08.2020).

3. Кодекс Кыргызской Республики о детях от 10 июля 2012 года № 100 (в редакции Закона от 24 апреля 2019 года № 56). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203700?cl=ru-ru#%D1%8018> (дата обращения: 05.07.2020).
4. Положение о порядке формирования и пользования государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей от 2 марта 2010 года № 125 (в редакции Закона от 21 ноября 2019 года № 620). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94973> (дата обращения: 06.09.2020).
5. Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 14 (в редакции Закона от 11 апреля 2020 года № 39). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111521> (дата обращения: 05.07.2020).
6. Данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики. URL: <http://www.stat.kg/ru/news/den-zashity-detej-cifry-i-fakty-2019/> (дата обращения: 17.06.2020).
7. Данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики. URL: <http://www.stat.kg/ru/news/den-zashity-detej-cifry-i-fakty-nachalo-2020-goda-v-respublike-prozhivalo-25-mln-detej/> (дата обращения: 01.10.2020).
8. Данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики. URL: http://www.stat.kg/ru/monee-info/?fbclid=IwAR0Q3qAbFNMRTecx8OgdSvj9tzjWp9dzjAtIhX9tAC_rn7JLY4wUITZ9MOU/ (дата обращения: 01.10.2020).
9. Судебные акты судов Кыргызской Республики. URL: <http://act.sot.kg/act/download/140133.pdf/> (дата обращения: 01.10.2020).