

*Чыныбаева Н.Ж.-преподаватель
кафедры уголовного права
КГЮА
УДК 347.963:[341.96:347.633]*

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ, УСЫНОВЛЕННЫХ ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ

***Аннотация:** В статье рассмотрены проблемы осуществления прокурорского надзора в сфере международного усыновления/удочерения. Исследовано отечественное законодательство с целью выявления степени защищенности прав и законных интересов детей.*

***Аннотация:** Макалада эл аралык бала асыран алуу чөйрөсүндө прокурордук көзөмөлдү жүргүзүүдөгү көйгөйлөр каралган. Балдардын укуктарынын жана мыйзамдык кызыкчылыктарынын корголгон деңгээлин ачып көрсөтүү максатында ата-мекендик мыйзамдар изилденген.*

***Annotation:** The problems of the prosecutor's supervision in the sphere of international adoption / adoption. Investigated the domestic legislation in order to identify security Stepney legitimate rights and interests of children.*

***Ключевые слова:** Прокурорский надзор, международное усыновление/удочерение, органы опеки и попечительства, консульские органы.*

***Негизги сөздөр:** Прокурордук көзөмөл, эл аралык бала асыран алуу, камкордук жана көзөмөлдөө органдары, консулдук органдар.*

***Keywords:** Public prosecutor's supervision, international adoption / adoption, guardianship authorities, consular authorities.*

Институт международного усыновления в нашей стране имеет достаточно продолжительную историю. Предусматривающие его нормы содержатся уже в Основах законодательства Союза ССР и Союзных республик о браке и семье от 27 июня 1968 г. Основ усыновление советского ребенка иностранными гражданами вне пределов страны могло быть произведено в консульском учреждении СССР с разрешения уполномоченного на то органа союзной республики. Международное усыновление на территории, в том числе, детей, являвшихся иностранными гражданами, производилось по советскому законодательству[1].

Несмотря на наличие юридических условий, иностранное усыновление в те времена не имело распространения, и тем более столь широкого, какое начало приобретать с принятием нашей страной Декларации ООН о социальных и правовых принципах защиты и благополучия усыновленных или взятых на воспитание детей ", а затем, в 1989 г. Конвенции ООН о правах

ребенка[2]. Официально считается, что первый кыргызский ребенок был принят в семью иностранцев - граждан США - в 1991 г.

Стремительное включение Кыргызстана в международно-правовые отношения в области усыновления сразу же выявило недостатки отечественного законодательства, в том числе, в части отсутствия норм, обеспечивающих приоритет нашими усыновления над зарубежным, а также норм, предупреждающих ущемления прав и законных интересов детей. Во избежание возможных злоупотреблений с 23 июня 2003 года вступивших законную силу Семейного кодекса КР усыновление иностранными гражданами детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было ограничено только исключительными случаями[3].

Сегодня действующее законодательство устанавливает, что усыновление, т.е. возникновение между взрослым и ребенком правоотношений родственников по происхождению, является предпочтительной формой особой защиты и помощи, предоставляемой государством детям, лишенным своего семейного окружения. Усыновление в другой стране актуализируется, если в Кыргызстане несовершеннолетний не может быть помещен в семью, способную и желающую обеспечить его воспитание или усыновление, и если обеспечение какого-либо подходящего ухода является невозможным.

Иностранное усыновление допускается в отношении несовершеннолетних, не обретших дееспособность в силу возраста или прохождения специальных правовых процедур (эмансипация), родители которых: умерли; неизвестны, судом признаны безвестно отсутствующими или объявлены умершими; признаны судом недееспособными; лишены судом родительских прав; дали в установленном порядке согласие на усыновление. Обустройство детей, оставшихся без попечения родителей, является одной из основных функций органов опеки и попечительства.

Отношения усыновления возникают с момента выявления детей, подлежащих таковому. Орган опеки и попечительства, взаимодействуя с работниками жилищных органов, органов ЗАГСа, суда, иными должностными лицами, которые по роду своей профессиональной деятельности связаны с работой с несовершеннолетними и располагают сведениями об их положении, обязан прилагать все усилия к выявлению детей, лишенных родителей или их должного внимания. Получив из тех или иных источников информацию об утере ребенком родительской заботы и воспитания, в целях ее проверки орган опеки в трехдневный срок проводит обследование условий его жизни. Если сведения подтверждаются, то орган опеки регистрирует их в установленном порядке, после чего в течение месяца обеспечивает устройство ребенка в приемную семью, и в случае неудачи - направляет имеющуюся информацию для учета в региональном банке данных. И уже на этом этапе складываются условия для множественных нарушений законодательства, влекущих ослабление защиты прав и интересов детей.

Вопреки правовым принципам, международное усыновление давно превратилось в доходное предпринимательство, агентами которого, в числе многих, являются работники органов опеки и попечительства. Иностранцы готовы платить и платят от 5 до 80 тысяч долларов за каждого усыновленного ребенка, и эти деньги с легкостью оседают в карманах чиновничества. Необходимо лишь формально отнестись к обязанности устройства одинокого ребенка на воспитание в кыргызскую семью, повременить, а затем и вовсе забыть о необходимости передачи сведений в банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей.

Когда проводилась прокурорская проверка деятельности органов опеки и муниципальных органов образования в сфере усыновления, которая показала, что за рамками интегрированного учета оставались около 80 % о сиротевших и лишенных родительской заботы детей. Как оказалось, в основном банк пополняли сведения о детях-инвалидах, детях, страдающих тяжелыми заболеваниями или обладающих увечьем, иными словами, о детях, «непривлекательных» для продажи иностранным усыновителям. С того времени ситуация так и не улучшилась[4].

Неучтенность детей означает, что информацией о них не обеспечены российские кандидаты в усыновители. В то же время, иностранные граждане недостатка в ней не знают. Сведения о детях в объеме, «нарушающем» законодательство о личной тайне, распространяются на зарубежных сайтах Интернета, в приватном порядке предоставляются иностранным организациям, представляющим интересы усыновителей. Вопреки установленному порядку иностранцы получают возможность встретиться с ребенком еще до того, как его данные будут зафиксированы в информационной базе. Достаточную распространенность имеет практика усыновления под видом выезда детей-сирот на отдых за рубеж по приглашению иностранных компаний. Таким образом, если в отношении усыновителей работа органов опеки и попечительства часто сводится к подбору детей только тем гражданам, которые сами обратились с такой просьбой, то в случае с иностранцами их деятельность приобретает должный инициативный и творческий характер.

Конечно же, при таком положении необходимы меры, обеспечивающие выполнение органами, компетентными в вопросах защиты прав и интересов одиноких и безнадзорных детей, возлагаемых на них задач. К числу таких мер относится контроль, который, как показывает наше исследование, в отношении органов опеки и попечительства очевидно недостаточен.

Закон устанавливает, что органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления [5], которые в этом качестве выполняют на территории КР надзор за деятельностью опекунов, попечителей и усыновителей, решают отдельные вопросы обучения и содержания детей-сирот и безнадзорных детей в образовательно-воспитательных учреждениях, осуществляют криминологическую профилактику среди несовершеннолетних и др. Наделяя органы опеки и попечительства обширными функциями и полномочиями, в том числе, и властными, законодатель

абсолютно устраняется от упорядочения их деятельности. Передавая сферу опеки и попечительства в исключительную компетенцию муниципалитетов, закон, фактически, подразумевает свободный, стихийный, неоднородный, а порой, неграмотный характер тех организации. Соответственно, гарантированный контроль остается лишь за правоохранительными органами.

Но и с правоохранительным контролем возникают значительные трудности, опять же обусловленные включенностью опеки и попечительства в муниципальную компетенцию. Действующие правовые нормы не обязывают муниципальные власти учреждать самостоятельные органы, осуществляющие опеку и попечительство[6]. Как правило, их функции возлагаются на уже действующие службы: органы образования, местные администрации и т.п. Нередки случаи распределения функций и полномочий в сфере опеки и попечительства среди нескольких органов. Многообразие форм организации работы в сфере опеки и попечительства создает сложности в осуществлении, в частности, прокурорского надзора над исполнением законов в сфере международного усыновления, над соблюдением прав детей, лишенных семейного окружения, делая нелегкой выработку единых форм и методов этой деятельности. По этой же причине проблематично установление, в том числе, в ходе проведения криминального дознания, должностных лиц, ответственных за нарушения прав детей, процедур и правил усыновления.

Судебный контроль на сегодняшний день также малоэффективен. Согласно положениям Семейного кодекса КР, любое усыновление на территории Кыргызстана производится судом. Органы опеки и попечительства являются обязательными участниками такого судебного разбирательства. При подготовке к рассмотрению дела об усыновлении ребенка иностранными гражданами судья обязывает их представить соответствующее заключение, подготовка, которою подразумевает производство органами опеки и попечительства ряда мероприятия: обследование условия жизни усыновителей (как правило, на основе документов, выданных уполномоченными органами государства их проживания/гражданства); получение согласия ребенка на усыновление и на возможные изменения его имени, отчества, фамилии и запись усыновителей в качестве его родителей; при необходимости получение согласия родителей, законных представителей ребенка; получение согласия на усыновление ребенка его опекуна (попечителя), приемных родителей или руководителя учреждения по месту нахождения ребенка; проверку факта наличия сведений об усыновляемом ребенке в государственном банке данных; установление факта невозможности передачи ребенка на воспитание в семью граждан Кыргызской Республики или на усыновление родственникам ребенка независимо от их гражданства или места жительства. Представленные органом опеки документы рассматриваются судом, как правило, на основе приоритета доверия к властным структурам. Сомнения в их подлинности и, следовательно, перепроверка достоверности отраженных в них сведений

возникают в исключительных случаях. Кроме того, действия по устройству ребенка на семейное воспитание и т.п. относятся к сфере усмотрения органов опеки и попечительства, поэтому оценка их полноты (как свидетельство невозможности такого устройства) носит субъективный и непредсказуемый характер, как со стороны этих органов, так и со стороны судьи.

Заметим также, что почти безграничная роль органов опеки и попечительства в процедурах усыновления сводит к минимуму так называемый горизонтальный контроль, т.е. контроль над их действиями со стороны одноуровневых органов иных ветвей власти, что является фактором высокой латентности правонарушений в этой сфере.

Описанная выше ситуация с сокрытием от легального учета и противозаконным распространением среди зарубежных кандидатов в усыновители сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, детально повторяется на уровне региональных органов информационного учета. В соответствии с действующими нормами региональный оператор формирует государственный банк данных о детях на основании сведений, поступивших из органов опеки, осуществляет учет этих детей и организует их устройство на воспитание в семьи граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на ее территории. Если в течение месяца с даты учета ребенок не был устроен на воспитание в семью, сведения о нем в 3-дневный срок направляются центральному оператору государственного банка. Хотя в отношении органов информационного учета детей оставшихся без попечения родителей, помимо прочего действует внутренний контроль системы исполнительной власти, благоприятные условия для утаивания и злоупотребления имеющейся информацией создаются текущими и официально признаваемыми трудностями в создании республиканского банка данных Министерством образования КР. Неразрешенность проблемы государственного учета приводит к ограничению но умолчанию действия очень перспективной нормы Семейного кодекса КР о допустимости иностранного усыновления только в отношении детей, числящихся в государственном банке не менее 6 месяцев, ее фактическому неприменению в деятельности государственных органов [7].

Судебные органы, помимо контрольной, также выполняют собственную правозащитную функцию. Рассмотрение дел об усыновлении производится в порядке особого производства, предназначенного для подтверждения наличия либо отсутствия юридических фактов в целях создания для заинтересованного лица условий осуществления им личных либо имущественных прав. При разрешении требования об усыновлении судья опрашивает участвующих в деле лиц (усыновителей, представителей органов опеки и попечительства, прокурора, ребенка, достигшего возраста четырнадцати лет, опекуна и др.), и выясняет вес значимые обстоятельства. Дополнительно могут быть привлечены родители ребенка, другие заинтересованные лица, в частности родственники ребенка, учреждение, в котором находится ребенок, и сам ребенок в возрасте от десяти до

четырнадцати лет. В процессе судопроизводства также внимательно исследуются все представленные участниками документы [8].

При изучении вопроса о допустимости усыновления судья обязан учитывать нравственные и иные личные качества усыновителя, состояние его здоровья, а также проживающих вместе с ним членов семьи, сложившиеся в семье взаимоотношения, отношения, возникшие между этими лицами и ребенком, а также материальные и жилищные условия жизни будущих усыновителей. Выносимое решение должно базироваться на уверенности судьи, что в результате усыновления будут обеспечены условия, необходимые для его полноценного физического и психического развития.

В отношении иностранных граждан судья существенно ограничен в средствах выяснения их личностных качеств и материального положения. Как правило, приходится руководствоваться заключением, выданным компетентным органом государства проживания/гражданства усыновителей, об условиях их жизни и возможности быть усыновителями, а также разрешением на въезд ребенка и его постоянное жительство в этом государстве. При этом не всегда возможной является проверка подлинности этих документов, что часто приводит к принятию решений, не отвечающих интересам ребенка".

Гражданско-процессуальный кодекс предусматривает обязательное участие прокурора в делах об усыновлении. 1-го роль определяется общим предназначением прокуратуры защищать права и интересы граждан и осуществлять надзор над исполнением законов. Задачей прокурора является проверка соответствия закону действий и решений всех участвующих в процессе лиц. Вместе с тем, закон упускает, в каких формах должна здесь проявляться деятельность прокурора. Ввиду отсутствия такой конкретизации, очевидно, что на защиту прав и интересов детей в ходе производства дел об усыновлении прокурор может привлекать все доступные средства надзора, как-то: внесение кассационного или надзорного представления, представления о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам на необоснованное или незаконное решение, определение суда; выступление с заявлениями и ходатайствами; выражение мнения по значимым вопросам; дача заключения и т.п. Однако на практике эти возможности реализуются прокурорами лишь при наличии отдельных сведений о совершающемся правонарушении, в большинстве же случаев их участие в рассмотрении дел об усыновлении носит формально-присутственный характер.

После установления усыновления ребенка иностранными гражданами основным субъектом ювенальной охраны становятся консульские органы. Консульские отношения, устанавливаемые согласно правилам и нормам между народным правом, главной своей целью имеют защиту и помощь в реализации на территории государства пребывания прав и интересов граждан представляемого государства. Исполняя правозащитную функцию, в силу положений международного и национального права консульские учреждения обретают особый статус в отношении усыновленных иностранными

гражданами детей, отличаемый обязанностью прилагать все усилия к тому, чтобы они в полном объеме пользовались всеми правами, представленными законодательством государства пребывания и международными договорами, а также чтобы не нарушались их права и интересы, защищаемые законодательством Кыргызской Республики.

Условием должного поведения консульского учреждения является постановка усыновленного ребенка на консульский учет, обязательство о которой иностранные граждане принимают еще на этапе их регистрации в качестве усыновителей операторами Государственного учреждения о детях, оставшихся без попечения родителей. Это обязательство должно быть выполнено в 3-месячный срок с даты въезда усыновленного ребенка в государство проживания, но отсутствие каких-либо гарантий его выполнения в виде санкций или принуждения усыновителей априори придает ему добровольный характер. В такой ситуации ежегодно направляемые консульствами в МИД Кыргызстана отчеты о гражданах, состоящих на консульском учете, по замыслу ориентированные на выявление полноты последнего, могут использоваться лишь в справочном назначении.

Обладая правом свободного доступа и сношения с гражданами Кыргызской Республики, правом представлять их интересы в органах государства пребывания, консулы не наделены обязанностью, не несут ответственности за выявление правонарушений, совершаемых в отношении детей, усыновленных иностранными гражданами и проживающими на территории консульского округа.

Обязательство по осуществлению контроля над условиями жизни и воспитанием усыновленных детей и представлению отчетов и информации о положении ребенка в приемной семье, а также по осуществлению контроля над постановкой усыновленного ребенка на учет в консульском учреждении принимают на себя иностранные организации по усыновлению, желающие открыть представительство на территории Кыргызской Республики. Неисполнение этого обязательства может стать основанием для отказа в аккредитации иностранной организации и прекращения деятельности ее нашего государственного представительства. Однако опять же установленный порядок не решает проблемы контроля над условиями жизни детей за рубежом, поскольку не распространяется на случаи независимого международного усыновления, т.е. самостоятельных действий иностранных граждан по усыновлению без обращения в аккредитованные организации. Доля таких усыновлений на сегодняшний день достигает 11 %. Особую тревогу вызывает отсутствие государственного контроля, основанного на нормах международного права, за соблюдением прав и законных интересов детей, усыновленных иностранными гражданами и проживающих за пределами КР. В результате права детей, являющихся гражданами Кыргызской Республики, продолжают нарушаться.

Подводя итоги, нужно отметить, что общественность в Кыргызстане уже дважды пережила коррупционные события, когда в нашей стране торговали детьми и дважды приостанавливали международное усыновление

и дети не могли обрести семью. Наша страна встала на путь коренных преобразований; забота о надлежащем воспитании всех детей, и особенно лишившихся родительского попечения, должна стать первоочередной как для государства, так и всего общества в целом. Исходя из вышеизложенного мы приходим к выводу, что в организации защиты прав детей, усыновленных иностранными гражданами, существует *множество проблем*. Для их разрешения целесообразно:

- нормативно конкретизировать формы участия и обязательства прокурора в судебном рассмотрении дел об усыновлении детей иностранными гражданами.

- на законодательном уровне включить вопросы усыновления детей, лишенных родительского попечения, иностранными гражданами в сферу государственной компетенции. Реализовать такую поправку возможно посредством создания органа государственной власти по вопросам международного усыновления. При этом, необходимо возложить на этот орган функции контроля и обмена информацией о зарубежной жизни усыновленных детей, что создаст предпосылки для исполнения требований Конвенции ООН о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления от 1994 года, подписанной Президентом КР, подготовка к ратификации которой проводится в настоящее время.

- возложить на консульские учреждения обязанность обследовать условия жизни детей, усыновленных иностранными гражданами и зарегистрированных на территории консульского округа. Законодательно предусмотреть необходимость правового урегулирования порядка исполнения этой обязанности. Параллельно следует принимать меры к развитию института прокурорского надзора над консульскими учреждениями.

СПИСОК СНОСОК:

[1] См. Интернет ресурс "Eurasia.net» [http:// russian. eurasianet.org /departments /insight/articles/ eav091009aru.shtml](http://russian.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091009aru.shtml). от 10 сентября 2009 г. 04:00;

[2] См. Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях (Принята Генеральной ассамблеей ООН 3 декабря 1986 г.) // Международные конвенции и декларации о правах -женщин и детей: Сборник универсальных и региональных международных документов /Сост.: *КорбутЛ.В., Полетиши СВ. М., 1998*

[3] См.: *Косова О.* Особенности международного усыновления // *Законность.* 2007. № 1.

[4] См. «*О нарушении законодательства об усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей*» // *Официальные документы в образовании.* 2001. №20. [www.balance.sampo.ru /ravnovesie/ 7.html](http://www.balance.sampo.ru/ravnovesie/7.html)

[5] См. Конвенция ООН о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. // СПС «КонсультапТПлюс».

[6] См.: Панкратов В. В. Проблемы защиты прав детей и пути их решения // Интернет-журнал «Прокурорский надзор», <http://nadzor.pk.ru/> analit;

[7] Закон Кыргызской Республики от 10 августа 2012 года № 166 «О ратификации Конвенции о защите детей и сотрудничестве в отношении международного усыновления, принятой в Гааге 29 мая 1993 года. Интернет ресурс «Параграф»;

[8] Конвенция ООН, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов, от 5 октября 1961 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 6; *Завражнов В.* Усыновление иностранцами детей - граждан // юстиция. 2001. № 7.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Кыргызской Республики с изменениями и дополнениями от 27 июня 2010 года.

2. Уголовный Кодекс Кыргызской Республики (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.11.2013г)

3. Кодекс Кыргызской Республики о детях от 10 июля 2012 года №100. Издательство "Академия". Бишкек 2012 г. С. 17;

4. Закон Кыргызской Республики "О прокуратуре КР" от 17 июля 2009 года N 224

5. Декларация прав и свобод человека и гражданина // Ведомости СНГ и ВС. 1991. № 52.

Ст. 1865;

6. Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях (Принята Генеральной ассамблеей ООН 3 декабря 1986 г.) // Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей: Сборник универсальных и региональных международных документов / Сост.: Корбут Л.В., Поленина С.В. М., 1998;

7. Конвенция ООН о правах ребенка // Сборник международных договоров. Вып. XLVI. 1993;

8. Консульские конвенции, заключенные Кыргызской Республики с иностранными государствами в 1994 - 2003 гг. М.; 2004;

9. Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) // Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей: Сборник универсальных и региональных международных документов / Сост.: Корбут Л.В., По-ленина С.В. М., 1998;

10. Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы (Приняты 14 декабря 1990 г. Резолюцией 45/113 Генеральной

Ассамблеи 0011) //СПС «КоисультатПлюс: Международные правовые акты»;

11. Агамов Г. Д. Надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера // Настольная книга прокурора. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2009;

Панкратов В. В. Проблемы защиты прав детей в и пути их решения // Интернет-журнал «Прокурорский надзор», <http://nadzor.pk.ru/> analit;

Чуричов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора.

М, 2006;

Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум. М.: Экзамен, 2005;

Интернет ресурс «*О нарушении* законодательства об усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Официаль-

ные документы в образовании. 2001. №20. [www. balance.sampo.ru /ravnovesie/7.html](http://www.balance.sampo.ru/ravnovesie/7.html)