



010000, Нұр-Сұлтан қаласы, Мәңгілік Ел даңғылы, 14  
тел.: 8 (7172) 71 28 68, факс: 8 (7172) 30 18 65  
www.prokuror.gov.kz

010000, город Нур-Султан, проспект Мәңгілік Ел, 14  
тел.: 8 (7172) 71 28 68, факс: 8 (7172) 30 18 65  
www.prokuror.gov.kz

15.09.2021 № 2-01-21-62615

Премьер-Министру  
Республики Казахстан  
Мамину А.У.

## ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

об устранении нарушений законности,  
причин и условий, им способствующих

Органами прокуратуры по поручению Главы государства изучены вопросы усыновления детей в контексте скрытой торговли несовершеннолетними.

Установлено несколько противоправных схем, повлекших массовые случаи незаконного усыновления, в т.ч. гражданами иностранных государств.

Нарушениям способствуют действия и бездействие должностных лиц, пробелы в законодательстве и несовершенство Республиканского банка данных детей-сирот (далее – РБД), детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц, желающих принять их на воспитание в свои семьи.

Наиболее распространена схема, когда в отношении детей устанавливается отцовство мужчины, состоящего в браке с другой женщиной, а биологическая мать отказывается от ребенка и передает его «отцу».

Согласно пункту 5 статьи 47 Кодекса «О браке (супружестве) и семье» (далее – Кодекс) отцовство лица, не состоящего в браке с матерью ребенка, устанавливается путем подачи в регистрирующий орган совместного заявления.

Это позволяет потенциальным усыновителям договориться с беременными женщинами, планирующими отказаться от ребенка, обходя тем самым требование о постановке на учет и прохождении сопутствующих усыновлению процедур.

При этом как показывает практика, во многих случаях указанные отцами лица фактически ими не являются.

К примеру, в 2020 году в г. Шымкент Речинская Е. (и ее сожитель Рахманалиев У.) за **400 тыс.** тенге вписала Ибрагимова В. отцом новорожденного ребенка, после чего отказалась от него нотариально (23 июня т.г. осуждены к 6 годам лишения свободы условно).

Незаконному усыновлению также способствует возможность внесения изменений в актовую запись о рождении ребенка, предусмотренная статьями 192 и 192-1 Кодекса (по совместному заявлению родителей об установлении отцовства).

Так, в 2015 году в Восточно-Казахстанской области Курмангалиева А. родила двоих детей, отчество которых было записано по имени ее отца.

В 2018 году после внесения изменений в актовые записи, отцом детей указан гражданин Турции Калкан Осман, состоявший на тот момент в браке с гражданкой Турции (совместных детей не имели).

Сразу после этого Калкан Осман выехал в Турцию, а в 2019 году туда же выехали Курмангалиева А. с детьми (местонахождение на сегодня неизвестно).

Всего с 2015 года судами Республики рассмотрено **784** гражданских дел этой категории, где лишь по некоторым из них подтверждено отцовство (имелись заключения или проводились молекулярно-генетические экспертизы).

Другая распространенная схема – усыновление на основании заявлений об отказе от детей (по сведениям Министерства юстиции с 2015 года нотариально удостоверено 1,4 тыс. таких действий), в том числе в пользу родственников.

Наличие родства в этих случаях судами устанавливалось со слов заявителей и свидетелей (в делах нет документов, подтверждающих родственные отношения).

Например, в **Алматинской области** решением суда от 29.06.2020 года удовлетворено заявление супругов «Ш.Ж.К.» и «С.Л.Б.» об удочерении «Е.С.».

Между тем, при опросе прокуратурой, усыновители пояснили, что в ноябре 2019 года «Е.М.Е.» (коллега одного из усыновителей) родила вне брака дочь и по их просьбе передала ребенка сразу же после рождения. При этом усыновители не являются родственниками биологической матери ребенка, в орган опеки не обращались и на учете (как потенциальные усыновители) не состояли.

Несмотря на несоблюдение процедуры усыновления, отсутствие родственных связей, орган опеки попросил суд удовлетворить заявление.

Другая часть заявлений об отказе от детей выписана в пользу третьих лиц, тогда как Кодекс с 2016 года не предусматривает адресное усыновление. Всего установлено **150 таких отказов**, на основании которых усыновлены дети.

Кроме того, при оформлении указанных отказов имеются действия, по которым нотариусами осуществлено удостоверение подписи в заявлениях об отказе от ребенка, хотя Законом «О нотариате» такая форма не предусмотрена.

Необходимо отметить, что на сегодня отсутствует четкая регламентация порядка действий органов опеки и лиц, в пользу которых мать (родители) отказывается от ребенка, до окончательного разрешения вопроса и вступления решения суда в законную силу.

В основном, усыновители, получив нотариально удостоверенное заявление от матери, сразу же забирают ребенка, иницируя усыновление только через некоторое время.

Так, в **Акмолинской области** «Ж.Н.А.» и «Ж.Т.Ф.» получили ребенка от «Е.А.О.» в ноябре 2018 года, а вопрос усыновления поднят лишь в 2020 году.

В некоторых случаях такой вопрос не поднимается вовсе.

В **Акмолинской, Алматинской, Атырауской, Восточно-Казахстанской и Западно-Казахстанской** областях за 2015-2020 годы нотариально удостоверено **85** подписей в заявлениях об отказе от детей, которые так и не усыновлены.

Незаконное устройство детей допускается в результате несовершенства РБД, где первый откликнувшийся потенциальный усыновитель (опекун, попечитель) имеет преимущество.

Это влечет несвоевременную постановку детей на учет, внесение неверных или неполных данных, ненадлежащее определение положения и другие действия, позволяющие обеспечить доступ к анкете ребенка в нужный момент.

К примеру, в **Северо-Казахстанской** области 15.02.2021 г. Алыкариной А. подано заявление в орган опеки о возможности быть опекуном Агафоновой М., которая на тот момент официально на учете РБД не состояла, хотя с 22.09.2020 года находилась в Доме ребенка (без постановки на учет).

19.02.2021 года Отделом образования г. Петропавловск выдано заключение об отсутствии возражений стать опекуном, 23.02.2021 года Агафонова М. была поставлена на первичный учет и 17.03.2021 года передана под опеку Алыкариной.

В результате, не всегда дается равная возможность всем кандидатам в усыновители (опекуны и попечители), желающим взять детей.

В **Мангистауской** области в нарушение требования пункта 5 статьи 117 Кодекса Мартынов С. поставлен на первичный учет в РБД 21.05.2021 года, хотя с 05.02.2019 года он находился в Центре оказания специальных социальных услуг №3 (родители лишены прав 13.02.2019 года).

Всего по стране выявлено **485** фактов несвоевременной постановки детей на учет в РБД и перевода на другие учеты, а также **493** факта неверного и неполного заполнения обязательных разделов и граф анкет детей и усыновителей.

Так, в Рудненской специальной школе-интернате №1 в анкетах **22** детей вложены отрицательные заключения о возможности усыновления от 2015 года.

Нарушения прав детей пресечены после вмешательства прокуратуры и по **15** детям приняты решения о возможности усыновления (по **7** ожидаются).

В соответствии с подпунктом 32-5 пункта 12 «Положения о Комитете по охране прав детей Министерства образования и науки» (утв. приказом Министра образования и науки от 07.06.2016 года №132-К, далее – Комитет) к функциям Комитета относится координация деятельности по формированию и использованию РБД.

Однако, в результате отсутствия нормативно-правового регулирования вопроса контроля за формированием РБД, местными исполнительными органами допускается несвоевременная регистрация детей и внесение о них сведений в РБД, повсеместно дублируются сведения о детях в разных разделах («Банк данных», «Устроенные дети», «Архив детей» и др.).

К примеру, за ненадлежащее и несвоевременное внесение данных 14 детей в РБД к административной ответственности судом привлечена (по постановлению прокуратуры г. Нур-Султан, статья 135 Кодекса об административных правонарушениях) специалист органа опеки и попечительства Управления образования столицы.

В целом, особенности РБД создают условия для различных манипуляций.

При этом система фиксирует только дату входа без указания точного времени, не записывает корректировки данных в архиве, не соответствует требованиям криптографической защиты информации, доступ к ней имеют посторонние лица.

Также на сегодня не выработана единая правоприменительная практика по статье 135 Кодекса об административных правонарушениях («Нарушение порядка и сроков представления в Республиканский банк данных детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц, желающих принять детей на воспитание в свои семьи, и разглашение сведений о детях-сиротах, детях, оставшихся без попечения родителей»).

В одних регионах данное правонарушение учитывается, как длящееся, а в других срок считается истекшим и поднимается лишь вопрос о дисциплинарной ответственности (подробнее в прилагаемой справке).

## **Некачественному учету способствует и ненадлежащая работа медицинских учреждений.**

Так, согласно пункту 3 статьи 117 Кодекса должностные лица медицинских организаций в течение трех рабочих дней со дня оставления новорожденного обязаны сообщить об этом в орган опеки.

Между тем на практике данная норма соблюдается не всегда.

К примеру, в г. Степногорск Акмолинской области на момент проверки прокуратуры в родильном доме **более 2 месяцев** находился новорожденный ребенок, о котором не было сообщено в органы опеки и попечительства.

В целом, анализом установлено несколько проблемных вопросов.

**Первый.** Ненадлежащий контроль за детьми, переданными под опеку и выехавшими на постоянное место жительства (далее – ПМЖ) за пределы страны.

Согласно Правилам осуществления функций государства по опеке и попечительству (постановление Правительства от 30.03.2012 года №382) орган, осуществляющий функции по опеке осуществляет контроль за деятельностью опекунов и попечителей, не реже одного раза в полугодие истребует от опекунов отчеты о состоянии здоровья подопечного и работе по его воспитанию.

Однако, прокурорами выявлено **более 400** детей, отчеты по которым не поступали и не контролировались, а часть (выехавшие на ПМЖ) необоснованно снята с контроля путем включения в раздел РБД «Архив детей», предназначенный для детей, достигших совершеннолетия, полной дееспособности, возвращенных родителям или умерших.

**Второй.** Отсутствие контроля за детьми, выезжающими за пределы страны.

Установлено **5** фактов, когда матери вывезли детей из страны и вернулись без них и **12**, когда дети безвозвратно выехали из страны с отцами-иностранцами.

Об этих фактах не было известно ни одному госоргану, соответственно не проводилась работа по установлению местонахождения и состояния детей.

Например, Абакаров И. (25.07.2016 г.р.) выехал в 2016 году из Туркестанской области в Российскую Федерацию вместе с родителями Абакаровым У. (гражданин Российской Федерации) и Жалмишевой З. (гражданка Казахстана).

21.05.2018 года Жалмишева З. вернулась в Казахстан без ребенка, на сегодня его местонахождение и состояние здоровья неизвестны.

По сведениям Комитета национальной безопасности несовершеннолетние лица пересекают Государственную границу с документами, подтверждающими личность, что и фиксируется в ЕИС «Беркут» (независимо от сопровождающего).

Следует отметить, что на сегодня законодательные ограничения (разрешение органов внутренних дел, нотариальное согласие второго родителя) предусмотрены лишь в случаях выезда детей с родителями на ПМЖ.

В остальных случаях правовых препятствий для вывоза детей за пределы страны, в том числе посторонними (Правила перевозки несовершеннолетних пассажиров железнодорожным транспортом и Правила перевозки несовершеннолетних детей воздушным транспортом, утверждены приказами Министра по инвестициям и развитию от 30 апреля 2015 года №545 и от 30 апреля 2015 года №540), не имеется.

Таким образом, анализ показал, что в результате правовых пробелов и организационных недостатков допускаются массовые нарушения при устройстве детей, в том числе коммерциализация этой сферы.

В целях устранения выявленных нарушений, в адрес уполномоченных органов на местах внесено **59** актов надзора, к различным видам ответственности привлечено **75** должностных лиц, начато **18** досудебных расследований по статье 135 Уголовного кодекса («Торговля несовершеннолетними»).

С учетом изложенного, руководствуясь статьей 83 Конституции и статьей 27 Закона «О прокуратуре»,

**ПРЕДЛАГАЮ:**

1. Рассмотреть настоящее представление с принятием комплекса мер по устранению и недопущению впредь выявленных нарушений законности (в том числе указанных в прилагаемых справках), а также причин и условий, способствовавших им.

1.1. По работе РБД:

- проанализировать эффективность разделения учетов в РБД (первичный, региональный, централизованный), изучив целесообразность их объединения;

- детально пересмотреть порядок работы и максимально автоматизировать РБД, исключив возможности для различных манипуляций (возможность временного ограничения доступа к анкетам детей или графикам их посещения без фиксации данных действий в памяти);

- обеспечить проведение Комитетом качественного и систематического контроля за формированием и использованием РБД;

1.2. Регламентировать порядок действий органов опеки и попечительства, лиц, в пользу которых мать (родители) отказывается от ребенка, до окончательного разрешения вопроса и вступления решения суда в законную силу, а также местонахождения детей в этот период;

1.3. С участием Комитета национальной безопасности проработать изменения в законодательство в части определения порядка пересечения Государственной границы несовершеннолетними детьми-гражданами Республики Казахстан и иностранцами, проведения периодического контроля и выявления детей, не вернувшихся в Казахстан;

1.4. Совместно с Верховным Судом выработать правоприменительную практику по статье 135 Кодекса об административных правонарушениях;

1.5. Пересмотреть действующий порядок признания отцовства для иностранцев (не состоящих в браке с матерью ребенка); мужчин, состоящих в браке с другой женщиной; в отношении детей, отцами которых был указан другой мужчина либо отец не был указан более 3 месяцев (путем предоставления в регистрирующий орган заключений молекулярно-генетических экспертиз либо рассмотрения вопроса в суде);

1.6. Урегулировать вопросы вывоза на постоянное место жительства за пределы Казахстана детей, находящихся под опекой и попечительством, а также последующего контроля за их жизнью и здоровьем (по аналогии с контролем за детьми, усыновленными иностранцами);

1.7. Проработать вопрос о законодательном закреплении обязанности родильных домов, домов ребенка, центров адаптации несовершеннолетних информировать прокурора об оставлении новорожденных, поступлении и доставлении детей-сирот и оставшихся без попечения родителей (по аналогии со

статьей 82 Кодекса), предусмотрев административную ответственность за несообщение о таких фактах;

1.8. В рамках пункта 8.5 Плана мероприятий Правительства по профилактике, предотвращению и борьбе с преступлениями, связанными с торговлей людьми, на 2021-2023 годы дополнительно:

- с участием заинтересованных органов проанализировать законодательство с целью изменения порядка признания отцовства для иностранцев (не состоящих в браке с матерью ребенка), мужчин, состоящих в браке с другой женщиной, в отношении детей, отцами которых был указан другой мужчина либо отец не был указан более 3 месяцев (предоставление в регистрирующий орган заключений молекулярно-генетических экспертиз либо рассмотрение вопроса в суде);

- по аналогии с контролем за казахстанскими детьми, усыновленными иностранцами, урегулировать вопросы вывоза детей, находящихся под опекой и попечительством, на постоянное место жительства за пределы Казахстана и последующего контроля за их жизнью и здоровьем.

2. Представление подлежит рассмотрению в течение 30 календарных дней.

3. О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщить в Генеральную прокуратуру в течение трех рабочих дней со дня его рассмотрения.

Приложение: справка на 27 листах

**Генеральный Прокурор  
Республики Казахстан**

**Г. Нурдаулетов**