

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО УСЫНОВЛЕНИЯ МЕЖДУ РОССИЕЙ И США

Новикова И.И.

*ФГАОУ ВПО Казанский (Приволжский) федеральный университет,
420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18.*

e-mail: innessa-2007@yandex.ru

поступила в редакцию 15 сентября 2013 года

Аннотация

В данной статье анализируются основные проблемы международного усыновления между Россией и США. Хотя сейчас действует закон Димы Яковлева, отменяющий действие международного соглашения между Россией и США в области усыновления детей, проблемы в данной отрасли далеко не решены. Напротив, введение этого закона весьма осложнило решение этих проблем. Анализ сложившейся ситуации, а также выявление сложных моментов и предложение некоторых способов их разрешения – именно этому посвящена данная статья.

Ключевые слова: *международное усыновление, Закон Димы Яковлева, Соглашение между Россией и США, денонсация, детское ранчо, усыновление российских детей.*

Введение. В настоящее время особое значение приобрел институт международного усыновления. Актуальность проблемы международного усыновления между данными странами заключается в том, что за 2012 год подход Российской Федерации к сотрудничеству с США в данной сфере сильно изменился. Хотелось бы привести динамику развития взаимоотношений между странами за последние годы, кардинально изменившие усыновление как институт.

Итак, в апреле 2010 г., после «возвращения» Артема Савельева, создание двустороннего соглашения было признано необходимостью, и 30 апреля начались переговоры. В результате этих переговоров в 13 июля 2011 г. документ был подписан в г. Вашингтон. В 2012 году, 28 июля этот договор был ратифицирован РФ, и 1 ноября вступил в силу [1].

Как и в любом правовом документе, в нем есть и положительные, и отрицательные стороны.

Среди положительных можно выделить такие аспекты Соглашения [1], как: запрет независимого усыновления; разграничение сфер действия национального законодательства сторон; закрепление основных этапов процедуры усыновления; решение вопроса гражданства, путем установления двойного гражданства усыновленных детей; обратная сила ряда норм, в частности относительно контроля за детьми, уже усыновленными в США; декларирование возможности возвращения детей в страну происхождения.

К отрицательным можно отнести следующие моменты: общий характер требований к уполномоченным организациям; недостаточно определен статус двойного гражданства усыновленных детей; процедура отмены усыновления и передачи ребенка в другую семью не прописана в данном Соглашении; обратная сила закона не распространяется на возвращение детей в страну происхождения; только декларировано положение, что усыновление возможно только если ребенок может быть не устроен в семью в своей стране

Как было подчеркнуто выше, данное соглашение вступило в силу с 1 ноября 2012 г. Однако уже 3.11.2012 представителями России было сделано первое заявление о несоблюдении американской стороной своих обязательств по предоставлению информации о месте нахождения ребенка – Максима Бабаева. Но, не смотря на это, никаких предложений насчет денонсации данного соглашения не было.

Следующий этап в развитии отношений между Россией и Францией начался с события, далекого от усыновления российских детей американскими гражданами. Сенат США принял Акт Магнитского, содержащий ряд экономических и визовых санкций в отношении

некоторых граждан России, которые по мнению США нарушают права человека. Непосредственно после этого в РФ был создан Закон, получивший имя Димы Яковлева – уже 10 декабря лидеры фракций Государственной Думы и её спикером был внесен проект данного закона. С 1 января 2013 года данный закон вступил в силу [2]. Не смотря на это, его принятие и действие, а также открывшиеся перспективы, вызывают целый ряд вопросов, которым и будет посвящена моя статья.

Основная часть. Первый проект закона [2], в дальнейшем получившего имя Димы Яковлева, не содержал той самой 4 статьи, которая запретила усыновление американскими гражданами и объявила о прекращении действия Соглашения между Россией и США в области международного усыновления. Предложение о денонсации данного договора было внесено представителями партий ЛДПР и Единая Россия в качестве поправок к законопроекту. В связи с этим вытекает вопрос о правомерности подобных поправок – согласно ФЗ о международных договорах (ст.36) [3] предложение о прекращении действия международного договора должно выдвигать Министерство иностранных дел и в некоторых случаях Президент. Депутаты Государственной Думы могут выходить с предложением о прекращении действия международного договора, но в особом порядке и не путем принятия поправок во втором чтении к другому закону. Следовательно, можно поставить вопрос о правомерности подобных действий Думы.

Разумеется, Закон Димы Яковлева [2] не был принят на пустом месте. Причины его принятия, на мой взгляд, можно разделить на две группы. Во-первых, это политическая причина – принятие в США Акта Магнитского. Более того, сами депутаты Государственной Думы признаются, что если бы не был принят американский закон, то и Закона Димы Яковлева тоже не было бы. И, во-вторых – иные причины, среди них можно выделить социальные, экономические, морально-этические и демографические.

Закон Димы Яковлева [2] изначально позиционировался как ответ на Акт Магнитского. Однако правовая природа такой привязки российского закона к иностранному достаточно спорна. Признать Закон Димы Яковлева в том виде, в котором его подписал президент и в котором он вступил в силу, реторсией невозможно, так как реторсия - это принудительные меры в ответ на недружественный акт, направленные на ущемление прав, не охраняемых международным правом. К таким мерам относится, в том числе, ответное ограничение прав граждан государств, на территории которых граждане применяющего меры государства ущемлены в правах. Иными словами, первоначальный проект закона можно было бы считать реторсией к Акту Магнитского, но с поправками, внесенными во втором чтении, это не представляется возможным.

Что касается иных причин принятия Акта Магнитского, то согласно официальной статистике общее число детей, усыновленных в США, достигает 60 тысяч. За 2011 год гражданами США было усыновлено 956 детей, в 2012 г. – 748. 19 детей в США погибли по вине родителей, причем излишние мягкие приговоры, вынесенные американскими судами, заставляют задуматься о цене детской жизни.

Итак, Статья 4 Закона Димы Яковлева [2], во-первых, запрещает усыновление американскими гражданами российских детей и осуществление на территории Российской Федерации деятельности органов и организаций в целях подбора и передачи детей на усыновление (удочерение) гражданам США, и, во-вторых, объявляет о прекращении действия Соглашения о сотрудничестве в области усыновления.

Таким образом, Россия объявила о денонсации данного Соглашения. Денонсация – это отказ государства от договора с предварительным предупреждением других участников, когда такой отказ, его порядок и условия прямо предусмотрены договором [4]. Согласно ст. 17, п.5 Соглашения между Россией и США, «Соглашение действует до истечения одного года с даты, когда одна из Сторон по дипломатическим каналам уведомит другую Сторону о своем намерении прекратить действие настоящего Соглашения». Однако все дела об усыновлении, по которым не было вынесено решения до 1 января 2013 года, уже не вступят в свою силу. Покинуть Россию смогут только дети, усыновление которых уже имеет

подтверждающее этот факт судебное решение. Таким образом, имеет место коллизия норм внутригосударственного и международного права. Несмотря на положение Конституции РФ, (ч.4 ст. 15) о применении правил международного договора в случае их противоречия законам Российской Федерации, Закон Димы Яковлева вступил в силу и действует на территории нашего государства с 1 января 2013 г [2].

Таким образом, можно предположить, что имело место аннулирование международного договора, то есть односторонний отказ государства от договора.

Вступление в силу данного Закона, разумеется, не разрешило все проблемы в области международного усыновления между данными странами. Так, если не считать 40 детей, решение об усыновлении которых уже принято и которые смогут покинуть РФ, невыясненной до конца остается судьба тех сирот, чьи несостоявшиеся приемные родители подали жалобу в ЕСПЧ. Заседание Европейского суда назначено на октябрь, хотя неизвестно, каким будет его решение и изменит ли оно отношение России к данному вопросу. К тому же следует учесть, что некоторые из тех детей, которые едва не уехали в США, уже нашли своих российских усыновителей. Так, по словам вице-премьера Ольги Голодец, «На сегодняшний день из этой категории детей 98 ребят уже находятся в процедуре (оформления документов)». Правда, Павел Астахов называет иные цифры, по его словам, из 254 детей 116 уже усыновлены. В связи с этим возникает вопрос: будет ли решение ЕСПЧ своевременным для того, чтобы (если суд примет сторону американских усыновителей) соединить детей и их приемных родителей? Но это только один из вопросов, связанных с принятием Закона Димы Яковлева.

Не разрешена проблема детских ранчо. Учреждение под названием «Runch for kids», штат Монтана, представляет собой весьма своеобразную структуру. Дети, попадающие туда, были усыновлены американскими родителями из других стран, в том числе из России. По какой-то причине американцы не справились с воспитанием детей и поместили их в это Ранчо, не имеющее ни лицензии на работу с детьми, ни соответствующего законного статуса. Павла Астахова на территории Ранчо так и не пустили, а этим летом стало известно ещё более шокирующая информация: хозяйка поместья, в котором располагалось детское ранчо, продала его. На 26 июня было назначено заседание по вопросам будущего этого ранчо, на котором должны были быть устранены все спорные моменты. Однако 22 июня России стало известно о том, что Ранчо перестало существовать. Самое ужасное, что судьба детей, находившихся там, была неизвестной.

Однако в тоже время сайт этого ранчо продолжает действовать, и на нем нет никаких указаний на то, что ранчо «переехало» или закрыто. Судя по выложенной там информации, детское ранчо – это специальное учреждение, созданное для того, чтобы помочь российским детям привыкнуть к жизни в Америке, а их приемным родителям – найти с ними общий язык. Также это ранчо способствует вторичному усыновлению российских детей. При этом на сайте выложены весьма приятные фотографии: как дети играют, катаются на лошадях и плавают на надувных матрасах. И это настолько не соответствует тому, что нам известно о Детском ранчо, что возникает вопрос: что же это за учреждение? К сожалению, России известно слишком мало информации, неясно даже, сколько именно детей там находиться и из каких стран. А сейчас и вовсе неизвестно, где находятся дети.

Но все же детские ранчо представляют собой неразрешенный вопрос. По мнению Павла Астахова, это не единственное подобное учреждение в Америке. И, на мой взгляд, это первый сигнал к тому, чтобы уделить Детским ранчо и тем, кто оказался там, пристальное внимание.

Также важную роль в настоящее время играет и будет играть вторичное усыновление, в котором не определены возможности России. А с аннулированием Соглашения Российская Федерация лишается правовой основы для вмешательства в процедуру вторичного усыновления. Также остается спорной возможность контроля над детьми, уже усыновленными в США. Эта процедура была обозначена в денонсированном – или аннулированном – Соглашении [1], там же была зафиксирована роль Российской Федерации

при вторичном усыновлении и возможность возвращения детей в страну происхождения. Однако после принятия Закона Димы Яковлева Россия лишила себя этого рычага контроля за жизнью детей. По заявлению Сергея Дмитриевича Лаврова, РФ и США вернутся к механизмам двухсторонней консульской конвенции 1964 г, уже зарекомендовавшим себя в качестве крайне неэффективных. Особенно четко эта проблема проявилась в ситуации со смертью Максима Кузьмина 21 января 2013г., о которой стало известно только 13 февраля 2013 г.

Заключение. Для того, чтобы судьба других детей, уже живущих в США, не была трагична, на мой взгляд, необходимо составить новое Соглашение, посвященное регулированию отношений в области контроля за жизнью уже усыновленных детей. В этом документе необходимо, во-первых, закрепить конкретную процедуру контроля, порядок обращения российских представителей (будь то детский омбудсмен или представители МИДа) в США, причем не только на федеральном уровне, но и в конкретный штат, так как усыновление относится к ведению штатов [5], и, во-вторых, процедуру сообщения органов штатов в РФ через федеральный центр США информации об изменении места жительства или условий жизни ребенка. Следует также прописать возможность возвращения детей в Россию, но не так декларативно, как это было сделано в уже недействующем Соглашении, то есть обозначить условия, при котором может быть принято такое решение, а также орган, который уполномочен на его принятие. Необходимо определить процедуру вторичного усыновления и участия РФ в нем.

Также следует разрешить проблему детских ранчо, возможно, по этому поводу следует составить дополнительное соглашение между Россией и США, в котором будут уточнены возможность пребывания детей в таких специализированных учреждениях, срок пребывания детей в детских ранчо, порядок контроля со стороны России за содержанием детей в подобных учреждениях и условия, при которых приемные родители-граждане США имеют право направить ребенка в Детское ранчо

Подводя итог, необходимо отметить, что Закон Димы Яковлева имеет спорную правовую основу, неоднозначное содержание и неясные перспективы дальнейшего развития. Проблемы в области международного усыновления не разрешились его принятием, а в определенной степени обострились. В первую очередь это касается проблем контроля над детьми, так как теперь нет правовой основы для осуществления мониторинга их жизни. Также был введен прецедент запрещения усыновления в конкретную страну, который может в дальнейшем использоваться в отношении других стран, например, в отношении Франции и Англии. И особенно важным становится вопрос о том, как в дальнейшем будут развиваться отношения с США. Если со стороны России «символом» произошедших изменений стал Дима Яковлев, то со стороны американцев, которым так и не удалось стать приемными родителями для российских детей, своеобразным символом стала девочка Дарья, сирота с синдромом Дауна из детского дома в Нижнем Новгороде.

3 мая Дарье должно было исполниться 3 года, однако в апреле 2013 года девочка умерла от заболевания сердца, которое не было диагностировано при жизни. Хинди Берроуз, многолетняя мать, которая к 1 января 2013 года уже подала документы на усыновление Дарьи, и другие американские усыновители, сейчас готовящиеся к заседанию Европейского суда, уверены, что, если бы не закон Димы Яковлева, Дарья могла бы остаться в живых. «Один ребенок уже умер. Другие остались без надежды на будущее. Это полнейшее варварство», – говорит руководитель общественной организации «Право ребенка» Борис Альтшулер.

Таким образом, отношения между Россией и США в области международного усыновления продолжают накаляться. Да, вектор сотрудничества в данном вопросе изменился, однако основные проблемы стали ещё более актуальными. И, как ни тривиально это звучит, во многом их разрешение зависит от внутренней политики России, от того, как проблема сиротства будет решаться внутри самой страны.

Благодарность. Хочется сказать слова искренней благодарности моему научному руководителю, д.ю.н., профессору Абдуллину А.И. за помощь при подготовке публикации.

Список литературы

- 1) «Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей» (Заключено в г. Вашингтоне 13.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 19.11.2012. №47. Ст.6416.
- 2) Федеральный закон от 28.12.2012 №272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. №53 (ч. 1), Ст.7597.
- 3) Федеральный закон от 15.07.1995 №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 01.12.2007) // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995 №29, Ст.2757.
- 4) Игнатенко Г.В., Тиунов О.И. Международное право. М.: Издательство Норма. 2005. 624 с.
- 5) Власова М.В. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. М: ИД «Гросс-Медиа»: РОСБУХ. 2012. 391 с.