

УДК 341.215.4 (575.2) (04)

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ УСЫНОВЛЕНИЯ ДЕТЕЙ
ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (МЕЖДУНАРОДНОЕ УСЫНОВЛЕНИЕ)**

Ж. Ч. Тегизбекова

Проведен анализ законодательства Кыргызской Республики и даны предложения в сфере международного усыновления (удочерения) детей – граждан Кыргызской Республики, оставшихся без попечения родителей.

Ключевые слова: международное усыновление детей; права детей; семья; международно-правовые принципы и нормы; ответственность за исполнение международных обязательств.

Одним из базовых прав ребенка является право жить и воспитываться в семье. Данное право закреплено в основных международных документах по вопросам защиты прав и интересов детей, включая Конвенцию о правах ребенка 1989 года, а также в п. 2 ст. 59 Семейного кодекса Кыргызской Республики и в ст. 26 Кодекса Кыргызской Республики о детях [1–3].

Это право, без сомнения, распространяется и на детей, в силу различных причин лишившихся родительской опеки. Согласно Семейному кодексу, дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче на воспитание в семью. Лишь при отсутствии такой возможности они могут быть устроены в соответствующие детские учреждения. Усыновление (удочерение) является одной из основных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Вместе с тем, в последние годы все более широкое распространение получает усыновление иностранными гражданами детей другого государства (Россия, Казахстан, Белоруссия, Украина и др.). Возможность усыновления детей – граждан Кыргызской Республики иностранными гражданами закреплена в ст. 21 Конвенции о правах ребенка от 1989 года. Эта возможность направлена на обеспечение реализации права ребенка жить и воспитываться в семье и также закреплена на национальном уровне в ст. 129 Семейного кодекса Кыргызской Республики и в ст. 29 в Кодексе Кыргызской Республики о детях.

Условия содержания в детдомах и интернатных учреждениях нашей страны, как известно, оставляют желать лучшего (к примеру, недавний случай, ярко освещенный в СМИ: ситуация с детским приютом "Светлый путь").

Международное усыновление для таких детей нередко оказывается единственным шансом получить право на нормальную жизнь. Постоянное нахождение в таких институтах, как детский дом и школы-интернаты, крайне разрушительно для психического здоровья ребенка, поскольку в этих условиях отсутствуют необходимые условия для полноценного развития ребенка, что вызывает необратимые изменения в поведении и самоощущении детей.

Основные положения, касающиеся международного усыновления, закреплены в Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. Это, во-первых, признание его в качестве альтернативного способа ухода за детьми, лишенными семейного окружения, допустимого лишь тогда, когда "обеспечение какого-либо подходящего ухода в стране происхождения ребенка является невозможным". Во-вторых, отнесение решения вопроса об усыновлении к ведению компетентных органов государства. В-третьих, необходимость, чтобы при усыновлении в другой стране относительно ребенка применялись те же гарантии и нормы, которые используются при внутригосударственном усыновлении. И, наконец, в-четвертых, недопущение, чтобы устройство ребенка приводило

к получению неоправданных финансовых и иных выгод связанными с усыновлением лицами.

Эти принципы были в полной мере восприняты и закреплены в тексте специально посвященной вопросам международного усыновления Гаагской конвенции о защите детей и сотрудничестве [4] в отношении иностранного усыновления от 29 мая 1993 г. (Кыргызстан не участвует в данной Конвенции). В ней употребляется термин “иностранное усыновление”, в целом созвучный термину “международное усыновление”. Иностранное усыновление имеет место, “когда ребенок, постоянно проживающий в одном Договаривающемся государстве (“государство происхождения”), переехал, переезжает или должен переехать в другое Договаривающееся государство (“принимающее государство”) либо после его усыновления в государстве происхождения супругами или лицом, обычно проживающими в принимающем государстве, либо в целях такого усыновления в принимающем государстве или в государстве происхождения” (п. 1 ст. 2 Конвенции).

В Гаагской конвенции нашли более детализированную форму положения Конвенции ООН о правах ребенка относительно усыновления, а также закреплен ряд новых правил такого усыновления, например, относительно его признания и правовых последствий; об использовании личных сведений, собранных или переданных в соответствии с конвенцией, только для соответствующих целей и др. Особое значение имеют правила о соотношении норм конвенции с национальным законодательством стран-участниц и международными договорами, о применении конвенции государствами, имеющими две и более правовых систем на своих территориях.

Хотелось бы отметить, что на сегодняшний день устройство детей, оставшихся без попечения родителей, – это общенациональная проблема, решение которой требует консолидации сил и взаимодействия всех уровней исполнительной власти, законодательной власти, общественных институтов.

В настоящее время в течение нескольких лет 65 детей-сирот с особыми нуждами стоят на очереди для усыновления гражданами США, из них 36 детей нуждаются в проведении сложных операций (по словам депутата Жогорку Кенеша Ш. Айтматовой трое детей уже не дождалось необходимой операции). По словам У. Абдуллаевой, в Кыргызстане на межгосударственное усыновление, было передано 225 детей, в том числе 169 детей из домов ребенка (80 %). Количество брошенных или отказных детей в стране посто-

янно растет, большая часть из них инвалиды или дети, рожденные с пороками. Так, если в 1990 г. в Кыргызстане было всего 6 тыс. детей-инвалидов, то в 2007 г. их стало уже 19 тыс. и с каждым годом эти цифры растут. В связи с этим, мы должны разработать процедуру усыновления более детально, чтобы контролировать условия жизни детей на территории проживания усыновителей и после усыновления.

Однако, в связи с мораторием на процедуру международного усыновления, в течение нескольких лет, вопросы международного усыновления приходили в правовой тупик. Лишь 14 апреля 2011 г. на заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в трех чтениях был одобрен законопроект “О внесении изменений в Семейный кодекс Кыргызской Республики”¹, который предусматривал снятие запретов на международное усыновление. Так, согласно принятому законопроекту в Семейный Кодекс были внесены следующие изменения:

“В статье 64 проекта предлагается по совместной просьбе родителей до достижения ребенком возраста шестнадцати лет органу записи актов гражданского состояния производить перемену имени, отчества, присвоенной ребенку фамилии на фамилию другого родителя”, то есть без предварительного разрешения отдела по поддержке семьи и детей, как установлено в действующей редакции ст. 64. При отсутствии спора между родителями о перемене имени ребенку, дача разрешения отделом по поддержке семьи и детей не обязательна и является бюрократическим барьером к осуществлению своих прав родителями.

Данным законопроектом в ст. 130 Семейного кодекса КР предусматривается право Правительству Кыргызской Республики определять “Порядок передачи детей на усыновление гражданам Кыргызской Республики, постоянно проживающим за пределами Кыргызской Республики, иностранным гражданам, а также осуществление контроля за условиями жизни и воспитания детей в семьях усыновителей. Считаю целесообразным закрепить за Правительством определение порядка передачи детей на усыновление гражданам Кыргызской Республики, постоянно проживающим за пределами Кыргызской Республики, иностранным гражданам, так как регламентация порядка передачи детей упорядочит процедуру усыновления, установит четкие требования для

¹ Законопроект “о внесении изменений в Семейный кодекс Кыргызской Республики” // www.kenesh.kg

усыновителей и обязанности госорганов, установит контроль и ответственность государственных органов. Тем самым Правительство Кыргызской Республики возьмет на себя ответственность подготовки досудебной процедуры и контроль по международному усыновлению детей, что будет являться положительным моментом. Необходимо принять во внимание, что Правительством определяется и Порядок передачи детей на усыновление гражданам Кыргызской Республики, постоянно проживающим на территории Кыргызской Республики, согласно п. 2 ст. 130 Семейного кодекса Кыргызской Республики. Более того, вносимое изменение не повлечет изменений в других нормах закона. Так, усыновление на территории Кыргызской Республики иностранными гражданами ребенка, являющегося гражданином Кыргызской Республики, будет производиться в соответствии с нормами ст. 172 Семейного кодекса, то есть судами Кыргызской Республики.

В ст. 132 Семейного кодекса Кыргызской Республики предлагается определенное название указанных органов заменить на уполномоченные органы в сфере иностранных дел и в сфере защиты прав и интересов детей в связи с тем, что с изменениями структуры Правительства и перераспределением полномочий и функций, вопросы в области усыновления детей оказываются в компетенции органа с уже другим названием или передаются в другой госорган.

Также в ст. 172 Семейного кодекса в абзаце первом предлагается, кроме обязательного участия в судебном процессе родителей, обязательное участие и прокурора, так как суд при установлении усыновления должен убедиться лично в состоятельности кандидатов в усыновители быть родителями (физическое состояние, желание, мотивы усыновления и т.д.). Участие прокурора в процессе усыновления обосновано тем, что он процессуально участвует в лишении, ограничении, восстановлении родительских прав, отмене усыновления, и его участие будет целесообразным и обоснованным.

Принятие Семейного кодекса Кыргызской Республики (гл. 20) заложило основу современного правового регулирования усыновления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В соответствии с его положениями принят ряд поправок в нормативные акты по вопросам усыновления. Однако анализ правоприменительной практики действующего законодательства об усыновлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, позволил выявить негативные стороны правового регули-

рования процесса усыновления в Кыргызской Республике, что требует дальнейшего внесения изменений и дополнений в законодательные акты в целях их совершенствования.

1. В связи с вышесказанным, на наш взгляд, необходим нормативно-правовой документ, который будет предусматривать детальный порядок процедуры международного усыновления, при этом защищая и охраняя права усыновляемого ребенка – гражданина Кыргызской Республики. Предлагается внести изменения и дополнения в третью часть “Усыновление иностранными гражданами детей, являющихся гражданами Кыргызской Республики” Положения о правилах передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики, а также иностранным гражданам от 22 февраля 2006 года № 121 [5].

2. Далее было бы целесообразно принять “Правила ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей”. Так, Семейный кодекс Кыргызской Республики предусматривает создание государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, порядок формирования и пользования которого должно определяться Правительством Кыргызской Республики – п. 4 ст. 127.

Целями формирования и использования государственного банка данных о детях являлись бы: осуществление учета детей, оставшихся без попечения родителей; оказание содействия в устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики и иностранными гражданами; создание условий для реализации права граждан, желающих принять детей на воспитание в свои семьи, на получение полной и достоверной информации о детях, оставшихся без попечения родителей.

Создание такой системы базы данных упорядочит всю информацию о детях, оставшихся без попечения родителей на территории всего государства, что, в свою очередь, обеспечит контроль за процедурами усыновления.

3. Для своевременной регистрации и обеспечения дополнительных гарантий в сфере контроля за условиями жизни и воспитания усыновленных детей на территории проживания усыновителей должны быть разработаны “Правила постановки на консульский учет детей, являющихся гражданами Кыргызской Республики и переданных на усыновление иностранным гражданам”. Согласно данным Правилам, ребенок, усыновленный

иностранными гражданами, обязан встать на консульский учет, а консульское должностное лицо Кыргызской Республики, в свою очередь, обязано вести контроль за детьми, переданными на усыновление иностранным гражданам, и до достижения совершеннолетия посещать усыновителей с целью проверки соответствия условий проживания и воспитания ребенка.

Предлагаемые Правила должны быть разработаны в соответствии с п. 3 ст. 172 Семейного кодекса Кыргызской Республики, согласно которому порядок постановки на учет консульскими учреждениями Кыргызской Республики детей, являющихся гражданами Кыргызской Республики и усыновленных иностранными гражданами или лицами без гражданства, определяется Правительством Кыргызской Республики.

4. Анализ международных фактов жестокого обращения в отношении детей в семьях иностранных усыновителей позволяет сделать вывод, что в большинстве случаев главная проблема заключается в существовании каких-либо заболеваний у кандидатов в усыновители, что приводит к проблемам воспитания приемного ребенка. С целью защиты прав детей, предотвращения случаев передачи детей в семьи иностранных граждан, страдающих тяжелыми заболеваниями, необходим проект постановления Правительства об утверждении «Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку, попечительство или патронаж». Согласно такому Перечню кандидаты в усыновители должны будут представлять документы, подтверждающие отсутствие у них определенных видов болезней. Данный документ предусматривается п. 1 ст. 133 Семейного кодекса, где указывается перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью.

Международная практика показывает, что такой Перечень заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, был принят в законодательстве многих стран, например: Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь о медицинских противопоказаниях к усыновлению от 13 марта 2001 г. №14, Постановление Правительства Республики Казахстан от 24.06.1999 № 842, Постановление Правительства Российской Федерации от 1 мая 1996 г.

5. Особого внимания заслуживают вопросы процессуального характера, связанные с установлением усыновления иностранными гражданами детей, имеющих кыргызское гражданство.

В связи с этим возникает необходимость изучения норм зарубежного законодательства, регулирующего институт усыновления, проведения сравнительно-правового анализа, а также дополнения нашего законодательства соответствующими нормами в целях защиты прав и интересов усыновляемого ребенка – гражданина Кыргызской Республики.

Также, на наш взгляд, необходимо дополнение и к Гражданскому Процессуальному кодексу Кыргызской Республики [6]. Согласно ст. 172 Семейного кодекса, усыновление детей – граждан Кыргызской Республики иностранными гражданами в Кыргызской Республике производится судами по месту жительства ребенка с участием одного из усыновителей или доверенного лица и прокурора (в соответствии с принятым новым законопроектом участие прокурора по делам об усыновлении обязательно) в рамках особого производства. Однако сроки принятия, рассмотрения и вступления в силу решения суда производятся по общим положениям. Международная практика показывает, что во многих странах (Гватемала, Эфиопия, Корея) при рассмотрении вопросов по усыновлению сроки уменьшены, поскольку, чем быстрее разрешается вопрос усыновления, тем эффективнее работает данный институт и тем меньше остается детей без родительского попечения.

Изучив наше гражданско-процессуальное законодательство, мы предлагаем уменьшить сроки принятия искового заявления (ст. 134), сроки рассмотрения дела (п. 2 ст. 155) и принять поправку о том, чтобы решения суда по вопросам усыновления вступали в немедленную силу (п. 2 ст. 211).

Практика процессуального разрешения дел по усыновлению в России и Казахстане показывает, что многие дела по этому вопросу решаются в кратчайшие сроки и решения вступают в немедленную силу. Однако в силу различий, существующих в наших законодательствах, данная процедура сильно отличается. Гражданско-процессуальное законодательство России и Казахстана содержит отдельные нормы по вопросам усыновления (гл. 29 ГПК РФ, гл. 36-1 ГПК РК), которые отсутствуют в нашем законодательстве. Например, в исключительных обстоятельствах, вследствие которых замедление в исполнении решения об усыновлении может привести к невозможности самого исполнения, суд исходя из ст. 212 Гражданского Процессуального кодекса Российской Федерации вправе по просьбе усыновителей (усыновителя) обратиться к немедленному исполнению, когда требуется срочная госпитализация усыновленного для проведения курса

лечения и/или оперативного вмешательства и промедление ставит под угрозу жизнь и здоровье ребенка. Выводы суда о необходимости обращения решения к немедленному исполнению должны быть обоснованы достоверными и достаточными данными о наличии особых обстоятельств, вследствие которых замедление исполнения решения может привести к значительному ущербу для взыскателя или невозможности его исполнения (п. 11 Постановления Пленума ВС РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 “О судебном решении”). Такая же процедура содержится и в ст. 238 Гражданского Процессуального кодекса Республики Казахстан.

В нашем процессуальном законодательстве отсутствует право суда обратиться к немедленному исполнению. Данное право суда (ст. 213 ГПК) было исключено в соответствии с Законом КР от 8 августа 2004 года № 110.

Мы еще раз хотели обратить внимание на то, что большая часть детей, которых желают усыновить иностранные граждане, имеют проблемы со здоровьем и их быстрее усыновление дает возможность к немедленной госпитализации и проведению нужных операций за рубежом. Согласно вышесказанному, на наш взгляд, было бы более эффективно, если бы решения суда по усыновлению вступали в законную силу немедленно.

На наш взгляд, реализация вышепредложенных правовых механизмов усовершенствования института международного усыновления дала бы ряду детей возможность, оставшихся без родительского попечительства, приобрести новые семьи и реализовать свое право на нормальные

условия жизни, предусмотренные многими международными договорами (Конвенция по правам ребенка 1989 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международные пакты 1966 г. и др.).

Таким образом, создание нормативно-правовой основы функционирования института усыновления, а также процесс активного законотворчества в сфере усыновления иностранными гражданами детей – граждан Кыргызской Республики, развивающийся в нашей стране в течение нескольких последних лет, вызывают необходимость комплексного научного анализа причин, сущности и последствий отдельных аспектов происходящих явлений.

Литература

1. Конвенция о правах ребенка 1989 года.
2. Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года № 201.
3. Кодекс Кыргызской Республики о детях от 7 августа 2006 года № 151.
4. Гагская конвенция о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления от 29 мая 1993 г.
5. Положения о правилах передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики, а также иностранным гражданам от 22 февраля 2006 года № 121.
6. Гражданский Процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 29 декабря 1999 года №146.