



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

КОМИССАР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



Совет Европы

Страсбург, 28 апреля 2011 года

CommDH/IssuePaper(2011)2
Оригинал: английский

УСЫНОВЛЕНИЕ И ДЕТИ В КОНТЕКСТЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Тематический доклад, подготовленный по поручению и опубликованный
Томасом Хаммарбергом, Комиссаром Совета Европы по правам человека

Тематические доклады готовятся по поручению и публикуются Комиссаром по правам человека для того, чтобы содействовать обсуждениям и анализу важных текущих вопросов, связанных с защитой прав человека. Многие из этих докладов включают также рекомендации со стороны Комиссара по решению выявленных проблем. При этом мнения, содержащиеся в этих докладах экспертов, необязательно отражают позицию самого Комиссара.

С тематическими докладами можно ознакомиться на веб-сайте Комиссара по адресу: www.commissioner.coe.int

Благодарность

Данный тематический доклад был подготовлен Найджелом Кантвеллом, международным консультантом по вопросам защиты детей.

Оглавление

РЕЗЮМЕ	3
РЕКОМЕНДАЦИИ КОМИССАРА В ОТНОШЕНИИ УСЫНОВЛЕНИЯ	3
Введение	3
I. Развитие усыновления детей в Европе	3
a. Национальное (внутри страны) усыновление	3
b. Международное усыновление	3
II. Международные и региональные законодательные рамки	3
III. Соблюдение прав детей при процедуре усыновления.....	3
a. "Право" на семью	3
b. Наилучшее обеспечение интересов ребенка	3
c. Субсидиарность	3
d. Не выявляются ли потенциально подходящие для усыновления дети?	3
e. Дети с особыми потребностями	3
IV. Необходимые процедурные гарантии.....	3
a. Оценка возможных усыновителей и подбор.....	3
b. Усыновление однополыми парами или индивидуально одинокими гомосексуалистами или лесбиянками	3
c. Заявление на усыновление и количество "подходящих для усыновления детей"	3
d. Нерегулируемые и частные формы усыновления	3
e. Усыновление из стран, не присоединившихся к Гаагской конвенции	3
f. Систематические проблемы или отдельные нарушения?	3
g. Расходы и взносы	3
h. Усыновление после стихийных бедствий	3
V. Выводы	3

РЕЗЮМЕ

С течением времени реальное положение в сфере усыновления в государствах-членах Совета Европы значительно изменилось, причем серьезные различия наблюдаются и между странами. В некоторых государствах усыновление является широко распространенной практикой, в то время как в других – это по-прежнему относительно неизвестное явление. Некоторые страны разрешают, чтобы их детей усыновляли за границей, в то время как другие этого не разрешают. Некоторые "принимают" приемных детей из-за границы, другие являются полностью или в основном "странами происхождения", хотя некоторые из этой категории в настоящее время переходят в категорию "стран с положительным балансом приемных детей".

Национальное (внутри страны) усыновление имеет тенденцию к снижению – иногда к резкому – в Западной Европе, в то время как в ряде балтийских государств и странах Центральной и Восточной Европы осуществляются успешные усилия по продвижению такого усыновления, особенно это касается тех государств, из которых за последние 20 лет выросло международное усыновление.

В целом с 2004 года количество случаев международного усыновления снизилось, причем эта тенденция наблюдается в большинстве европейских стран, независимо от того, "принимают ли" они иностранных детей или являются "странами происхождения". Такое снижение в основном отражает улучшение условий должного ухода за детьми – особенно младшего возраста – в их собственных странах, включая и национальное усыновление. При этом количество людей, которые обращаются за международным усыновлением, продолжает расти. В самом Совете Европы существуют давние опасения того, что этот растущий дисбаланс будет усугублять незаконную и неэтичную практику, которая все больше распространяется в сфере международного усыновления.

В то же время все большее число стран происхождения в Европе и вне ее рассматривает международное усыновление как потенциальное решение вопроса об уходе за детьми старшего возраста, а также за детьми с ограниченными возможностями и иными особыми потребностями. Хотя во всех странах, независимо от того, являются ли они "принимающими" или "странами происхождения", этих детей "трудно разместить", что означает, что количество людей, желающих и способных их усыновить, намного ниже требуемого уровня. Дисбаланс в противоположном направлении также вызывает серьезную озабоченность.

За последние 50 лет были разработаны и скорректированы международные соглашения, которые регулируют меняющийся ландшафт в сфере усыновления и те серьезные проблемы, которые в этой связи возникают. Конвенция о правах ребенка является в настоящее время основным нормативным документом по вопросам усыновления на всемирном уровне. Гаагская конвенция 1993 года посвящена защите детей и сотрудничеству в отношении иностранного усыновления. Национальное усыновление в Европе регулируется новой Европейской конвенцией об усыновлении детей (пересмотренной) 2008 года. Соответствующие стандарты устанавливаются и на основе правовой практики Европейского суда по правам человека.

Большинство из форм защиты и процедур, созданных на основании этих договоров, сомнениям не подвергаются, однако по-прежнему существуют споры в отношении ряда вопросов. Это включает, например, обеспечение согласия: в международном праве не предусмотрено "права на семью" – то есть на то, чтобы усыновлять или быть усыновленным; помимо этого, само определение такого понятия, как "обеспечение наилучших интересов" детей, является сложным вопросом, при котором необходимо соблюдать все другие права; при этом международное усыновление требует соблюдения соответствующих положений об уходе за детьми в самих странах.

Для того, чтобы усыновление соответствовало положениям защиты прав человека и других обязательств, требуется решать многочисленные процедурные вопросы. Большинство выявленных проблем связаны с пробелами в системе, а не с отдельными уголовными или неэтичными актами, и при этом они распространены прежде всего при "независимом"

усыновлении и в странах, которые не ратифицировали и не соблюдают Гаагскую конвенцию 1993 года. Кроме того, подход к международному усыновлению, выявившийся после землетрясения на Гаити в январе 2010 года, демонстрирует, каким уязвимым на практике может быть соблюдение международно принятых стандартов.

Рекомендации Комиссара об усыновлении, основанные на установленных фактах и выводах этого тематического доклада, излагаются в начале данного документа.

РЕКОМЕНДАЦИИ КОМИССАРА В ОТНОШЕНИИ УСЫНОВЛЕНИЯ

Усыновление детей, как в одной стране ("национальное усыновление"), так и между странами ("международное усыновление"), связано с рядом вопросов, относящихся к сфере прав человека. Исходя из этого, необходимо, чтобы весь процесс усыновления руководствовался принципом определения того, как наилучшим образом обеспечить интересы ребенка и как действовать для достижения этой цели. В целом ряде сфер необходимо принять меры по повышению уровня защиты детей и их прав в рамках национальных и международных процедур усыновления. Также важно определять наиболее эффективные подходы к защите интересов детей таким образом, чтобы это обеспечивало соблюдение всех прав.

Комиссар по правам человека рекомендует, чтобы государства-члены Совета Европы:

Общие рекомендации:

1. обеспечивали, чтобы права детей в полной мере учитывались на протяжении всего процесса усыновления, и чтобы при этом особое внимание уделялось принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка, включая право ребенка высказывать свое собственное мнение;
2. адаптировали национальное законодательство и практику к положениям Гаагской конвенции 1993 года и Европейской конвенции об усыновлении детей (пересмотренной), а также незамедлительно ратифицировали эти конвенции в тех случаях, когда это еще не сделано;
3. обеспечивали, чтобы дети с особыми потребностями были соответствующим образом защищены и за ними обеспечивался бы уход со стороны будущих родителей;
4. обеспечивали принятие соответствующих программ для подготовки будущих приемных родителей для национального и международного усыновления, а также оказывали им и их ребенку необходимую и доступную поддержку на этапе после усыновления для сведения к минимуму любого риска сбоя в отношениях в рамках усыновления;
5. провели обзор национальных систем защиты детей для обеспечения того, чтобы их контрольные механизмы также предупреждали и/или выявляли и исправляли ситуации, связанные с домогательствами и отсутствием ухода за приемными детьми во время и после процесса усыновления;
6. готовили к возможности того, что дети будут задавать вопросы о своем происхождении;

Конкретные рекомендации в отношении международного усыновления:

7. обеспечивали, чтобы международное усыновление проводилось лишь через аккредитованные и уполномоченные агентства, и конкретно запрещали нерегулируемые и частные усыновления из любой страны происхождения;
8. создали механизм регулярного и независимого контроля за аккредитованными и уполномоченными агентствами для предупреждения и/или урегулирования любых

случаев домогательств или отсутствия ухода и предупреждали случаи получения неприемлемой финансовой выгоды от процедур усыновления;

9. предупреждали любой риск того, чтобы дети не оказались лицами без гражданства в процессе международного усыновления, в том числе благодаря обеспечению того, чтобы они получали гражданство своих приемных родителей;
10. обеспечивали, чтобы заявки на усыновление передавались в страны происхождения в том объеме и в те сроки, о которых такая страна просит, и чтобы характеристики заявителей соответствовали запросам;
11. с особой бдительностью относились к чрезвычайным ситуациям и отслеживали их для предупреждения потенциальных злоупотреблений и нарушений международных обязательств;
12. предоставляли будущим приемным родителям точную информацию о степени и характере потребностей в международном усыновлении, как это определяется соответствующими странами происхождения, и боролись с распространением фальшивой информации в этой связи.

Введение

Всегда будут существовать дети, которые нуждаются и получают пользу от усыновления в странах, из стран и в другие страны, признающие такую практику. На первый взгляд усыновление является относительно простым и даже надежным актом: ребенку, оставшемуся без родительского ухода, предлагается постоянный дом и семья. Однако на самом деле это является одной из наиболее сложных и горячо обсуждаемых мер в сфере благосостояния и защиты детей, особенно когда речь идет о международном усыновлении.

Решение о том, чтобы разрешить усыновление ребенка, имеет важнейшее и в принципе окончательное влияние на жизнь ребенка. Это означает окончательное изменение основного опекуна, фамилии и, в случае международного усыновления, гражданства; а также неожиданное и иногда резкое изменение образа жизни, места и окружения, в которых будет расти ребенок.

Поэтому неудивительно, что этот вопрос имеет столь сложный характер. Когда предусматривается усыновление, необходимо серьезно учитывать широкий спектр факторов. Действительно, в усыновлении, как в капле воды, отражается проблема соблюдения прав человека, которыми обладает ребенок: ведь усыновление поднимает вопросы идентичности, оказания поддержки семьям, а также помощи детям, оказавшимся без ухода со стороны родителей, доступа к основным услугам и защиты от эксплуатации и плохого обращения, не забывая при этом и о праве ребенка на то, чтобы учитывалось его или ее мнение – а также речь идет об общем принципе, согласно которому при принятии решений об усыновлении в первую очередь необходимо наилучшим образом обеспечить интересы самого ребенка.

При этом связанные с усыновлением споры возникают потому, что концепция "предложения" дома для ребенка без родителей за последние десятилетия трансформировалась в "спрос" на детей, которых можно усыновить: когда желание усыновить не может быть осуществлено в собственной стране заявителей, то главное внимание переносится на те страны, в которых, как представляется, дети могут – или должны – быть кандидатами на международное усыновление.

Уже в 1980 году Совет Европы (СЕ) подготовил документ, в котором отмечалось, что "за последние десятилетия [1970-е годы] давление со стороны многочисленных европейских семейных пар, желающих усыновить детей, привело к снижению уровня того внимания, которое уделяется интересам самих детей. Эти интересы, как представляется, отходят на второй план по сравнению со стремлением найти детей для родителей, желающих усыновить ребенка", и что "страны третьего мира [...] поощряются в том, чтобы направлять брошенных детей за границу, а это не более чем упрощенный подход"¹.

Двадцать лет спустя, в конце XX века, Парламентская Ассамблея Совета Европы сочла необходимым заявить, что она: "выступает резко против нынешней трансформации международного усыновления в нечто, напоминающее скорее рынок"; "решительно осуждает [...] такие методы, которые включают использование психологического или финансового давления на уязвимые семьи [и] фальсификацию документов на отцовство и т.д."; и "хотела бы привлечь внимание европейской общественности к тому, что, к сожалению, международное усыновление может осуществляться таким образом, что это не учитывает права детей и необязательно наилучшим образом обеспечивает интересы ребенка"².

В настоящее время, несмотря на усиление регулирования практики усыновления в национальном, региональном и международном праве, остаются как сферы озабоченности, так и дискуссии – причем в некоторых случаях они лишь усиливаются. Одновременно существуют разные подходы к той роли, которую должно играть

¹ Совет Европы, Социальные вопросы (1980), "Роль правительственных и неправительственных организаций в надзоре за размещением в Европе детей из стран третьего мира", Док. СОЕ. G.6/80, стр.35.

² Рекомендация 1443 (2000) о международном усыновлении: соблюдение прав детей. Кроме того, позднее была принята Рекомендация ПАСЕ 1828 (2008), посвященная вопросу исчезновения младенцев для последующего незаконного усыновления в Европе.

усыновление как мера по защите ребенка, и к самой потребности в усыновлении, в частности, в международном усыновлении. Такие различия во многих случаях, к сожалению, связаны с искаженной информацией и неправильным восприятием.

Следует избегать упрощенного подхода к вопросу усыновления в Европе. Сразу же надо сказать, что между государствами-членами Совета Европы существуют серьезные различия в сфере усыновления. Для некоторых стран это давно установившаяся практика; для других – это по-прежнему малознакомое и редкое явление. Некоторые страны разрешают, чтобы дети из этой страны усыновлялись за границей, другие этого не разрешают. Некоторые были "чистыми получателями" усыновленных детей из других стран; другие явно относятся к категории "стран происхождения", а некоторые из последних сейчас находятся на переходном этапе к тому, чтобы стать "чистыми получателями". Дополнительным препятствием является отсутствие доступных и полезных данных о положении во многих странах. Рассмотрение данной проблемы еще более усложняется в результате того, что хотя национальное и международное усыновление имеет очевидные связи и здесь действуют общие факторы, тем не менее, возникающие в каждом случае проблемы могут быть совершенно разными – зачастую, разумеется, это связано с тем, что международное усыновление связано с передачей детей за пределы национальных границ, а соответствующие государства могут находиться как в рамках Совета Европы, так и вне этих рамок.

Тем не менее, в данном тематическом докладе делается попытка провести обзор основных вопросов в данной области и предложить некоторые шаги, которые необходимо осуществить среди членов Совета Европы для защиты международно признанных прав человека у детей, в отношении которых может проводиться усыновление.

I. Развитие усыновления детей в Европе³

Размещение детей-сирот в "чужих домах" осуществляется на протяжении многих веков. Однако усыновление в том виде, в каком оно известно нам ныне – а именно как юридическое решение о передаче полной и абсолютной ответственности родителям за ребенка, благодаря чему создаются новые отношения между родителем и ребенком, в результате чего ребенок становится полноправным членом приемной семьи – имеет в Европе историю менее 100 лет.

Представляется, что первой европейской страной, которая приняла законодательство в отношении этой "современной" формы усыновления, стало в 1926 году Соединенное Королевство. На протяжении последующих 50 лет инициативы в данной сфере распространились и на другие страны: Франция внедрила свою концепцию "законного усыновления" ("*légitimation adoptive*") в 1939 году; Ирландия, Нидерланды и Швеция⁴ приняли законы о полном усыновлении в 1950-е годы; Польша – в 1964 году; а бывшая Западная Германия – только в 1977 году⁵.

В настоящее время во всех европейских странах имеются законы об усыновлении. Однако "в этих странах не только существуют разные взгляды на принципы, которые должны регулировать усыновление, а также имеются различия в процедурах усыновления и в юридических последствиях усыновления"⁶, но сохраняются и значительные различия в практике как в отношении национального, так и международного усыновления.

а. Национальное (внутри страны) усыновление

В ряде государств, особенно в Центральной и Восточной Европе, общественное мнение скорее таково, что "культуры усыновления" скорее вообще не существует. Те

³ Источниками данных во всем этом разделе, если не уточняется иное, являются соответствующие правительственные учреждения или государственные органы.

⁴ Первый Закон об усыновлении в Швеции был принят в 1917 году, однако он не предусматривал для усыновленного ребенка полного членства в семье. Закон был изменен в 1959 году.

⁵ До этого, хотя приемные родители и становились законными родителями ребенка, этот ребенок не имел такого же статуса, как и "ребенок по рождению". В результате этого он/она юридически оставались частью семьи по рождению, и помимо самих родителей не создавалось каких-либо отношений с другими членами приемной семьи.

⁶ Европейская конвенция об усыновлении детей (пересмотренная) (СЕД № 202), Преамбула.

немногочисленные случаи усыновления, которые имели место, проводились скорее под покровом тайны, когда некоторые приемные родители шли на все, чтобы скрыть сам факт усыновления от окружающих, например, симулируя беременность или переезжая в другой город, а также от самого ребенка. В результате этого дети, усыновляемые в этих странах, почти всегда являются младенцами или детьми ясельного возраста. В некоторых таких странах усилия по продвижению национального усыновления сталкиваются с особыми трудностями, которые усугубляются в отношении детей старшего возраста и тех, у которых проявляются даже самые незначительные ограниченные способности.

Тем не менее, в таких странах как Молдова, Российская Федерация и Украина в последнее время достигнут определенный успех в увеличении количества граждан, желающих усыновить детей. Украина объявила 2008 год "Годом национального усыновления" и в течение этого года было обеспечено 2 066 усыновлений, по сравнению с 1 492 случаями в 2004 году. В России количество усыновлений, составившее 7 767 в 2006 году, на следующий год выросло до 9 537.

Притом что в Западной Европе усыновление в целом сейчас воспринимается положительно, ряд факторов влияют на те масштабы, в которых это осуществляется как мера по защите детей в самой стране. Помимо разных уровней отказа от детей, что в свою очередь зависит от количества случаев беременности у подростков и отношения к этому, а также от возможности анонимных родов, эти факторы включают, что очень важно, то, насколько легко родителей можно окончательно лишить их родительских прав, а также то, какая ответственность возникает в случае отсутствия ухода за детьми и плохого обращения.

Различия в национальных уровнях усыновления в странах данного субрегиона действительно значительные. Так, например, в то время как в Англии и Уэльсе ежегодно усыновляются из альтернативных систем ухода за детьми более 3 000 детей, во Франции ежегодно происходит 1 000 национальных усыновлений, несмотря на то, что население этой страны больше. Внизу этой шкалы находятся статистические данные из Нидерландов, где в 2009 году было совершено всего 25 национальных усыновлений. Представляется также, что национальные усыновления в Западной Европе постоянно уменьшаются. Так, например, в Швейцарии уровень снизился с 1 000 усыновлений в 1980 году до 192 в 2008 году; а в Нидерландах с 1 209 в 1970 году до 259 в 1980 году и до 25 в 2008 году.

В целом в наши дни национальное усыновление, как представляется, сталкивается с меньшим количеством проблем, чем усыновление международное, но оно, разумеется, от них не избавлено. Например, в 1984 году в Италии полиция этой страны выявила сеть торговли детьми в Марсале (Сицилия), где дети покупались у проституток и продавались бездетным семейным парам⁷, а в марте 1988 года сообщалось, на основе информации судьи по делам несовершеннолетних, что за несколько дней только в Палермо было выявлено около 30 случаев "продажи детей для усыновления"⁸.

b. Международное усыновление

Международное усыновление подразумевает передачу ребенка из своей страны происхождения в другую страну для усыновления. Это явление имеет еще более короткую историю и возникло оно в США после Второй мировой войны, когда туда направлялись дети из некоторых пострадавших от войны европейских стран и Японии, а затем "американо-азиатские" дети из Кореи в начале 1950-х годов. На протяжении 1960-х годов такая практика постепенно распространилась в Западной Европе, где она рассматривалась в основном как гуманитарное реагирование на положение детей в бывших колониальных странах. Дальнейшее развитие она получила в 1970-х и 1980-х годах, особенно в отношении Азии и Латинской Америки.

Распад коммунистических режимов в странах Центральной и Восточной Европы вызвал серьезный сдвиг в самом начале 1990-х годов, когда усыновление стало производиться из

⁷ Сообщение АФП, 4 января 1984 года.

⁸ "La Repubblica", 24 марта 1988 года.

многих стран этого региона, в том числе из Румынии, Болгарии, балтийских государств, Украины и Российской Федерации. Для подавляющего большинства этих государств это стало совершенно новым явлением – ведь только в Польше и в меньшей степени Венгрии ранее разрешалось усыновлять детей в другие страны в сколь-нибудь значительном объеме. Неудивительно, что возможности регулирования неожиданного, массивного потока достаточно проверенных заявлений об усыновлении были разными, и некоторые заинтересованные страны начали устанавливать более строгие ограничения на усыновление своих детей.

Поскольку постепенно стали устанавливаться все более строгие ограничения как в Центральной и Восточной Европе, так и в некоторых других "странах происхождения" – таких как Аргентина, Парагвай, Таиланд, Филиппины и Китай – то в начале столетия возможные усыновители обратили большее внимание на возможности африканского континента. Одним из результатов этого стал головокружительный рост за последние годы усыновления из Эфиопии.

С 2004 года в мире наблюдается достаточно систематическая тенденция роста международных усыновлений, при этом ежегодные цифры превышают 42 000 детей и более половины из них направляются в США⁹. После этих пиковых значений цифры стали каждый год снижаться, упав в 2009 году до уровня менее 30 000 детей. За этот период усыновления только в США снизились примерно на 10 000 детей, включая сокращение почти на 5 000 с 2008 по 2009 год. В силу этого, за последние годы повысилась доля международных усыновлений в европейские "принимающие страны", однако и в большинстве этих стран наблюдается снижение в абсолютных цифрах.

Если говорить о процентах, то же самое серьезное сокращение произошло в Норвегии (более чем на 50%, с 706 в 2004 году до лишь 344 в 2009 году), затем непосредственно следуют Нидерланды (-48%) и Испания (-45%). В отношении Франции это сокращение составило 25%. С другой стороны, в Дании и Швеции цифры снизились временно, но почти вернулись к 2009 году на высокие отметки середины десятилетия. Единственная принимающая страна, которая преодолела тенденцию к снижению, была Италия: после сокращения международных усыновлений от высшей точки в 3 402 в 2004 году до 2 874 в 2005 году, общее число усыновлений вновь постепенно выросло до почти 4 000 в 2008 и 2009 годах.

Принимающие страны – и их власти – занимают разную позицию в отношении международного усыновления. Например, Италия, население которой примерно равно населению Соединенного Королевства (около 60 миллионов человек), принимает в год по крайней мере в 10 раз больше детей из-за границы для усыновления. Ирландия, население которой составляет всего 4,2 миллионов человек, приняла для усыновления по крайней мере столько же детей за границей, как и Соединенное Королевство, и находится на втором месте в мире по усыновлению на душу населения – 9,45 на 100 000 населения в 2008 году – сразу же после Швеции, где эта цифра составляет 10 человек на 100 000 населения. Во многих странах международное усыновление распространено меньше и поэтому привлекает меньше политического внимания. В 2008 году уровень усыновления в Германии составлял 1,51 человек на 100 000 населения, а в Соединенном Королевстве, где отмечается один из самых высоких уровней национального усыновления, международное усыновление было исключительно низким – 0,37¹⁰.

Аналогичная неоднородная картина наблюдается в балтийских и центральных и восточноевропейских странах, большинство из которых в начале 1990-х годов стали "странами происхождения".

На другой стороне спектра, отличаясь самым удивительным опытом, находится Румыния. В течение двух лет после начала "переходного периода" из этой страны за границу было усыновлено, по имеющимся оценкам, 10 000 детей, причем большинство при обстоятельствах, которые не соответствовали международным стандартам. После того как

⁹ По данным Госдепартамента США - 22 884.

¹⁰ Цифры, приведенные в данном абзаце, взяты из информации Австралийской сети международного усыновления (AICAN).

румынские власти ввели два моратория в 1991 году и в 2001 году, которые были направлены на улучшение процедур и гарантий, в конце концов с 2005 года власти этой страны решили вообще запретить международное усыновление, за исключением отдельных случаев усыновления со стороны бабушек и дедушек, проживающих за границей.

В 1991 году потенциально значительной страной происхождения, хотя и в меньших масштабах, была Албания – однако в течение года стало ясно, что большинство международных усыновлений из этой страны были результатом контактов напрямую между семьями. В марте 1992 года был введен мораторий, было принято новое законодательство и созданы соответствующие структуры, а за последние годы количество международных усыновлений детей из Албании в среднем составляло менее 20 случаев в год.

С другой стороны, есть страны, в том числе Российская Федерация и Украина, которые быстро стали и остаются весьма значительными "странами происхождения", однако в настоящее время цифры там меньше, чем их пиковое значение в 2004 году (в отношении Российской Федерации количество усыновлений снизилось на 50%, но по-прежнему составляет около 4 000). В Болгарии международные усыновления достигли в 2003 году 700, но сейчас составляют менее трети от этой цифры.

Польша, которая была уже значительной "страной происхождения" до начала переходного периода, по-прежнему полагается на международное усыновление для обеспечения постоянного ухода за примерно 400 детьми в год, в основном с особыми потребностями. Венгрия, которая уже была источником международных усыновлений в 1980-х годах, по-прежнему размещает около 100 детей для усыновления за границей в год. Как правило большинство из этих детей усыновляется в Италии.

Однако большинство других стран Центральной Европы – включая Чешскую Республику, "бывшую Югославскую Республику Македония", Словакию и особенно Словению – прибегают к международному усыновлению весьма редко. Среди балтийских государств, Латвии и Литвы, отмечается примерно 100 международных усыновлений в год, в то время как в отношении Эстонии общее число с начала века составляет лишь около 150 человек. Скорее всего, некоторые из этих государств в ближайшие годы станут "чисто принимающими странами".

II. Международные и региональные законодательные рамки

В масштабах всего мира основным нормативным документом в сфере усыновления является, разумеется, Конвенция о правах ребенка. Международное усыновление конкретно регулируется Гагской конвенцией 1993 года о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления, которая в настоящее время ратифицирована более чем 80 государствами. Что касается национального усыновления, то соответствующего глобального обязывающего документа не существует, однако данная тема охватывается новой Европейской конвенцией об усыновлении детей (пересмотренной) 2008 года. Кроме того, не обязывающим, но полезным справочным документом является Декларация ООН о национальном и международном усыновлении и передачи на воспитание 1986 года¹¹.

Гагская конвенция и пересмотренная Европейская конвенция заменяют договоры 1960-х годов¹², которые не только не были должным образом ратифицированы, но и рассматривались устаревшими как по своему содержанию, так и основной направленности, с учетом значительных изменений в сфере усыновления, произошедших после их подготовки.

¹¹ 1986 Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и усыновление на национальном и международном уровне, UN Doc. A/RES/41/85.

¹² Гагская конвенция 1965 года об юрисдикции, применимом праве и признании решений об усыновлении и Европейская конвенция 1967 года об усыновлении детей ("Страсбургская конвенция"), СЕД-058.

Подход международных законодателей к усыновлению в конце XX века изменился, с учетом серьезной обеспокоенности в связи со злоупотреблениями в сфере усыновления, о чем все больше стали заявлять в то время.

В первом пересмотренном проекте **Конвенции о правах ребенка**, представленном Польшей и временно утвержденном редакционной группой ООН в 1980 году, просто отмечалось, что государства-стороны "принимают меры для облегчения усыновления детей..."¹³. В течение двух лет этот документ был значительно переработан и в нем уже излагались многие гарантии, которые содержались в окончательном (1989 год) варианте Конвенции, в частности, основное внимание уделялось уже не "содействию", а "защите". При окончательном пересмотре документа, с учетом Декларации 1986 года, которая была уже одобрена к тому времени, а также принимая во внимание растущую озабоченность в связи с этой проблемой, авторы текста пришли к выводу, что защита детей должна стать еще более четким приоритетом. Поэтому и была принята в окончательной редакции первая строка статьи 21 Конвенции, которая гласит: "Государства-участники [...] обеспечивают, чтобы наилучшие интересы ребенка учитывались в первостепенном порядке..."

Статья 21 Конвенции о правах ребенка включает обязательство "обеспечивают, чтобы в случае усыновления ребенка в другой стране применялись такие же гарантии и нормы, которые применяются в отношении усыновления внутри страны"¹⁴. Эта озабоченность, которая существовала еще до Гагской конвенции, отражает реальности 1980-х годов, однако выполнение Гагской конвенции в настоящее время подразумевает изменения во многих странах, где стандарты в отношении национального усыновления должны быть подняты до уровня тех, которые применяются к международным усыновлениям.

Статья 21 Конвенции о правах ребенка (КПР) должна рассматриваться в контексте всего договора в целом. Основное внимание в КПР уделяется важности и роли родителей и семьи, как основных опекунов ребенка, и от государств требуется прежде всего оказывать помощь именно им, когда они испытывают трудности в должном выполнении своих обязанностей. Только тогда, когда несмотря на такие усилия ребенок "временно или постоянно лишен своего семейного окружения" или с учетом обеспечения его или ее наилучших интересов не может оставаться в семье, государство обязано "обеспечить замену ухода за таким ребенком"¹⁵. И только тогда, когда в этом случае государство не может обеспечить, чтобы ребенок был передан "на воспитание или усыновление" и "если обеспечение какого-либо подходящего ухода в стране происхождения ребенка является невозможным", то "усыновление в другой стране может рассматриваться в качестве альтернативного способа ухода за ребенком". В этом отношении данные положения соответствуют принципам Декларации 1986 года; они представляют достаточно широкую основу для того, что известно как "субсидиарность" международного усыновления по отношению к усыновлению в своей стране, а также другим "подходящим" решениям по обеспечению опеки в стране¹⁶.

Комитет по правам ребенка, который является органом данного договора, занимающимся мониторингом выполнения КПР, высказывал озабоченность в связи с нарушениями стандартов КПР во многих странах и на систематической основе настойчиво рекомендует всем государствам, участвующим в процессах международного усыновления, ратифицировать Гагскую конвенцию в качестве одного из средств решения этих проблем.

Авторы **Гагской конвенции 1993 года** вдохновлялись подходом, принятым при разработке КПР, когда они сами рассматривали эти вопросы. Помня о постоянно появляющихся докладах о злоупотреблениях, как это было в отношении Румынии, а также о требованиях со стороны других стран происхождения, в частности, в Латинской Америке, они договорились о том, чтобы предусмотреть как можно более сильные процедурные

¹³ Док. ООН E/CN.4/1349.

¹⁴ Конвенция о правах ребенка, статья 21(с).

¹⁵ Конвенция о правах ребенка, статья 20.

¹⁶ В отношении всеобъемлющего анализа статьи 21 КПР см. S. Vité & H. Boéchat, "Article 21. Adoption" in A. Alen et al. [Eds], *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008.

гарантии при разработке механизмов сотрудничества, которые будут регулировать международное усыновление. Сам факт того, что полное название договора выделяет "защиту детей... в отношении иностранного усыновления", имеет особое значение.

Действительно, в Гагской конвенции предусматриваются два направления, причем оба непосредственно направлены на защиту детей от незаконной практики, связанной с международными усыновлениями, а не на развитие самой этой практики как таковой: "создать гарантии того, чтобы иностранное усыновление осуществлялось в наилучших интересах ребенка и при соблюдении его основных прав, признанных международным правом"; и "создать систему сотрудничества между Договаривающимися государствами для обеспечения действенности таких гарантий и посредством этого предотвратить похищение, продажу детей или торговлю ими"¹⁷. Во многих отношениях данный документ является договором для выполнения КПП в отношении международного усыновления. Таким образом, будучи инструментом частного права, Гагская конвенция предусматривает гарантии, процедуры и механизмы, которые способствуют выполнению государствами, в частности, своих обязательств по соответствующим положениям КПП.

Система сотрудничества, созданная на основании Гагской конвенции, организована вокруг правительственного "центрального органа" в каждой стране, для надзора за усыновлениями и в качестве координационного центра по вопросам международного усыновления, в контактах с соответствующими органами в других государствах. Договор предусматривает, что "органы по вопросам усыновления" или агентства, должным образом аккредитованные центральным органом в принимающей стране, могут выполнять целый спектр задач, связанных с процессом усыновления, в частности, по оказанию содействия приемным родителям до, во время и после процесса усыновления. Если орган усыновления получает конкретное разрешение со стороны центрального органа в стране происхождения, то он может оказывать такую помощь напрямую в этой стране.

Гагская конвенция предусматривает конкретное применение "принципа subsidiarity", излагая ряд процедур, основанных на том, что ребенок может рассматриваться в контексте международного усыновления только тогда, когда государства "определили после надлежащего рассмотрения возможностей устройства ребенка в государстве происхождения, что иностранное усыновление отвечает наилучшим интересам ребенка"¹⁸. Другие особо важные аспекты Гагской конвенции включают: требования об определении готовности заявителей к усыновлению; подразумеваемый запрет на регулируемые и частные формы усыновления, поскольку все будущие приемные родители должны пройти определенный процесс через центральный орган или аккредитованное агентство; запрет на контакты между возможными приемными родителями и родителями или иными опекунами ребенка до того, как этот ребенок будет признан подходящим для усыновления и будут получены должные согласия; обязательство обеспечивать свободное и информированное согласие на усыновление без какого-либо давления; автоматическое признание усыновлений, соответствующих Гагской конвенции со стороны всех государств-участников; а также требование бороться с любой "неоправданной финансовой или другой выгодой" (термины, взятые в основном из КПП) со стороны всех участников.

Официальный мониторинг выполнения Гагской конвенции возложен на "Специальную комиссию", которая включает все Договаривающиеся государства¹⁹. До сих пор эта Комиссия проводила свои заседания три раза – в 2000 году, в 2005 и в последний раз в июне 2010 года. И хотя ее рекомендации имеют консультативный характер, охватываемые ими вопросы ясно свидетельствуют о содержании и уровне проблем, возникающих в сегодняшней практике международных усыновлений, а именно: выделение детей для усыновления; прозрачное и независимое определение возможности усыновления; отделение международного усыновления от вкладов, донорских взносов и помощи в развитии; а также необходимое применение гарантий Гагской конвенции (включая запрет на независимые формы усыновления) в отношениях Договаривающихся государств с теми государствами, которые не являются участниками данного Договора²⁰.

¹⁷ Гагская конвенция, Преамбула и статья 1.

¹⁸ Гагская конвенция, статья 4.

¹⁹ Специальная комиссия для рассмотрения практического действия Конвенции, 29 мая 1993 г.

²⁰ Выводы и рекомендации Специальной комиссии, 2010, http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010concl_e.pdf

Что касается усыновления в странах, то **Европейская конвенция 2008 года** освещает ряд вопросов, которые до сих пор не затрагивались на наднациональном уровне: в ней предусматривается, что во всех случаях необходимо согласие отца, в том числе и тогда, когда ребенок родился вне брака; в этой Конвенции конкретно рассматриваются приемные родители, которые являются гетеросексуальными парами, не состоящими в браке, а проживающими в рамках зарегистрированного партнерства, а также разрешается государствам распространять усыновление на гомосексуальные пары и пары одного пола, проживающие совместно в стабильных отношениях. Конвенция требует, чтобы минимальный возраст усыновителя был установлен от 18 до 30 лет, при этом предпочтительная разница в возрасте между усыновителем и ребенком составляет по крайней мере 16 лет. Помимо этого, Европейская конвенция не только подтверждает необходимость согласия ребенка, если он или она достаточно понимают ситуацию, чтобы дать такое согласие, и при этом уточняет, что такое согласие должно требоваться как минимум с возраста 14 лет, но при этом также вводится и обязательство консультироваться с ребенком даже в том случае, если официального согласия не требуется, что весьма конкретно отражает статью 12 КПР. Больше внимание уделяется и праву приемных детей знать о своем происхождении, что противопоставляется праву биологических родителей оставаться анонимными.

Притом что главное внимание новой Конвенции Совета Европы уделяется явно национальному усыновлению, в ней рассматривается и "международное усыновление", когда усыновитель и усыновляемый имеют разное гражданство, хотя они могут и проживать в одной стране, а также в отношении запросов об информации из одного государства-участника в другое. Ожидается, что "Конвенция в целом будет оказывать серьезное влияние на международное усыновление. Она будет эффективным дополнением к Гаагской конвенции 1993 года, в частности, благодаря обеспечению того, что усыновления, которые не подпадают под Гаагскую конвенцию 1993 года, будут регулироваться таким образом, чтобы это соответствовало основным целям любого усыновления"²¹.

В этой связи отличительной чертой Европейской конвенции 2008 года является подтверждение в ней необходимости предупреждать такие ситуации, в которых ребенок в результате усыновления становится лицом без гражданства, а именно ту проблему, которая уже поднималась в Европейской конвенции о гражданстве 1997 года²². Таким образом, от государств требуется содействовать получению гражданства для детей, усыновленных одним из своих граждан, а утрата гражданства вследствие усыновления никогда не должна приводить к тому, что ребенок оказывается лицом без гражданства²³. Эти принципы усиливаются также благодаря последующей Рекомендации о гражданстве детей, которая также распространяет аналогичную защиту на любого ребенка, который находится в государстве-участнике с целью усыновления, или чье усыновление было отменено или аннулировано, если соответствующий ребенок законным образом и обычно проживал там по крайней мере в течение пяти лет²⁴.

Европейский суд по правам человека принял постановление по ряду дел, касающихся усыновления детей. В основном они связаны с вопросами соблюдения статьи 8 Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ) об уважении к частной и семейной жизни. В этом контексте Суд пришел к выводу, например, что "опека" в отношении ребенка на протяжении 19 месяцев на первоначальных важных этапах ее жизни отвечала условиям "семейной жизни", подтверждая тем самым обоснованность заявления опекунов об усыновлении ребенка вместо заявления другой пары, которая стремилась усыновить эту девочку²⁵. Суд также уточнил права отцов и детей, рожденных вне брака, которые заявляли, что они недостаточно участвовали или были полностью исключены из решений о

²¹ Пояснительный доклад, пункт 19.

²² Европейская конвенция о гражданстве (СЕД № 166), статьи 6.4.d и 7.

²³ Европейская конвенция об усыновлении детей (пересмотренная), статья 12.

²⁴ Рекомендация CM/Rec (2009)13 Комитета министров о гражданстве детей, 9 декабря 2009 года.

²⁵ Европейский суд по правам человека, дело "*Моретти и Бенедетти (Moretti and Benedetti) против Италии*", заявление № 16318/07, постановление от 27 апреля 2010 года.

помещении их ребенка для усыновления²⁶. Суд также рассматривал заявление о дискриминации в отношении возможных усыновителей на основе сексуальной ориентации (см. ниже).

Суд рассматривал и вопросы о праве усыновленного на доступ к информации о своем происхождении, в частности, в деле взрослой женщины-заявительницы, удочеренной в возрасте 4 лет, чья мать требовала анонимности при рождении ребенка, на основании французской системы "анонимные роды" ("*accouchement sous X*")²⁷. Суд признал основополагающее право человека знать о своем происхождении, но при этом счел, что мать имеет законный интерес оставаться анонимной. Отметив, что во французском законодательстве делается попытка "установить баланс и обеспечить достаточную соразмерность между противоположными интересами", и то, что в данном случае заявительница получила "не идентифицирующую информацию о своей матери и биологической семье, которая позволила ей выяснить некоторые из своих корней", Суд отказался удовлетворить эту жалобу.

Особо значимое дело в отношении международного уровня касалось двух пар – усыновителей из Италии, которые утверждали, что неисполнение Румынией постановлений об усыновлении в отношении двух румынских девочек нарушало их право на семейную жизнь²⁸. Суд установил, что хотя эти девочки никогда и не жили и даже не встречались с возможными усыновителями, "семейная жизнь" в этих делах в принципе существовала в силу этих постановлений, а также того факта, что несмотря на многочисленные усилия в течение трехлетнего периода, эти пары не смогли добиться принятия этих детей у себя дома. Притом что Суд установил приемлемость дела с этой точки зрения, он отметил, что в данном случае "существовало выраженное желание девочек оставаться там, где они находились", и что "их интерес заключался в том, чтобы им не навязывали против их собственной воли новые эмоциональные отношения с людьми, с которыми у них не было никаких биологических связей и которых они рассматривали как посторонних"²⁹. Принимая во внимание мнения детей (на этот момент им исполнилось 13 лет), Суд постановил, что никакого нарушения права на "семейную жизнь" места не имело.

Наконец, в более общем плане следует отметить, что в своих выводах Суд неоднократно подчеркивал, что Европейская конвенция о правах человека не гарантирует права на усыновление. Более того, он отмечал, что право на уважение семейной жизни, как это предусматривается статьей 8, предполагает наличие семьи, а не защищает "простое желание" создать семью.

III. Соблюдение прав детей при процедуре усыновления

Большая часть прав человека у детей, связанных с усыновлением, которые изложены в международных и европейских стандартах – и в разработанных в связи с ними процедурах – широко принята. Однако ряд вопросов по-прежнему вызывает споры, а это имеет последствия для соблюдения данных стандартов.

а. "Право" на семью

Существует общее согласие в отношении того, что каждый ребенок имеет "право" на семью, и, следовательно, помимо прочего, на то, чтобы быть усыновленным. Так, например, принятый Европейским парламентом документ провозглашает, что "все

²⁶ Например, Европейский суд по правам человека, дело "*Гёргюлю (Görgülü) против Германии*", заявление № 74969/01, постановление от 26 февраля 2004 года, дело "*Кизан (Keegan) против Ирландии*", Серия А № 290, постановление от 26 мая 1994 года, дело "*W. против Соединенного Королевства*", Серия А № 121, постановление от 8 июля 1987 года.

²⁷ Европейский суд по правам человека, дело "*Одьевр (Odièvre) против Франции*", заявление № 42326/98, постановление от 13 февраля 2003 года.

²⁸ Европейский суд по правам человека, дело "*Пини и Бертани; Манера и Атрипальди (Pini and Bertani & Manera and Atripaldi) против Румынии*", заявления №№ 78028/01 и 78030/01, постановление от 22 июня 2004 года.

²⁹ Пресс-релиз Секретаря ЕСПЧ, с которым можно ознакомиться по следующему адресу:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=801296&portal=hbkm&source=externalbydocnumbe&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

международные конвенции о защите прав детей признают право брошенных детей и сирот на то, чтобы иметь семью"³⁰. На самом деле для такого утверждения нет основания. Наоборот, "дети имеют право, на основании ряда договоров, на уважение семейной жизни и на защиту от незаконного вмешательства в дела семьи, однако дети, так же как и взрослые, очевидно не имеют право на семью, само собой и на основании международного права"³¹.

На основании КПР ребенок "имеет право... насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу", а не право на заботу со стороны "родителей" в целом³². Разумеется, обеспечение стабильной заботы в рамках семьи является широко принятой и позитивной задачей политики в том случае, когда дети не могут получить уход со стороны своих родителей, и в преамбуле к КПР говорится о том, что "ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания". Однако было бы заблуждением, причем даже опасным, рассматривать это обоснованное заявление как составляющее "право" и тем более ссылаться на это предполагаемое право как на требование для обеспечения усыновления и его процесса.

b. Наилучшее обеспечение интересов ребенка

Несмотря на значительный и растущий объем литературы по вопросу о "наилучшем обеспечении интересов" и определении этого, сама концепция по-прежнему вызывает широкое непонимание и манипуляции, особенно в таких областях, как альтернативный уход и усыновление³³.

"Наилучшее обеспечение интересов ребенка" часто приводится как обоснование для международного усыновления – иногда даже в тех случаях, когда это осуществляется при достаточно сомнительных обстоятельствах – в том смысле, что определенному ребенку "будет лучше" в семейном доме в принимающей стране.

В таком подходе явно не учитывается, что принцип "наилучшего обеспечения интересов ребенка" отнюдь не призван быть своего рода "козырем" или "суперправом", исходя из которого, решающее значение имеет субъективное определение этих "интересов". Напротив, это требование нужно учитывать для принятия решений о том, что будет наиболее целесообразным соблюдением всех других прав ребенка. "Наилучшее обеспечение интересов" не может использоваться для игнорирования других прав, например, при определении того, может ли или нет ребенок рассматриваться как "подходящий для усыновления". Таким образом, притом что наилучшее обеспечение интересов ребенка должно совершенно очевидно лежать в основе решений о лишении родительских прав, что открывает в свою очередь дверь для усыновления, сам процесс принятия решений об усыновлении зависит от набора четко установленных и основанных на правах ребенка критериев, которые не могут быть изменены в силу других соображений. При этом критерий наилучшего обеспечения интересов является основой для определения наиболее подходящего решения для отдельного ребенка, который действительно "может быть усыновлен", и это толкование должно соответствовать всем другим правам ребенка в рамках КПР, а также иным соответствующим документам. Такой процесс определения включает оценку широкого круга факторов, однако эти факторы не имеют ничего общего с заявлениями о том, что ребенку явно "будет лучше в другом месте"³⁴.

c. Субсидиарность

Некоторые утверждают, что усыновление, учитывая его правовой и – в принципе – постоянный характер, является, очевидно, лучшим решением для ребенка, чем различные

³⁰ Резолюция Европейского парламента от 16 января 2008 года: К Стратегии ЕС о правах ребенка, пункт 109.

³¹ Geraldine van Bueren (1998) "The International Law on the Rights of the Child", Martinus Nijhoff Publishers, p. 93.

³² Конвенция о правах ребенка, статья 7.

³³ См., например, публикацию "Международное усыновление и принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка", Центр исследований "Innocenti" ЮНИСЕФ (готовится к печати).

³⁴ В качестве примера такого рода факторов и процессов, см. Руководящие принципы УВКБ ООН об определении наилучшего обеспечения интересов ребенка, Женева, май 2008 года.

формы патронатной семьи и традиционных неформальных форм ухода (в частности, в более широкой семье или в ближайшем окружении), которые обеспечивают меньше формальных гарантий. Некоторые сторонники этих взглядов даже утверждают, что дети в долгосрочных условиях патроната и при разных неофициальных формах ухода не должны рассматриваться как находящиеся в "подходящей семье"³⁵, или что обеспечивается "подходящий уход"³⁶ в стране происхождения – в тех условиях, которые в принципе исключают планирование международного усыновления. Иными словами, сторонники этой идеи выступают против того, чтобы международные усыновления были "субсидиарными" по отношению к любым другим формам, помимо легализированного национального усыновления.

Разумеется, это весьма "западно-центрический" подход, причем в трех смыслах. Во-первых, он отрицает то, что юридическое усыновление почти или полностью неизвестно как мера защиты ребенка во многих обществах. Во-вторых, в нем любое решение, которое не является официально закрепленным или юридически обязывающим, рассматривается автоматически как менее благоприятное с точки зрения долгосрочных наилучших интересов ребенка. В-третьих, в нем применяется единственный подход "подходящего характера" к таким условиям, в которых могут преобладать и другие подходы.

Помимо прочего, принцип субсидиарности совершенно четко возлагает, как это и должно быть, полную ответственность за определение возможной необходимости в международном усыновлении ребенка на компетентные органы власти страны происхождения. Именно этот принцип лежит в основе как прав ребенка, так и действия Гаагской конвенции, и, следовательно, именно его необходимо настойчиво и систематически соблюдать.

d. Не выявляются ли потенциально подходящие для усыновления дети?

Вполне возможно, что во многих странах ряд детей, которые в принципе выиграли бы от усыновления и могут быть усыновлены, как в своей стране, так и за границей, не выявлены и не признаются в юридическом плане как таковые из-за отсутствия ресурсов в системе социального обеспечения этой страны, а также в ее юридической и судебной сфере. Разумеется, жизненно важное значение имеет полное соблюдение соответствующих административных и юридических процедур и связанных с ними условий, и ни один ребенок не может быть признан "подходящим для усыновления", если этого не сделано. Следовательно, решение таких проблем может быть найдено лишь при оказании помощи развитию соответствующих систем и процедур.

При этом сам термин "подходящий для усыновления ребенок" никогда нельзя путать с терминами "сирота" или "ребенок, в настоящее время не получающий ухода на дому". Часто раздающиеся заявления о том, что в мире существуют "миллионы сирот", которых можно было бы усыновить, оказываются просто неправдой.

Во-первых, подавляющее большинство из существующих, согласно оценке, 16,2 миллионов сирот, лишенных обоих родителей, в странах к югу от Сахары, в Азии, Латинской Америке и на Карибских островах, получают уход со стороны своих дедушек и бабушек, других ближайших родственников или семей в непосредственном окружении³⁷.

Во-вторых, количество детей, которые являются сиротами, с возрастом возрастает и поэтому сирот старшего возраста намного больше, чем младшего: таким образом, более половины (55%) этих сирот имеют возраст 12 лет или более, то есть среди них очень мало тех, кто может нуждаться в усыновлении и может быть объявлен юридически подходящим для усыновления, и кто сможет с большой долей вероятности найти те семьи, в которых их усыновят. Лишь 12% (то есть, примерно 2 миллиона) имеют возраст 5 лет или менее, а "их потребности в развитии лучше всего обеспечиваются усилиями и мероприятиями, которые укрепляют уход со стороны семьи и поддержку со стороны окружающего сообщества"³⁸.

³⁵ Этот термин используется в преамбуле к Гаагской конвенции 1993 года.

³⁶ Конвенция о правах ребенка, статья 21(b).

³⁷ Children on the Brink, 2004, UNAIDS, UNICEF, USAID.

³⁸ См. выше.

В-третьих, лишь небольшая часть детей, находящихся в детских учреждениях – слишком часто их неправильно называют "сиротскими домами" – на самом деле являются сиротами. Недавний доклад организации "Спасем детей" отмечает, что 98% детей, находящихся в детских учреждениях в странах Центральной и Восточной Европы, имеют по крайней мере одного живого родителя, и эти цифры составляют 94% в Индонезии и 90% в Гане³⁹. Даже в Либерии, которая по-прежнему преодолевает свой внутренний конфликт, эта цифра составляет 80%, и это приводит к тому, что когда "детские дома" закрываются из-за плохих условий или незаконной деятельности, большинство детей не нуждаются в "альтернативном размещении" – и еще менее в усыновлении – а на самом деле возвращаются под опеку своих семей⁴⁰.

е. Дети с особыми потребностями

Понятно, что относительно немного возможных усыновителей хотят и могут заботиться о детях с особыми потребностями. В данную категорию входят дети с ограниченными возможностями или серьезным заболеванием, дети, имеющие братьев и сестер, а также дети старшего возраста (как правило, старше 6 или 7 лет). Таких детей "трудно разместить", и количество предложений или запросов на их усыновление, как в национальном плане, так и международном, намного меньше того количества детей, которые юридически могут быть усыновлены.

Например, Украина применяет сейчас принцип субсидиарности, предоставляя приоритет усыновлениям в стране, и в результате этого заявила, что у нее нет детей в возрасте до 3 лет, которые нуждаются в международном усыновлении за границей, а в возрастной группе от 4 до 6 лет для международного усыновления существуют только дети с особыми потребностями. На 1 января 2009 года среди 32 000 детей, фигурировавших в списках на усыновление, примерно 95% (28 438) относились к "трудной для размещения" возрастной группе от 5 до 18 лет⁴¹.

Аналогичная ситуация, хотя и с намного меньшими цифрами, существует и во многих других странах – принимая во внимание тот факт, что средний возраст усыновляемых детей, прибывающих в Италию из Венгрии, Литвы, Польши и Украины, составляет не менее 8 лет (Италия в настоящее время принимает более половины всех детей, усыновляемых из этого субрегиона)⁴². Помимо этого, статистические данные из Италии за 2009 год показывают, что свыше 30% детей, усыновляемых из Российской Федерации и Украины, и 18% из Болгарии имеют особые потребности.

Все больше стран в мире действительно видят, что они могут разместить самых маленьких детей в собственной стране. В результате этого во все более приоритетном порядке рассматриваются многие неевропейские страны происхождения, такие как Чили и Перу, для обеспечения международного усыновления детей более старшего возраста и имеющих особые потребности. Китай, например, который хотя и не устанавливал каких-либо официальных запретов на международное усыновление детей младшего возраста и детей, не имеющих отрицательных медицинских диагнозов, сообщил о сокращении наличия здоровых детей, в результате чего "некоторые возможные усыновители переведены на лист ожидания для детей с особыми потребностями".

Эти изменения в ситуации создают и ряд опасностей. Первая состоит в том, что основная надежда на международное усыновление, как средство найти семьи для размещения проблемных детей, может быть нереалистичной, ибо сами принимающие страны часто сталкиваются с аналогичной проблемой при определении возможных усыновителей для таких детей в своих собственных странах. Во-вторых, для того чтобы осуществить свой план усыновления, возможные усыновители могут не видеть иного выхода, кроме как согласиться на заботу о ребенке с особыми потребностями, возможно рассматривая это

³⁹ Keeping Children Out of Harmful Institutions, Save the Children UK and the Save the Children Child Protection Initiative, 2009.

⁴⁰ См., например, "Liberia: Fake orphans to attract donor funds", IRIN, 17 May 2007.

⁴¹ Министерство по делам семьи, молодежи и спорта Украины, 13 апреля 2009 года.

⁴² Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) 2009.

как вынужденный шаг, что не является хорошим предзнаменованием для их будущих взаимоотношений с ребенком. В-третьих – по крайней мере в менее добросовестных и в менее эффективно регулируемых системах – информация об особых потребностях ребенка может скрываться от возможных усыновителей, которые после усыновления могут обнаружить, что не справляются с ситуацией, а это повышает риск того, что усыновление закончится неудачно.

IV. Необходимые процедурные гарантии

Необходимо урегулировать ряд процедурных проблем для обеспечения того, чтобы усыновления соответствовали правам человека и другим обязательствам. Государственные органы власти обязаны обеспечивать, чтобы все участники соблюдали эти стандарты на протяжении всего процесса усыновления, и эта обязанность существует также в полной мере и без каких-либо исключений в трудных или кризисных ситуациях.

а. Оценка возможных усыновителей и подбор

Некоторые ставят под сомнение необходимость углубленного процесса оценки для определения способности к усыновлению. Они видят в этом бюрократическое и по сути своей подозрительное вторжение в свою семейную жизнь, чему действительно не подвергаются те родители, которые собираются родить собственных детей. Более того, возможные усыновители полагают, что они должны иметь возможность "выбирать" собственного приемного ребенка, исходя из спонтанной и эмоциональной реакции со своей стороны⁴³, а не быть сами подобраны к ребенку, которого они никогда не встречали, причем группой специалистов, которые имеют доступ только к документам в их досье об усыновлении.

Тем не менее, оценка и подбор являются основными процессами в усыновлении, в соответствии с международными стандартами, исходя из того, что это не только основывается на защите прав ребенка, но и обеспечивает интересы потенциальных усыновителей.

Если процесс оценки проводится соответствующим образом, то он позволяет потенциальным усыновителям проанализировать свои планы и ожидания при поддержке со стороны и это делается на тех же условиях, на которых некоторым людям отказывают в разрешении на усыновление⁴⁴. Профессиональная и объективная оценка позволяет определить сильные и слабые стороны возможных усыновителей, прежде всего с точки зрения их готовности и представляемой ими способности осуществлять заботу за трудными для размещения детьми. Это обеспечивает то, что информация в их досье об усыновлении как можно больше соответствует их способности усыновить детей с определенными потребностями и характеристиками, а это – основной критерий в процессе подбора.

Первоначальный подбор основывается на сравнении между как можно более полной информацией о потребностях и характеристиках ребенка и способностей возможных усыновителей, как это описано в их досье. Это призвано стать необходимым вступлением в процессе, во время которого всеми заинтересованными сторонами оценивается степень сочетаемости между ребенком и возможными усыновителями. Это, очевидно, требует в течение определенного времени присутствия возможных усыновителей в стране происхождения. Если процесс установления сочетаемости проходит успешно – как бывает в большинстве случаев, когда подбор был произведен должным образом – то конкретный план усыновления идет дальше; если нет, то процесс заканчивается и может быть рассмотрен другой план.

Если же процесс оценки и подбора не идет по этому пути и в них не учитывается точная и полная информация, то существует серьезная опасность того, что ребенок попадет к таким приемным родителям, которые не могут заботиться о его потребностях, несмотря на свои

⁴³ Это одно из основных оснований для поддержки "независимого" процесса усыновления.

⁴⁴ В целом, лишь небольшому меньшинству заявителей отказывают в разрешении на усыновление в результате такой оценки, хотя некоторые забирают свое заявление во время или после проведения анализа.

лучшие намерения. С другой стороны, приемные родители в последующем могут обнаружить, что они не могут удовлетворить потребности ребенка, в отношении которого они, тем не менее, испытывали первоначальную инстинктивную привязанность. Опыт показал, что оба эти типа ситуаций могут серьезно угрожать отношениям в приемной семье и поставить под угрозу благополучие ребенка.

Все это объясняет, почему необходимо запрещать или менять системы, в которых возможен такой аспект "самоотбора" со стороны возможных усыновителей – как это происходит во многих "независимых" контекстах – когда не предоставляется или не учитывается соответствующая информация о потенциальных усыновителях и/или ребенке.

в. Усыновление однополыми парами или индивидуально одинокими гомосексуалистами или лесбиянками

Как отмечалось ранее, защита частной и семейной жизни на основании статьи 8 Европейской конвенции о защите прав человека не включает право на усыновление детей. Все потенциальные усыновители должны оцениваться с точки зрения того, насколько они подходят на эту роль, а затем соотноситься с ребенком, учитывая наилучшие интересы ребенка, причем на индивидуальной основе. Оценка и подбор для заявителей-гомосексуалистов, однако, часто вызывает утверждения о заведомой дискриминации в отношении таких заявителей.

В деле "*Е.В. против Франции*"⁴⁵ заявительница, женщина, проживающая в отношениях с другой женщиной, подала заявку на усыновление как родитель-одиночка. Суд отметил, что ее кандидатура была отклонена со ссылкой, помимо прочего, на ее "образ жизни" как лица гомосексуальной ориентации, хотя и были признаны ее "неоспоримые личные качества и способность к воспитанию детей". Притом что "французское законодательство разрешает усыновлять детей одиночкам, то есть открывая возможность усыновления лицу гомосексуальной ориентации - одиночке", Суд постановил, что национальные власти провели различие с учетом ее сексуальной ориентации, что нарушает принцип недискриминации в связи с правом на семейную жизнь⁴⁶.

В 2010 году Комитет министров рекомендовал, чтобы государства-члены Совета Европы, чье национальное законодательство позволяет отдельным лицам усыновлять детей, обеспечивали, чтобы данное законодательство применялось без дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности⁴⁷. Ряд государств-членов уже разрешает гомосексуалистам и лесбиянкам, индивидуально или совместно, усыновлять ребенка. Усыновление вторым родителем⁴⁸ и совместное усыновление этими лицами в настоящее время возможно в Бельгии, Дании, Исландии, Нидерландах, Норвегии, Испании, Швеции и Соединенном Королевстве; усыновление вторым родителем возможно в Финляндии и Германии.

с. Заявление на усыновление и количество "подходящих для усыновления детей"

⁴⁵ Европейский суд по правам человека, дело "*Е.В. против Франции*", заявление № 43546/02, постановление от 2 января 2008 года, пункты 70-98.

⁴⁶ Недавнее заявление, в котором однополая пара жаловалась на то, что она подверглась дискриминации в связи с правом на семейную жизнь, с учетом отказа на усыновление ребенка небологическим родителем, было принято к рассмотрению Судом. Речь идет о деле "*Гас и Дюбуа (Gas and Dubois) против Франции*", заявление № 25951/07, решение от 31 августа 2010 года.

⁴⁷ Рекомендация CM/Rec(2010)5 Комитета министров о мерах по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности, 31 марта 2010 года, пункт 27.

⁴⁸ Усыновление вторым родителем происходит тогда, когда лицо усыновляет биологического ребенка своего партнера. Совместное усыновление происходит тогда, когда пара совместно усыновляет ребенка, биологическими родителями которого они не являются. Когда нет возможности для усыновления вторым родителем, то это может иметь значительные последствия как для родителей, так и для самого ребенка. Основные такие последствия включают отсутствие прав ребенка и небологического родителя в случае развода, раздельного проживания, смерти биологического родителя или иных обстоятельств, которые препятствуют родителю в выполнении своих родительских обязанностей.

Притом что общее количество международных усыновлений за последние годы значительно снизилось, это не является свидетельством падения интереса со стороны потенциальных усыновителей – в действительности, скорее, происходит обратное.

В целом, количество взрослых лиц, заинтересованных в международном усыновлении, судя по всему, значительно превышает количество детей, в этом нуждающихся. Например, китайский Центр по делам усыновления заявил в конце 2009 года⁴⁹, что 30 000 семей ожидают подбора усыновляемого китайского ребенка, притом что в течение предыдущего года было обработано менее 6 000 дел в сфере международного усыновления. Центральный орган Франции (SAI) отметил в конце 2008 года, что было получено 1 100 заявлений на усыновление из Камбоджи, в то время как в 2007 году из этой страны во Францию было усыновлено лишь 26 детей.

В более общем плане SAI заявил о "сильном давлении" на центральный орган, в том смысле, что "количество заявителей значительно выросло ... в то время как количество детей, подходящих для усыновления, постоянно уменьшается"⁵⁰. Все такие заявления по данному вопросу идут в одном направлении. Норвегия отмечает, что в то время как международные усыновления "уменьшились более чем на половину" между 2005 и 2008 годами, это связано "в основном с тем, что все больше стран пытаются найти решения для детей в собственной стране [...], притом что растет количество людей, желающих усыновить ребенка"⁵¹. Совет по усыновлению Финляндии отметил постоянный спад в международных усыновлениях: с 218 в 2006 году до 157 в 2008 году, в то время как "интерес к международному усыновлению продолжает быть значительным как в Финляндии, так и во всем мире. Действительно, в 2008 году Совет по усыновлению обработал 553 заявления об усыновлении"⁵².

Совершенно очевидно, что большинство потенциальных усыновителей, как в национальном, так и международном плане, хотели бы усыновить ребенка в как можно более юном возрасте и как можно более здорового. При этом многие страны, которые традиционно рассматривались как "страны происхождения", все больше находят возможностей для размещения новорожденных и детей ясельного возраста среди приемных родителей в своей собственной стране. Поэтому некоторые устанавливают минимальный возрастной уровень для международных усыновлений: в 2009 году Филиппины объявили мораторий на трансграничное усыновление детей в возрасте 2 года или менее, независимо от того, есть ли у них медицинские проблемы или проблемы с развитием⁵³. С другой стороны, как и Гватемала до приостановления ею международных усыновлений в 2008 году, ряд стран по-прежнему разрешают усыновлять за границей детей в возрасте до 1 года. Среди этих стран – Китай, Мали и Вьетнам.

Несмотря на постоянно уменьшающиеся возможности, масштабы интереса к трансграничному усыновлению детей младшего возраста можно оценить исходя из данных, имеющихся в некоторых (однако, к сожалению, в очень небольшом количестве) принимающих странах. В 2008 году не менее одной пятой усыновлений во Франции касались новорожденных в возрасте 12 месяцев или менее, а 67% всех международных усыновлений были связаны с детьми в возрасте 4 лет или менее⁵⁴. В этот же год в Финляндии, несмотря на то, что количество усыновленных в возрасте до 1 года было меньше, примерно 8%, общее количество возрастной группы от 0 до 4 лет было большим – 81%⁵⁵. В отношении Италии приводилась аналогичная цифра (7,2%) в отношении детей в возрасте до 12 месяцев за 2009 год, в то время как вся группа в возрасте от 0 до 4 лет составляла только 41,7%⁵⁶.

⁴⁹ На заседании с центральным органом Соединенного Королевства – DCFS - 15 октября 2009 года.

⁵⁰ Заявление в Интернете от 27 ноября 2008 года и информационное письмо за январь/февраль 2010 года.

⁵¹ Статистические данные по Норвегии, с которыми можно ознакомиться по адресу:

http://www.ssb.no/english/subjects/02/02/10/adopsjon_en/

⁵² Совет по усыновлению Финляндии, ежегодный доклад за 2008 год.

⁵³ Совет по вопросам международного усыновления Филиппин (ICAB), 23 апреля 2009 года.

⁵⁴ Служба международного усыновления (SAI).

⁵⁵ Совет по вопросам международного усыновления Финляндии, ежегодный доклад за 2008 год.

⁵⁶ Комиссия по международному усыновлению (CAI), доклад за 2009 год.

Существуют обоснованные опасения, что растущий дисбаланс между количеством людей, стремящихся к усыновлению из-за границы, и количеством детей, которые могут быть усыновлены из стран происхождения, может усугубить незаконную и неэтическую практику, которой, к сожалению, подвергнуты международные усыновления. Уже больше не является табу разговоры о том, как "предложение" детей отвечает, хотя и явно недостаточно, на "реальный спрос" со стороны потенциальных усыновителей, как напрямую, через соответствующие агентства по вопросам усыновления, так и через правительства.

В худших случаях власти не только позволяют распространяться такой практике, но и даже укрепляют ее благодаря передаче непроверенного количества заявлений в страны происхождения или от имени своих граждан, "предлагая" этим странам увеличить количество детей, которые могут быть усыновлены в международном плане. Те серьезные проблемы, с которыми столкнулись страны происхождения в результате этого, когда речь идет о защите детей, действительно или потенциально связанных с международным усыновлением, привели к достойным сожаления шагам по "ограничительной" политике (приостановления, ограничения, моратории), квотам и плохо продуманным законам, структурам и процедурам, к которым были вынуждены прибегнуть страны происхождения, особенно в начале 1990-х годов. Трудно представить себе, как можно эффективно решать существующие проблемы в международном усыновлении, если не препятствовать распространению на страны происхождения "спроса" в существующей ныне форме.

d. Нерегулируемые и частные формы усыновления

Усыновления, осуществляемые вне рамок агентств, не отвечают положениям Гаагской конвенции. Возможность такого подхода намеренно исключена из договора, поскольку, как уже известно, на время подготовки этого документа такие формы усыновления вызвали особо высокий уровень злоупотреблений с самых разных точек зрения. Исходя из этого, все усыновления между государствами-участниками Гаагской конвенции должны осуществляться через аккредитованные агентства, или, в исключительных случаях, под прямым и постоянным надзором центрального органа.

Однако практика в европейских странах в области усыновления из стран, которые не являются участниками Гаагской конвенции, наблюдается самая разная.

Некоторые принимающие страны, такие как Италия или Швеция, требуют, чтобы все международные усыновления осуществлялись через аккредитованные агентства, независимо от того, присоединилась или нет страна происхождения к Гаагскому статусу. С другой стороны, такие страны, как Франция и Швейцария, установили небольшие ограничения на независимые усыновления для своих граждан, при условии, что у них есть справки, свидетельствующие об их способности на усыновление, и что соответствующая страна происхождения не ратифицировала Гаагскую конвенцию и также разрешает такую практику. Есть и промежуточные примеры: в Бельгии, например, существует система "независимых" усыновлений, над которой в принципе осуществляет надзор центральный орган этой страны.

Аналогичным образом, некоторые немногочисленные страны происхождения в этом регионе, которые еще не являются участниками Гаагской конвенции, разрешают нерегулируемые и частные усыновления. В Украине, например, законодательство конкретно запрещает деятельность в стране аккредитованных и уполномоченных агентств из других стран. Потенциальные родители-усыновители сопровождают на местах неконтролируемыми посредниками, зачастую "переводчиками", которых они выбирают либо напрямую, либо которые им рекомендованы собственным агентством.

Специальная комиссия Гаагской конвенции призвала к полному "запрету на частные и независимые усыновления"⁵⁷, и действительно существование таких подходов не может быть оправдано с точки зрения соблюдения прав детей. В то же время участие агентства не является само по себе гарантией, и "Руководство по передовой практике",

⁵⁷ Специальная комиссия, 2010 год, Выводы и рекомендации, 1.g.

подготовленное Гаагской конференцией⁵⁸, признает необходимость более строгой аккредитации и разрешений на деятельность агентств, связанных с международными усыновлениями, уделяя при этом особое внимание профессиональному качеству и объему предоставляемых ими услуг, а также обеспечению того, чтобы их число не превышало необходимое. Основное европейское объединение таких аккредитованных агентств – Euradopt – также разработало этические руководящие принципы для своих членов⁵⁹.

е. Усыновление из стран, не присоединившихся к Гаагской конвенции

И хотя Гаагская конвенция вступила в силу более 15 лет тому назад, и несмотря на то, что ее ратифицирует все большее число стран, большинство международных усыновлений по-прежнему происходит вне предусматриваемых в ней рамок.

Например, пять из семи стран происхождения, из которых в 2008 году в Испании было усыновлено 100 детей, не ратифицировали эту Конвенцию. Такой же уровень обращений в страны происхождения, не присоединившихся к Гаагской конвенции, наблюдается и в других государствах: 78% усыновлений в регионе Фландрии Бельгии (в 2008 году) обрабатывались вне рамок Гаагской конвенции, а во Франции эта цифра составила 72%. Соответствующее число в отношении Италии значительно ниже, однако тоже составляет 54%, а усыновление из стран, не присоединившихся к Гаагской конвенции, составляет теперь меньше половины всех международных усыновлений в Швейцарии.

Причины такой ситуации и ее возможные последствия вызывают серьезные вопросы.

С одной стороны, страны происхождения, которые ратифицировали эту Конвенцию, и поэтому, в принципе, начинают содействовать принципу субсидиарности и применяют его более систематически, скорее всего столкнутся со значительным уменьшением детей из этих стран, требующих международного усыновления. В 2005 году из Китая было усыновлено более 14 000 детей, что представляет примерно одну треть всех международных усыновлений в том году. Однако отчасти это связано с тем, что Китай присоединился к Гаагской конвенции в первый день 2006 года, и буквально за три года эта цифра упала до менее чем 6 000⁶⁰.

С другой стороны, страны, не присоединившиеся к Гаагской конвенции, процедуры усыновления которых являются предметом менее строгих условий, со своей стороны могут быть более открыты к тому, чтобы разрешать все большему числу своих детей быть усыновленными за границей: например, международные усыновления из Эфиопии за последние десятилетия продолжали значительно расти, от нескольких сот в год сначала и до 4 000 в 2009 году.

Что касается принимающих стран, которые в максимально возможной степени стремятся удовлетворить ожидания своих граждан, то для них страны, не присоединившиеся к Гаагской конвенции, в силу этого, становятся относительно привлекательными партнерами в области международного усыновления. Если это приведет к растущему давлению на эти страны для внедрения или дальнейшего развития международного усыновления в порядке "компенсации" сокращений в тех странах, которые выполняют положения Гаагской конвенции, а не к подлинному стимулированию ратификации этого договора, то настоящие цели усыновления, в том числе международного, вновь будут серьезно подорваны.

ф. Систематические проблемы или отдельные нарушения?

Усыновление, как и любая другая область человеческой деятельности, не является совершенно непроницаемым для людей, которые хотят обойти или проигнорировать закон,

⁵⁸ "Аккредитованные агентства – аккредитация и усыновление: общие принципы и руководство по эффективной практике", Гаагская конференция, размещено (в настоящее время в виде проекта) по адресу: http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010_pd02e.pdf

⁵⁹ http://portal.euradopt.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=15&lang=en

⁶⁰ Ежегодные статистические данные об усыновлении за 2005-2009 год, представленные Китаем на Гаагской конференции по вопросам частного международного права, размещены по адресу: http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010pd05_cn.pdf

и поэтому необходимо предпринять все усилия для привлечения к ответственности тех, кто совершает подобные акты.

Однако иногда проблемы, связанные с международным усыновлением, представляют как в основном изолированные инциденты, совершаемые лицами, чье выявление и арест решит такую проблему. В этом же духе есть тенденция в поддержку сохранения статус-кво с точки зрения регулирования и поэтому раздаются голоса против любой необходимости углубленного рассмотрения и реформирования того, что может потребовать, помимо прочего, временной приостановки международного усыновления, при этом некоторые утверждают, что такое временное приостановление может привести к нарушению интересов детей, по-прежнему нуждающихся в усыновлении.

На самом деле все обстоит не так: большинство из серьезных проблем, связанных с процессом международного усыновления, касаются тех действий, которые стали практически распространенными не только из-за отсутствия эффективного надзора и системы наказания, но прежде всего из-за законодательства и системы, существующих в таких странах – которые могут быть либо страной происхождения, либо принимающей страной. Имеющиеся систематические проблемы должны решаться там, где лежат их корни. Вот лишь некоторые примеры:

- Системы, в которых требуемый процесс для объявления о приемлемости ребенка для усыновления является ни транспарентным, ни тщательным.
- Системы, которые не позволяют действовать должным образом аккредитованным и уполномоченным агентствам, и/или в которых разрешаются независимые усыновления.
- Системы, в которых не предусматривается контроль над теми лицами, которые оказывают содействие, и иными посредниками в процессе усыновления.
- Системы, в которых разрешается потенциальным усыновителям и/или их агентствам вступать в прямой контакт с учреждениями, в которых проживает ребенок, и, более или менее напрямую, "отбирать" ребенка.
- Системы, в которых от агентств или отдельных лиц требуется или им разрешается делать донорские взносы в учреждения, в которых проживает ребенок, и в которых они будут усыновлять или предоставлять иную гуманитарную помощь или финансовую поддержку системе защиты детей.

Там, где такие системы существуют, почти неизбежно финансовые преимущества усыновителей и их агентств, находящихся в контакте с заинтересованными лицами в стране происхождения, будут приводить к незаконной деятельности. Разумеется, это усугубляется тем фактом, что количество иностранных заявителей на усыновление значительно больше, чем число "подходящих для усыновления" детей.

g. Расходы и взносы

Если и поддерживать национальные усыновления, особенно в тех странах, где это представляет серьезную проблему, одним из самых важных шагов была бы ликвидация финансовых издержек. Во многих случаях административные сборы и стоимость поездок, связанных с завершением процесса усыновления, рассматриваются, как чрезмерные, людьми, которые в ином случае хотели бы и могли бы усыновить ребенка.

Что касается международных усыновлений, то финансовые вопросы также, без сомнения, обуславливают большинство серьезных проблем, которые существовали и продолжают существовать, но с другой точки зрения.

Помимо такого вопроса, как "незаконные" и "неофициальные" выплаты наличными во время процесса усыновления – при этом нет сомнений в их существовании и также в необходимости эффективно на это реагировать – нужно рассмотреть, в частности, два вопроса.

Во-первых, расходы, связанные с процессом усыновления, должны быть четко заявлены и обоснованы.

В принимающей стране, одним важным условием аккредитации – и подтверждение аккредитации – агентств, предлагающих услуги в сфере усыновления, должна быть транспарентность в отношении стоимости предоставляемых ими услуг и тех гонораров или любых иных сборов, которые им выплачиваются в стране происхождения. Публично доступная информация в отношении сборов, гонораров и стоимости услуг агентств в странах Совета Европы в целом совершенно недостаточна. Помимо этого, общие сборы, о которых заявляют европейские агентства для усыновления из отдельно взятой страны, могут значительно различаться, что подтверждает необходимость определения обоснованности причин таких различий.

Равным образом, официальные сборы, которые возлагаются на иностранных приемных родителей со стороны стран происхождения, могут различаться в десять и более раз и эти различия необязательно связаны с факторами покупательной способности. Следует уточнить те основы, на которых определяются размеры этих сборов.

Вторая область озабоченности в финансовом плане – это пожертвования и вклады, которые могут ожидать от потенциальных усыновителей или их агентств, "предлагаемые" или требуемые от учреждения, из которого они будут усыновлять ребенка, или для системы защиты детей в целом.

Может показаться обоснованной просьба к иностранным усыновителям, прямая или косвенная, поддержать "тех детей, которые остаются в стране" или "профилактические" службы в стране происхождения, и многие весьма охотно делают такие пожертвования. Однако зачастую связанные с этим суммы весьма значительные и могут стать стимулом, в стране происхождения, для того чтобы всеми средствами удовлетворять запросы на усыновление. Такая озабоченность с самого начала высказывалась Специальной комиссией по Гаагской конвенции⁶¹. Разумеется, необходимо оказывать поддержку службам по защите интересов детей в странах происхождения, но это должно обеспечиваться иными каналами двусторонней и многосторонней помощи, а не теми, которые участвуют в процессе международного усыновления – в том числе это касается потенциальных родителей и их агентств.

h. Усыновление после стихийных бедствий

Согласованная политика всех основных заинтересованных международных учреждений⁶² состоит ныне в том, что не следует рассматривать возможность международных усыновлений во время или непосредственно сразу после стихийных бедствий, и эта позиция отражена в Руководящих принципах, принятых ООН в 2009 году⁶³. В Рекомендации 1994 года, относящейся к Гаагской конвенции, уже устанавливается принцип потенциального усыновления детей-беженцев⁶⁴. Основная озабоченность, объясняющая такой подход, состоит в том, что необходимо значительное время для оценки того, действительно ли дети, которые, как может показаться, оказались сиротами или были оставлены, на самом деле просто недобровольно были разлучены со своими родителями или другими членами семьи в результате стихийного бедствия.

Несмотря на то, что европейские принимающие страны в последние годы в целом следовали этому принципу (так же как и страны происхождения, как об этом свидетельствуют те государства, которые пострадали от цунами в 2004 году), произошедшее в январе 2010 года на Гаити землетрясение продемонстрировало всю неустойчивость применения такого принципа. Помимо того, что Гаити не является участником Гаагской конвенции и система усыновления в этой стране уже известна, как не

⁶¹ См., например, Рекомендации 9 и 10 встречи Специальной комиссии в 2000 году: <http://hcch.e-vision.nl/upload/scrpt33e2000.pdf>

⁶² В том числе ЮНИСЕФ, УВКБ ООН, МККК, Гаагская конференция о частном международном праве, организация "Спасем детей" и Международная социальная служба.

⁶³ Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми, UN Doc. A/RES/64/142.

⁶⁴ Рекомендация о применении Гаагской конвенции 29 мая 1993 года к детям-беженцам и другим международно перемещенным детям, принятая 21 октября 1994 года.

соответствующая международным стандартам, четыре основных фактора усугубили проблемы, возникшие в этом конкретном случае:

- распоряжения об усыновлении сотен детей уже принимались во время самого землетрясения, однако проездные документы для этих детей не были подготовлены, и сотни других детей находились на таком же этапе процесса усыновления или просто предварительно и неофициально были определены как подходящие для усыновления;
- власти Гаити находились в замешательстве и были уязвимы, поскольку погибли многие государственные служащие и судьи, были разрушены правительственные здания и утрачены архивы;
- власти многих принимающих стран находились под сильным давлением для проведения "ускоренных" усыновлений; и
- принимающие страны заняли разную позицию в отношении статуса тех детей, которых они готовы были вывозить из страны, и в отношении того, как это сделать.

В результате всего этого, во многих случаях не только были обойдены нормальные процедуры и гарантии, таким образом, что было ускорено перемещение за границу не только юридически усыновленных детей, но и многих тех, чье усыновление было в спешке "списано" в административном плане, под существовавшим тогда давлением, что затронуло и тех детей, которых даже не подобрали для потенциальных усыновителей⁶⁵.

Чрезвычайные ситуации являются "тестом на стресс" для международного сотрудничества и соблюдения стандартов и обязательств. Что касается Гаити, то многие считают, что этот тест провалился, и было бы жизненно важно извлечь опыт из этой ситуации для того, чтобы гарантировать соблюдение прав детей при любых чрезвычайных ситуациях в будущем.

V. Выводы

Нынешняя картина усыновления в самих европейских странах, в их направлении или из этих стран, отличается большим разнообразием ситуации, но общий фон, на котором все это происходит, имеет некоторые четкие характеристики.

За последние 50 лет все большее число людей стремится удовлетворить свое законное желание основать семью или усыновить ребенка, который нуждается в альтернативном, стабильном семейном окружении, благодаря усыновлению. В большинстве случаев эти люди, что вполне понятно, стремятся усыновить ребенка в самом юном возрасте. Для этого граждане многих европейских стран все больше осознают необходимость воспользоваться возможностью усыновления ребенка из другой страны. Однако количество людей, стремящихся усыновить детей, значительно превышает количество тех детей, которые нуждаются в усыновлении и которые объявлены "подходящими для усыновления". С другой стороны, дети старшего возраста и те, которые имеют ограниченные возможности и которых можно было бы усыновить, по-прежнему с трудом могут быть размещены в семьях и их количество намного больше, чем людей, которые, как хотят, так и могут удовлетворить их особые потребности.

Уже давно настал момент, когда в целом похвальное стремление или законное желание усыновить ребенка часто превращается в необоснованные ожидания, выражаемые как "реальный спрос" на относительно редких детей, подходящих для усыновления. Осуществляемое давление, намеренно или непреднамеренно, исходя из желания усыновить детей младшего возраста, приводит, как об этом свидетельствуют факты, к тому, что такие дети предоставляются для усыновления незаконными методами и для извлечения финансовой прибыли, и особенно это касается международного усыновления. Многие из систем и процедур, существующие сейчас, в лучшем случае никак не предупреждают такого рода злоупотреблений, а в худшем даже могут им способствовать.

⁶⁵ Полный отчет и анализ того, как проходили международные усыновления из Гаити в течение месяцев после землетрясения, изложен в публикации: "Гаити: "ускоренные" усыновления после природного бедствия... профилактика ущерба в будущем", Международная социальная служба, Женева, август 2010 года, см.: <http://www.iss-ssi.org/2009/assets/files/Haiti%20ISS%20final-%20foreword.pdf>

Исходя из этого, для урегулирования этих постоянно меняющихся проблем усыновления были разработаны соответствующие международные соглашения.

Устанавливаемые на их основе стандарты и гарантии направлены в основном на обеспечение следующих четырех аспектов:

- i) **чтобы всегда должным образом оценивалось, подходят ли дети для усыновления.** Это означает, что не только необходимо провести полное исследование личности, происхождения и обстоятельств, связанных с ребенком, и получить все необходимые "свободные и информированные" согласия, но также должны соблюдаться и транспарентные процедуры для гарантии того, чтобы усыновление было юридически обеспечено. Особую заботу здесь вызывает необходимость защиты права биологических родителей, отсутствие поддержки тем, кто отдает ребенка на усыновление в качестве последней меры из-за своего материального неблагополучия, а также из-за того, что используется уязвимость многих таких родителей.
- ii) **международное усыновление должно рассматриваться и осуществляться с учетом должных оснований.** На практике субсидиарность международного усыновления по сравнению с должными решениями в самой стране не всегда соблюдается, то есть делается слишком мало реальных попыток найти подходящее решение об опеке над детьми в их собственной стране. Многие страны происхождения по-прежнему испытывают давление, для того чтобы они предоставляли больше детей для усыновления за границу. Таким образом вызывает озабоченность ситуация, когда, например, усыновляются новорожденные и дети младшего возраста за границу из тех стран, когда обычно для детей такого младшего возраста можно найти альтернативные решения в самой стране. В некоторых случаях дети младшего возраста "резервируются" для международного усыновления разными способами. Это может происходить в результате сокрытия регистрации для национального усыновления или из-за практически гарантированного отказа со стороны местного усыновителя, например, благодаря сфальсифицированным медицинским справкам о наличии заболевания или ограниченных возможностях или в которых преувеличивается серьезность таких заболеваний.
- iii) **каждый ребенок должен быть усыновлен подходящим человеком (людьми).** Профессиональный подбор ребенка для родителей-усыновителей, которые смогут учитывать его или ее особые черты и потребности, имеет жизненно важное значение. Многие потенциальные усыновители имеют "идеальное представление" о том ребенке, которого они хотели бы усыновить, и не подготовлены должным образом (или не подходят) к тому, что дети, которые могут подпадать под категорию международного усыновления, во многих странах все больше имеют определенную степень или форму "особых потребностей". Учитывая эту все более распространенную реальность, которая быстро меняет характер международного усыновления, особо важно для оценки заявителей проводить анализ того, насколько они действительно готовы и способны выполнять, как правило, более трудную задачу ухода за детьми более старшего возраста или за ребенком с ограниченными возможностями, поскольку некоторые могут прийти к выводу, что это действительно является единственным вариантом для усыновления. Особую озабоченность вызывают случаи, когда информация о медицинских показателях или иных характеристиках ребенка фальсифицируется или намеренно скрывается от потенциальных усыновителей, что вполне может привести к последующей неспособности справиться с ситуацией и к отказу от ребенка.
- iv) **усыновление должно проходить должным образом.** Для этого чрезвычайно важно, чтобы заявления на усыновления представлялись и рассматривались только с учетом действительных потребностей, таким образом, чтобы потенциальные приемные родители предоставляли дом ребенку, подходящему для усыновления, а не предпринимали инициативу, прямо или косвенно, для того чтобы найти такого ребенка. Необходимо запрещать нерегулируемые и частные усыновления, совершаемые без

помощи аккредитованных агентств и, как правило, под минимальным надзором или вообще без надзора со стороны властей принимающей страны. Это не соответствует Гаагской конвенции, но по-прежнему часто имеет место в странах, к ней не присоединившихся. Все это явно приводит к более высокому риску незаконной практики, чем те усыновления, которые осуществляются через аккредитованные агентства.

Эти цели соответствуют усилиям по защите прав человека детей путем применения принципа, согласно которому наилучшие интересы детей должны "в первую очередь учитываться" в решениях о начале процедуры усыновления и на всем протяжении их осуществления. Определение этих интересов требует тщательной оценки широкого спектра факторов и должно осуществляться при полном соблюдении всех других прав. Такой процесс позволяет также соблюдать права биологических родителей и интересы потенциальных усыновителей.

Для достижения этих целей не только требуются перемены, но этого нельзя добиться благодаря инициативам лишь одного из типов участников. Эффективность любых мер, принимаемых странами происхождения, будет подорвана, если принимающие страны по-прежнему будут оказывать на них свое давление. Если агентства систематически не будут отказываться действовать в рамках таких систем, которые явно нарушают международные нормы, они сами окажутся сообщниками злоупотреблений. Если потенциальные усыновители не будут получать точной и беспристрастной информации о потребностях в международном усыновлении, то они не смогут адаптировать соответствующим образом свои планы и ожидания. Таким образом, в этом процессе каждый участник несет свою особую ответственность и все они призваны и должны стремиться к сотрудничеству друг с другом для того, чтобы добиться максимальных результатов своих усилий.