

УДК 347.633

**К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ЗАПРЕТА НА УСЫНОВЛЕНИЕ  
РОССИЙСКИХ ДЕТЕЙ ГРАЖДАНАМИ США С ДЕЙСТВУЮЩИМ  
РОССИЙСКИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ И НОРМАМИ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

**Д.В. Штыков**

Рассмотрен вопрос о запрете усыновления российских детей гражданами США в связи с принятием Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». Проанализировано соотношение правовых норм указанного законодательного акта с иными российскими и международными нормативно-правовыми актами.

***Ключевые слова:** иностранное усыновление, соответствие закону, права детей.*

Конституция Российской Федерации наряду с Семейным кодексом является основным источником семейного права в Российской Федерации.

Семейное право неразрывно связано с семьёй, правами и обязанностями её членов, при этом говоря о семье, мы часто представляем себе папу, маму, детей, бабушек и дедушек. Из всех указанных членов семьи самыми беззащитными бесспорно являются дети, т.е. лица, не достигшие возраста 18 лет (п. 1 ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – СК РФ), именно поэтому права детей должны защищать их родители (ч. 2 ст. 38 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ)<sup>2</sup>, п. 1 ст. 56 СК РФ), следят за соблюдением их интересов, помогают им стать самостоятельными, независимыми людьми, являются их законными представителями.

Описанная ситуация, когда ребёнок растёт в окружении своих родственников, которые поддерживают его на пути взросления и обретения самостоятельности, является, можно сказать, идеальной. К сожалению, в нашем обществе так бывает далеко не всегда, и ребенок, оставшейся по тем или иным причинам без родителей и попечительства иных родственников, остаётся один. В таких случаях опеку и попечительство над ребёнком берёт на себя государство, которое при этом признаёт, что эта мера временная и рассчитана на период устройства ребёнка в новую семью (п. 1 ст. 123 СК РФ).

---

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ, 1996, № 1. Ст. 16.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Рос. газ, 2009.

Конвенцией о правах ребенка<sup>3</sup> провозглашено, что ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания.

Семейный кодекс Российской Федерации в соответствии с положениями Конвенции о правах ребенка к основным началам (принципам) семейного законодательства относит принцип приоритета семейного воспитания ребенка (п. 3 ст.1) и закрепляет право каждого ребенка жить и воспитываться в семье. Правовой институт усыновления является одной из основных гарантий соблюдения этого важнейшего права ребенка в случае утраты им родительского попечения<sup>4</sup>.

При отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения право ребенка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и попечительства (п. 2 ст. 54 СК РФ). В соответствии со ст. 123 СК РФ дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление (удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии такой возможности временно, на период до их устройства на воспитание в семью, передаются в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. До устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в организации, указанные в п. 1 настоящей статьи, исполнение обязанностей опекуна (попечителя) детей временно возлагается на органы опеки и попечительства.

Таким образом, государство, в случае когда ребёнок остаётся без опеки и попечительства, должно брать на себя не функции по его воспитанию, а функции по скорейшему устройству ребёнка в семью, как единственную сферу, где он может и должен полноценно развиваться и расти в окружении заботы со стороны членов своей семьи.

Существует несколько форм устройства ребёнка в семью, однако преимущественной формой, что признаётся и на законодательном уровне (п. 1 ст. 124 СК РФ<sup>5</sup>), является усыновление (удочерение).

Фактически государство взяло на себя обязательство приложить все усилия для устройства ребёнка, оставшегося без попечения родителей в новую семью. При этом законодатель в качестве меры устройства детей в семьи предусматривает возможность усыновление детей иностранными гражданами (п. 4 ст. 124 СК РФ), отдавая при этом предпочтение гражданам Российской Федерации. То есть ребёнок может быть передан на усыновление иностранным гражданам в случае, если не представляется возможным передать этих детей на воспитание в семьи граждан

---

<sup>3</sup> Конвенция о правах ребенка принята 44-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 года (ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 года № 1559-1) // Сборник междунар. договоров СССР. Вып.46. 1993.

<sup>4</sup> Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20.04.2006 № 8 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей» // Рос. газ., 3 мая 2006.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 28.12.2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Рос.газ., 29 дек.

Российской Федерации, постоянно проживающих на её территории, либо на усыновление родственникам детей независимо от гражданства и места жительства этих родственников.

Таким образом, законодатель установил приоритет устройства детей оставшихся без попечения родителей, в семье, в том числе иностранные, над воспитанием детей в детских домах и иных специализированных учреждениях.

В связи с этим вызывает интерес принятый 28.12.2012 г. Федеральный закон № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», в п. 1 ст. 4 которого установлен запрет на передачу детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки.

В рамках настоящей статьи автор попытается проанализировать правовую составляющую указанного нормативно-правового акта, абстрагировавшись от его морально-этической составляющей, так как указанный вопрос является крайне дискуссионным и выходящим за рамки настоящей статьи.

В первую очередь необходимо обратить внимание на процесс принятия указанного закона, который, с точки зрения автора, также повлиял на его содержание. Изначально ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» принимался как ответ на законодательный акт США, налагающий визовые и иные санкции в отношении граждан РФ, ответственных за нарушение прав человека и принципа верховенства права (так называемый Закон Магнитского).

Из названия российского нормативного акта и из его содержания, подготовленного к первому чтению Государственной думы Российской Федерации, следует, что первоначально указанный законодательный акт должен был носить адресный характер и воздействовать персонально на лиц, причастных к нарушениям прав граждан РФ. Он содержал лишь визовые и имущественные ограничения и подразумевал наличие списка лиц граждан США, в отношении которых такие ограничения действуют. Указанное подтверждается и содержанием пояснительной записки, подготовленной к законопроекту, в которой речь идет о санкциях в отношении конкретных граждан и ничего не говорится о запрете на усыновление всеми гражданами США. Именно в таком виде законопроект и был принят в первом чтении.

На этапе внесения поправок перед вторым чтением в законопроект были внесены дополнения, в том числе устанавливающие запрет на усыновление гражданами США российских детей. В подобной редакции законопроект был принят во втором и в третьем чтениях. С момента внесения указанных поправок и до вступления закона в силу прошло две недели. Данная поспешность привела к непроработанности закона в данной редакции и наличию противоречий с иными законодательными актами Российской Федерации.

Действующая норма закона, запрещающая усыновление российских детей гражданами США, звучит следующим образом: «Запрещается передача детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, а также осуществление на территории Российской Федерации деятельности органов и организаций в целях подбора и передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление

(удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, желающим усыновить (удочерить) указанных детей».

Буквальное толкование указанной нормы указывает на полный запрет всем гражданам США быть усыновителями детей – граждан Российской Федерации.

Вместе с тем указанная трактовка может ущемлять права, в том числе российских граждан, имеющих второе гражданство США, так как они являются одновременно и гражданами США, в отношении которых действует запрет на усыновление российских детей. Возможность неоднозначного толкования такой ситуации сама по себе свидетельствует о наличии пробелов в принятом законе.

Часть 2 ст. 62 Конституции Российской Федерации закрепляет, что наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В соответствии с ч. первой ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. То есть, исходя из буквального толкования указных норм, наличие второго гражданства не ограничивает прав, предоставленных гражданством Российской Федерации за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Относится ли к иным случаям, предусмотренным федеральным законом, рассматриваемая ситуация с запретом на усыновление гражданами США, не ясно. Можно только констатировать, что законодательством установлен запрет на усыновление всем гражданами США российских детей и под указанный запрет могут попасть граждане РФ, обладающие вторым гражданством США, поскольку они являются полноценными гражданами США, в отношении которых действует запрет на усыновление российских детей. Для устранения указанных неясностей и противоречий необходимо дополнить п. 1 ст. 4 ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» положением, согласно которому указанный запрет не распространяется на граждан РФ, имеющих второе гражданство США. В настоящее время подобный законопроект существует, и он внесён в Государственную думу под номером 408334-6. Указанный пробел может быть устранен также разъяснениями Верховного суда РФ, в которых суд подтвердит право граждан РФ со вторым гражданством США усыновлять российских детей.

Также не до конца ясным представляется вопрос об усыновлении российских детей гражданами США, являющимися родственниками таких детей. С одной стороны, как указано выше, законодательством России установлен запрет на усыновление гражданами США российских детей без каких-либо исключений, с другой – в Семейном кодексе РФ имеется указание о приоритетном усыновлении детей родственниками (п. 4 ст. 124). Исходя из указанной нормы, преимущественные права при усыновлении принадлежат родственникам ребенка независимо от их гражданства и места жительства. Такой подход в определении приоритетности

говорит о значении кровнородственных связей и необходимости поддержки семейных ценностей<sup>6</sup>.

Наличие столь очевидных противоречий может порождать и различный правоприменительный подход при рассмотрении судами подобных дел. Так, Новосибирским областным судом гражданке РФ Н.М. Коневой было отказано в праве усыновления её родного племянника, оставшегося без попечения родителей, по причине наличия у Н.М. Коневой второго гражданства Соединенных Штатов Америки. Положения п. 4 ст. 124 Семейного кодекса РФ, прямо устанавливающего приоритетное право усыновления ребёнка родственниками вне зависимости от их гражданства и постоянного места проживания, судом было проигнорировано<sup>7</sup>. Указанный пример из практики также подтверждает наличие проблемы с двойным гражданством, указанной выше. Для устранения указанного пробела представляется возможным как дополнение ст. 4 ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», где будет установлено положение, согласно которому запрет на усыновление российских детей гражданами США не распространяется на родственников таких детей, так и разъяснение Верховным судом РФ правоприменительной практики, где будет подтвержден приоритет родства над гражданством при рассмотрении судами дел об усыновлении.

Также хотелось бы выяснить, насколько соответствует нормам права запрет на усыновление, установленный по принципу гражданства. Статья 4 ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» устанавливает запрет на усыновление российских детей только для граждан США. По мнению автора, указанный запрет, появившейся на стадии законопроекта перед вторым чтением, не соответствует духу данного закона. Указанный закон должен был целенаправленно действовать в отношении лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, о чём говорится в пояснительной записке к нему и следует из его названия, на деле же данный закон распространил своё действие на всех граждан США, независимо от наличия или отсутствия с их стороны нарушений прав граждан РФ.

Пунктом 1 ст. 127 СК РФ установлен исчерпывающий перечень лиц, которые не могут быть усыновителями, наличие гражданства какого-либо государства, в том числе США, в данном перечне отсутствует.

Конституция Российской Федерации признаёт верховенство норм международного права, так, в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

---

<sup>6</sup> Гюрджан О.М. Правовая природа усыновления // Lex russica. 2013. № 9. С. 993 – 997.

<sup>7</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 408334-6 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // URL:

<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=408334-6>

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В силу п. б ст.21 Конвенции о правах ребенка государства – участники признают, что усыновление в другой стране может рассматриваться в качестве альтернативного способа ухода за ребенком, если ребенок не может быть передан на воспитание или помещен в семью, которая могла бы обеспечить его воспитание или усыновление, и если обеспечение какого-либо подходящего ухода в стране происхождения ребенка является невозможным.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конвенции о правах ребенка во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

На международном уровне признаётся усыновление детей, оставшихся без попечения родителей, в другие страны при соблюдении определённых ограничений, при этом всегда должны учитываться права и интересы детей. Каких-либо ограничений о невозможности усыновления по принципу гражданства не предусмотрено. Таким образом, запрет усыновления в какую-либо страну, с учетом указанных норм международного права, должен быть продиктован в первую очередь интересами детей, например, в ситуации, когда речь идет об усыновлении в страны, нахождение на территории которых опасно для жизни и здоровья усыновляемого ребёнка. Запрет же на усыновление российских детей гражданами США в рассматриваемом законе ничем не мотивирован, в связи с чем были приняты такие меры и почему именно к гражданам США не ясно.

В соответствии со ст. 1 Всеобщей декларации прав человека<sup>8</sup> все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. В силу ст. 2 указанной декларации не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся, или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете. Статьей 12 установлено, что никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь.

В силу ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>9</sup> каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права. В силу ст. 14 Конвенции пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

---

<sup>8</sup> Всеобщая декларация прав человека, принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Международная защита прав и свобод человека. Сб. документов. М.: Юридическая литература, 1990.

<sup>9</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г.

Фактически указанными правовыми актами закреплено равноправие людей вне зависимости от их принадлежности к какой-либо территории, а также право на защиту семейной жизни.

Рассматриваемый запрет гражданам США усыновлять российских детей, при том что подобный запрет отсутствует для граждан иных стран, можно рассматривать как дискриминацию по принципу гражданства, а также как нарушение прав российских детей на воспитание в семье в тех случаях, когда на территории Российской Федерации уполномоченным органам не удалось устроить ребенка на воспитание в семью и он, несмотря на все попытки устроить его в семью, длительное время продолжает находиться в специализированном учреждении.

Представляется, что в скором времени оценка рассматриваемому закону, на предмет соответствия международному праву будет дана уполномоченными международно-правовыми организациями. Так, после принятия указанного закона в Санкт-Петербурге осталось 33 ребенка, которые уже познакомились с американскими родителями, но не успели уехать в США из-за ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». Три потенциальных матери этих детей подали обращения в Страсбургский суд, чтобы добиться права усыновления<sup>10</sup>. Кроме того, Европейский суд по правам человека направил властям России вопросы по 23 жалобам граждан США, которым не дали усыновить российских детей. Информация о коммуникации опубликована на сайте суда. Дети также указаны в жалобах в качестве заявителей.

Также суд просит разъяснить, как запрет на усыновление соотносится с международным соглашением между Россией и США, которое в случае выхода из него одной из сторон продолжает действовать в течение года. Поставлен вопрос, являются ли заявители жертвами дискриминации на основе их национальности в пользовании правами, гарантированными Конвенцией о правах человека. ЕСПЧ спрашивает, имеют ли место различия в отношении к ним, а если да, то оправданы ли они объективными и разумными причинами<sup>11</sup>.

Мы же уже сейчас можем констатировать, что указанный запрет не в полной мере согласуется с действующим российским законодательством и может вызвать вопросы относительно его соответствия международному праву. Данные обстоятельства свидетельствуют о том, что ст. 4 ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» была принята поспешно, на эмоциональной волне, после принятия властями США так называемого Закона Магнитского, что повлияло на качество исследуемого нормативно-правового акта не в лучшую сторону.

---

<sup>10</sup> <http://hro.org/node/15956>

<sup>11</sup> <http://hro.org/node/18137>

**ON CORRESPONDENCE OF PROHIBITION ON ADOPTION  
OF RUSSIAN CHILDREN BY USA CITIZENS TO CURRENT RUSSIAN LAW AND  
INTERNATIONAL LAW**

**D.V. Shtikov**

The article covers a question of prohibition on adoption of Russian children by USA citizens in consequence of enactment of Federal law "Measures against persons involved in violations of fundamental human rights and freedoms, rights and freedoms of citizens of the Russian Federation". Article examines provisions of aforementioned law and their correspondence to other Russian and international laws and legislations.

**Keywords:** *international adoption, law compliance, children's rights.*

*Об авторе:*

ШТЫКОВ Дмитрий Викторович – канд. юр. наук, руководитель юридического отдела Юридического бюро «Падва и Эпштейн», e-mail: konakovo-2003@rambler.ru