

# «Закон Димы Яковлева» — юридически правомерен и морально легитимен

Аслан Абашидзе

В российских и зарубежных СМИ много было сказано в адрес «закона Димы Яковлева», как в поддержку его, так и против. Доводы «за» и «против» этого акта были разные, начиная с доводов правового характера и кончая эмоциональными.

В тезисном порядке оценки были разные, в том числе:

- противоречит российской Конституции и международным договорам;
- направлен на защиту детей;
- нарушает положения Семейного кодекса;
- запрет на усыновление должен быть введен в отношении всех иностранцев, а не только граждан США;
- судьба детей-сирот поставлена в зависимость от политических соображений и т.д.

Однако в этой полемике, на наш взгляд, не были затронуты ключевые вопросы: имела ли Россия право и основания принимать такой акт?

Какими критериями следует руководствоваться в данном случае и при этом учесть, что ситуация затрагивает интересы ведущих государств мира – Российскую Федерацию и США, являющихся постоянными членами Совета Безопасности ООН, на которых возлагается Уставом ООН особая ответственность за поддержание мира и безопасности на глобальном уровне, что предполагает их ответственное поведение в международных отношениях?

---

**АБАШИДЗЕ Аслан Хусейнович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права РУДН. *E-mail*: abashidze.rudn.com

**Ключевые слова:** международное право, Конвенция о правах ребенка, правомерность, легитимность.

**К**ритика в основном касается действий российских федеральных властей по одностороннему прекращению российско-американского Соглашения о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей (подписано 13 июля 2011 г. и вступило в силу 1 ноября 2012 г. в результате ратификации обеими сторонами), которое предусматривало контроль над усыновителями со стороны российских консульских служб и требования к американским усыновителям.

Подчеркнем, что «законом Димы Яковлева» на деле является ст. 4 Федерального закона «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2013 г.

Согласно ч. 1 ст. 4 закона «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».

В связи с установлением ч. 1 ст. 4 Федерального закона запрета в ч. 2 ст. 4 настоящего федерального закона предписано «прекратить от имени Российской Федерации действие Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей».

Иначе говоря, положения цитируемой ст. 4 и последствия её применения следует рассматривать как одну из мер, предписанных в ст. 1 Федерального закона и предназначенных в качестве «меры воздействия» на определенную категорию граждан США, которые причастны «к нарушениям основополагающих прав и свобод человека» вообще (например, американских граждан-надзирателей в тюрьме Абу-Грейб в Ираке, издевавшихся над военнопленными), а также граждан США, причастных к нарушениям «прав и свобод граждан Российской Федерации» (например, гражданка США – приемная мать отослала маленького Артема Савельева в Россию с запиской).

Обязанность составления списка таких граждан США по закону возложена на МИД России. В первом случае российские власти вправе на основе обязательства *erga omnes* (обязательства перед мировым сообществом) принимать законные меры воздействия в отношении граждан США – грубых нарушителей прав человека, где бы это ни происходило – в США или вне США, а во втором случае – российские власти вправе на основании «права крови» и в соответствии с Венскими конвенциями о дипломатических и консульских сношениях принимать такие меры воздействия в отношении граждан США – грубых нарушителей прав граждан России. Одним словом, ст. 4 Федерального закона и последствия применения этой статьи следует толковать в контексте всех положений настоящего Федерального закона при строгом учете его целей и объекта регулирования.

Мало кто обращает внимание на то, что соответствующее российско-американское Соглашение, которое было прекращено в одностороннем порядке Российской Федерацией, действовало всего в течение двух месяцев, однако за это время Российской Федерацией неоднократно было заявлено на соответствующих уровнях о вопиющих случаях нарушения прав российских детей, усыновленных гражданами США, и о проблемах, с которыми сталкиваются российские консульские службы при осуществлении контроля за фактическим положением детей – российских граждан, усыновленных гражданами США.

По существу, речь идет о ненадлежащем исполнении США условий Соглашения о сотрудничестве в области усыновления, выражающемся в грубых нарушениях приемными родителями – гражданами США прав детей – граждан РФ и отсутствии в США надлежащих гарантий защиты прав детей.

**В** полемике мы, к сожалению, имеем дело с так называемой перевернутой картинкой. Вместо того чтобы понять истинные причины одностороннего прекращения Россией указанного Соглашения, оппоненты переносят акцент на вопрос о соответствии российского закона международно-правовым стандартам, принципу гуманизма и необоснованно с точки зрения международного права утверждают о том, что данный Федеральный закон имеет регрессивный характер. В данном случае это попытки подменить адресата ключевого вопроса, который следует задать по-иному: соответ-

ствует ли законодательство США международно-правовым стандартам по обеспечению прав и интересов детей?

Основополагающим универсальным кодифицированным международно-правовым актом в этой сфере служит Конвенция о правах ребенка 1989 г., участником которой являются все государства – члены ООН, кроме США, Республики Маршалловы Острова и недавно образованного Южного Судана.

Конвенция о правах ребенка с первыми двумя факультативными протоколами представляет собой своего рода международный билль о правах ребенка. США игнорируют Конвенцию о правах ребенка, которая недавно была подкреплена третьим по счету факультативным протоколом (еще не вступил в силу), предоставляющим Комитету по правам ребенка (международному контрольному органу, состоящему из независимых экспертов) право рассматривать индивидуальные жалобы о нарушении прав ребенка в государствах-участниках.

Россия, в отличие от США, периодически отчитывается перед этим Комитетом и учитывает его замечания с целью полного выполнения обязательств, взятых Россией на основе Конвенции о правах ребенка.

Даже если США ратифицируют Конвенцию о правах ребенка, это не обеспечит автоматически выполнение ими положений Конвенции. Дело в том, что в соответствии с традициями общего права, на котором базируется в целом национальная правовая система США, положения ратифицированного США международного договора по правам человека,

включая права ребенка, нуждаются в имплементации во внутригосударственное право США путем принятия специального закона. Дело осложняется еще и тем, что США – федеральное государство, в котором на уровне федерации устанавливаются лишь общие руководства, а принципиальные вопросы обеспечения прав ребенка регулируются законами штатов, которые весьма отличаются.

**Ф**едеральное правительство США начало оказывать финансовую помощь в виде грантов с 1935 г. на основе Программы по обеспечению благополучия детей в соответствии с разделом IV-B Закона о социальной безопасности.

С 1961 г. была запущена другая федеральная программа по оказанию помощи больным детям. Эта программа в 1980 г. стала частью Закона об оказании помощи в деле усыновления и обеспечения благополучия детям (*The Adoption Assistance and Child Welfare Act*)<sup>1</sup>.

Координация на федеральном уровне по делам детей осуществляется Федеральным бюро по делам детей, функционирующим при Департаменте здравоохранения и обслуживания населения<sup>2</sup>.

Закон о предотвращении физического насилия над детьми и обращении с ними на федеральном уровне был принят лишь в 1974 г. (*The Child Abuse Prevention and Treatment Act (CAPTA)*)<sup>3</sup>, который затем был не раз дополнен.

В ходе первого цикла Универсального периодического обзора США в Совете ООН по правам человека были отмечены системные проблемы в области предотвращения насилия. На-

ряду с острым вопросом о телесных наказаниях детей, которое продолжает применяться в школах США, озабоченность государств – членов ООН была выражена домашним насилием в отношении женщин и детей, сексуальной эксплуатацией, использованием детского труда и др. в США<sup>4</sup>.

Таким образом, на уровне федерации в США отсутствует единый и всеобъемлющий закон, закрепляющий основополагающие принципы, на которых базируется Конвенция о правах ребенка: принцип недискриминации, принцип наилучшего обеспечения интересов детей, принцип, обеспечивающий право ребенка на жизнь, воспитание и развитие, принцип уважения взглядов ребенка, – и, следовательно, вся правозащитная деятельность международного сообщества на глобальном уровне. Эти основополагающие принципы составляют стержень международных стандартов по правам ребенка, которые призваны определять правильные направления деятельности любого государства в сфере поощрения и защиты прав ребенка.

Единственный федеральный закон – *Intercountry Adoption Act* – был принят в США в 2000 г. и призван имплементировать положения Гаагской конвенции о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления. Следует иметь в виду, что те положения Гаагской конвенции, которые не нашли закрепления в имплементирующем законе 2000 г., согласно существующим правилам США, не могут прямо применяться судами этой страны в своих решениях.

Учитывая такое сложное и вместе с тем слабое состояние законодательства США в сфере обеспечения прав

ребенка, при заключении двустороннего соглашения с США по вопросам усыновления любое государство-участник данного двустороннего соглашения (в нашем случае Россия) должно ориентироваться прежде всего на законодательство и структурные особенности всех штатов.

В этой ситуации, как говорится, можно ожидать любых казусов, которыми изобилует история США.

В контексте учета всех указанных обстоятельств, а также конституционного обязательства российских властей защищать права всех граждан, включая детей, где бы они ни находились\*, ответ на вопрос о том, имело ли Российское государство международно-правовое, конституционное и моральное основание прекратить в одностороннем порядке дальнейшее участие в этом Соглашении, которое не соблюдалось другой стороной, т.е. США, однозначный: да.

**Решение российских властей полностью соответствует общепризнанным принципам и нормам современного международного права, универсальным международно-правовым стандартам в сфере обеспечения прав и интересов ребенка и, следовательно, является правомерным, а с моральной точки зрения – легитимным.**

## Примечания

<sup>1</sup> URL: <http://www.childwelfare.gov>

<sup>2</sup> URL: <http://www.acf.hhs.gov/programs/cb/lawspolicies/index>

<sup>3</sup> Major Federal Legislation Concerned with Child Protection Child Welfare, and Adoption // Child Welfare Information Gateway. Factsheets. Current Through. April 2012.

<sup>4</sup> *Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О.* Универсальный периодический обзор ситуации с правами человека в США: Воспримет ли Вашингтон справедливую критику мирового сообщества? М.: РУДН, 2011. С. 22.

---

\* «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ 1993 г.).

«Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами» (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ 1993 г.).