



Published by the International
Reference Center for the Rights of
Children Deprived of their Family

Monthly Review

ОТ РЕДАКЦИИ

Специальная комиссия по практическому применению Гаагской конвенции 1993 года: многогранный инструмент оценки

В период с 8 по 12 июня 2015 года прошло четвёртое заседание Специальной комиссии по практическому применению Гаагской конвенции о защите детей и сотрудничестве в области иностранного усыновления 1993 года (далее – «Комиссия»), которая представляет собой уникальную возможность для всех принимающих стран и стран происхождения, являющихся сторонами Конвенции или намеревающихся присоединиться к ней, а также известных наблюдателей, встретиться и обсудить порой весьма чувствительные вопросы, связанные с иностранным усыновлением, при условии, что у участников развяжутся языки...

Работа Комиссии проходила под эгидой Постоянного бюро Гаагской конференции, что придало ей новую динамику, благодаря, в частности, учреждению круглых столов и одновременных заседаний, позволивших вести обсуждение в ограниченных группах специальных проблем по выбору участников, будь то *кафала*, открытое усыновление или же усыновление родственниками. Комиссия, несомненно, представляет собой важный инструмент оценки иностранного усыновления не только на глобальном уровне, но также и на уровне конкретных стран. Как во время подготовки и в ходе работы Комиссии, так и при исполнении последующих мероприятий, предоставляется возможность остановиться и взглянуть на достигнутое, а также задуматься над опасениями, связанными с правильным применением Конвенции 1993 года.

Оценка на подготовительной стадии

Подробные опросные листы¹, подготовленные Постоянным Бюро Гаагской конференции и разосланные всем участникам, явились ценным инструментом для оценки национальных систем усыновления и того влияния, которое смогло оказать на них принятие Конвенции. В действительности, если принятие международных инструментов в области защиты детства – это решающий шаг, то в то же время большое значение имеет внедрение механизмов, направленных на оценку их влияния на законодательство (см. статью на стр. 8) и внутреннюю политику

№ 192
ИЮНЬ 2015

СОДЕРЖАНИЕ

ОТ РЕДАКЦИИ

Специальная комиссия по практическому применению Гаагской конвенции 1993 года: многогранный инструмент оценки **1**

ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА

Берег Слоновой Кости и Замбия **3**

КРАТКИЕ НОВОСТИ

Бутан: открытие иностранного усыновления на основании новых правил **3**

НОВОСТИ МСС

Конференция о трансграничной защите детей: правовые и социальные перспективы **3**
Изменения в команде Международного информационного центра МСС с 1 июля 2015 года **4**

СПЕЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО ПРАКТИЧЕСКОМУ ПРИМЕНЕНИЮ ГААГСКОЙ КОНВЕНЦИИ 1993 ГОДА
20 лет Гаагской конвенции 1993 г. 4
Инструментарий Специальной комиссии 2015 года в области усыновления **6**

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Кения: обзор Руководства по альтернативному уходу на базе семьи за детьми в этой стране **8**

ПРАКТИКА

Неформальный семинар по вопросам содействия африканским Центральным органам в применении Гаагской конвенции 1993 года **10**

МСС И МИРОВОЕ СООБЩЕСТВО

Испания: Руководство по оценке воздействия на права ребёнка в ходе законодательного процесса **12**

БУДУЩИЕ КОНФЕРЕНЦИИ И СЕМИНАРЫ **14**



стран (см. статью на стр. 12). Кроме того, публикация сводных технических информационных листов² по некоторым обсуждаемым проблемам (см. статью на стр. 6) представляет собой не только ценный инструмент для подготовительной работы, но и в равной мере сбор полезных ресурсов для практического применения некоторых специальных аспектов Конвенции 1993 года, таких как наблюдение за расходами, заключение соглашений между государствами-участниками или растущее использование новых технологий. Наконец, подготовительная стадия способствовала принятию мер на региональном уровне, например, в Африке (см. статью на стр. 10).

Оценка в ходе работы Комиссии

Первый день работы Комиссии совпал с двадцатой годовщиной принятия Конвенции 1993 года, что позволило с удовлетворением отметить значительный вклад Конвенции в обеспечение прав детей, лишённых семьи (см. статью на стр. 4). Кроме того, на заседании Комиссии была осуществлена передача на хранение инструментов присоединения к Конвенции 1993 года Замбией и Берегом Слоновой Кости (Кот д'Ивуар). Конвенция успешно справилась со своей задачей, заключающейся в регулировании сферы иностранного усыновления, до этого отданной на полное усмотрение стран и омрачённой серьёзными нарушениями прав детей. В ходе дискуссий были обсуждены новые проблемы, которые должны быть решены в течение последующих двадцати лет работы, и в том числе: улучшение подготовки потенциальных приёмных родителей посредством искреннего диалога и постоянного поиска как можно более приемлемых решений для удовлетворения потребностей усыновляемых детей; поиск решений, позволяющих аккредитованным органам усыновления противостоять снижению числа иностранных усыновлений и сохранить тот опыт, который был накоплен многими из них в процессе работы; развитие способов предотвращения незаконных практик и возмещения ущерба усыновлённым и семьям, ставшим жертвой обмана. В настоящее время МСС начала проект по работе над последней проблемой (см. статью на стр. 6).

Оценка в ходе последующих мероприятий

Заключительные выводы³, предложенные Комиссией и поддержанные представителями всех присутствовавших государств, - это первый шаг в направлении решения тех проблем, которые беспокоят нас всех как действующих лиц в области иностранного усыновления и защиты детства. В любом случае, необязательный – с юридической точки зрения – характер этих выводов делает их выполнение непредсказуемым, и некоторые важнейшие положения, такие как запрет частных усыновлений, систематическое применение Конвенции 1993 года, в том числе и в государствах, не являющихся её участниками, или запрет пожертвований, повторяются снова и снова, так как не решены раз и навсегда. Эти заключительные выводы представляют собой, впрочем, важный аргумент для напоминания государствам, аккредитованным органам по усыновлению и гражданскому обществу об их обязанностях и ответственности. Открытое национальное, региональное и международное сотрудничество, направленное на удовлетворение потребностей усыновлённых или нуждающихся в усыновлении детей и взрослых, - это ключ к успеху Конвенции 1993 года. В своей ежедневной работе страны происхождения и принимающие страны должны предоставить максимально возможные гарантии для каждого осуществлённого усыновления.

МСС снова подтверждает свою постоянную готовность оказывать поддержку Центральным органам по усыновлению с целью установления продуктивного диалога между ними, развития их компетентности и возможностей по обеспечению каждого ребёнка семейным окружением, соответствующим его потребностям. Сейчас, более чем когда-либо, настало время для государств, как принимающих, так и происхождения, гарантировать достойное будущее для детей, помещённых под альтернативный уход на своей территории.

Команда МСС
июнь 2015

Примечания:

¹ См. Опросный лист № 1 о влиянии Конвенции 1993 года за последние 20 лет и Опросный лист № 2 о



ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА

- **Берег Слоновой Кости и Замбия:** 11 июня 2015 года Специальная комиссия по практическому применению Конвенции 1993 года засвидетельствовала присоединение этих двух стран к Конвенции 1993 года, которая вступит для них в силу с 1 октября 2015 года.

Источник: Гагская конференция по международному частному праву,
http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.publications&dtid=43&cid=69 and
http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=69.

КРАТКИЕ НОВОСТИ

Бутан: открытие иностранного усыновления на основании новых правил

22 апреля 2015 года Национальная комиссия Бутана по делам женщин и детей заявила об утверждении новых правил 2015 года в отношении усыновления и, как следствие, о разрешении иностранного усыновления. Однако, в соответствии с новыми правилами, право усыновления бутанских детей предоставлено только гражданам тех государств, где имеется посольство/консульство/миссия/уполномоченный представитель Бутана. Кроме того, Комиссия уточнила, что в соответствии со статьёй 5 Закона об усыновлении детей 2012 года и статьёй 28 новых Правил усыновления детей иностранное усыновление будет рассматриваться лишь в качестве последнего средства, когда подходящие приёмные родители не могут быть найдены внутри страны. Напоминаем, что Бутан не присоединился к Конвенции 1993 года. Более подробную информацию можно будет получить из готовящегося к публикации МСС сообщения о ситуации в Бутане.

Источник: National Commission for Women and Children (Национальная комиссия по делам женщин и детей), 22 апреля 2015 года, <http://www.ncwc.gov.bt/ncwc/notification?tpages=4&page=2>.

НОВОСТИ МСС

Конференция о трансграничной защите детей: правовые и социальные перспективы

Во взаимодействии с различными партнёрами, в том числе Гагской конференцией по международному частному праву, Университетом Женевы и многими Центральными органами, МСС ведёт подготовку международной конференции, которая пройдёт с 21 по 23 октября в Женеве и соберёт вместе различных действующих лиц с целью провести дискуссию и обменяться мнениями по проблеме укрепления и имплементации Гагской конвенции 1996 года (Конвенции о юрисдикции, применимом праве, признании, принудительном исполнении и сотрудничестве в отношении ответственности родителей и мерах по защите детей от 19 октября 1996 года) на мировом уровне, проанализировать её совместное действие с Регламентом Брюссель II Бис и способствовать развитию вовлечённости МСС в трансграничную защиту детей. 150 представителей правительств, юридического сообщества, учёных и социальных работников соберутся, чтобы обсудить социальные и правовые перспективы трансграничной защиты детей, а в то же время 50 международных семейных медиаторов со всего мира будут работать вместе над проектом хартии по международной семейной медиации - важным документом для развития трансграничной защиты детей. Совмещение этих двух мероприятий в одном и том же месте и в одно и то же время очевидно приведёт к созданию мультидисциплинарной платформы, способной генерировать возможности для совместной работы во время пленарных сессий и кросс-секторального анализа некоторых вопросов. Безусловно, участие представителей правительств и специалистов из развивающихся стран имеет существенное значения для обеспечения успеха конференции. Для проведения обоих мероприятий и дальнейшей работы по



результатам конференции необходимо 130 000 швейцарских франков. На данный момент взносы и великодушные пожертвования различных публичных и частных спонсоров покрывают 60% бюджета, и МСС активно ищет дополнительную поддержку для покрытия недостающих 40%, или 52 000 швейцарских франков.

Контакты для дополнительной информации: Jeannette.wollenstein@iss-ssi.org и/или Vito.bumbaca@iss-ssi.org.

Изменения в команде Международного информационного центра МСС с 1 июля 2015 года

После многих лет интенсивной и преданной работы в МСС и, в частности, в Международном информационном центре, Эрве Боэша (Hervé Voéchat) переходит на работу в другую организацию. Но он продолжит, тем не менее, сотрудничать с МСС по совместительству в качестве Специального советника Генерального секретаря по вопросам защиты детей в должности заместителя Генерального секретаря. С первого июля 2015 года Директором Международного информационного центра станет Миа Дамбах (Mia Dambach), которая будет направлять движение команды Центра на пути содействия этическим иностранным усыновлениям и развитию методов альтернативного ухода в соответствии с международными стандартами. Миа – гражданка Австралии и Швейцарии, имеет более десяти лет опыта работы в области защиты детей. Она начала свою карьеру в качестве детского юриста в Сиднее, затем была специалистом по правам ребёнка в Женеве. Она также работала адвокатом на международном уровне, особенно в связи с вопросами применения Руководящих указаний ООН по альтернативному уходу за детьми, а также провела проекты оценки в таких странах, как Вьетнам, Берег слоновой кости и Гана. Миа будет подотчётна Генеральному секретарю МСС, её функции будут скорректированы в ноябре 2015 года.

СПЕЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ПО ПРАКТИЧЕСКОМУ ПРИМЕНЕНИЮ ГААГСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ ИНОСТРАННОГО УСЫНОВЛЕНИЯ 1993 ГОДА

20 лет Гаагской конвенции 1993 года

Постоянное бюро Гаагской конференции по международному частному праву представляет в данной статье основные тезисы документа, подготовленного Гаагской конференцией в честь двадцатилетия Гаагской конвенции 1993 года к заседанию Специальной комиссии в июне этого года. Документ основывается на ответах, представленных государствами и организацией EurAdopt в опросном листе².

Спустя двадцать лет после вступления в силу Гаагской конвенции 1993 года (подписана 29 мая 1993 года и вступила в силу 1 мая 1995 года) её участниками являются 95 государств. Однако в целом, из-за того что многие крупные государства происхождения не участвуют ещё в Конвенции, примерно половина совершаемых в настоящее время иностранных усыновлений не подпадает под её действие. Это очень важный момент, поскольку, несмотря на то что государства-участники в своих отношениях с государствами, не участвующими в Конвенции, должны применять по мере возможности предусмотренные в ней нормы и гарантии³, нельзя с уверенностью сказать, что при осуществлении иностранных усыновлений за

пределами действия Конвенции будут систематически обеспечиваться права и интересы детей в той же мере, что при усыновлениях, подпадающих под её действие.

Выполняет ли Гаагская конвенция 1993 года свои основные задачи?

Первая основополагающая задача Конвенции – обеспечить, чтобы все иностранные усыновления осуществлялись в наилучших интересах детей. Согласно ответам некоторых государств на опросный лист, Конвенция внесла свой вклад в создание глобальной системы иностранных усыновлений, более организованной, основанной на определённых правилах и контролируемой государствами (это «международный ориентир» в области иностранного усыновления). В ней



объясняются роли каждого из действующих лиц, что делает процедуру иностранного усыновления более надёжной и прозрачной. Однако не всё ещё сделано во всех государствах-участниках Конвенции: например, обеспечение принятия соответствующего законодательства и улучшение функционирования Центральные органы.

Вторая задача Конвенции состоит в установлении системы взаимодействия между государствами-участниками. По мнению многих государств, Конвенция способствовала развитию духа взаимодействия (например, Центральные органы, аккредитованные организации по усыновлению), и государства-участники начали работать вместе намного более эффективно благодаря установленным официальным каналам взаимодействия и появлению общего языка общения. Тем не менее, некоторые государства признают, что всё ещё необходимы улучшения в отношении координации действий.

Третьей задачей является предотвращение похищения, продажи и незаконной торговли детьми, а также недопущение извлечения выгоды и других злоупотреблений в связи с иностранными усыновлениями. Государства наращивают свои усилия в области борьбы с этими незаконными практиками. Отмечается, в частности, что Конвенция способствовала генерированию возможностей для совместных усилий с целью обеспечения регламентации иностранного усыновления и мобилизации политической воли против коррупции и мошеннических практик. В то же время государства признают необходимость дальнейших совместных усилий для борьбы с незаконными практиками.

Четвёртая цель Конвенции заключается в гарантии автоматического признания иностранных усыновлений, совершённых в соответствии с Конвенцией во всех государствах-участниках. Свидетельство о соответствии, предусмотренное статьёй 23, многие государства считают значительным шагом вперёд. Однако в некоторых государствах ещё остаются проблемы, в том числе с выполнением обязательств по

предоставлению полных и точных свидетельств, а также с обеспечением признания иностранных усыновлений «в силу закона» (то есть автоматически), без каких-либо дополнительных условий или действий.

Дилемма принципа субсидиарности

Конвенция, и в частности принцип субсидиарности, который она предусматривает, способствовала также развитию программ национального усыновления и национального ухода за детьми в целом. Однако остаются вопросы о том, что необходимо делать, если какое-либо государство не обладает достаточными ресурсами для применения в адекватной мере принципа субсидиарности. Кроме того, принимающие государства могут помогать государствам происхождения в имплементации Конвенции, но, в то же время, с целью предотвращения злоупотреблений они должны обеспечить недопущение в области иностранного усыновления взносов, пожертвований и проектов развития.

Изменяющийся пейзаж

Общее падение числа иностранных усыновлений является одним из основных изменений пейзажа усыновления в ходе последних двадцати лет. Представляется, что причина этого падения заключается не только в расширяющемся всеобщем применении Конвенции государствами. Скорее она заключается в сложной комбинации социальных, экономических, политических и правовых факторов, включая разработку национальных политик в области ухода за детьми.

В течение последних 20 лет, наряду с общим падением числа усыновлений, во многих государствах наметилась тенденция к изменению типа детей, усыновляемых за рубежом: всё чаще усыновляются дети более старшего возраста, группы братьев и сестёр и/или дети, имеющие специальные медицинские потребности. Причины такой ситуации не менее сложны и разнообразны.

Многие государства выражают обеспокоенность возросшей продолжительностью процедур, связанных с иностранным усыновлением, по сравнению с



их продолжительностью 20 лет назад, хотя такое возрастание варьируется в разных государствах, в том числе и в зависимости от конкретной стадии процедуры иностранного усыновления. Некоторые государства считают такое возрастание продолжительности естественным «побочным эффектом» большего регулирования в области иностранного усыновления на сегодняшний день. Однако, как отмечают некоторые другие государства, оно может также являться результатом недобросовестной практики и бюрократических препон, от которых защита ребёнка ничего не выигрывает.

Государства отмечают также, что, хотя расходы стали более прозрачными, их размер

в целом увеличился. И если некоторые государства не видят связи между этим увеличением и применением Конвенции, то другие склонны видеть причину увеличения в мерах, принятых в соответствии с Конвенцией, для регулирования и контроля расходов, а также на обеспечение их большей прозрачности. Государства обменялись мнениями относительно преимуществ и рисков, связанных со взносами, проектами сотрудничества и пожертвованиями, но необходимость отделения указанной деятельности от процесса иностранного усыновления признаётся ими вне всякого сомнения.

Конвенция оказала важное положительное воздействие на законодательство и практики, связанные с иностранным усыновлением. Однако проблемы остаются, в том числе и из-за постоянно изменяющегося пейзажа в области иностранного усыновления. Эти проблемы стали темой обсуждений, состоявшихся в ходе работы Специальной комиссии, которая подготовила выводы и рекомендации в их отношении.

Примечания:

Все документы Гаагской конференции по международному частному праву, упомянутые в данной статье, доступны на сайте <http://www.hcch.net> под заголовками 'Intercountry Adoption Section' и '2015 Special Commission'.

¹ HCCH, *20 Years of the 1993 Hague Convention – Assessing the impact of the 1993 Hague Convention on laws and practices relating to ICA and the protection of children* (Гаагская конференция, *Двадцатилетие Гаагской конвенции 1993 года – Оценка влияния Гаагской конвенции 1993 года на законодательство и практики, относящиеся к иностранному усыновлению и защите детей*), Предварительный документ № 3 от мая 2015 года для представления на заседании Специальной комиссии 2015 года. В этом документе Постоянное бюро суммировало и проанализировало ответы на опросный лист, упомянутый в примечании 2 ниже.

² HCCH, '20 Years, 20 Questions: A questionnaire on the impact of the 1993 Hague Convention on laws and practices relating to ICA and the protection of children' (Гаагская конференция, *20 лет - 20 вопросов: опросный лист о влиянии Гаагской конвенции 1993 года на законодательство и практики, относящиеся к иностранному усыновлению и защите детей*), Предварительный документ № 1 от июля 2014 года для представления на заседании Специальной комиссии 2015 года.

³ См.: Выводы и рекомендации предыдущих заседаний Специальной комиссии (в 2000 году – Рекомендация № 11, в 2005 – Рекомендация № 19 и в 2010 – Рекомендации № 36 и 37).

Инструментарий Специальной комиссии 2015 года в области усыновления

В связи с подготовкой заседания Специальной комиссии Постоянное бюро и его партнёры подготовили некоторые инструменты, чтобы задать направление для обсуждения на различных сессиях, прошедших в ходе этого недельного мероприятия.

Множество инструментов – передовых и всеобъемлющих – теперь доступны на сайте Постоянного бюро для специалистов, работающих в области

усыновления. В этой статье проводится краткий обзор некоторых из имеющихся различных [ресурсов](#) в надежде, что их использование приведёт к более глубокому пониманию.



Проекты образцов документов

В стремлении рационализировать практики и по просьбе государств-участников Постоянное бюро разработало образцы некоторых документов, относящихся к таким важным вопросам, как согласие ребёнка на иностранное усыновление, сбор информации о кандидатах в приёмные родители и об усыновляемом ребёнке, отчётность после усыновления. При использовании этих форм сразу же станет очевидным, что должно быть сделано для соответствия практики усыновления требованиям Гаагской конвенции 1993 года.

Новые технологии и открытые усыновления

В рамках многочисленных сессий, посвящённых конкретным проблемам, связанным с изменением пейзажа иностранного усыновления, МСС подготовила два сравнительных международных исследования, основанных частично на ответах государств на опросный лист Постоянного бюро. В этих документах рассматривается широкий спектр законов, политики и практики, а также связанные с ними риски и преимущества. Мы убеждены, что эти документы обеспечат специалистов необходимыми инструментами для расширения возможностей и предотвращения потенциальных проблем, связанных с этими специальными вопросами.

Финансовые аспекты

МСС выражает своё удовлетворение работой группы экспертов, изучившей сложную природу финансовых вопросов и способствовавшей как можно более широкому распространению разработанных ею инструментов, таких как таблица расходов, не только на интернет сайтах Центральных органов, но и на сайтах аккредитованных организаций по усыновлению. Что касается

будущей работы группы экспертов, МСС рекомендует обратить особое внимание на способы недопущения экономической зависимости от доходов, получаемых от иностранного усыновления, а также нездоровой конкуренции между принимающими странами или аккредитованными организациями по усыновлению, с целью обеспечения соответствия практики усыновления Манифесту по этике иностранного усыновления.

Незаконные практики

МСС выражает свою искреннюю поддержку возобновлению рабочей группой рассмотрения проблемы незаконных практик в связи с ростом известных случаев усыновлений, осуществлённых с нарушениями, что может сказаться на тысячах людей. В будущей деятельности рабочей группы приоритетным должен стать поиск механизмов для недопущения такой достойной сожаления ситуации. Информационный листок, в котором собраны «способы действия» представляет собой хороший фундамент для работы, в идеале было бы полезно дать детальное описание перспективных практик.

Подобным образом, вопрос о том, что делать при столкновении с такими проблемами, вызывает всё большую озабоченность как специалистов, работающих в сфере усыновления, так и непосредственно затронутых лиц. МСС регулярно получает просьбы о помощи со стороны специалистов, не имеющих подходящих инструментов для преодоления этих сложных ситуаций. Для устранения этого недостатка МСС начала проект разработки руководства для специалистов, предлагающего возможные варианты решения проблем как на юридическом, так и на психосоциальном и политическом уровнях.

МСС твёрдо убеждена, что такой инструментарий принесёт значительную пользу в деле защиты всех участников процесса усыновления, и в особенности детей и усыновляемых совершеннолетних.



Кения: обзор Руководства по альтернативному уходу на базе семьи за детьми в этой стране

В октябре 2014 года Правительство Кении приняло Руководство, направленное на улучшение создавшейся в стране сложной ситуации с большим количеством детей, лишённых родительского ухода, включая детей, осиротевших в связи с ВИЧ-инфекцией. В данной статье приводится обзор текущей ситуации, а также основных положений Руководства.

По имеющимся оценкам, 2,6 миллиона детей в Кении стали сиротами по разным причинам, тогда как один миллион из них осиротели из-за ВИЧ-инфекции. В данном контексте, согласно Кенийскому бюро ЮНИСЕФ, способность семей брать под защиту сирот и осуществлять за ними уход превышена. Как следствие этого, а также из-за растущей нищеты, многие дети выполняют функции главы семьи, помещены в учреждения инернатного типа или живут на улице¹. В связи со сложившейся ситуацией Правительство Кении сделало важный шаг вперёд, издав Руководство по альтернативному уходу на базе семьи за детьми в Кении².

Варианты альтернативного ухода

Как и большинство африканцев, кенийцы имеют долгую традицию неформального ухода за своими детьми, хотя ситуация меняется в связи с современным социальным и экономическим положением. Согласно данным организации Save the Children («Спасём детей»), в 2012 году приблизительно за двумя миллионами кенийских детей уход осуществлялся на базе той или иной формы расширенной семьи. Несмотря на то что уход на базе патронатной семьи не пользуется большой популярностью, всё же отмечается некоторое развитие данного вида альтернативного ухода. Наконец, широко распространённым остаётся уход в учреждениях интернатного типа, хотя не все такие учреждения зарегистрированы. По оценкам исследователей, в 2012 году 8 176 детей жили в государственных учреждениях интернатного типа и 40 230 детей – в

негосударственных³ (см. подробнее «Кения: национальное усыновление в наилучших интересах детей?», Ежемесячное обозрение МСС № 188, январь 2015 года, стр. 4).

Правовые рамки Руководства

В Кении существует законодательство в области защиты детей, в том числе Закон о детях 2001 года (*Children Act 2001*), который в настоящее время пересматривается. Однако очень важно, что страна сосредоточила усилия на принятии других видов законодательных актов для поддержки и развития

«Компетентным властям, профессиональным организациям и другим учреждениям рекомендуется разрабатывать национальные или профессиональные руководящие указания, основанные на букве и духе настоящих Руководящих указаний.»

Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми, § 26.

имплементации Конвенции ООН о правах ребёнка и международных принципов и стандартов, относящихся к защите детей, лишённых или находящихся под угрозой утраты родительского ухода, а также к альтернативному уходу.

Руководство начинается с обзора ситуации с детьми и подростками в стране и описания общих принципов, которыми необходимо руководствоваться в помещении под альтернативный уход, а также при определении наиболее подходящей формы ухода. Интересно отметить, что Руководство изначально задумывалось как направленное на регулирование опеки и патронатной семьи, но в процессе работы над ним приобрело более широкий охват и включило все формы альтернативного ухода и все стадии процесса, включая предотвращение разлучения семей и реинтеграцию детей в их семьи. В руководстве подробно описываются также функции компетентных организаций и делается упор на важность создания механизмов координации

действий, таких как Комитет по альтернативному уходу, и систем ориентации при решении подобных ситуаций.

Краткий обзор содержания Руководства

После описанных первых глав содержание кенийского Руководства сосредоточивается на вопросах предотвращения альтернативного ухода и содействия реинтеграции в семью, обеспечивая таким образом полное соответствие Руководящим указаниям ООН по альтернативному уходу за детьми. Так, в документе даются рекомендации в отношении принятия правительством и его партнёрами мер по предотвращению разделения семей и их поддержки, таких как оценка семей и механизмы наблюдения. В последующих главах представлены подробные рекомендации по обеспечению качества ухода на базе расширенной семьи, *кафалы*, патронатной семьи, временного приюта, опеки, усыновления, семьи с ребёнком-главой семьи и учреждений интернатного типа. В частности, эти главы содержат определения различных концепций, информацию о критериях их применимости, обзор функций и ответственности соответствующих

действующих лиц, а также описание процесса предоставления каждой из форм ухода, их поддержки и контроля. Руководство кратко останавливается и на других ситуациях, требующих регулирования, таких как сопровождение по окончании ухода и уход в чрезвычайных ситуациях. Для содействия дальнейшей имплементации этих мер,

безусловно, большое значение имеет включение в документ описания перспективных практик, распространённых как внутри страны, так и за рубежом, в отношении каждого из рассматриваемых аспектов.

Заключительная часть Руководства относится к средствам и механизмам, необходимым для содействия практическому применению Руководства: усилению законодательного регулирования, предоставлению ресурсов для имплементации, информационно-

просветительской работе, увеличению возможностей, планированию и контролю. Кроме того, в приложениях приводятся краткий словарь терминов, организационная структура сферы услуг по защите детства, определения различных видов ухода и таблица, содержащая информацию по оценке индивидуальной ситуации, подготовке, предоставлению и окончанию соответствующего вида альтернативного ухода.

Некоторые перспективные практики:

По реинтеграции семей: В городе Тика Окружное бюро по защите детей проводит серьёзную работу во взаимодействии с правительственными и неправительственными организациями по поиску семей и реинтеграции.

По поддержке детей в сложных ситуациях: Организации Tumaini Kwa Watoto (Дети надежды) реализует программу по информированию и развитию автономии на базе семьи детей, живущих на улице. Когда такие дети не могут вернуться домой, они могут найти временный приют в доме семьи, способной принять до шести детей на срок до шести месяцев.

С учётом тех проблем, с которыми сталкивается Кения в предоставлении защиты и ухода своим детям и подросткам, лишённым родительского ухода, МСС приветствует инициативу этой страны разработать Руководство в этой области, что соответствует параграфу 26 Руководящих указаний по альтернативному уходу за детьми. Кенийское Руководство является ярким примером глобального подхода к рассмотрению альтернативного ухода, относящегося ко всем его формам и стадиям, от предотвращения разлучения семей до реинтеграции и сопровождения по окончании ухода, а также образцом того, как должны строиться и поддерживаться механизмы межведомственной координации функций и ответственности действующих лиц.

Примечания:

¹ ЮНИСЕФ Кения, http://www.unicef.org/infobycountry/kenya_statistics.html и <http://www.unicef.org/kenya/children.html>.

² Government of the Republic of Kenya, *Guidelines for the Alternative Family Care of Children in Kenya*



(Правительство Республики Кения, *Руководство по альтернативному семейному уходу за детьми в Кении*), октябрь 2014 года, <https://drive.google.com/file/d/0B4A1y230eseYaFRsdUpKWUхоа3M/view?pli=1>.

³ Denise Stuckenbruck, *Advancing the rights of children deprived of parental care: Domestic adoption of children in Kenya* (Дениза Штукенбрюк, *Защита прав детей, лишённых родительского ухода: национальное усыновление детей в Кении*), диссертация, представленная в рамках ускоренной магистерской программы по правам ребёнка (Master of Advanced Studies in Children's Rights), 2 апреля 2013 года.

ПРАКТИКА

Неформальный семинар по вопросам содействия африканским Центральным органам в применении Гагской конвенции 1993 года

МСС приветствует вклад М.С.Клут и Дж.Слот-Нильсен (M C Klute and J Sloth-Nielsen)¹, организовавших неформальный семинар по Гагской конвенции 1993 года о защите детей и сотрудничестве в области иностранного усыновления, в котором приняли участие многие участники низового уровня из нескольких африканских стран.

Для подготовки к июньскому заседанию Специальной комиссии в марте 2015 года в Кейптауне, при содействии ЮНИСЕФ, был проведён неформальный семинар для представителей семи африканских англоязычных стран. Это мероприятие проводилось по инициативе организации Wereldkinderen – голландской ассоциации по обеспечению благополучия детей, работающей на международном уровне. Главная цель семинара состояла в обмене практическими знаниями и содействии взаимодействию между Центральными органами африканских стран, особенно тех, где наблюдается рост числа иностранных усыновлений.

Открытое место для обсуждения и обучения

Поскольку данный неформальный семинар был нацелен на создание нейтрального пространства, способствующего установлению связей и обмена, в данной статье не упоминаются названия стран, участников и информация, позволяющая их идентифицировать. В любом случае, семинар собрал вместе как африканские страны, уже ратифицировавшие Гагскую конвенцию 1993 года и находящиеся, в принципе, на стадии её имплементации, так и некоторые страны, ещё находящиеся на стадии одобрения, раификации и введения в действие Конвенции. На семинаре были рассмотрены конкретные способы имплементации предусмотренных Гагской конвенцией 1993 года процедур в

ситуации, когда ресурсы ограничены, а государственные чиновники в большинстве своём не имеют информации о Гагских конвенциях. Кроме того, на семинаре были рассмотрены проблемы современной реальности, когда западные действующие лица могут оказывать чрезмерное давление на «новые» страны, страны со слабо организованными правительственными структурами. Действительно, некоторые действующие лица не всегда применяют рекомендации Специальной комиссии, принятые на предыдущей сессии в 2010 году, согласно которым государства-участники в своих отношениях с государствами, не участвующими в Конвенции, должны применять по мере возможности предусмотренные в ней нормы и гарантии. Такая ситуация стала результатом растущей конкуренции из-за сокращения в мире числа подлежащих усыновлению детей.

Специфические проблемы, связанные с различными ситуациями

Во время ознакомительной сессии семинара возникло множество вопросов, которые были собраны в таблицы для последующего рассмотрения. Среди них, например, были такие вопросы, как «Взаимодействуют ли страны в применении Гагской конвенции 1993 года?», «Должны ли публиковаться или фиксироваться 'расходы' в связи с процедурой рассмотрения заявлений?», «Как должен



финансироваться Центральный орган и какова его идеальная структура?».

На протяжении всего семинара при рассмотрении вышеуказанных и других аналогичных вопросов стало ясно, что в большинстве случаев прямой ответ не всегда возможен. Это было продемонстрировано на примере случаев, когда патронатный уход трансформируется в усыновление или в отношении необходимости присутствия биологических родителей в суде для подтверждения отказа от ребёнка. Возможным решением таких проблем могли бы стать суды по вопросам детей, в чью компетенцию входило бы рассмотрение подобных деликатных ситуаций.

Рассмотрение двух специальных вопросов заслуживает более подробного анализа. Во-первых, даже в странах, ратифицировавших Гагскую конвенцию 1993 года, порой возникает ситуация, когда одни и те же аккредитованные организации по усыновлению решают вопрос о возможности усыновления ребёнка и проводят соответствующие процедуры в отношении усыновления с потенциальными приёмными родителями. Такая ситуация включает в себе риск конфликта интересов и увеличения расходов на каждом из этапов процедуры усыновления. Очевидно, что нужны большие гарантии в отношении работы органа – в идеале представленного мультидисциплинарной командой специалистов, принимающего решение о возможности усыновления ребёнка.

Вторая проблема связана с повторяющимися случаями, когда экспатриаты из западных стран усыновляют ребёнка за границей и настаивают на признании такого усыновления в своей стране происхождения. Случается, что такие экспатриаты проживают в африканских странах, не признающих «классическое» усыновление, где распространены другие культурные формы усыновления и системы неформального ухода на базе расширенной семьи. В результате этого, во время проживания в подобных странах они усыновляют ребёнка в соответствии со всеми правилами страны пребывания, которые,

однако, не соответствуют правилам в области усыновления их страны происхождения. В таких ситуациях должно быть найдено практическое решение для недопущения, чтобы усыновлённые дети становились апатридами (лицами без гражданства).

Некоторые проблемы, связанные с функционированием Центральных органов

В ходе семинара была изложена история возникновения и работы Центральных органов. Были подняты вопросы иностранных усыновлений в тех случаях, когда официальные Центральные органы отсутствуют. Некоторые страны заключили порядка десяти двусторонних договоров с принимающими странами, тогда как другие не имеют никаких соглашений подобного рода. Такие договоры составляются с учётом существующего законодательства и нормативных актов, зачастую при отсутствии адекватных законов в области защиты детства.

Как следствие, следует констатировать наличие правовых пробелов. Например, участниками упоминались ситуации, когда ребёнку выдавалась виза для переезда в другую страну с целью осуществления за ним патронатного ухода, а по прибытии на место начиналась процедура усыновления. Этот аспект представляет собой проблему, в частности потому, что количество детей, покидающих страны происхождения выше официального числа детей, усыновлённых в соответствии с Гагской конвенцией 1993 года.

Вопросы, поднятые в завершение работы семинара

Ключевой вопрос работы семинара, а также тот вопрос, который должны задать себе Центральные органы, начиная свою работу, заключается в следующем: «Должна ли страна, намеревающаяся ратифицировать Гагскую конвенцию 1993 года, сначала сформировать Центральный орган, признать соответствующие компетентные органы и аккредитованные организации? Или же государство должно сначала ратифицировать Конвенцию, а затем имплементировать её положения в отношении формирования Центрального органа, процедур признания компетентных органов и аккредитации организаций по усыновлению?».



Как и в случае с другими вопросами, рассмотренными выше, на этот вопрос, по-видимому, не существует однозначного ответа. Ниже приводится обзор вопросов, заданных некоторыми участниками в заключение работы семинара:

- Рекомендуется ли проведение ежегодного собрания Центральных органов, подобного данному семинару?
- Имеет ли смысл увеличить продолжительность такого собрания (2,5 дня вместо двух дней)?
- Приносят ли пользу и имеют ли смысл изучение конкретных случаев и постановка проблем государствами?
- Может ли глобальная сеть МСС через свой Международный информационный центр играть более существенную роль в деле обучения и поддержки с целью создания в

конкретной стране системы защиты детства, основанной на правах ребёнка?

- Необходимо ли использовать дипломатические каналы для привлечения внимания к Гаагской конвенции 1993 года и важности взаимодействия и обучения на международном уровне?
- Должна ли быть предусмотрена совместная сессия до начала заседания Специальной комиссии по практическому применению Гаагской конвенции 1993 года?
- Нужно ли создать веб-сайт в интернете, посвящённый работе африканских Центральных органов, для удовлетворения их потребностей? Этим органам достаточно будет зарегистрироваться на сайте, чтобы получить возможность обмена опытом на неформальной основе.

МСС тепло приветствует вопросы, обсуждения и рекомендации данной неофициальной встречи, а также Декларацию о необходимости создания гармонизированной системы усыновления детей в Африке, принятую Специальной комиссией в июне 2015 года. Кроме того, МСС готова работать совместно с действующими лицами для обеспечения лучшей защиты прав детей.

Примечания:

¹ Семинар был задуман координатором программы организации Wereldkinderen Марго Клют (Margot Klute) во взаимодействии с профессором Джулией Слот-Нильсен (Julia Sloth-Nielsen) из Университета Западной Капской провинции и Университета Лейдена, членом Африканского комитета экспертов по правам и благополучию детей (African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC)).

² См. на сайте: <http://www.hcch.net/upload/wop/ica2015wd06en.pdf>.

МСС И МИРОВОЕ СООБЩЕСТВО

Испания: Руководство по оценке воздействия на права ребёнка в ходе законодательного процесса

Л. Карлос Чана Гарсиа (L Carlos Chana García), Руководитель программы «Дети в беде» испанского отделения Красного креста и корреспондент МСС в Испании, представляет новый высококачественный инструмент, в создании которого он принимал участие, для улучшения оценки воздействия юридических, политических и практических мер на детей и подростков с помощью составления отчётов по оценке.

Пункт наблюдения за детьми и подростками Астурийского княжества, Испанское бюро ЮНИСЕФ и Кафедра Сантандера по праву и детям Папского университета Комилласа (Santander Chair on Law and Children of the

University Pontificia Comillas) при содействии многочисленных научных и общественных организаций подготовили проект Руководства¹ для поддержки работы государственных органов (а также других заинтересованных специалистов и организаций),



предусматривающий заполнение отчётов о предварительной оценке воздействия нормативных актов, готовящихся различными государственными службами.

Важность оценки воздействия мер на детей и подростков с помощью составления отчётов

Одним из новаторских элементов проекта Закона о защите детства в Испании является обязанность составлять вышеописанные отчёты об оценке воздействия. Кроме того, некоторые регионы рассматривают возможность включения подобного положения в свои местные законодательства. Государственная имплементация Конвенции ООН о правах ребёнка связана с многими проблемами культурного, экономического, социального, политического и юридического характера и, кроме прочего, требует проведения оценки воздействия принимаемых государственными органами мер на детей и подростков. Имплементация систем и инструментов, нацеленных на улучшение оценки воздействия, всё ещё продолжается во многих государствах, ратифицировавших Конвенцию, однако во многих из них появляются перспективные практики в этом отношении.

Одним из таких инструментов стало Руководство по оценке воздействия на права ребёнка (Child Rights Impact Assessment - CRIA). Предварительная оценка потенциального воздействия политики и правовых норм, помимо обеспечения принятия во внимание прав детей и подростков в процессе их разработки, помогают предотвратить

нежелательные негативные последствия (или способствовать развитию позитивных) и способствуют соблюдению двух основных принципов Конвенции: принципа наилучших интересов ребёнка и принципа недопущения дискриминации.

Руководство для систем оценки

Данное Руководство направлено на поддержку систем оценки, в нём предлагаются модель и последовательность подготовки отчётов об оценке юридического воздействия на детей. Оно состоит из четырёх частей и двух приложений.

Первая часть содержит предпосылки и рекомендации, обуславливающие необходимость составления подобного рода отчётов об оценке воздействия. Во второй части представлены общие положения по составлению отчётов. В третьей части приводится основное содержание этих отчётов и стандартная форма для их подготовки. Наконец, четвёртая часть состоит из общих указаний и инструкций по составлению отчётов.

В дополнение к указанным основным частям, в связи с тем что многие лица, составляющие данные отчёты, не всегда имеют специальные знания в области прав ребёнка, Руководство включает два приложения, содержащие дополнительную информацию о правах и потребностях детей, что, несомненно, будет способствовать лучшей интерпретации потенциального воздействия нормативных актов на права детей и подростков, а также предотвращению негативных последствий.

МСС поддерживает принятие данного Руководства, которое способствует развитию необходимой – и, в идеале, обязательной – оценки воздействия мер, принимаемых государственными и законодательными органами, в рамках обеспечения прав ребёнка и является важным инструментом для специалистов в современных условиях.

Примечания:

¹ UNICEF, Government of the Principality of Asturias and University Pontificia Comillas, *Guía Metodológica para la Elaboración de los Informes Previos de Impacto en la Infancia y la Adolescencia de las Disposiciones Normativas*, март 2015 года, см. на испанском языке: https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/guia-web_0.pdf. Руководство составили Карлос Беседонис Васкес (Carlos Becedóniz Vázquez), координатор Пункта наблюдения за детьми и подростками Провинции Астурия, Габриэль Гонсалес Буэно Уриве (Gabriel González Bueno Uribe), Руководитель отдела по политике в отношении детей Испанского бюро ЮНИСЕФ, Изабэль Лазаро Гонсалес (Isabel Lázaro González) и Клара Мартинес Гарсиа (Clara Martínez García), члены Кафедры Сантандера по праву и детям Папского университета Комилласа.



БУДУЩИЕ КОНФЕРЕНЦИИ И СЕМИНАРЫ

- **Франция:** **a)** *L'enfant placé (Помещённый ребёнок)*, COPES, Париж, 28 сентября - 1 октября 2015 года; **b)** *Les mineurs et jeunes majeurs isolés étrangers: Comprendre pour mieux accompagner (Изолированные иностранные несовершеннолетние или молодые совершеннолетние: понять, чтобы лучше помочь)*, COPES, Париж, 7-9 октября 2015 года. См. подробнее: <http://www.copes.fr/Annexes/Formations>; **c)** *Comment «les temps intermédiaires» peuvent ne pas être des temps vides et d'attente (Как «переходный период» может не стать пустой тратой времени и ожиданием)*, Association Pikler Łóczy, Париж, 29 сентября 2015 года. Подробнее см.: <http://www.pikler.fr/activites/programmeformations.pdf>.
- **Румыния:** *14th ISPCAN European Regional Conference, International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect (XIV Европейская региональная конференция ISPCAN – Международного общества по предотвращению жестокого обращения с детьми и беспризорности)*, Бухарест, 27-30 сентября 2015 года. См. подробнее: <http://www.ispcan.org/event/Romania15>.
- **ЮАР:** *From Welfare to Well-being: Child indicators in research, policy and practice, 5th Conference of the International Society for Child Indicators (От благополучия к процветанию: детские показатели в исследованиях, политике и практике, V Конференция Международного общества по детским показателям)*, Кейптаун, 2-4 сентября 2015 года. См. подробнее: <http://isc2015.org/>.
- **Швейцария:** *L'audition des enfants dans les procédures relatives au droit de la famille (Выслушивание детей в ходе процедур, относящихся к семейному праву)*, Университет Фрибурга, 1-2 октября 2015 года. См. подробнее: <http://admin.unifr.ch/uniform/faces/pages/index.xhtml>.
- **Великобритания:** **a)** *Tread softly because you tread on my dreams – Child-centred matching in adoption (Ступай мягко, потому что ты идёшь по моим мечтам – Установление соответствия при усыновлении, основанное на интересах ребёнка)*, Конференция, BAAF, Лондон, 8 сентября 2015 года; **b)** *Managing the virtual world – The realities of parenting children in the technical age (Управление виртуальным миром – Реальности воспитания детей в эпоху технического прогресса)*, BAAF, Лидз, 10 сентября 2015 года; **c)** *Planning and preparing for long-term foster placements (Планирование и подготовка долгосрочных проектов патронатного ухода)*, Семинар, BAAF, Бирмингем, 10 сентября 2015 года; **d)** *Telling children difficult information (Сообщение детям трудной информации)*, BAAF, Кардифф, 17 сентября 2015 года; **e)** *Parent and Child Arrangements (Взаимоотношения между родителями и детьми)*, BAAF, Стокпорт, 22 сентября 2015 года; **f)** *Training in Psychological Interventions and Therapeutic Parenting with Children and Adolescents with Trauma-Attachment Problems and their Families (Обучение психологическому воздействию и терапевтическому воспитанию в отношении детей и подростков, переживших травму в отношениях, и их семей)*, BAAF, Кардифф, 29-30 сентября 2015 года; **g)** *Missing from care and risks of child sexual exploitation (Недостаток ухода и риски сексуальной эксплуатации детей)*, BAAF, Лондон, 2 октября 2015 года. См. подробнее: <http://www.baaf.org.uk/training/allevvents> and <http://www.baaf.org.uk/training/conferences>.
- **Глобально:** *Child Rights-Based Approaches (Подходы, основанные на правах ребёнка)*, онлайн обучение, HREA (The global human rights education and training centre – Глобальный центр по обучению и подготовке в области прав человека), 2 сентября - 17 ноября 2015 года. См. подробнее: <http://www.hrea.org/learn/elearning/child-rights-programming/>.

Русскоязычное издание ежемесячного обозрения Международной социальной службы подготовлено и распространяется в сотрудничестве с АНО «Центр медиации и права» (www.mediacia.com).

МСС выражает благодарность правительствам (включая некоторые федеральные штаты) следующих стран за финансовую поддержку публикации данного Ежемесячного обозрения: Андорра, Австралия, Бельгия, Канада, Кипр, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Мальта, Монако, Новая Зеландия, Нидерланды, Норвегия, ЮАР, Испания, Швеция и Швейцария

