

**АККРЕДИТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ,
ЗАНИМАЮЩИХСЯ МЕЖДУНАРОДНЫМ УСЫНОВЛЕНИЕМ В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ В ПЕРИОД С 2009 ГОДА ПО 2013 ГОД**

ЖАКЫПБЕК УУЛУ А.,
преподаватель кафедры КГЮА,
ТУРСАЛИЕВА Ж.Ч.,
преподаватель кафедры ТИГПИП КГЮА
ualibrary@mail.ru

***Аннотация:** В данной статье авторами предпринята попытка рассмотреть проблемные вопросы аккредитации международных организаций, занимающихся международным усыновлением в Кыргызской Республике по материалам за 2009 - 2013 годы.*

***Annotation:** In this article, the authors attempt to address the problematic issues of accreditation of international organizations dealing with international adoption in the Kyrgyz Republic on materials for the 2009 - 2013 years.*

За последние годы проблемы воспитания детей оставшихся без попечения родителей приобрели особую актуальность, и это не случайно: рост детской преступности, широкое распространение среди подростков и даже, детей пьянства и наркомании не могут не тревожить общественность. Нездоровые социальные отношения привели к возникновению "социального сиротства" - сиротства при живых родителях, когда дети, имеющие родителей, воспитываются в детских домах. В настоящее время почти 15 тысяч детей воспитывается без семьи, и лишь десятая их часть не имеет живых родителей [1, с.3].

Каждый из детей, оставшихся без попечения родителей, должен получить надлежащее воспитание. Согласно ст. 1 Семейного Кодекса КР: "Семья, отцовство, материнство и детство - предмет особой заботы всего общества и преимущественной охраны государства. Государство обеспечивает подготовку граждан к семейной жизни, супружеству и материнству" [2, с.5]. В высшем законодательном акте Кыргызской Республики указано, что Кыргызстан является демократическим и правовым государством [3., с.2].

Для осуществления этих задач в качестве одной из мер необходимо совершенствование действующего законодательства, в т. ч. регулирующего правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

Для исследования данной проблемы имеют большое значение работы С.С.Алексеева, С.Н.Братуся, О.С.Июффе, О.А.Красавчикова, Ю.К.Толстого, Р.О.Халфиной, Л.С.Явича, В.Ф.Яковлева.

Многие работы, в которых развивалось учение о праве детей на свое надлежащее воспитание и правовых формах воспитания детей, не утратили научной ценности и представляют значительный интерес. Однако происходящая в нашей стране законодательная реформа выявила необходимость пересмотра ряда принципиальных начал, на которых до сих пор строилось регулирование отношений по воспитанию оставшихся без родительского попечения детей.

В январе 2008 года организация ЮНИСЕФ порекомендовала кыргызским законодателям рассмотреть вопрос о международном усыновлении. Усыновление детей

гражданами иностранных государств в последние годы получило бурное развитие, и агентство ООН призвало власти пересмотреть и реструктуризировать эту систему во избежание "возможных нарушений и злоупотреблений". В документе содержалась рекомендация Кыргызстану приостановить процесс международного усыновления, пока не будет создан единый центр по усыновлению и страна не рассмотрит вопрос о присоединении к Гаагской конвенции об усыновлении 1993г. В материалах ЮНИСЕФ также отмечалось, что "в случаях уже начавшихся контактов между потенциальными родителями и усыновляемыми ими детьми, процесс следует довести до конца" [4].

2 февраля 2008 года премьер-министр Кыргызстана Игорь Чудинов в официальном порядке приостановил процесс усыновления детей гражданами иностранных государств. Примерно в то же самое время в прессе появились статьи о преступной практике в детских домах [5]. Появились слухи о кыргызских семьях, желающих усыновить ребенка, которым отказывают в пользу прибыльных соглашений с семьями из зарубежных государств [6].

27 июня 2008 года решением 3 комитетов Жогорку Кенеша "Об исполнении законодательства КР по вопросам передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) иностранным гражданам" была создана рабочая комиссия по изучению законодательства и правоприменительной практики по усыновлению граждан Кыргызстана иностранцами.

Мониторингом и отслеживанием обратной связи (об условиях жизни усыновленного ребенка и т.д.) занимались представители консульств Кыргызстана. В тех странах, где их не было, о судьбе маленьких кыргызстанцев никто ничего не знал. Это и послужило причиной многих скандальных, резонансных заявлений. В этот период в республике функционировало 11 агентств.

В 2009 году Жогорку Кенешем был введен мораторий на усыновление детей иностранцами.

В период с 2009 по 2011годы Правительством Кыргызской Республики была проведена большая работа по приведению законодательства Кыргызской Республики в соответствие с международными нормами, что позволило Жогорку Кенешу Кыргызской Республики постановлением от 19 мая 2011 года № 473-V отменить мораторий на международное усыновление детей, оставшихся без попечения родителей – граждан Кыргызской Республики.

После отмены моратория процессом усыновления, отправки ребенка и отслеживанием его дальнейшей жизни было поручено следить аккредитованной организации совместно с кыргызскими консульствами и представительствами. Как только ребенок выезжал за пределы республики, его регистрировали в консульстве КР в течение трех дней. В первые 3, а также 7 и 11 месяцев он должен был пройти медосмотр, результаты которого, заверенные нотариально, уполномоченные органы присылают уполномоченному органу. Если станет известно, что ребенку угрожает опасность или семья не надлежащим образом занимается его воспитанием, то уполномоченный орган инициирует процесс его возврата на историческую родину.

Был определен Уполномоченный государственный орган по защите детей в лице Министерства социального развития Кыргызской Республики, в числе и по вопросам как национального так и международного усыновления (удочерения) детей, оставшихся без попечения родителей.

В соответствии с принятым постановлением Правительства Кыргызской Республики от 27 августа 2011 года №522 «О порядке аккредитации и деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей – граждан Кыргызской Республики на территории Кыргызской Республики» Министерство проводит аккредитацию организаций иностранных государств, желающих осуществлять деятельность по международному усыновлению в Кыргызской Республике.

Целями аккредитации иностранных организаций являются:

- создание гарантий осуществления межгосударственного усыновления только в интересах ребенка, оставшегося без попечения родителей, и с уважением его (ее) прав и свобод;

- осуществление контроля межгосударственного усыновления в целях предупреждения действий в отношении детей, нарушающих их права и свободы;

- осуществление контроля соблюдения прав и законных интересов усыновленного ребенка на территории иностранного государства.

С октября 2011 года началась аккредитация иностранных агентств, которые работают с детьми, подлежащими международному усыновлению. Через них до объявления моратория в 2009 году новые семьи обрели 216 детей – граждан Кыргызской Республики. Большая часть из них обрела новых родителей в США, 30 процентов - в Швейцарии, Швеции и Германии, еще двое ребят находятся в ЮАР, хотя Кыргызская Республика не имеет там представительства.

23-января 2012 года в Кыргызстане был вручен первый аттестат аккредитации на право заниматься международным усыновлением детей.

«Первым аттестатом, дающим право заниматься международным усыновлением, удостоена некоммерческая корпорация «Кристиан Уорд Эдопшин» из штата Южная Каролина, США».

«Компания «Кристиан Уорд Эдопшин» на протяжении 10 лет занимается вопросами международного усыновления и зарекомендовала себя, как добросовестный партнер. На ее счету 31 ребенок, обретший семью за рубежом» – сообщает пресс служба Минсоцразвития КР на официальном сайте[7].

Всего в конкурсе на получение аккредитации заниматься международным усыновлением приняли участие 15 компаний, восемь из США, пять из Испании и по одной - от Нидерландов и Канады.

19 июня 2012 года начальник отдела по надзору за соблюдением прав детей Генпрокуратуры Нина Устинова на заседании парламентского Комитета по правопорядку, законности и борьбе с преступностью рассказала, что Министерство социального развития получило 24 заявки на аккредитацию от зарубежных организаций, занимающихся международным усыновлением.

«8 организаций аккредитованы, 10 получили отказ, 1 заявка отозвана, 5 заявок рассматриваются в министерстве. Однако установлено, что при рассмотрении заявок 13 организаций нарушили сроки, документы 10-ти организаций изучались без заключений министерств и ведомств», – привела подробности Нина Устинова [8].

В Кыргызстане в первом полугодии 2012 года усыновили 561 ребенка, оставшихся без попечения родителей [9, стр. 92]. Об этом сообщила 2 августа на коллегии Министерства социального развития начальник управления по защите детей Екатерина Хорошман.

По ее словам, это на 12 процентов меньше, чем в 2011-м. «В настоящее время в очереди на усыновление детей стоит 65 национальных семей и 31 иностранная. Всего в указанный период оставшихся без попечения родителей выявлено 2 тысячи 75 несовершеннолетних, что почти на 4 процента меньше, чем за аналогичный период 2011 года. Из них под опеку передано 960 детей, под попечительство - 324, на воспитание в семью - 561; 186 детей направлено в интернаты. Число воспитанников детских учреждений остается стабильным - около 11 тысяч», - сказала Екатерина Хорошман [10, с. 6].

Она добавила, что на территории России находится 27 детей, которых бросили гражданки КР, из них скорейшей репатриации ждут 8 детей.

13 августа 2012 года Президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев подписал закон «О ратификации Конвенции о защите детей и сотрудничестве в отношении международного усыновления, принятой в Гааге 29 мая 2012 года» [11, с.23].

Целью принятия Закона является имплементация норм международного права и стандартов в области международного усыновления в правовую систему Кыргызской Республики, содействие в реализации прав ребенка на усыновление, создание правовых основ для международного взаимодействия Кыргызской Республики с иностранными государствами в данном процессе и создание инструментов контроля за судьбой усыновленных детей из Кыргызской Республики.

В соответствии со статьей 66 Кодекса о детях «Усыновление на территории Кыргызской Республики иностранными гражданами ребенка, являющегося гражданином Кыргызской Республики, производится судами Кыргызской Республики в порядке гражданских дел с участием обоих или одного из усыновителей, а также прокурора» [12, с.17]. Кодексом также установлено, что при усыновлении на территории страны иностранными гражданами ребенка, являющегося гражданином Кыргызской Республики, должны быть соблюдены требования Кодекса о детях и положений международных договоров.

Гаагская Конвенция является основным многосторонним договором в области международного усыновления, одобренным представителями 66 государств и на сегодняшний день ратифицированным 78 государствами.

Конвенция содержит следующие основные положения:

- устанавливает приоритет внутреннего усыновления перед международным, т.е. усыновлению иностранными гражданами могут подлежать только дети, которых не удалось усыновить на родине.

При этом в преамбуле также определено, что, прежде всего, «государство должно принять все возможные меры, чтобы ребенок остался на попечении в родной семье».

- формулирует важные общие требования к международному усыновлению, направленные на соблюдение прав всех заинтересованных лиц, в первую очередь ребенка, при этом установлена добровольность и безвозмездность международного усыновления на всех его стадиях и со стороны всех его участников;

- определяет правила взаимодействия заинтересованных государств. Согласно Конвенции каждая страна назначает центральный государственный орган, обеспечивающий выполнение предусмотренных конвенцией обязанностей и координацию процедуры усыновления и контроля с компетентными органами других стран [13].

Компетентные органы контролируют законность и прозрачность деятельности надлежащим образом аккредитованных агентств по усыновлению, отрабатывают процедуры досудебной подготовки усыновления и обеспечивают контроль за условиями жизни ребенка после усыновления.

Ратификация Конвенции и включение ее положений в правовую систему Кыргызской Республики, наряду с Кодексом о детях, станет хорошей правовой основой для внедрения международных правовых стандартов в процесс усыновления в республике, и приведения в соответствие с ними нормативных правовых актов Правительства.

Согласно материалам сайта «Российская газета» от 16 августа 2012 года, еще в 2010 году после изучения 206 гражданских дел по фактам международного усыновления следователями Генпрокуратуры Кыргызстана было возбуждено 52 уголовных дела. По остальным были вынесены соответствующие представления в суд для отмены решения. Однако это не дало должных результатов.

По представлению Генпрокуратуры Кыргызстана 23 июля 2012 года Министерство социального развития аннулировало аккредитацию четырех организаций по международному усыновлению. Список этих учреждений:

- фонд "Future Child" (Нидерланды);
- организация "Le Petit De Prince Interadop" (Испания);
- ассоциация "L.Airone onlus" (Италия);
- корпорация "Love Basket Inc." (США).

Другим решением Министерство соцразвития приостановило аккредитацию шести иностранных организаций сроком на два месяца. Список этих учреждений:

- ассоциация "Cuore Onlus" (Италия);
- ассоциация "Adopta" (Испания);
- ассоциация "In Camino Perla Familia Onlus" (Италия);
- агентство "Alliance des familles du Quebec" (Канада);
- корпорация "Christian World Adoption" (США);
- ассоциация "Adekor" (Испания).

Помимо этого минсоцразвития до октября 2012 года приостановило деятельность комиссии по аккредитации иностранных организаций, занимающихся усыновлением (удочерением) детей из Кыргызстана [14].

С 20-го ноября 2012 года в республике проходило обсуждение проекта новой редакции положения о порядке аккредитации и деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей - граждан Кыргызстана.

После того, как в начале июля правоохранительными органами были вскрыты коррупционные проявления при выдаче аккредитационных аттестатов, руководством правительства было поручено переработать положение об аккредитации [15].

Проект положения был размещен на официальном сайте Министерства социального развития КР и Правительства КР в ноября 2012 года.

Согласно Заключению по итогам проведенной антикоррупционной экспертизы Положения "О порядке аккредитации и деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей – граждан Кыргызской Рспублики на территории Кыргызской Рспублики в Кыргызстане намерены аннулировать проект положения о международном усыновлении, разработанный под руководством замминистра социального развития КР Эдиля Байсалова, из-за высокой коррупциогенности (взяткоемкости) документа. Об этом сообщила коалиция гражданских инициатив за реформу социальной защиты. "Комитет Жогорку Кенеша по противодействию коррупции поддержал решение правительства аннулировать проект положения об аккредитации иностранных агентств, разработанный министерством, из-за высокого коррупционного риска. Как уже сообщалось ранее, в минувший понедельник, на заседании профильного комитета Жогорку Кенеша, были заслушаны выводы экспертизы проекта положения "О порядке аккредитации и деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей - граждан КР на территории КР", которую провел антикоррупционный деловой совет (АДС). Как сообщила руководитель АДС Нурипа Муканова, экспертиза обнаружила 12 факторов высокой коррупциогенности, 30 факторов средней коррупциогенности, 19 факторов низкой коррупциогенности, 9 эпизодов коллизий и пробелов, 11 эпизодов технических недоработок в проекте положения, разработанным министерством социального развития в версии от 14 ноября 2012 года. "Таким образом, в нормативном акте созданы благоприятные условия для прямых коррупционных схем. Уполномоченный орган в лице министерства социального развития заложил "безграничное право" по своим должностным обязанностям и способам решения", - подчеркивает коалиция. После экспертизы АДС, в документ продолжали вноситься бессистемные изменения, которые принципиально не изменили качество документа. Высокий коррупционный риск сохраняется и в последней версии проекта министерства, считают члены АДС. Антикоррупционный деловой совет внес предложение об аннулировании проекта положения и о разработке нового варианта на более высоком и профессиональном уровне правительства с участием независимых экспертов. Предложение было поддержано депутатами.

В этот же день Комитет ЖК КР по противодействию коррупции рассмотрел представленные АДС результаты. В ходе заседания председатель Комитета Анарбек Калматов отметил, что в сфере международного усыновления есть ряд спорных вопросов.

Отмечено, что высокопоставленные чиновники обвиняются в получении взяток за оформление лицензий на международное усыновление. На сегодняшний день в ожидании усыновления (удочерения) 241 ребенок, подали заявление на усыновление (удочерение) 288 граждан Кыргызстана. Более 300 детей были усыновлены иностранными гражданами, а Министерство социального развития не имеет информацию о судьбе этих детей.

В ходе заседания заместитель министра социального развития Эдиль Байсалов заявил, что данный проект Положения прошел все межведомственные согласования, в том числе учтены ряд предложений и замечаний, которые поступили в ходе общественного обсуждения. По его словам, 90% детей, которые стоят в очереди на усыновление имеют проблемы со здоровьем.

Как отметил председатель Комитета А.Калматов, проект Положения «О порядке аккредитации и деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей - граждан Кыргызской Республики на территории Кыргызской Республики» был отозван Правительством, в связи с этим будет разработан новый документ [16].

Судьба 17 кыргызстанских детей, чьи документы были почти готовы на усыновление иностранцами еще до введения моратория, остается неясной. Вернее, все они и сейчас находятся в домах ребенка в Кыргызстане, но усилия по их воссоединению с новыми семьями в США, ожидающих их уже долгое время, пока не дали никакого результата.

Аппарат Правительства аннулировал проект положения о международном усыновлении, разработанный министерством социального развития. До этого ряд общественных организаций также раскритиковали документ, заявляя, что в нем скрыты коррупционные механизмы.

Парламентский комитет по противодействию коррупции тоже подверг критике проект положения по регистрации международного усыновления.

По словам руководителя отдела социального развития аппарата Правительства Нурила Жолдошевой, в ближайшее время будет создана межведомственная комиссия на уровне правительства, которая заново должна будет разработать проект положения по международному усыновлению. Однако пока неясно насколько затянется эта работа.

Заместитель министра социального развития Эдиль Байсалов расценивает такое решение Аппарата Правительства как поспешное:

- По отношению к детям, которым там уже проведены хирургические операции, или же по разным причинам оказавшимся за границей, и к тем, кто в течение 5-6 лет ждут своих приемных родителей это жестокое решение. Но я не считаю вердикт правительственного аппарата окончательным. Я надеюсь, что правительство не будет односторонне принимать решение, отвергая проект, на разработку которого ушло много времени.

Распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики Жанторо Сатыбалдиева №112 от 28.03.2013 г. Байсалов Эдиль Жолдубаевич был освобожден от занимаемой должности заместителя министра социального развития КР.

В июле 2013 года при Министерстве социального развития Кыргызстана будет создана комиссия по аккредитации организаций по международному усыновлению. Об этом 25 июня на заседании комитета Жогорку Кенеша по социальной политике сообщил глава Министерства социального развития Кудайберген Базарбаев.

Он проинформировал, что аккредитации организаций, которые занимались международным усыновлением, аннулированы.

Как добавил министр, он посетил интернатные учреждения, где находятся 14 детей, прошедших процедуру международного усыновления.

Подводя итоги, нужно отметить, что общественность в Кыргызстане уже дважды пережила коррупционные события, когда в нашей стране торговали детьми и дважды приостанавливали международное усыновление и дети не могли обрести семью. Наша

страна встала на путь коренных преобразований; забота о надлежащем воспитании всех детей, и особенно лишившихся родительского попечения, должна стать первоочередной как для государства, так и всего общества в целом.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Воронина, З. И. Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Автореф. дисс. ...док. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1993. 20с.
2. Семейный кодекс Кыргызской Республики от 30 августа 2003 года №201. Издательство “Академия”, Бишкек 2005 г. С. 5;
3. Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года. Издательство “Академия”;
4. Интернет ресурс “Eurasia.net» <http://russian.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091009aru.shtml>. от 10 сентября 2009 г. 04:00;
5. Интернет ресурс “K-news». <http://www.ca-news.org/news/218411?from=ya>. от 10 сентября 2009 г. 17:00;
6. Интернет ресурс “Средняя Азия в Интернете” http://centralasiaonline.com/ru/articles/caii/features/2009/03/13/feature-01?change_locale=true. 13 марта 2009 г. 12:45;
7. Интернет ресурс “ЦентрАзия” <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st =1327299840>. 23 январь 2012 г. 10:24;
8. Интернет ресурс «K-news» http://www.knews.kg/society/17886__mejdunarodnyim_usyinovleniem_v_kyrgyzystane_mogut_zanimatsya_8__inostrannyih_organizatsiy/. 19 июня 2012 г., 11:57;
9. Отчет Кыргызской Республики по анализу результатов выполнения решений Всемирной встречи в верхах в интересах детей. -Бишкек, 2000.
10. Информационно-аналитическая газета “Вечерний Бишкек”. №48 (10412) Среда, 4 апреля 2012 года;
11. Информационно-аналитический бюллетень ассоциации НКО по продвижению прав и интересов детей “Партнерство во имя детей”. -8 Июль (48). -2012. С. 23;
12. Кодекс Кыргызской Республики о детях от 10 июля 2012 года №100. Издательство “Академия”. Бишкек 2012 г. С. 17;
13. Закон Кыргызской Республики от 10 августа 2012 года № 166 «О ратификации Конвенции о защите детей и сотрудничестве в отношении международного усыновления, принятой в Гааге 29 мая 1993 года. Интернет ресурс «Параграф»;
14. Интернет ресурс от «K-news» http://www.knews.kg/society/19514__v_kyrgyzystane_priostanovleno_mejdunarodnoe_usyinovlenie/. 26 июля 2012 г., 11:18;
15. Интернет ресурс “Официальный сайт Министерства социального развития Кыргызской Республики”// http://www.mlsp.kg/index.php/novosti/123__v-minsotsrazvitiya-obsudyat-proekt-polozheniya-o-poryadke-akkreditatsii-inostrannykh-organizatsij-po-usynovleniyu. 21 декабря 2012 г. 07:37;
16. Постановление Правительства КР от 8 мая 2013 года №263 “О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики// Интернет ресурс “Параграф