

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов суррогатного материнства»

Проектом федерального закона предусматривается внесение изменений, направленных на обеспечение публичных и частных интересов в сфере отношений по суррогатному материнству в Российской Федерации.

На фоне череды смертей детей и громких уголовных дел, начатых Следственным Комитетом Российской Федерации по факту торговли и вывоза иностранцами детей, рожденных с помощью суррогатного материнства, усилилось социальное напряжение в общественно-политическом пространстве страны.

Особая острота проблемы заключается в беспрепятственном заказе и вывозе детей от суррогатных матерей иностранными гражданами и отсутствии правовых механизмов контроля за их судьбой. Суррогатное материнство стало легальным, дешевым и беспрепятственным способом преодоления запрета на усыновление детей, рожденных на территории России иностранными гражданами. Несовершенство нормативно-правовой базы позволило обойти запрет на усыновление детей иностранными гражданами, установленный Федеральным законом от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». Закон был принят после череды смертей, установленных фактов насилия, в том числе сексуального, убийств, жестокого обращения, торговли детьми, вывезенными из Российской Федерации, усыновленными иностранными гражданами. Решающим фактором в принятии ст. 4 указанного Федерального закона № 272-ФЗ стало отсутствие правовых механизмов контроля за судьбой российских детей и обеспечением их безопасности. Так, за период отсутствия запретительной

нормы для усыновления российских детей иностранными гражданами было вывезено более 60 000 детей.

Анализ нормативно-правовой базы в области регулирования суррогатного материнства демонстрирует минимальный набор специализированных актов и статей. В результате того, что нормы российского законодательства, регулирующие суррогатное материнство, допускают его использование иностранными гражданами, фактически сформировался рынок «экспорта» российских детей, рожденных суррогатными матерями. Это наносит серьезный ущерб международной репутации нашей страны и противоречит заявленному в обновленной Конституции (ч. 4 ст. 67) принципу, согласно которому дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. При этом оценить объемы «экспорта» детей, рожденных суррогатными матерями на заказ для иностранных граждан, практически невозможно.

Суррогатное материнство запрещено во Франции, Германии, Норвегии, Швеции, Италии, Швейцарии, Австрии, Китае, Японии, Индии, Камбодже, в некоторых штатах США, и в остальных странах с существенными ограничениями и нередко жесткими наказаниями. В Великобритании, Канаде, Нидерландах, Испании, Дании, Румынии и Болгарии разрешено только некоммерческое суррогатное материнство.

Мониторинг правоприменительной практики показал наличие ряда рисков и угроз закрепленной действующим федеральным законодательством модели суррогатного материнства в России как с позиций обеспечения публичных, так и частных интересов субъектов данной группы общественных отношений.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» одним из основных принципов обеспечения безопасности является принцип приоритета предупредительных мер в целях обеспечения безопасности. Именно исходя из этого принципа и были рассмотрены проблемы, возникшие в сфере отношений по суррогатному материнству, а

также предложены неотложные правовые средства, механизмы, позволяющие в случае принятия предлагаемых изменений и дополнений в действующие Федеральные законы снизить остроту накопившихся проблем, сложившихся в связи с применением технологии суррогатного материнства в Российской Федерации.

Получившая широкое распространение практика суррогатного материнства создает прямую и косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам, представляет, как минимум, угрозу общественной, экономической безопасности, безопасности личности, а также биологической безопасности, что подтверждается правоприменительной практикой Следственного Комитета Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти.

Указом Президента РФ от 13 мая 2017 года № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» к основным вызовам и угрозам экономической безопасности относятся: высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере; сохранение значительной доли теневой экономики.

На сегодняшний день официальные власти страны не знают ни объем рынка суррогатного материнства, ни его субъектный состав, ни число суррогатных матерей, ни число родившихся детей. Имеются лишь экспертные оценки, свидетельствующие о наличии сформировавшегося рынка, ориентированного в основном на внешнего потребителя (клиента). Потребность в услугах по суррогатному материнству для граждан России оценивается как незначительная в силу небольшого числа нуждающихся и (или) значительной стоимости услуг по суррогатному материнству. На рынке сформировались и процветают посреднические структуры, а сам рынок во многом является теневым.

В целом ряде документов последних лет повышенное внимание уделяется решению демографических, социальных проблем, вопросам

здравоохранения и охраны здоровья граждан России. При этом кризисное состояние в этой сфере прямо увязывается с безопасностью России.

Прежде всего следует обратить внимание на Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», которым сохранение населения, здоровье и благополучие людей закреплено в качестве национальной цели развития Российской Федерации.

Суррогатное материнство, используемое «на экспорт», может также представлять угрозу для биологической безопасности как самостоятельная технология, так и при ее совместном, сочетанном применении с другими технологиями (например, клонированием человека, редактированием генома эмбриона человека и др.). Отсутствие надлежащего контроля за технологией суррогатного материнства, донорскими клетками и иными биоматериалами, родившимися от суррогатных матерей детьми, позволяет бесконтрольно собирать, хранить, исследовать, применять биоматериал граждан России.

Государство должно иметь и поддерживать правовые и институциональные механизмы, а также ресурсы на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации. На сегодняшний день имеет место существенный крен в обеспечение частных интересов узкого круг лиц (чаще всего неграждан России) в ущерб обеспечению публичных, общественных интересов.

Мониторинг практики суррогатного материнства в России показал также наличие ряда проблем и с охраной частных интересов субъектов отношений по суррогатному материнству. Основными выгодоприобретателями являются посреднические организации, осуществляющие поиск и сопровождение как потенциальных родителей (заказчиков), так и суррогатных матерей. Об этом свидетельствуют «громкие дела», возникающие в связи с мошенничеством, обманом как заказчиков, так и суррогатных матерей, фальсификациями, злоупотреблениями и др.

После принятия поправок в Конституции Российской Федерации

уточнены задачи государства по поддержке семьи, детства и ключевые понятия института брака. В ней указано, что «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (п. 4 ст. 67.1 Конституции РФ). Российское законодательство не признает незарегистрированный союз мужчины и женщины браком (п. 2 ст. 1 СК). С учетом положений Семейного кодекса РФ и поправки в ст.72 Конституции РФ, браком признается союз мужчины и женщины, зарегистрированный в органах ЗАГС и порождающий взаимные личные неимущественные и имущественные права и обязанности.

В связи с изложенным законопроектом предлагается ряд изменений.

Правовые основания, перечень лиц, имеющих право на применение вспомогательных репродуктивных технологий, включая суррогатное материнство, указанные в пункте 3 статьи 55 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» с учетом сложившейся практики ее применения, не обеспечивают единство практики, не позволяют достигать целей и государственных задач в области семьи, материнства и детства, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в связи с чем предлагается их изменение.

В статье 38 Конституции РФ задекларировано, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Возможность применения суррогатного материнства одинокими мужчинами и одинокими женщинами не в полной мере соответствует этому принципу, так как не направлена на поддержку семьи, материнства и детства, не укрепляет институт брака, не соответствует традиционным понятиям брака, семьи и материнства.

В этой связи, а также в связи с изложенными выше задачами по предотвращению «торговли детьми» из Российской Федерации предлагается определить, что право на применение технологий суррогатного материнства имеют исключительно имеющие гражданство Российской Федерации или вид на жительство Российской Федерации и состоящие в зарегистрированном браке между собой мужчина и женщина (самостоятельное вынашивание и рождение ребенка которой невозможно по медицинским показаниям, установленным консилиумом врачей) в возрасте не старше 55 лет и не младше 25 лет, не ранее, чем через год после регистрации брака. Соответствующим образом корректируется и определение суррогатного материнства, изложенное в ч. 9 ст. 55 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

В Федеральный закон от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» законопроектом вносятся корреспондирующие изменения, согласно которым предлагается при государственной регистрации органами ЗАГС ребенка, рожденного суррогатной матерью, обязать заявителей предъявлять документы, подтверждающие гражданство (вид на жительство) Российской Федерации и регистрацию брака будущих родителей, а также медицинское заключение, дающее основание на применение будущими родителями технологий суррогатного материнства.

Действующая в настоящее время система регистрации иностранцев родителями такого ребенка фактически происходит в обход ранее установленного федеральным законодательством порядка происхождения детей, не позволяя уполномоченным государственным органам контролировать сам процесс, соблюдение интересов ребенка при передаче его иностранным гражданам и лицам без гражданства, даже удостовериться в наличии факта биологической связи между иностранцами – донорами, желающими прибегнуть к этой технологии ребенком, рожденным суррогатной матерью.

В целях надлежащего государственного контроля и учета за рынком суррогатного материнства вводится нотариальное заверение договора суррогатного материнства, а обязанность ведения реестра применения технологий суррогатного (замещающего) материнства в порядке, установленном уполномоченным органом в сфере здравоохранения.

Законопроектом также вводится норма, направленная на запрет рекламы услуг в сфере суррогатного материнства.

Повсеместная, доступная реклама суррогатного материнства не соответствует сложившемуся традиционному понятию материнства, формирует неверные установки в области репродуктивного и иного поведения личности.

Такая реклама, направленная на получение материальной выгоды от рождения человека, по сути, торговлю детьми – аморальна. Она позволяет открыто предлагать свои услуги по суррогатному материнству множественным посредническим организациям, также получающим свою выгоду от этой торговли.

Реклама суррогатного материнства активно используется не только в России, но и за пределами ее территории, стимулируя интерес иностранных граждан к получению на территории России за умеренную по их меркам плату услуг по суррогатному материнству, что также не представляется допустимым.

Учитывая обозначенное положение, законопроектом вводится запрет любой коммерческой агентской или иной коммерческой посреднической деятельности, а также деятельности иностранных организаций в сфере суррогатного материнства.

Реализация всех предложенных мер позволит эффективнее урегулировать и взять под контроль рынок суррогатного материнства, избавив его от коммерческих манипуляций со стороны разного рода «посреднических контор», направленных на «продажу» российских детей и их вывоз за границу.