

3. *Курмамбетов Р.О.* Использование инвестиционного потенциала НПФ в КР//Банковский вестник. – 2003. – № 3.
4. *Попов А.А.* Аналитическая записка Института США и Канады (ИСКРАН)//Финансы. – 2002. – № 6.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 г. № 790 «О мерах по реализации концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации»//Финансы. – 2007. – № 2.

Е.Э. Кибанова,
преподаватель кафедры теории и истории государства и права,
Кыргызско-Российский Славянский университет

История развития приемной семьи как правового института

Кардинальная ломка государственного аппарата и установление «диктатуры пролетариата» начались в 20-х годах. Очевидно, что это затронуло все сферы общественных отношений, в том числе область образования и воспитания, систему защиты детей-сирот. Управление сферой образования в Туркестанском крае было возложено на Нарком просвещения, а функции защиты всех категорий несовершеннолетних детей – на Нарком государственного призрения (позднее – Нарком социального обеспечения) (25, с. 14). С 26 января 1920 г. в ведение последнего переходили все сиротские дома и другие учреждения по признанию и охране несовершеннолетних детей. Все они были реорганизованы в государственные детские дома. Тем самым вся система органов и вся деятельность по защите детей была сконцентрирована исключительно в руках государства.

В области образования и социального обеспечения беспризорных детей наиболее радикальная теория заключалась в учении об отмирании семьи при социализме. Еще в 1899 г. Н.К. Крупская мечтала, что при новом социально-экономическом строе забота о детях будет снята с родителей, а общество обеспечит ребенку все необходимое для того, чтобы он мог полно и всесторонне развиваться (16, с. 125). С победой революции высказывались предложения о том, чтобы государство взяло на себя воспитание и материальное обеспечение всех без исключения детей для освобождения их от влияния зараженных пережитками прошлого родителей и формирования граждан нового, социалистического общества. Эти взгляды нашли отражение в первых законодательных актах Советского правительства. Так, принятый в России 16 сентября 1918 г. Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве отменил даже такую традиционную форму воспитания сирот, как усыновление. Официально такое решение мотивировалось стремлением пресечь возможность «эксплуатации детского труда в деревне под видом усыновления».

Вследствие массовой детской беспризорности в России, порожденной революционной вакханалией, Первой мировой и гражданской войнами, требовалось принятие решительных государственных мер. Так, С.М. Чех свидетельствует, что в конце 1921 г. по

всей территории России и присоединенных к ней среднеазиатских областей, губерний и уездов общее количество детей-сирот или детей-беспризорников, лишившихся всяких средств к существованию, составляло 8 млн. человек (26, с. 8).

Борьба с детской беспризорностью стала одной из главных государственных задач Советского правительства. 4 февраля 1919 г. был учрежден Особый Совет защиты детей, в который вначале входили представители Наркомпроса, Наркомздрава, ВЧК и других органов России и присоединенных к ней краев и областей*. В конце 1920 г. в его состав вошли и представители Туркестанского края. На Совет возлагалась обязанность сберечь в опасное переходное время подрастающее поколение на всей территории нового государства. Работа этой властной структуры выразилась, прежде всего, в выявлении детей, оставшихся без попечения родителей, устройстве их на воспитание в детские дома, эвакуации детей из голодных мест и т.п. При этом активно разрабатывались новые формы работы в воспитательных учреждениях. Помимо детских домов создавались другие типы таких учреждений: детские коммуны, трудовые колонии и коммуны, пионерские дома. В период с 1918 по 1921 г. было открыто большое количество детских заведений нового типа с количеством мест свыше полмиллиона. В 1922 г. существовало 6065 детских домов (21, с. 6). В этих учреждениях дети могли получать скудное, но достаточное для выживания питание, а также обеспечивались минимальным медицинским присмотром. Правда, из-за отсутствия педагогических кадров воспитательная работа и профессиональное обучение в детских домах велись слабо.

Необходимо отметить, что в условиях тяжелой внутренней и внешней обстановки в стране, режима «военного коммунизма» возрастает роль детских учреждений в деле защиты детей, оставшихся без попечения родителей, что вполне закономерно. Только таким образом возможно было установить контроль над ситуацией и решить проблему массовой беспризорности детей. Кроме того, создание сети детских домов поддерживалось педагогической теорией. На 3-й конференции по охране детей (Москва, 25–30 мая 1930 г.) детский дом рассматривался как «родоначальник системы общественного коммунистического воспитания, поскольку в нем впервые проявились такие ценные показатели этого воспитания, как жизнь детей коммуною, 100% пионеризация («пионердом»), совмещение обучения с производительным трудом», идеальные условия для воспитания воинствующих атеистов (19, с. 6).

Однако одним лишь созданием детских домов проблему сиротства разрешить было невозможно. Переход к нэпу, сокращение государственных и местных расходов на создание воспитательных учреждений обусловили необходимость привлечения к делу попечения о детях-сиротах общественности, семей граждан. Государственная доктрина изменилась, и стали приветствоваться семейные формы воспитания беспризорных детей. Новый Кодекс законов о браке, семье и опеке от 19 ноября 1926 г. установил институт усыновления. Примерно с 1925 г. в отдельных районах уже Киргизской Автономной области стала распространяться практика передачи детей на воспитание в семьи за плату. В силу отсутствия законодательного регулирования этот процесс носил стихийный характер. Юридическое укрепление патронажа произошло с принятием 5 апреля 1926 г. Постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке и условиях передачи

* В это время в Семиреченской и Ферганской областях (нынешняя Кыргызская Республика) была очень сложная обстановка, где военные действия были закончены лишь в 1920 году.

воспитанников детских домов в крестьянские семьи для подготовки к сельскохозяйственному труду» (1). Этим документом был введен институт семейного *патроната* как один из способов борьбы с беспризорностью, на принципах строгого отбора и привлечения общественности к делу передачи детей в семьи крестьян.

Отметим особенности советского патроната на данном этапе. Во-первых, всю заботу о выявлении и устройстве беспризорных детей взяло на себя государство. От его имени детские дома осуществляли передачу детей на воспитание в семьи. Во-вторых, в крестьянские семьи передавались не грудные младенцы, а только подростки, не достигшие 16 лет. В-третьих, патронат являлся элементом воспитательной системы детского дома (ранее – приюта). Как видно из наименования указанного постановления, задачей семьи, принявшей ребенка на патронат, была подготовка его к сельскохозяйственному труду в течение нескольких лет непосредственно перед началом самостоятельной жизни.

Патронатным семьям предоставлялся ряд льгот, например, по уплате сельскохозяйственного налога с земли, выделенной воспитаннику. Местные исполкомы могли устанавливать дополнительные льготы. Типовой договор о передаче ребенка на патронат обязывал крестьян относиться к ребенку как к родному члену семьи, предоставлять ему питание, не перегружать сельскохозяйственной или иной работой, которая должна всегда соответствовать его силам, возрасту и здоровью (п.1). По достижении совершеннолетия (16 лет) отношения между ребенком и патронатной семьей юридически прекращались. Воспитанник мог либо получить земельный надел и вести хозяйство самостоятельно, либо остаться с семьей и стать полноправным членом двора.

В 1928 г. система патроната претерпела существенные изменения. Передаче на патронат подлежали уже не только подростки, но и дети более раннего возраста. Это означало, что целью рассматриваемой формы воспитания стала являться уже не столько подготовка к сельскохозяйственному труду, сколько стремление к воссозданию условий, при которых одинокий ребенок обрел бы снова родительские отношения. Другое изменение касалось городских жителей, которые были наделены правом принимать детей на воспитание наравне с крестьянами. Тем самым произошло формальное признание возможности городских семей выполнять функции воспитания приемных детей-сирот. Впервые за историю существования института приемной семьи он перестал носить исключительно крестьянский характер. Эти изменения были зафиксированы в постановлениях ВЦИКа и СНК РСФСР от 27 марта 1928 г. «О передаче воспитанников детских домов в крестьянские семьи» и от 28 мая 1928 г. «О порядке и условиях передачи воспитанников детских домов и других несовершеннолетних трудящимся в городах и рабочих поселках».

Каждый гражданин, обладавший избирательным правом, имел право взять на патронат ребенка любого возраста до 16-ти лет. При передаче детей из детдома в семьи должны были быть учтены следующие условия: целесообразность (моральная устойчивость ребенка, его здоровье); подготовленность принимающей семьи к воспитанию (быт, семейные отношения). Отношения патронирования оформлялись специальным договором между приемными родителями и местными исполкомами. В договоре указывались права и обязанности воспитателей; срок договора, который должен был составлять не менее 3 лет; размер материальной помощи; порядок досрочного расторжения договора. В обязанности приемных родителей входило воспитание приемных детей наравне с родными и предоставление им возможности получать «знания и политическое

развитие». Запрещалось использование труда воспитанника в ремесле и производстве до достижения им 12 лет. В результате восстановления семейных форм воспитания детей-сирот уже в мае 1935 г. на законодательном уровне был зафиксирован факт полной ликвидации детской беспризорности (2, с. 206).

Следует подробно остановиться на работе государственных органов с патронатными семьями. Такими органами являлись после 1920 г. органы образования. Их деятельность в рассматриваемой сфере регламентировалась Инструктивным письмом Наркомпроса Киргизской Автономной области № 99 от 17 мая 1926 г. «О порядке и условиях передачи воспитанников детских домов в семьи». Органы образования проводили обследование семей, заявивших о намерении принять ребенка, знакомились с бытовыми условиями их жизни, оценивали, насколько совпадали объективные интересы ребенка с желанием этих граждан принять его в семью. На этой основе решался вопрос о передаче конкретного ребенка в конкретную семью с учетом мнения самого воспитанника. При положительном решении этого вопроса заключался договор с приемной семьей, на основе которого выдавалось пособие. Кроме того, не реже 1 раза в полгода органы образования должны были осуществлять наблюдение за воспитанием (п.12). Существовал также предварительный отбор воспитанников, которые могли быть переданы в семьи. Такую работу осуществлял педагогический совет детского дома «со всей тщательностью». Основными критериями при этом были здоровье ребенка, деревенское происхождение или склонность к сельскохозяйственному труду, а также элементарное владение грамотой (п.11).

Унификация правовой регламентации и окончательное юридическое оформление института патроната произошли с принятием Постановления ВЦИКа от 1 апреля 1936 г. «О порядке передачи детей на воспитание (патронат) в семьи трудящихся» (3). На основе постановления была принята Инструкция Наркомпроса, Наркомздрава, Наркомюста Киргизской Автономной области от 8 апреля 1943 г. «О патронировании, опеке и усыновлении детей, оставшихся без попечения родителей». Отношения по патронированию получили детальную регламентацию. Прежде всего, окончательно была уничтожена разница между городскими и сельскими семьями, участвовавшими в патронатном воспитании. Далее, были четко сформулированы основные правовые отличия патроната от опеки (попечительства) и усыновления. Правоотношения по воспитанию при опеке (попечительстве) возникали в силу обязательного для выполнения административного решения, и для этого привлекались только родственники ребенка, оставшегося без попечения родителей. При патронате отношения по воспитанию детей возникали исключительно на основе добровольного волеизъявления лиц, желавших взять на воспитание детей. Второй особенностью было то, что срок, на который создавалась приемная семья на условиях патроната, мог быть любым, но не менее 3 лет. Так же, как и при опеке (попечительстве), он ограничивался только совершеннолетием приемного ребенка. Срок устанавливался в патронатном договоре, заключаемом между лицами, принимавшими детей, и государственными органами. Договорный характер патроната – существенная особенность этого института воспитания, отличающая его от всех других. Содержание этой особенности состоит в том, что установление прав и обязанностей в отношениях по созданию и функционированию приемной семьи происходит по взаимному волеизъявлению и соглашению сторон (государственного органа власти и лиц, желающих создать приемную семью). Сторону государственного

органа в договоре представляли либо органы здравоохранения, если передавался ребенок в возрасте до 4 лет (с 1942 г. – до 3-х лет), либо отделы народного образования, если в семью передавались несовершеннолетние от 4 до 14 лет (с 1942 г. – от 3 до 14-ти лет). Разработанный типовой договор о патронировании допускал возможность выбора конкретного ребенка, передаваемого в семью, договорного определения срока патроната и количества приемных детей. Все остальные договорные условия регулировались во многом нормативными правовыми актами и носили императивный характер. Они должны были безусловно приниматься приемными родителями. В противном случае договор не мог быть заключен. В то же время договор являлся гибким механизмом, позволявшим учитывать интересы и возможности каждой семьи, что создавало дополнительные возможности для привлечения большего количества граждан к воспитанию детей-сирот в семьях.

По сравнению с прежним законодательством вышеназванная Инструкция (п. 7) расширяла сферу компетенции органов образования, возлагала на них новые обязанности, в дополнение к тем, которые были введены ранее. Среди этих обязанностей особо следует отметить такие, как проведение разъяснительной работы с населением о значении и сущности патроната, содействие семьям в обучении и воспитании приемных детей, обеспечение трудоустройства детей после окончания патроната.

Кроме того, закон предусматривал ряд ограничений для лиц, желавших взять детей в семью. Не допускались к патронированию следующие категории лиц: страдавшие определенными заболеваниями; лишённые родительских прав; находившиеся в тяжелом материальном положении. Проверялось также, нет ли враждебных отношений с ребенком. Появление указанных норм закона свидетельствует о том, что законодатель подробно регламентировал процесс подбора лиц, желавших взять детей-сирот на воспитание. Помимо введения прямых запретов для отдельных категорий граждан, специально уполномоченный государственный орган изучал быт будущих приемных семей и на основании этого мог заключить договор либо отказать в этом. Это говорит об осознании обязательности проведения педагогической работы по отбору достойных кандидатов в приемные родители, способных обеспечить эффективный воспитательный процесс. Однако на практике продолжала господствовать идея о том, что семейной атмосферы и семейного уклада достаточно для воспитания приемного ребенка и что для выполнения этой задачи приемные родители могут обойтись без специальных знаний и способностей. Именно поэтому предписывалось оценивать только бытовые условия семьи, а не уровень культуры или образования кандидатов. При этом ни правовых, ни педагогических рекомендаций относительно того, какие бытовые условия считать приемлемыми, не было. Решение принималось каждым должностным лицом по субъективному усмотрению.

Остановимся подробнее на особенностях такой правовой нормы, как введение постоянного контроля над ходом воспитания в семье со стороны государственного органа, заключившего с семьей договор, и содействие ей в воспитании и обучении приемного ребенка. Эта норма несла в себе значительный педагогический потенциал. При надлежащей подготовке кадров для проведения подобной работы, разработке механизма наблюдения за воспитанием, раскрытии содержания «мер по содействию семье в обучении и воспитании приемных детей» инспектора отделов народного образования могли выполнять функции семейных социальных педагогов, содействующих

повышению воспитательных возможностей приемных семей. Однако в тех условиях еще не сложились предпосылки для реализации описанного идеального случая. Поэтому анализируемые нормы зачастую носили декларативный характер. Однако сам факт их существования, безусловно, должен быть оценен положительно.

На воспитание в патронат передавались только чужие дети, не связанные с приемными родителями никаким родством. Это правило носило диспозитивный характер и не всегда соблюдалось. Важно отметить, что закон допускал принятие в семью нескольких детей. В нем был подробно регламентирован круг обстоятельств, когда дети признавались «оставшимися без родителей» и, соответственно, подлежали устройству на воспитание (4). К этим обстоятельствам относились: смерть обоих родителей; лишение родителей родительских прав; невозможность родителей длительное время заниматься воспитанием своих детей; душевная болезнь родителей, вследствие чего они находились под опекой; отобрание детей у родителей в предусмотренных случаях. Кроме того, отсутствие родителей констатировалось при их безвестном отсутствии, признании умершими.

В семью можно было принимать детей в возрасте от 5 месяцев до 14 лет. В исключительных случаях (болезнь, обучение) отношения, возникшие по договору патроната, продолжались до достижения приемным ребенком 16 лет (п. 5 названной Инструкции). Продолжительность патронирования была связана либо с достижением приемным ребенком определенного возраста, либо с истечением срока, на который был заключен договор патроната. Срок воспитания в любом случае должен был составлять не менее 3 лет.

В юриспруденции под сроком понимаются моменты или периоды времени, наступление или истечение которых влечет определенные правовые последствия. В рассматриваемых отношениях по созданию патронатной семьи срок означает определенный период времени, в течение которого приемные родители и органы образования могли реализовывать свои права и исполнять обязанности, связанные с передачей и воспитанием приемного ребенка. С истечением периода времени, указанного в договоре, или по достижении ребенком установленного возраста приемная семья юридически прекращала свое существование. Установление верхнего предела существования приемной семьи придавало институту патроната черты некоторой профессиональности: на приемных родителей с их добровольного согласия государством на конкретный период возлагалась обязанность по воспитанию и защите прав несовершеннолетних. Ребенок (или уже совершеннолетняя личность) покидал семью, хотя фактически отношения между ним и воспитывавшими его приемными родителями могли продолжаться.

Общий порядок прекращения существования приемной семьи был следующим. По достижении 14 (иногда 16) лет воспитанники отдавались в ремесленные школы либо направлялись на работу наравне с воспитанниками детских домов (п. 5). В исключительных случаях закон предусматривал возможность досрочного расторжения договора. Так, при неудовлетворительном выполнении условий договора семьей уполномоченные государственные органы имели право и обязаны были применять к ней меры общественного воздействия. Если же указанные нарушения договорных обязательств носили злостный характер, то договор расторгался досрочно (пп. 11 и 12). Кроме того, досрочное прекращение существования приемной семьи допускалось при нарушении обязательств по договору; неблагоприятных для патронируемого изменений в имущественном и социальном положении лица, принявшего ребенка на патронат; возвращении ребенка

к кровным родителям. К сожалению, Инструкция никак не раскрывала содержания «мер общественного воздействия» и «злостного характера нарушений», поэтому эти вопросы решались по субъективному усмотрению должностных лиц.

Патронатные воспитатели приобретали права и обязанности опекунов (попечителей). В число обязанностей включалось обеспечение ребенка всем необходимым наравне с родными детьми, забота об успеваемости в школе, приучение к труду на сильной домашней работе, обеспечение детям-сиротам «нормальных условий жизни и воспитания» (23, с. 49). Патронат не наделял приемного ребенка всей совокупностью семейных прав (например, наследственных) по отношению к принявшей его семье. Это происходило только при усыновлении.

Особо следует отметить оплату труда приемных родителей. Им выплачивалось ежемесячное пособие за счет средств местного бюджета. Однако во избежание повторения практики «сиротского промысла» в постановление была включена норма о том, что дети не могут передаваться в семьи, где плата за это является единственным источником дохода (п. 7). Патронирующие лица обязаны были обеспечить приемного ребенка питанием и одеждой наравне с родным (п. 8). Плата за воспитание играла большую роль в привлечении граждан к принятию детей в семьи. В качестве условия, закреплявшего правовую связь между приемными родителями, ребенком и государством, она способствовала повышению чувства ответственности как воспитателей, так и специалистов органов образования. В то же время получаемое патронирующим лицом ежемесячное пособие не всегда покрывало все расходы по содержанию ребенка. Иногда семья, принявшая ребенка на условиях патроната, выполняла обязанности по воспитанию ребенка безвозмездно, на общественных началах, ее труд не оплачивался.

Подчеркнем, что рассматриваемый период развития института приемной семьи характеризуется подробной правовой регламентацией отношений, связанных с передачей детей в семьи граждан. Это, безусловно, способствовало унификации практики передачи детей в стране, уменьшало возможность произвола и правонарушений в этой сфере. Нормы, ограничивавшие доступ к воспитанию лиц, желавших принять детей исключительно с корыстной целью, играли важную роль в предварительном отборе кандидатов в приемные родители. Но с помощью права возможно оформить лишь внешнюю сторону патроната, а отношения по воспитанию детей остаются практически не затронутыми. В данном случае требовалась разработка соответствующих методических рекомендаций, основанных на положениях педагогической науки. Однако при господстве идеи о высоком воспитательном потенциале, заложенном в самом семейном окружении, указанная потребность осознавалась недостаточно. Кроме того, в условиях массовой беспризорности главной задачей было устройство детей, лишенных родителей, предоставление им крова. При переходе ребенка в семью вся ответственность за его воспитание возлагалась на приемных родителей. Государство реагировало лишь на исключительные проявления злоупотреблений со стороны воспитателей.

Практика работы органов опеки и попечительства и до Великой Отечественной войны, и особенно в годы войны показала, что роль патроната в деле предупреждения и ликвидации детской беспризорности, а главное, воспитания достойных граждан страны была очень значительной. Детей на воспитание брали небогатые многодет-

ные люди, действовавшие на основе правила, гласящего, что там, где сыты пятеро, будет сыт и шестой. 23 января 1942 г. вышло Постановление СНК СССР «Инструкция об устройстве детей, оставшихся без родителей» (4). В п. 5 закреплялась следующая норма: «считать необходимым широко развить патронирование детей в семьях рабочих, служащих и колхозников». Патронат предписывалось осуществлять строго на добровольных началах с выплатой приемным родителям по 50 рублей на одного ребенка.

Следует отметить, что в советское время, особенно в годы войны и послевоенные годы, в условиях утраты родителями своих детей и роста числа детей-сирот, воспитание приемных детей в семьях стало одной из форм народного патриотического движения. Приемные родители стремились проявить подлинно родительскую заботу о детях, переносили опыт воспитания родных детей на воспитание приемных. Семьи окружали приемных детей лаской и заботой, прилагали много усилий к их физическому и нравственному оздоровлению. Дети, переданные государством на воспитание в семьи, в конечном результате усыновлялись, становясь органическими членами принявшей их семьи (6, с. 44). Но даже если усыновления не происходило, приемные родители стремились создать со своими воспитанниками отношения, близкие к кровнородственным. Об этом свидетельствует тот факт, что договор патроната повсеместно заключался на срок до достижения ребенком совершеннолетия.

Таким образом, особенностью данного этапа развития института приемной семьи было практически полное отсутствие разницы между усыновлением и патронатом в воспитательном отношении.

Высоко нравственная мотивация приемных родителей в процессе воспитания расширяла возможности для успешного воспитания приемных детей и эмоциональной близости с ними. Недостаточный уровень психолого-педагогической культуры родителей, слабость их воспитательных позиций, имевшие место в ряде случаев, компенсировались повседневным всепроникающим положительным педагогическим воздействием всего семейного уклада и его компонентов на формирование полноценного и гармонично развитого человека.

Несмотря на привлекательность патроната для лиц, желавших взять на воспитание неродных детей, в СССР эта система просуществовала всего чуть более 40 лет. Патронат был ликвидирован с принятием в 1969 г. Кодекса о браке и семье Киргизской ССР. Институт патроната сохранился лишь в кодексах о браке и семье Узбекской ССР и Латвийской ССР. Законодательное решение об упразднении патроната как семейной формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, было несколько неожиданным, учитывая, что еще в 1957 г. вышло Постановление Совмина Киргизской ССР «О мерах по улучшению работы вне школы и предупреждения детской беспризорности» (5, с. 49), которое, в частности, обязывало компетентные органы оказывать помощь приемным семьям, в том числе образованным по договору патроната.

Тем не менее, анализ социально-экономических и культурных процессов, происходивших в стране в рассматриваемый период, позволяет нам выделить несколько причин, послуживших основанием для упразднения патроната. Во-первых, к концу 1960-х годов число детей, оставшихся без попечения родителей, в силу отсутствия значительных политических и социальных катаклизмов и бедствий сократилось, и, следовательно, упразднение одной из форм воспитания детей не могло отразиться на

состоянии проблемы защиты сирот. Показательно, что в статистическом сборнике за 1961 г. «Женщины и дети в СССР» (13, с. 94) отсутствуют данные о детях, оставшихся без родителей, о семьях, воспитывающих таких детей. Во-вторых, патронат фактически полностью слился по правовым признакам с опекой и попечительством. Договорный порядок создания патронатной семьи, возможность краткосрочного принятия ребенка в семью и некоторые другие признаки утратили значение, поскольку не применялись на практике. Этому способствовала правовая безграмотность населения, недостаточная подготовка инспекторов государственных органов, которые, не вникая в сущность патроната, при заключении договора патроната копировали условия, идентичные опеке. Единственным отличием патроната выступало незначительное по своим размерам пособие, служившее средством материальной поддержки приемных родителей, даже если ребенок находился в семье близких родственников. В ряде случаев и этот признак отсутствовал. Исходя из этого, в юридической литературе еще в 1959 г. высказывалось мнение, что «воспитание детей в семье (кроме усыновления) должно иметь одну правовую форму, что создаст большее удобство, как для населения, так и для органов опеки и попечительства» (12, с. 102). Наиболее подходящей формой в этом случае представлялась опека. В-третьих, возмездность договора патроната означала, с точки зрения советской идеологии, наличие определенных корыстных мотивов в гуманном деле воспитания сирот, что противоречило нормам морали того времени, рассматривалось как буржуазный пережиток. Патронат, соответственно, мыслился в качестве необычайного института воспитания, необходимого на заре советского строительства и отмирающего в условиях «развитого социализма». Тем не менее советская практика свидетельствует, что до тех пор, пока семьям оказывалась материальная поддержка со стороны государства или земств, патронат (патронаж) продолжал существовать. Наконец, не последнюю роль играл господствовавший педагогический принцип приоритета общественных форм воспитания над семейными. На ликвидацию этой формы воспитания косвенное влияние оказало то, что на практике педагогическая работа с патронатными семьями велась слабо. Отсутствовала система отбора родителей, не разрабатывались программы подготовки и обучения приемных родителей, педагогические рекомендации по воспитанию приемных детей. Не было института, который бы осуществлял психолого-педагогическую помощь приемным родителям. Это неизбежно вело к стихийности семейного воспитания приемных детей, а впоследствии поспособствовало столь легкому отказу от патроната.

Ликвидация института патроната оказалась временной мерой. В связи с политическими и экономическими процессами, происходившими в стране в восьмидесятых годах, вновь обострилась проблема сиротства. Контингент детей, воспитывавшихся в детских домах, увеличился почти в 3 раза по сравнению с 70-ми годами. В 1980 г. в Киргизской ССР было 4 дома ребенка с 215 детьми, 5 детских домов с 428 детьми, 12 школ-интернатов с 764 детьми, 13 специальных школ-интернатов с 326 детьми (24, с. 25–26). В большинстве случаев рост числа детей, оставшихся без попечения родителей, происходил по вине родителей (лишение или ограничение их родительских прав, лишение свободы и т.д.). Нередко стали происходить отказы родителей от своих детей. Для обозначения явления, когда дети остаются без попечения родителей при жизни последних, в педагогических кругах появился специальный термин «социальное сиротство» (8, с. 54–59). С конца 80-х годов и по настоящее время около 90%

детей, признанных лишившимися родительского попечения, составляют социальные сироты.

Массовый рост сиротства в стране, сопоставимый с количеством беспризорных детей после Первой и Второй мировых войн, требовал пересмотра основ государственной политики в области социальной защиты детства, реформирования системы институтов воспитания сирот. Этот период характеризовался активным поиском оптимальных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, изучением опыта социального призревания в России, СССР и других странах (15, с. 70–72.). Появились публикации на эту тему в научных журналах. В работах И.В. Дубровиной, М.И. Лисиной, С.Ю. Мещеряковой, В.С. Мухиной, А.М. Прихожан, О.Е. Смирновой, Н.Н. Толстых, Т.И. Юферевой и других ученых были изучены различные аспекты онтогенеза детей в различных условиях: семье, яслях, учреждениях интернатного типа.

Ученые провели сравнительное исследование особенностей общения и любознательности детей, развития речи, формирования их психологического пола и др. По каждой изученной стороне формирования личности детей, воспитывающихся в семье и вне семьи, были обнаружены существенные различия между этими двумя категориями детей по социальному и биологическому анамнезам. Были выявлены определенные черты «современного госпитализма» у воспитанников закрытых учреждений, о чем свидетельствует их пониженная инициативность и познавательная активность, бедность эмоциональных переживаний, дефекты развития речи и т.д. По данным М.И. Лисиной, различия между двумя видами воспитания (в семье и в учреждении) связаны, прежде всего, с неодинаковым характером отношений «взрослые – дети», проявляющимся в степени интимности, эмоциональной насыщенности этих отношений, в групповой или индивидуальной отнесенности воздействий взрослых на каждого ребенка (18, с. 7).

Несмотря на то, что критика интернатного воспитания носила сдержанный характер в силу идеологической установки о «неоспоримой» ценности общественного воспитания, заявленной, в частности, в сборнике «Возрастные особенности психического развития детей» (10, с. 4), учеными были обозначены многочисленные типичные проблемы развития и социализации детей в сиротских учреждениях. Анализ этих проблем, порожденных самой системой воспитания детей в закрытых учреждениях, объективно свидетельствует о незаменимости семейного воспитания для развития ребенка. Весьма показательны, что в те же 80-е гг. вышли аналогичные сборники научных трудов, посвященные анализу воспитательных возможностей семьи как естественной среды формирования личности ребенка (11, с. 178).

Нам представляется, что семейное воспитание является важнейшим фактором формирования системы социальных установок и жизненных планов, культурных ценностей и нравственных ориентиров, своеобразной микромоделью общества и межличностных эмоциональных переживаний. Оно приобретает особую значимость для детей, оставшихся без попечения родителей.

И несомненно, наиболее правильным следует считать общий итог многолетнего анализа воспитания детей в различных условиях, который содержит следующий вывод ученых: «Жизнь ребенка в семье предпочтительнее, чем в учреждении, и прежде всего, *следует обеспечить на законодательном уровне приоритет семьи перед любыми другими формами воспитания*» (9, с. 23).

Показательно, что и в семейно-правовой литературе 80-х гг. стали появляться публикации, направленные на развитие семейных форм воспитания. Например, А.М. Нечаева указывала на необходимость возрождения патроната. Несмотря на то, что экономический стимул, свойственный патронату, перестал играть свою роль, она пишет, что «не отпала потребность в установлении твердых, более обязывающих договорных начал обеспечения интересов ребенка лицами, которые почему-либо не хотят или не могут стать усыновителями» (20, с. 65). По этой причине она выступала за восстановление патроната в отношении детей до 3 лет, как более гибкого средства их семейно-правовой охраны. К сожалению, разработка вопросов, связанных с развитием семейных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, осуществлялась разрозненно в рамках педагогики и науки семейного права, что, естественно, тормозило процесс появления новых эффективных форм воспитания или возрождения необоснованно упраздненных.

Через 18 лет после ликвидации патроната в 1987 г. было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1987 г. № 872 «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В качестве приоритетного направления борьбы с сиротством, улучшения условий воспитания и обучения детей, оставшихся без попечения родителей, было провозглашено создание *детских домов семейного типа*. В дополнение был принят ряд правовых актов: Постановление Верховного Совета СССР от 17 августа 1988 г. «О создании детских домов семейного типа»; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 июля 1994 г. «О мерах государственной поддержки детских домов семейного типа» согласно п. 1 Постановления Верховного Совета СССР от 18 ноября 1988 г. № 475 «О создании детских домов семейного типа».

Однако в связи с тем, что для создания детского дома семейного типа требовалось, чтобы приемных детей в семье было не менее пяти, в определенной мере справедливо утверждение, что традиций существования такого рода формы воспитания «нет ни в СССР, ни за рубежом» (7, с. 104). В целом, несовершенство законодательного регулирования создания и функционирования детских домов семейного типа в форме семьи и, прежде всего, тот факт, что нормы об этой форме воспитания отсутствовали в кодифицированном источнике семейного права – Кодексе о браке и семье, на основе и во исполнение которого должны приниматься ведомственные нормативные правовые акты, порождали массу организационных, методических, педагогических и иных проблем. Отсутствовал четко определенный правовой и педагогический статус детских домов семейного типа в форме семьи. Не было ни правовых, ни научно-методических разработок о подборе кандидатов в родители-воспитатели, о подборе детей, порядке формирования детского дома семейного типа, о правах, обязанностях и ответственности родителей-воспитателей, о наблюдении за ходом воспитания приемных детей и т.д.

По мере выявления проблем детских домов семейного типа стали проводиться различные конференции, публиковаться исследования ученых, посвященных психолого-педагогическим и иным аспектам воспитания детей в таких семьях (14, 17, 22). Целый ряд недостатков функционирования подобных семей был легко устранен путем использования норм, регулировавших патронат. Однако накопленный ранее опыт был необоснованно забыт.

В этих условиях требовалась разработка нового подхода к регулированию отношений, связанных с семейным воспитанием детей, оставшихся без попечения родителей. Это произошло с принятием 30 августа 2003 года Семейного кодекса Кыргызской Республики. Этот закон нормативно закрепил и по-новому урегулировал исследуемую форму воспитания, которая получила наименование *приемная семья*.

Именно с этого периода начинается современный этап развития института приемной семьи в Кыргызстане.

Таким образом, в период с 1920 по 1988 гг. институт приемной семьи продолжал активно развиваться и к концу XX в. стал неотъемлемой частью системы защиты и воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Этот процесс носил неравномерный характер, что позволяет выделить несколько этапов становления изучаемого института, на каждом из которых он приобретал те или иные качественные характеристики. Периодизация позволяет выстроить логику его становления, схематично представить тенденции и направления его развития.

Первый этап охватывает период с 1924 по 1969 год. Идеологическая доктрина об отмирании семьи и возложении всего дела воспитания на государство, послужившая основанием для упразднения приютско-патронажной системы в ходе Октябрьской революции, быстро обнаружила свою несостоятельность в условиях массовой беспризорности. Изменение государственной политики выразилось в возрождении семейных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Первоначально патронат копировал дореволюционную систему, с той разницей, что крестьянам передавались не грудные младенцы, а подростки для подготовки к сельскохозяйственному труду. В 1928 г. произошло юридическое оформление патроната, зафиксировавшее серьезные изменения этой формы воспитания. Советский патронат допускал устройство в семьи (как деревенские, так и городские) детей любого возраста (до 14 лет), относившихся к категории «оставшихся без родителей». Вся деятельность по выявлению и устройству детей была сосредоточена в руках государства. Это позволило осуществить детальную правовую регламентацию деятельности органов, работавших с патронатными семьями, способствовало унификации практики и устранению различных злоупотреблений. Такие правовые нормы, как отбор кандидатов в приемные родители, обследование бытовых условий семей, систематические проверки хода воспитания приемных детей, обладали значительным педагогическим потенциалом. Договорный порядок принятия ребенка на патронат, право создания приемной семьи на короткий срок в зависимости от возможностей конкретных граждан создавали реальные предпосылки для расширения практики семейного воспитания детей-сирот. Роль патроната в деле предупреждения и ликвидации детской беспризорности, а главное, воспитания достойных членов общества, была очень значительной, что особенно рельефно проявилось в годы Великой Отечественной войны и первые послевоенные годы. В силу того, что процесс воспитания детей в патронатных семьях оставался неизученным, совершенствование данной формы воспитания осуществлялось исключительно в рамках науки семейного права. Правовая регламентация не была обогащена данными педагогической науки. Работники органов образования не имели методических рекомендаций и конкретных педагогических разработок, которыми надлежало руководствоваться в работе с патронатными семьями. В результате, на практике не использовались все перечисленные выше возможности института патроната. Патронат слился по правовым

признакам с опекой. К 1960-м годам государство фактически прекратило осуществлять материальную поддержку патронатных семей. Все эти факторы привели к тому, что в 1969 г. патронат был снова упразднен.

Второй этап продолжался с 1988 по 2003 год. Обострение проблемы социального сиротства в стране, объективные научные данные психологии и педагогики, свидетельства о незаменимости и педагогической значимости семейного воспитания, о необходимости воссоздания родительских отношений к детям-сиротам для полноценного формирования их личностей, привели к появлению детских домов семейного типа. Фактически это была не новая форма воспитания, а возрожденный институт патроната с новым наименованием. При этом предшествующий опыт его правового регулирования был необоснованно предан забвению, что порождало массу психолого-педагогических и правовых проблем в практике воспитания приемных детей.

Литература

1. Постановление ВЦИКа и СНК РСФСР от 5 апреля 1926 г. «О порядке и условиях передачи воспитанников детских домов в крестьянские семьи для подготовки к сельскохозяйственному труду» // ЦГА КР, ф. 3, оп. 1, д. 167.
2. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1971): В 10 т. – Изд. 8-е, доп. и испр. – М.: Политиздат, 1973. – Т. 5.
3. Постановление ВЦИКа от 1 апреля 1936 г. «О порядке передачи детей на воспитание (патронат) в семьи трудящихся» // ЦГА КР, ф. 3, оп. 1, д. 168.
4. Постановление СНК СССР от 23 января 1942 г. «Инструкция об устройстве детей, оставшихся без родителей» // ЦГА РК, ф. 3, оп. 1, д. 167.
5. Постановление Совета Министров Киргизской ССР от 4 октября 1957 г. «О мерах по улучшению работы вне школы и предупреждения детской беспризорности» // ЦГА КР.
6. *Батырбаева Ш.Д.* Последствия Великой Отечественной войны в человеческом измерении (на примере Кыргызстана) // Битва техник – Битва духа: Материалы научно-практической конференции, посвященной 60-летию битвы на Курской дуге (22–23 августа 2003 г.) / Под общ. ред. В.М. Плоских. – Бишкек: Илим, КРСУ, 2003.
7. *Барабанова В.В.* Некоторые особенности психического, эмоционально-личностного развития детей в семейном детском доме (на примере Москвы) // Актуальные проблемы современного детства. (Сборник научных трудов) / Под ред. Е.М. Рыбинского. – Вып. 3. – М., 1994.
8. *Брутман В.И.* Социальное сиротство: по пути отчаяния // Народное образование. – 1994. – № 9–10.
9. *Галигузова Л.Н., Мещерякова С.Ю., Царегородцева Л.М.* Психические аспекты воспитания детей в домах ребенка и детских домах // Вопросы психологии. – 1990. – № 6.
10. Возрастные особенности психического развития детей: Сборник научных трудов / Под ред. И.В. Дубровиной, М.И. Лисиной. – М.: АПН СССР, 1982.
11. Воспитательные возможности семьи: Сборник научных трудов / Под ред. А.М. Низовой. – М.: АПН СССР, 1981.
12. *Ершова Н.М.* Опека и попечительство по советскому праву. – М.: Госюриздат, 1959.
13. Женщины и дети в СССР. Статистический сборник. – М.: Статист, 1961.
14. *Иванова Н.П., Заводилкина О.В.* Дети в приемной семье. – М.: Дом, 1993.
15. *Короткова Л.П.* Возродить институт патроната детей // Правоведение. – 1990. – № 2.
16. *Крутская Н.К.* Женщина и воспитание детей // Избранные педагогические сочинения. – М., 1957.
17. *Кузнецова Л.В.* Некоторые психологические проблемы создания семейного детского дома // Детский дом семейного типа: проблемы и решения / Отв. ред. Н.Г. Аристова. – Вып. 3. – М., 1992.

18. *Лисина М.И.* Пути влияния семьи и детского учреждения на становление личности дошкольника // Психологические основы формирования личности в условиях общественного воспитания: Тез. докладов Всесоюзной конференции (11–12 апреля 1979 г., Москва) / Под ред. И.В. Дубровиной, А.М. Прихожан, Н.Н. Толстых, Т.И. Юферевой. – М., 1979.
19. Материалы 3-й Всероссийской конференции по охране детства, 25–30 мая 1930 г. – М.-Л.: Наркомпрос РСФСР, 1930//ЦГА КР, ф. 3, оп. 1, д. 167.
20. *Нечаева А.М.* Охрана детства в СССР / Отв. ред. В.П. Мозолин – М.: Наука, 1987.
21. Опыт работы детских домов: история и современность / Методические рекомендации. – М., 1989.
22. *Рыбинский Е.М.* Современное положение и проблемы семейных детских домов // Семейный детский дом: реальность, проблемы и перспективы в современной России: Материалы международной научно-практической конференции. – М.: Дом, 1995.
23. *Свердлов Г.М.* Война и правовая охрана детей в СССР. – Ташкент, 1963.
24. Доклад первого заместителя министра образования Киргизской ССР *К.Толстунова* на пленарном заседании ЦК КП Кирг. ССР от 21 декабря 1980 г. // Архив Министерства образования Кыргызской Республики. Д. № 1-215/ 164, л. 25–26.
25. Центральный государственный архив Кыргызской Республики. – Ф.105, оп. 28, д.184, с. 14.
26. *Чех С.М.* Мероприятия Коммунистической партии и Советского правительства по борьбе с детской беспризорностью в период восстановления народного хозяйства СССР (1917–1925): Автореф. дис... канд. ист. наук. – М., 1954.

Z. I. Kudabaev,

Chair and professor of the Economics Program, AUCA,

N. Alymbekova,

Graduate of the Economics Program, AUCA

An Impact of Internal Trade Sector of the Economy on Poverty in the Kyrgyz Republic

Introduction

The increasing role of the service sector is a phenomenon common for the majority of modern developing economies. The Kyrgyz Republic represents one of such examples. In recent years the share of the service sector in the structure of GDP more than doubled. The demand for services is increasing gradually and more than 90% of it is supplied by private entrepreneurs. The greatest share of the service sector is taken by the internal trade. The contribution of the trade sector accounts for 44% of the service sector and 18.3% of the Gross Domestic Product in 2007, which is at 7% greater in real terms than in 1996. One of the explanations for this phenomenon is that the unemployed population faced the necessity of searching newer opportunities for survival. The market of internal trade was attractive for