

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ В РОССИИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД<sup>1</sup>**

*Аннотация.* Актуальность темы исследования заключается в том, что проблема защиты сирот всегда оставалась под пристальным вниманием со стороны государства и общества. Меры социальной поддержки и устройства детей-сирот начали разрабатываться еще в ходе войны и достигли определенных вершин в советский период. В представленной статье автор раскрывает деятельность государственных учреждений и организаций, занимающихся оказанием помощи по воспитанию, обучению и содержанию осиротевших детей в представленный период. Отмечается, что в течение 1950-1980-х гг. в России был накоплен огромный опыт формирования системы помощи детям, оставшихся без попечения родителей и подросткам, оказавшимся в неблагоприятных условиях развития. Однако действующая в начале 90-х гг. XX в. система социальной защиты детей-сирот в новых социально-экономических условиях не смогла справиться с нарастающей волной детского сиротства.

*Ключевые слова:* защита, помощь, дети-сироты, детские дома семейного типа, школы-интернаты, опека, патронат, попечительство.

**Yu. V. Chesnokova**

*Penza State University, Penza, Russian Federation*

## **STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL SECURITY OF CHILDREN- ORPHANS AND CHILDREN LEFT WITHOUT PARENTAL CARE IN RUSSIA DURING THE SOVIET PERIOD**

*Abstract.* The relevance of the research topic lies in the fact that the problem of protection of orphans has always remained under close attention from the state and society. Measures of social support and the device of orphans began to be developed during the war and reached certain heights in the Soviet period. In the article the author reveals the activities of state institutions and organizations involved in the provision of assistance for the education, training and maintenance of orphaned children in the period presented. It is noted that during the 1950-1980-ies. Russia has accumulated vast experience in the formation of a system of assistance to children left without parental care and adolescents who find themselves in unfavourable conditions of development. However, the system of social protection of orphans operating in the early 90s of the XX century in the new socio-economic conditions could not cope with the growing wave of orphan hood.

*Key words:* protection, assistance, orphans, family-type orphanages, boarding schools, guardianship, patronage, guardianship.

Проблема защиты сирот всегда оставалась под пристальным вниманием со стороны государства и общества, особенно в годы Великой Отечественной войны, когда потери населения в ходе военных действий достигли больших масштабов. Меры социальной поддержки и устройства детей-сирот начали разрабатываться еще в ходе войны. Так, 23 января 1942 г. СНК СССР принимает Постановление

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта №18-011-00202 «Эволюция правового регулирования оказания социальной помощи малоимущим и преодоления бедности в России: история и современность».

«Об устройстве детей, оставшихся без родителей»<sup>2</sup>. В нормативном акте настоятельно указывалось на развитие патронирования детей в семьях рабочих, служащих и колхозников. Осуществлять заботу о нуждающихся детях-сиротах вменялось в обязанность не только государственным органам, но и иным организациям и учреждениям, которые должны были предоставлять несовершеннолетним достойные условия для содержания и воспитания. Безнадзорных детей выявляли и размещали в приемники-распределители. Малолетних, не достигших трех лет, сразу же направляли в воспитательные учреждения или на патронирование в семьи трудящихся. Максимальный возраст нахождения в детских приемниках-распределителях составлял 15 лет. Так, за период военных действий под опеку и патронаж было оформлено 270 тыс. детей-сирот [1, с. 142].

Одним из самых важных правовых актов в области охраны прав ребенка являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 сентября 1943 г. «Об усыновлении»<sup>3</sup> [10], в соответствии с которым усыновители имели возможность записать ребенка на свою фамилию. Благодаря указу, тысячи детей, оставшихся без попечения родителей, в военные годы были устроены в семьи.

Постановлением СНК СССР от 10 ноября 1944 г. «О мероприятиях по расширению сети детских учреждений и улучшению медицинского и бытового обслуживания женщин и детей»<sup>4</sup> была значительно увеличена помощь беременным женщинам, многодетным, одиноким матерям, детям. Ответственными за реализацию социальной политики в области охраны материнства и детства являлись исполкомы.

Следует отметить, что к 1943 г. в детских домах проживало 308 тыс. чел., к 1944 г. количество детей увеличилось до 534 тыс. К концу Второй Мировой войны для детей, чьи родители погибли, защищая страну от немецких захватчиков, были созданы еще 120 детских домов на 17 тыс. мест [2, с. 240].

В военные годы по всей стране создавались различные учреждения, такие как детские дома, дома ребенка, детские приемники-распределители, оказывающие социальную помощь детям-сиротам. Были открыты суворовские и нахимовские училища, в которых сироты приобретали навыки профессии [3; 4, с. 149].

Послевоенный период характеризуется наличием детских домов смешанного типа, в которых содержались воспитанники разного возраста [5, с. 17]. В данных социальных учреждениях атмосфера была близка к семейной, развивалось детское самоуправление, что положительно влияло как на сирот, так и на детей, оставшихся без попечения родителей.

Трудовое воспитание ребят играло большую роль. В соответствии с возрастом трудовая деятельность несовершеннолетних осуществлялась в мастерских, в полях и в колхозах. Вместе с детьми трудились и воспитатели. «Общая численность детей, оставшихся без присмотра родителей после войны, достигла беспрецедентного уровня – примерно 3 млн. человек» [6, с. 31]. В 1950 г. в стране числилось 6543 детских домов, где содержались и обучались около 640 тыс. воспитанников [7].

Для сокращения роста преступности и правонарушений несовершеннолетних широкое распространение в послевоенные годы получила практика усыновления осиротевших детей.

<sup>2</sup> Об устройстве детей, оставшихся без родителей: Постановление СНК СССР от 23.01.1942 № 75 / Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=18690#08290113421404592> (дата обращения: 26.07.2019).

<sup>3</sup> Об усыновлении: Указ Президиума ВС СССР от 08 сентября 1943 // Ведомости ВС СССР. — 1943. — № 34

<sup>4</sup> О мероприятиях по расширению сети детских учреждений и улучшению медицинского и бытового обслуживания женщин и детей: Постановление СНК СССР от 10.11.1944 № 1571 / Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=42802#05421158948159515> (дата обращения: 27.07.2019).

С 1956 г. в стране начинается кампания по развитию сети школ-интернатов. Основным контингентом воспитательных учреждений являлись дети-сироты и дети из малообеспеченных семей. Многие детские дома преобразовывались в школы-интернаты. Происходило также увеличение количества воспитанников в группах, оно иногда достигало до 30–40 чел. Воспитанники детских домов имели право пребывать в них до восемнадцатилетнего возраста.

Н. С. Хрущев на XX съезде КПСС отмечал, что школы-интернаты являются «школами будущего». В связи с этим был разработан план развития школ-интернатов до 1965 г.

В 1959 г. Генеральной Ассамблеей ООН принята Декларация прав ребёнка, содержащая положения, касающиеся действий лиц, отвечающих за реализацию прав детей и обеспечения им «счастливого детства» [7, с. 188].

В 1960–1970 гг. беспризорность находилась под полным социальным контролем со стороны государственных органов. Из-за негативной обстановки в семье, в связи с частым употреблением родителями алкоголя, их жестокого обращения с детьми, случались побеги несовершеннолетних из дома. Однако эти явления относились к числу единичных случаев и не являлись поводом для управленческого реагирования.

Конституция СССР 1977 года вменила в обязанность граждан заботиться о воспитании детей. Семья являлась главной ячейкой общества. Государственная социальная политика была направлена на «создание благоприятных условий для развития подрастающего поколения» [5, с. 17]. Для малоимущих семей выделялись пособия, однако размер денежных средств всё же казался недостаточным.

В десятой пятилетке (1976–1980 гг.) были повышены нормы расходов в детских домах и школах-интернатах, улучшена материальная обеспеченность учащихся профтехучилищ. Основные статьи расходов, как и сложившиеся направления деятельности системы социального обеспечения в период «застоя», были традиционными.

В 1985 г. ЦК КПСС и Совмин СССР приняли Постановление «О мерах по улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в домах ребенка, детских домах, школах-интернатах». Данный нормативный акт закреплял повышение нормы расходов на питание и на приобретение мягкого инвентаря в домах ребенка. Для детских домов и домов-интернатов были увеличены средства на покупку хозяйственного инвентаря и игрушек. В Постановлении были утверждены нормы обеспечения воспитанников одеждой, обувью, тех социальных учреждений, на которых распространилось действие законодательного акта. На педагогический коллектив детских домов и школ-интернатов возлагались обязанности по нравственному воспитанию подрастающего поколения.

Для достижения поставленных целей создавались необходимые условия: воспитанники получали среднее образование, обучались навыкам профессии. Воспитатели старались окружить каждого ребенка вниманием и заботой.

Таким образом, Постановление являлось существенным шагом в осуществлении государственных мер социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Однако новые условия экономического развития общества диктовали дальнейшее совершенствование системы оказания социальной помощи несовершеннолетним детям.

В этой ситуации одним из основных направлений социальной помощи детям являлось устройство ребенка в приемную семью. Однако были выявлены случаи мошенничества, когда советские граждане оформляли опеку на детей родственников, родители которых проживали в других городах. Поскольку несовершеннолетнего опекаемого регистрировали по месту жительства опекуна, это давало возможность опекуну быстрее улучшить свои жилищные условия. После

оформления всех документов несовершеннолетнего ребенка возвращали к родителям [6, с. 29].

С началом перестройки интернатские учреждения претерпевают трудные времена из-за недостатка денежных средств, выделяемых им на содержание воспитанников. По всей стране создаются различные благотворительные организации и фонды, оказывающие помощь детям-сиротам. С 1985 г. по 1991 г. число воспитанников детских домов уменьшилось с 21,3 до 17,8 тыс. чел., детдомовцев – с 63,2 до 39,9 тыс. чел., учащихся школ-интернатов для сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – с 35,7 до 25, 6 тыс. чел.<sup>5</sup>. На сокращение контингента повлияли демографические показатели, рождаемость в России сократилась почти на 30 % [8]. Это отразилось на сокращении общей численности воспитанников детских социальных учреждений.

В связи с недостаточной работой государственных и общественных учреждений и организаций по укреплению семьи, защите прав и интересов определенной категории детей, возникла необходимость в принятии Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1987 г. «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>6</sup>.

Для решения поставленной задачи Советский детский фонд имени В. И. Ленина подал идею создания по всей стране детских домов семейного типа, которые существенно отличались от иных социальных учреждений и организаций.

17 августа 1988 г. было принято Постановление Совета Министров СССР № 1022 «О создании детских домов семейного типа» (далее ДДСТ)<sup>7</sup>. К детским домам семейного типа следовало относить «1) отдельные детские городки для проживания семей, воспитывающих не менее 10 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; 2) отдельные семьи, воспитывающие не менее 5 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающие в многокомнатных отдельных квартирах в обычных домах, специализированных домах или группах таких домов» [9, с. 60].

Реализация мер по строительству ДДСТ, по укреплению семьи, защите детства, указанных в Постановлении, должна была осуществляться в течение 1988–1991 гг. за счет средств, выделяемых из государственного бюджета.

В Постановлении указывалось, что размещение ДДСТ должно было осуществляться в небольших городах, в сельской местности, а также в пригороде крупных городов с наиболее благоприятной экологической обстановкой, поскольку забота о здоровье подрастающего поколения являлась приоритетным направлением развития общества и государства.

Отмечалось, что приемным родителям, воспитывающим пять и более осиротевших детей, засчитывалось в общий трудовой стаж время, которое они посвятили воспитанию несовершеннолетних. За такими родителями-воспитателями также сохранялась получаемая ими пенсия в полном размере. Также им гарантировалось предоставление определенных льгот, установленных для педагогических работников.

Таким образом, создание детских домов семейного типа являлось новым видом оказания социальной помощи детям, лишенным родительской заботы.

<sup>5</sup> Конвенция о правах ребенка и реальности детства в России: (Материалы первонач. докл. Рос. Федерации Комитету по правам ребенка) / НИИ детства Рос. дет. фонда. — Москва: Информпечать, 1993. — 69 с.

<sup>6</sup> О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1987 г. / Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=505#07551074132999211> (дата обращения: 29.07.2019).

<sup>7</sup> О создании детских домов семейного типа: Постановление Совета Министров СССР от 17 августа 1988 г. № 1022/ Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=492#01704801190716947> (дата обращения: 30.07.2019).

Содержание и воспитание способствовали гармоничному развитию детей, формирование у воспитанников добросовестного отношения к учебе и труду.

Государство, заботясь об осиротевших детях, активно привлекало советских граждан внести посильный вклад в улучшение условий жизни и воспитание несовершеннолетних. В этих целях населению предоставлялась возможность приобрести благотворительные билеты, стоимостью от 1 до 25 руб., средства от распространения которых направлялись на развитие материально-технической базы и содержание таких детских домов [10, с. 132]. В итоге предполагалось, что детские дома семейного типа помогут «каждому ребенку обрести чувство уверенности в своих силах» [10, с. 131].

В последнее десятилетие XX в. в нашей стране начинается ряд социально-экономических преобразований, которые негативно отразились на продолжении строительства детских городков. Позже все детские дома семейного типа были преобразованы в приемные семьи.

Следует отметить, что особенностью данного периода времени является увеличение количества беспризорных детей в результате конфликтов, обнищания миллионов семей, утраты жилища в ходе квартирных махинаций и финансовых «пирамид», алкоголизации населения как следствие дезадаптации и неприспособленности к происходящим изменениям. Данные явления происходят на фоне развала ряда систем и социальных институтов, направленных на поддержку и защиту несовершеннолетних детей, оставшихся без попечения родителей, профилактики их асоциального и противоправного поведения. Результатом явился недостаток нормативной базы по социальной поддержке осиротевших детей, а также и подростков, находящихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в особой защите со стороны государства.

В настоящее время патронат как один из видов семейных форм воспитания детей-сирот открывает новые возможности для эффективного решения проблем, возникающих с социальной адаптацией несовершеннолетних, и профилактики социального сиротства.

Статья 123 Семейного кодекса РФ закрепляет одну из семейных форм устройства детей – патронатное воспитание. В современном праве патронат является эффективной формой работы с детьми. Особенность его проявляется, прежде всего, в том, что патронатное воспитание регулируется лишь законами субъектов Российской Федерации. В настоящее время в 42 субъектах РФ приняты такие законы. Патронат представляет собой форму опеки и попечительства над ребенком, которая осуществляется на основании договора о патронатном воспитании, заключенном между органом опеки и патронатным воспитателем.

На сегодняшний день в современной практике получили распространение следующие виды патроната: патронатное воспитание и социальный патронат.

При патронатном воспитании ребенок-сирота или ребенок, оставшийся без попечения родителей, передается в семью патронатного воспитателя.

Под социальным патронатом понимается оказание индивидуальной социальной помощи семьям и детям, попавшим в трудную ситуацию. Для оказания соответствующей поддержки специалистом разрабатывается план мероприятий с использованием различных методов для нормального воспитания и развития ребенка в семье. Главная задача социального патроната - оказать необходимую помощь родителям в воспитании и защите прав ребенка, создать благоприятную обстановку в семье для её сохранения.

Таким образом, в настоящее время патронат открывает новые возможности для эффективного решения проблем, возникающих с социальной адаптацией детей-сирот, и профилактики социального сиротства.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чудаев А. К. Краткий очерк о проблеме борьбы с детской беспризорностью и соблюдении прав ребенка в Российской Федерации / А. К. Чудаев // *Современные тенденции развития науки и технологий*. — 2016. — № 6-6. — С. 138–147.
2. Василькова Ю. В. Лекции по социальной педагогике: (На материалах отеч. образования) / Ю. В. Василькова. — Москва : Полиграфресурсы, 1998. — 424 с.
3. Нечаева А. М. Россия и ее дети: (Ребенок, закон, государство) / А. М. Нечаева. — Москва: Грааль, 2000. — 238 с.
4. Чапурко Т. М. Развитие института защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в истории российского государства / Т. М. Чапурко // *Теория и практика общественного развития*. — 2007. — № 2. — С. 146–150.
5. Чеснокова Ю. В. Государственная политика по защите материнства и детства в годы второй мировой войны и первые послевоенные годы / Ю. В. Чеснокова // *Право и практика*. — 2019. — № 1. — С. 15–18.
6. Тяпкина Т. Ю. Сиротство в СССР: причины и общее состояние проблемы / Т. Ю. Тяпкина // *Евразийский союз ученых (ЕСУ)*. — 2015. — № 4 (13). — С. 29–32.
7. Чеснокова Ю. В. Правовое положение несовершеннолетнего ребенка в семье: исторический аспект / Ю. В. Чеснокова // *Балтийский гуманитарный журнал*. — 2019. — Т. 8, № 2 (27). — С. 187–189.
8. Яковлева Н. В. Конституционно-правовой режим социального сиротства в России: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н. В. Яковлева. — Москва, 2007. — 205 с.
9. Цветков В. А. Проблемы законодательства в области защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в воспитательных учреждениях / В. А. Цветков // *Вестник Омского университета. Серия: Право*. — 2007. — № 3 (12). — С. 59–61.
10. Перцев В. А. Государственная политика в области предоставления льгот и преимуществ населению и ее реализация в РСФСР (1950–1980-е годы) / В. А. Перцев // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология*. — 2013. — № 1. — С. 130–134.

## REFERENCES

1. Chudaev A. K. Summary of the problem of combating child neglect and respect for the rights of the child in the Russian Federation. *Sovremennyye tendentsii razvitiia nauki i tekhnologii = Current trends in science and technology*, 2016, № 6-6, pp. 138-147 (in Russian).
2. Vasil'kova Yu. V. *Lektsii po sotsial'noi pedagogike: (Na materialakh otech. obrazovaniia)* [Lectures on social pedagogy: (On materials of domestic education)]. Moscow, Poligrafresursy Publ., 1998, 424 p.
3. Nechaeva A. M. *Rossii i ee deti: (Rebenok, zakon, gosudarstvo)* [Russia and its children: (Child, law, state)]. Moscow, Graal' Publ., 2000, 238 p.
4. Chapurko T. M. Development of the institute for the protection of orphans and children without parental care in the Russian State. *Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia = Theory and practice of social development*, 2007, no. 2, pp. 146-150 (in Russian).
5. Chesnokova Yu. V. State policy on the protection of motherhood and childhood during the Second World War and the early post war years. *Pravo i praktika = Law and Practice*, 2019, no. 1, pp. 15–18 (in Russian).
6. Tiapkina T. Yu. Orphans in the USSR: causes and general state of the problem. *Evraziiskii soiuz uchenykh (ESU) = Eurasian Union of Scientists*, 2015, no. 4 (13), pp. 29-32 (in Russian).
7. Chesnokova Yu. V. The legal status of the minor child in the family: historical aspect. *Baltiiskii gumanitarnyi zhurnal = Baltic Humanitarian Journal*, 2019, T. 8, no. 2 (27), pp. 187-189 (in Russian).
8. Iakovleva N. V. *Konstitutsionno-pravovoi rezhim sotsial'nogo sirotstva v Rossi: diss. ... kand. iurid. nauk: 12.00.02* [Constitutional and legal regime of social orphan in Russia: diss. of cand. of law], Moscow, 2007, 205 p.

9. Tsvetkov V. A. Problems of legislation in the field of protection of the rights of orphans and children deprived of parental care in institutions. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo = Herald of Omsk University. Law*, 2007, no. 3 (12), pp. 59-61 (in Russian).

10. Pertsev V. A. The governmental policy in the sphere of benefits leasing to the population and its realization in Russian Federation (1950-1980). *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istorii. Politologii. Sotsiologii = Proceedings of Voronezh State University. Series: History. Political science. Sociology*, 2013, no. 1, pp. 130-134 (in Russian).

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

Чеснокова Юлия Вячеславовна — доцент кафедры частного и публичного права юридического института Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация; e-mail: [juliachesn@yandex.ru](mailto:juliachesn@yandex.ru).

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Chesnokova Yuliya V.* — Associate Professor of Department of Public and Private Law, Law Institute, Candidate of Law, Associate Professor, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: [1-janni@list.ru](mailto:1-janni@list.ru).

#### **ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ**

Чеснокова Ю. В. Государственная политика в сфере социального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России в советский период / Ю. В. Чеснокова // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2019. — Т. 7, № 3 (27). — С. 126–132. — URL: <http://esj.pnzgu.ru>.

#### **FOR CITATION**

Chesnokova Yu. V. State policy in the sphere of social security of children-orphans and children left without parental care in Russia during the soviet period. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2019, vol. 7, no. 3, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).