На правах рукописи

Ростова Ольга Сергеевна

ПРАВОВАЯ ОХРАНА МАТЕРИНСТВА И ДЕТСТВА В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов - 2007

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель: доктор юридических наук,
доктор философских наук, профессор
Рыбаков Олег Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор Исаев Игорь Андреевич;
доктор юридических наук,
профессор Немытина Марина Викторовна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский
государственный университет»

Защита состоится «___»_____ 2007 года в _____ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___»_____2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета И.С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Исследование правовой охраны материнства и детства представляется актуальным в любую эпоху. В советский период вопросы охраны материнства и детства в России приобрели особое значение. Советское государство и общество позиционировались как новые гуманистические системы, предполагающие отсутствие частной собственности и эксплуатации, обретение свободы человеком труда. В организациях, формирующихся на принципах социализма, особое внимание уделялось человеческим ресурсам, влияющим, в свою очередь, на становление новых типов общественных и государственно-правовых отношений.

Формирование советского гражданина, способного совершенствовать социалистические отношения, было важнейшим направлением деятельности политической системы того периода, одной из задач права. Правовое регулирование в советский период связано прежде всего с поддержанием правопорядка, законности через систему мер государственного характера, ориентированных в том числе на охрану материнства и детства.

Изучение основных направлений правовой охраны материнства и детства в Советском государстве позволяет глубже проникнуть в суть отношений и событий рассматриваемого периода; невзирая на идеологические мотивы, оценить особенности формирования и развития советского права, регулирующего отношения в данной области.

Исследование специфики и направленности действия правовых норм, наличия системного подхода в решении вопросов охраны материнства и детства представляется актуальным в рамках всего советского периода российской истории. Первые годы советской власти знаменуются созданием новой законодательной базы, системы государственных органов, участием общественности в решении вопросов материнства и детства. Брачно-семейное и трудовое законодательства подлежат изучению как приоритетные в обеспечении правовых гарантий матери и ребенка. По существу речь идет об

утверждении нового положения женщины и ребенка в обществе. Соответственно определяется правовой статус матери и ребенка в новых исторических условиях, что представляется малоизученным явлением в российской правовой науке.

В период Великой Отечественной войны правовая охрана материнства и детства имела особую специфику, связанную с характером действия норм права в военное время, изучение которой необходимо для оценки усилий государства по поддержанию будущего страны.

В послевоенное время забота государства о матери и ребенке приобретает системный, комплексный характер. Формируется и развивается государственная политика укрепления семьи, в рамках которой законодательство становится более эффективным, что также подлежит осмыслению и оценке в историко-правовом аспекте.

Анализ института материнства и детства в советский период позволяет вместе с тем глубже понять правовые проблемы прошлого, отчетливо определить круг современных задач и, что особенно важно, выстроить научно обоснованную стратегию развития права в данной области общественных отношений. Очевидно, что вне историко-правового осмысления наиболее значимых проблем охраны материнства и детства Советского государства, сегодня сложно прогнозировать будущее.

Обозначенный комплекс вопросов подтверждает актуальность и необходимость исследования правовой охраны материнства и детства в советский период.

Степень научной разработанности темы. В отечественной правовой науке проблема охраны материнства и детства получила свою разработку на отдельных этапах развития Российского государства. Основы ее изучения были заложены работами И.Ф. Арманд, А. Бебеля, Я.Н. Бранденбургского, М.Н. Гернет, А.М. Коллонтай, В. Куфаева, В.П. Лебедевой, А.А. Любимова, П.И. Люблинского, Я.А. Перель, Г. Рындзюнского, Т.М. Савинской. Одной из работ, содержащих анализ итогов первых шагов Советского государства в области охраны детства и борьбы с беспризорностью, стала статья

П.И. Люблинского[1], где отмечены основные сложности переживаемого страной периода. Важным началом в исследовании проблем семейно-брачного права послужила работа Я.Н. Бранденбургского, в которой обосновывался новый принцип института брака – его расторжимость[2]. Как своеобразную историографическую оценку можно рассматривать «Отчеты по отделу охраны материнства и младенчества», материалы Всероссийских съездов комиссаров социального обеспечения, содержащие обзор состояния дел в данной сфере. Информация об освещении проблем младенчества, детства была представлена в документах Наркомздрава и Наркомпроса РСФСР. Вопросы охраны материнства и детства стали решаться на научном уровне, доказательством чего является учреждение в Москве (затем и других крупных городах) в 1922 г. Государственного научного института охраны материнства и младенчества, что, несомненно, имело большое научно-практическое значение.

В первые годы советской власти появился термин «детское право» (работы В. Куфаева, Г. Рындзюнского, Т.М. Савинской). Важность использования этого термина сложно переоценить, даже учитывая определенные научные противоречия. Но именно применение термина «детское право» позволило в очередной раз обратить внимание исследователей того периода на проблемы детства.

Борьбе с детской беспризорностью посвящены исследования советских и современных ученых: И.Т. Автухова, Л.М. Василевского, М.Н. Гернет Л.А. Жуковой, А.Д. Калининой, Н.К. Крупской, Е.С. Лившица, А.Ю. Рожкова, Т.Н. Мамеевой, М.И. Маро (Левитиной), А.М. Нечаевой, А.Д. Реутовой.

Различные аспекты социально-правовой охраны детства на ранних этапах Советского государства, в частности, права матери и ребенка, вопросы охраны труда беременных женщин и матерей, порядок предоставления помощи матери и ребенку в женских и детских лечебно-профилактических учреждениях рассматривались в исследованиях М.И. Маро, С.Е. Копелянской. Впоследствии

---

[1] *Любинский П.И.* Охрана детства и борьба с беспризорностью за 10 лет // Право и жизнь. 1926. Кн.8-10. С. 27-36.

[2] См.: *Бранденбургский Я.Н.* Курс семейно-брачного права (Лекции, прочитанные на факультете Советского права МГУ в 1926/27 академическом году). М.: Юридическое изд-во НКЮ РСФСР, 1928. – 144 с.

вопросам социального обеспечения детей были посвящены работы Е.Г. Азарова, С.Я. Паластина, М.И. Полупанова[3].

Проблемы гражданского, семейного и семейно-брачного права советского периода, значимые для изучения нашей темы, отражены в работах С.Н. Абрамова, М.В. Антокольской, В.И. Бошко, Е.М. Ворожейкина, Д.М. Генкина, К.А. Граве, Н.С. Матрохина, В. П. Никитиной, И.Б. Новицкого, В.С. Орлова, Н.В. Орловой, Н.В. Рабинович, В.А. Рясенцева, Г.М. Свердлова, В.К. Тадевосяна, В.П. Шахматова, Б.Л. Хаскельберга.

Основные подходы к научной разработке данной темы в исследованиях С.А. Голощапова, Н.И. Данченко, Э.Г. Кожахметовой, Н.В. Толкуновой, А.И. Шебанова связаны с изучением трудового законодательства, предусматривающего возможность сочетать общественную работу женщины с основной её функцией – функцией материнства.

Важным вкладом в разработку вопросов брачно-семейного права, утверждения положения женщины в обществе стали работы А.И. Пергамент, появившиеся в разное время, но, несомненно, имеющие большое значение для решения проблем правовой охраны материнства и детства. В этой связи следует отметить ее статью в «Литературной газете» от 31июля 1956 г. «Правовое положение внебрачных детей должно быть изменено», которая имела огромное значение для юридической науки и в целом – формирования общественного мнения с учетом авторитета специалиста в данной области. В статье утверждается, что Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усиления охраны материнства и детства, об установлении почетного звания “Мать-героиня” и учреждении ордена “Материнская слава” и медали “Медаль материнства”» (далее Указ от 8 июля 1944 г.) не прекращает внебрачные связи, а скорее порождает безответственность мужчин. На основе изучения материалов судебной

[3] См.: *Азаров Е.Г., Полупанов М.И.* Социальное обеспечение детей в СССР // Правоведение. 1981. № 1. С. 38; *Паластина С.Я.* Охрана интересов детей (социально-правовые проблемы) // Правоведение. 1979. № 5. С. 27-33.

практики А.И. Пергамент показывает неэффективность и несостоятельность отдельных положений Указа от 8 июля 1944 г.

Иную оценку Указу от 8 июля 1944 г. дает Н.В. Рабинович, полагая, что в основном он был направлен на укрепление советской семьи, оказание материальной помощи женщине-матери и её ребенку. Свою точку зрения она формулирует в гл. 4 («Советское семейное право») книги «История советского гражданского права (1917 – 1947 гг.)», вышедшей в 1949 г.

Оригинальным видится исследование П.Л. Полянского, сделанное уже в постсоветский период, где автор, основываясь на большом архивном материале и нормативных источниках, приходит к выводу, что, несмотря на определенные юридико-технические недостатки Указа от 8 июля 1944 г., он принес положительные результаты[4].

Особый интерес для настоящего исследования представляют труды А.М. Нечаевой. Так, в ее монографии «Правовая охрана детства в СССР», увидевшей свет в 1987 г., анализируется понятие «правовая охрана детства», выделены основные виды охраны в соответствии с нормами брачно-семейного права, а также нормами, регулирующими труд женщин; рассмотрена деятельность государственных органов в сфере охраны детства. Сочетание понятий «материнство» и «детство» свидетельствует о признании органической связи между ними, о зависимости между физическим, душевным состоянием женщины и здоровьем ее потомства. Это особенно важно для нашего исследования. А.М. Нечаева отмечает, что при рассмотрении охраны материнства и детства приходится иметь дело с двумя взаимосвязанными объектами охраны, что служит подтверждением ее комплексного характера. Несомненное значение имеет работа того же автора «Споры о детях», появившаяся в 1989 г. В ней рассмотрены правовые вопросы, связанные с воспитанием детей (между раздельно проживающими родителями, при лишении родительских прав, при отобрании детей у родителей, при усыновлении, а также правовая деятельность органов опеки и попечительства).

---

[4] *Полянский П.Л.* Реформирование советского семейного права в годы Великой Отечественной войны: Автореф. дис…. канд. юрид. наук. М., 1998. С. 20. – 22 с.

Особо следует отметить исследования Ю.А. Королева[5], где раскрываются правовые и моральные основания регулирования брачно-семейных отношений, особенности государственного и общественного воздействия на них, взаимосвязь, единые цели права и морали в решении вопросов брака и семьи с учетом исторического опыта.

В диссертационном исследовании Л.Ю. Голышевой анализируются исторические предпосылки правового статуса несовершеннолетних; рассматриваются историко-правовые особенности российского и международного опыта в сфере защиты прав и законных интересов детей; дается характеристика правового статуса ребенка в Российской Федерации, показаны особенности «семейного статуса ребенка»[6].

В 2006 г. появилась работа В.В. Нагаева «Охрана прав материнства и детства: социально-правовые комментарии», которая, хотя и выходит за хронологические рамки нашего исследования, однако подтверждает, что проблемы охраны материнства и детства приобретают все более значимый характер и в современных условиях. В ней изложены основные гарантии прав материнства и детства в соответствии с действующей Конституцией и Семейным кодексом РФ.

Совершенно очевидно, что, во-первых, отсутствуют историко-правовые исследования, в том числе квалификационного порядка, посвященные анализу правовой охраны и материнства, и детства в комплексе как самостоятельной фундаментальной проблемы; во-вторых, существует необходимость изучения правовой охраны материнства и детства на протяжении всего советского периода, а не на его отдельных этапах; в-третьих, в современных условиях важно продолжить изучение охраны материнства и детства с учетом достигнутых результатов и современного опыта, понимания советского права вне доминирования идеологических аспектов данной тематики.

---

[5] См.: *Королев Ю.А.* Брак и развод. Современные тенденции. М.: «Юридическая литература», 1978. – 240 с.; Он же – Конституция СССР – правовая основа построения брачно-семейных отношений. М.: Изд-во Московского университета, 1981. – 192 с.

[6] См.: *Голышева Л.Ю.* Правовое положение детей в России: исторический аспект: Дис. .. канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002. – 178 с.

Объект исследования – отношения и институты, обеспечивающие правовую охрану материнства и детства в Советском государстве.

Предмет исследования – становление и развитие законодательной базы, государственных органов в сфере охраны материнства и детства; специфика их содержания и функционирования.

Цель исследования – изучение содержательных и формальных сторон правовой охраны материнства и детства в Советском государстве.

Для достижения обозначенной цели автором поставлены **следующие задачи:**

уяснить исторические предпосылки становления законодательной базы и государственных органов в первые годы советской власти с учетом характеристики охраны материнства, детства дореволюционного периода;

рассмотреть в совокупности проблемы правовой охраны материнства и детства;

исследовать явление ликвидации детской беспризорности как одного из важнейших направлений правовой охраны детства;

выявить и изучить особенности правовой охраны материнства и детства в период Великой Отечественной войны;

установить и проанализировать специфику правовой охраны материнства и детства в послевоенное время;

исследовать нормы брачно-семейного, трудового права и права социального обеспечения советского периода, лежащие в основе правовой охраны положения матери и ребенка;

провести анализ государственной политики в области укрепления семьи в 1940-1990 гг.

Хронологические рамки исследования охватывают весь период существования Советского государства. Важно проследить генезис развития охраны материнства и детства на всем протяжении советской государственности. Принципиально отличны первые годы советской власти, характеризующиеся внутренней и внешней сложной обстановкой, разрухой,

социально-экономическим кризисом. Особые способы охраны материнства и детства, обусловленные Великой Отечественной войной, были адекватны пониманию этих проблем в тяжелых условиях фронта и тыла. Послевоенное развитие законодательства и системы государственных органов привело к гуманизации отношений в данной области, что отразилось в законодательстве СССР и союзных республик. Правовую охрану материнства и детства в последние два года существования советской государственности вряд ли целесообразно подвергать отдельному анализу ввиду того, что дополнения законодательства не повлекли существенных изменений и явились продолжением государственной политики в данной сфере.

Методологическую базу исследования составляет комплексный подход, включающий в себя следующие принципы познания: системности, историографической достоверности, единства исторического и правового процессов. В диссертации использовался метод всеобщей связи и развития, позволивший рассматривать правовые институты и отношения в сфере охраны материнства и детства в генезисе, взаимозависимости, с учетом изменения, обновления функций государственных органов и содержания законодательства в рассматриваемой области. Сравнительно-правовой метод актуализировал общее и особенное в характеристике правовой охраны материнства и детства. Историко-архивный метод позволил констатировать важнейшие положения определенных этапов развития советского законодательства с учетом требований и задач, стоящих перед государством и выражающихся в его политике.

Теоретическая основа исследования состоит в использовании основных подходов, сложившихся в общей теории государства и права, историко-правовой науке, в таких отраслях права, как гражданское, семейное, трудовое, а также право социального обеспечения, имеющих значение для исследования нашей темы.

Для выстраивания позиций автора большое значение имели работы следующих теоретиков и историков права: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, И.А. Исаева, Н.М. Коркунова, Н.И. Матузова, М.В. Немытиной,

В. Сергеевича, В.М. Сырых, О.И. Чистякова, Г.Ф. Шершеневича, С.В. Юшкова, а также отдельных исследователей проблем детства: И.И. Бецкого, Н.П. Волкова, А.И. Загоровского, А. Стога.

Учитывая специфику становления и развития советского общества и государства, необходимость учета принципов их социалистического построения, диссертант использовал теоретические положения работ таких авторов, как К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И.Ленин, А.В. Луначарский, Н.К. Крупская, А.С. Макаренко.

Источники исследования можно разделить на следующие группы:

нормативно-правовые акты и материалы официального делопроизводства: Конституция РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1924 г., 1936 г., 1977 г.; Свод законов Российской империи. Свод законов гражданских. Кн. 1 «О правах и обязанностях семейственных»; декреты Советской власти; Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР (СУ РСФСР); Собрание законодательства Союза Советских Социалистических республик (СЗ СССР); кодифицированные источники права: Кодекс законов о труде (1918 г.), Кодекс законов РСФСР об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (1918 г.), Кодекс законов о труде (1922 г.), Кодекс законов о браке, семье и опеке (1926 г.), Уголовный кодекс РСФСР (1922 г.); материалы съездов КПСС; материалы Всероссийских съездов комиссаров социального обеспечения и здравоохранения по охране детства; отчеты о деятельности Комиссий по улучшению жизни детей при ВЦИК; отчеты Центральной (и губернских) Комиссий помощи голодающим (1921-1924 гг.) и др.;

материалы периодической печати по проблемам материнства и детства: «Известия», «Правда», «Право и жизнь», «Правоведение», «Пролетарская революция и право», «Советская юстиция», «Советское государство и право», «Советское здравоохранение», «Социалистическая законность» и др.;

архивные материалы: Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ), Государственный архив Саратовской области (ГАСО).

Научная новизна исследования состоит в следующем:

впервые правовая охрана материнства и детства исследована как самостоятельная фундаментальная историко-правовая проблема всего периода существования Советского государства;

с новых позиций изучен процесс становления законодательной основы и формирования системы государственных органов как взаимосвязанный и обеспечивающий в совокупности развитие правовой охраны материнства и детства;

установлено, что правовая охрана детства, осуществляемая как деятельность советских государственных органов и общественных организаций, наиболее активно выражалась через ликвидацию детской беспризорности, устранение ее причин, которые были не только «пережитком прошлого», но и следствием социально-экономических проблем формирующегося Советского государства;

исследован генезис норм брачно-семейного права, наиболее эффективно влияющих на выравнивание правового статуса ребенка, рожденного в браке и вне брака, при этом Советское государство оставляло за собой право активного вмешательства в семейные правоотношения;

доказано, что комплексное соблюдение правовых и нравственных регуляторов было условием создания института опекунства как эффективно функционирующего;

дан анализ возрастающей роли норм трудового права и права социального обеспечения, деятельности государственных органов в установлении гарантий и их соблюдении для беременных женщин, кормящих матерей, а также женщин, совмещающих трудовую деятельность и материнство, способствующих в конечном итоге их вовлечению в общественное производство и обретение нового статуса, ранее неизвестного России;

показано значение трудового законодательства в установлении ограничений для детского труда, распространявшихся вначале на городских, а

затем и сельских детей, проанализирована степень эффективности гарантий для работающих несовершеннолетних;

в ином аспекте, в русле историко-правовой науки изучены особенности охраны материнства и детства в годы Великой Отечественной войны; показано противоречие, существовавшее между политикой Советского государства, в целом гуманистически направленной на охрану материнства и детства, и Указом от 8 июля 1944 г., защищавшего лишь права детей, рожденных в законном браке; установлено, что в годы войны при наличии трагических фактов разлучения детей и родителей в силу экстремальных случаев эвакуации родителей, широкое распространение получили такие формы устройства детей-сирот, как патронат, усыновление, опека;

впервые исследована роль систематизации норм брачно-семейного законодательства путем его кодификации в союзных республиках в послевоенные годы в вопросах укрепления семьи и проведения политики Советского государства в этой сфере; проанализированы права и гарантии матери и ребенка по охране материнства и детства, закрепленные в Конституции СССР 1977 г.

Положения, выносимые на защиту:

1. Создание основ нового законодательства и новой системы государственных органов по охране материнства и детства происходило в русле преобразований, осуществляемых Советским государством. Эти процессы были связаны прежде всего со становлением семейно-брачного и трудового законодательства, формированием организационных и правовых условий для установления различных форм социальной защиты детства. В первые годы советской власти, в период экономической разрухи и социальной нестабильности выживание детей как общесоциальная проблема трансформировалась в политику Советского государства. Деятельность органов по охране материнства и детства была организована на общегосударственных началах.

2. Социально-экономические и политико-правовые преобразования в послереволюционной России были направлены в том числе и на изменение

роли женщины в социалистическом обществе, которая наделяется равными правами с мужчиной, становится полноправной участницей общественного производства. Впервые в истории на практике формируется новая модель статуса женщины: супруги, матери, труженицы. Новое трудовое законодательство было более совершенным по сравнению с дореволюционным: вовлечение женщины в общественную деятельность сопровождалось созданием и развитием законодательной базы, регулирующей труд женщин путем создания благоприятных условий для совмещения производственной деятельности с материнством, предоставления специальных льгот беременным женщинам и кормящим матерям, назначения пособий по беременности и родам.

3. Правовая охрана детства в первые годы советской власти была направлена на борьбу с детской беспризорностью. Причины наличия и воспроизводства детской беспризорности с 1921 г. до середины 1930-х годов меняются. В начале 1920-х годов это явление основывалось на негативных последствиях Первой мировой и Гражданской войн, революции; вторая половина 1920-х и середины 1930-х годов характеризуется воспроизводством беспризорности. Поэтому важным направлением правовой охраны детства в борьбе с беспризорностью стала разработка и принятие новых законов, регулирующих положение и устройство безнадзорных детей, создание специальных уполномоченных органов, государственных и общественных организаций по ликвидации данного явления.

4. Правовая охрана материнства и детства осуществлялась путем принятия системы мер государственного регулирования, направленных на поощрение материнства, охрану интересов матери и ребенка, создание наиболее благоприятных условий, обеспечивающих полноценное физическое и духовное развитие ребенка. Трудовое законодательство эволюционировало в сторону повышения эффективности защиты прав работающих несовершеннолетних, что выразилось в увеличении гарантий как для городских, так и для сельских детей.

5. В годы Великой Отечественной войны законодатель меняет отношение к браку. Если в первое десятилетие Советского государства политика была направлена на раскрепощение семьи, то после вступления в силу Указа от 8 июля 1944 г. презумпцировались зарегистрированные отношения между супругами, как единственно имеющие правовые последствия для них и детей, возникновения алиментных и наследственных отношений. Аргументировано, что данное нововведение не защищало права ребенка, родившегося вне брака, возникали сложности при рассмотрении судебных споров по установлению и оспариванию отцовства.

6. В послевоенные годы Советское государство целенаправленно проводило политику укрепления семьи. Сохраняя данную общую стратегическую линию, оно меняло тактические приемы для ее реализации, опираясь на особенности норм права в действующем законодательстве, в том числе в сфере семейно-брачных отношений. Государственная политика выражалась в изменении положения женщин и детей в сторону увеличения правовых и экономических гарантий, в привлечении внимания общественности к проблемам материнства и детства, создании женщине благоприятных условий для совмещения семейных обязанностей с производственной и общественной занятостью, а также принятии экономических мер по повышению материального уровня жизни населения.

7. Систематизирующую и стабилизирующую роль выполнили Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье 1968 года (далее Основы) и Кодек о браке и семье РСФСР 1969 г. (далее – КоБС РСФСР) в вопросах восстановления прав детей, рожденных вне брака, порядка установления отцовства и взыскания алиментов. Впервые в брачно-семейном законодательстве появилась новая норма – охрана и поощрение материнства (ст. 5 Основ и ст. 5 КоБС РСФСР), которая обеспечивалась организацией широкой сети родильных домов, детских яслей и садов, школ-интернатов и других детских учреждений, предоставлением женщине отпуска по беременности и родам с сохранением содержания, установлением льгот

беременным женщинам и матерям, охраной труда на производстве, выплатой государственных пособий одиноким и многодетным матерям.

8. Учитывая известную идеологизированность Советского государства, наличие декларативности в правовых нормах, все же необходимо признать поступательное, прогрессивное развитие законодательства в сфере охраны материнства и детства, обеспечиваемое все большим комплексом экономических и социально-политических гарантий. Охрана материнства и детства в Советском государстве даже при наличии проблем «застойного периода» ко второй половине 1980-х годов все более соответствовала международным правовым стандартам.

Научную и практическую значимость исследования составляют сформулированные в работе выводы, положения и рекомендации, позволяющие расширить современные научные представления о сущности, характере, особенностях, проблемных сторонах правовой охраны материнства и детства на всем протяжении существования Советского государства. Положения диссертационного исследования проясняют специфику создания и применения норм права в Советском государстве, выявляют направленность деятельности органов государства в сфере правовой охраны материнства и детства, что позволяет не применять однозначно негативных либо лишь положительных оценок советского периода в целом и приближают исследователей к объективной оценке исторического прошлого. Состояние правовой охраны материнства и детства в Советском государстве выступает в известном смысле точкой отсчета для исследования современной государственной политики в этой области. Авторские оценки советского законодательства предстают практически значимыми при анализе эффективности норм права, направленных на охрану материнства и детства в современных условиях с учетом стандартов международного права. Практические рекомендации, содержащиеся в работе, могут быть адресованы правотворческим органам федерального, регионального и муниципального уровней, депутатам и политикам, государственным и муниципальным служащим. Результаты исследования позволяют представить

правовую охрану материнства и детства как важнейшее направление в деятельности государства.

Положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут быть использованы в учебном процессе для подготовки тем лекционных курсов по истории государства и права, истории семейного и гражданского права, трудового права и права социального обеспечения, а также для разработки специальных курсов по проблемам правовой охраны материнства и детства.

Поскольку результаты исследования носят и общественно значимый характер, они могут быть использованы в воспитательной, педагогической и просветительской деятельности как государственных структур, так и общественных объединений данной направленности.

Апробация результатов исследования. Работа выполнена и обсуждена на кафедре истории государства и права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Основные теоретические положения и выводы были изложены в опубликованных работах автора, а также в материалах научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной российской правовой системы» (Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, ноябрь 2006 г.).

Структура диссертации определена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы; выявляется степень её разработанности; определяются объект и предмет, цели и задачи, хронологические рамки и источники исследования; показывается его методологическая основа, научная новизна и практическая значимость; формируются основные теоретические положения, выносимые на защиту.

В главе 1 **«Формирование основ правовой охраны материнства и детства в период 1917–1940 годов»** рассмотрены основные направления правовой охраны материнства и детства в указанный период; процесс формирования и деятельность государственных органов и общественных организаций в данной сфере.

В параграфе 1.1 ***«Создание законодательных основ и государственных органов охраны материнства и детства»*** на основе материалов официального делопроизводства и архивных источников рассматривается процесс формирования государственных органов и их деятельность; дается оценка основным законодательным актам, принятым новым правительством Советского государства, направленным на регулирование отношений в сфере охраны материнства и детства.

Проведя сравнительный анализ обеспечения охраны материнства и детства, автор констатирует, что в дореволюционной России она имела главным образом благотворительный характер, а в Советской России была организована на государственном уровне. Правовая охрана материнства и детства в СССР инициировалась новыми социально-политическими, экономико-правовыми условиями формирующегося государства нового типа.

Революционные события 1917 г. знаменовали начало изменений во всех сферах общественной и государственной жизни. В соответствии с требованиями марксистко-ленинской концепции следовало создать новую законодательную базу и систему государственных органов по охране интересов семьи, материнства и детства.

Первые шаги советской власти в создании основ правовой охраны материнства и детства были связаны в первую очередь с появлением декретов, которые фактически накапливали нормы, регулирующие отношения в данной сфере. Очевидно, что, учитывая экономическое истощение страны в первые годы установления новой власти, вспышки заболеваний, высокий уровень детской смертности, забота государства о подрастающем поколении прежде всего была направлена на создание благоприятных условий для полноценного физического развития ребенка, охрану его здоровья, обеспечение продуктами

питания и предметами первой необходимости. Выживание детей как общесоциальная проблема трансформировалась в фактор государственной политики.

Советское государство в первые годы своего существования предприняло ряд мер по созданию законодательной базы и государственных органов, обеспечивающих в условиях социально-экономической нестабильности общества охрану материнства и детства. Рассмотрена деятельность Коллегии по охране и обеспечению материнства и младенчества, Отдела по охране материнства и младенчества, Комиссии по охране младенчества при Наркомате Государственного Призрения, которая являла собой первые шаги, предпринятые Советским государством по созданию основ правовой охраны материнства и детства. Подробно анализируется и дается оценка деятельности Совета Защиты Детей[7] (1919 г.), на который была возложена обязанность согласовывать деятельность входивших в него наркоматов: просвещения, социального обеспечения, продовольствия, труда, позже – путей сообщения, объединять их планы по организации общественного детского питания и снабжения, контролировать выполнение. На смену Совету Защиты Детей, упраздненному в 1921 г., пришла Чрезвычайная комиссия ВЦИК по улучшению жизни детей (Деткомиссия), одна из основных задач которой была забота об охране их жизни и здоровья.

Дается анализ деятельности различных кампаний в целях привлечения внимания общественности к данной проблеме, улучшения положения детских учреждений, изыскания дополнительных средств для спасения детей от голода, сбора добровольных пожертвований в виде продуктов питания, одежды, денежных средств.

Эффективность правовой охраны материнства и детства в исследуемый период зависела не только от установления четкого правового статуса входящих в систему охраны материнства и младенчества учреждений, определения их компетенции, круга лиц, в обязанности которых вменялась охрана интересов матери и ребенка, но и от уровня правовой культуры,

---

[7] См.: ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 2. Д. 324; Ф. А-1574. Оп. 1. Д. 17.

юридической грамотности самих женщин. Автор дает оценку деятельности юридических консультаций, социально-правовых кабинетов как одной их форм оказания правовой помощи женщине и ребенку.

В параграфе 1.2 «***Ликвидация детской беспризорности как одно из направлений правовой охраны детства»*** анализируются отчеты о деятельности государственных органов и общественных организаций в данном направлении, архивные материалы; рассматриваются методы предотвращения этого негативного явления и способы борьбы с ним.

Одним из основных направлений правовой охраны детства в первые послереволюционные годы стала борьба с возросшей детской беспризорностью. Автор анализирует её причины на протяжении всего исследуемого периода (1917–1940 гг.) и видит их не только в «тяжелом наследии» дореволюционной России, экономической и социальной нестабильности переходного периода, но и в изменившемся под воздействием советской идеологии отношении к семье, браку, женщине. Если до революции 1917 г. женщина рассматривалась как хранительница семейного очага, занимаясь в основном детьми, домашним хозяйством, являясь в первую очередь матерью, то согласно марксистко-ленинской концепции она должна быть вовлечена в общественное производство, стать труженицей, что вынуждало её оторваться от дома.

Максимальный рост детской беспризорности и преступности приходится на 1921–1922 годы, когда к социальным бедствиям добавилась засуха в Поволжье и как её следствие – голод. На основе архивных материалов автор анализирует деятельность государственных и общественных организаций по оказанию помощи пострадавшим губерниям и дает ей оценку. Рассматривается деятельность Саратовской Уездной Комиссии помощи голодающим Поволжья, которая работала под руководством Центральной Комиссии помощи голодающим при ВЦИК[8] и Комиссии по борьбе с последствиями неурожая[9]. Поддержка населения голодающих местностей выражалась как на месте, путем

[8] См.: ГАСО. Ф. 608. Оп. 1. Д. 1-19.
[9] См.: ГАСО. Ф. 416. Оп. 1. Д. 1-12.

отправления туда врачебно- питательных поездов из других союзных республик, так и в вывозе части населения, в первую очередь детей (в соответствии с Правилами о порядке производства эвакуации детей[10]) в наиболее благоприятные губернии.

Рассматривается и анализируется деятельность государственных органов и общественных организаций в ликвидации детской беспризорности: Центральной Комиссии по делам несовершеннолетних при Наркомате государственного призрения (1918 г.) и Комиссий по делам несовершеннолетних при губернских и уездных ОНО; Совета Защиты Детей (1919 г.), Детской социальной инспекция (1921 г.) и Деткомиссии (1921 г.), одно из направлений деятельности которой заключалось в заботе о беспризорных детях путем «согласования и объединения деятельности общественных организаций, ведущих борьбу с детской беспризорностью, с деятельностью соответствующих государственных органов, а также содействие в работе этих организаций»[11].

Общество «Друг Детей» (1923 г.) было практически единственным крупным общественным объединением, которое имело целью оказывать помощь детям и поддерживалось государством. Основной задачей данного общества было привлечение более широкого круга населения для решения проблемы детской беспризорности, а также содействие государственным органам, ведущим работу в данном направлении.

Большую роль в борьбе с детской беспризорностью играло создание сети специализированных детских учреждений: приемников-распределителей, трудовых коммун, детских домов, которое в первое десятилетие советской власти было не просто вынужденной мерой, а целенаправленной государственной политикой. Детский дом рассматривается не только как средство ликвидации растущей детской беспризорности, не только как одна из форм учреждений, облегчающих положение женщины и дающих детям

[10] См.: ГАРФ. Ф. Р-5207. Оп. 1. Д. 15. Л. 60.
[11] СУ РСФСР. 1926. № 19. Ст. 143.

необходимое содержание, но и как альтернатива семье, что являлось одной из особенностей Советского государства данного периода.

Параграф 1.3 «***Брачно-семейное и трудовое законодательство в сфере охраны материнства и детства»*** включает в себя анализ особенностей его формирования и развития.

Революция 1917 г. коренным образом изменила положение женщины в обществе**.** Законодательство Советского государства, основанное на марксистко-ленинской концепции равенства мужчины и женщины, предоставив ей равные права с мужчиной прежде всего в трудовых и брачно-семейных отношениях (супружеских, имущественных и родительских прав по воспитанию детей), было нацелено на коренное изменение правового положения женщины в обществе.

Новая политика Советского государства изменила отношение к браку. На смену церковному приходит гражданский брак. Законодательство, направленное на раскрепощение семьи, признает законными фактические брачные отношения между супругами.

Одновременно изменяется положение детей, рожденных в незарегистрированном браке. Охраняя интересы матери и ребенка, новое законодательство меняет положение внебрачных детей. Декретом от 20 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов гражданского состояния» закрепляется равенство брачных детей с внебрачными, что также явилось одним из принципов охраны материнства и детства, так как давало возможность одинокой матери прибегать к помощи закона для защиты своих прав и прав своего ребенка.

Семейные кодексы указанного периода: Кодекс законов РСФСР об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (1918 г.), Кодекс законов о браке, семье и опеке (далее – КЗоБСО РСФСР 1926 г.) обеспечивали право женщины-матери на установление отцовства и алиментное содержание своего ребенка путем подачи соответствующего заявления с указанием имени предполагаемого отца. Данная процедура была необременительной для женщины, не требовала от неё никаких доказательств

и, по мнению законодателя, защищала права матери и ребенка, рожденного в фактических брачных отношениях родителей. Однако, предоставив женщине право неограниченного выбора отца своему ребенку, подобные нормы носили декларативный характер. Как правило, отцовство оспаривалось «предполагаемыми» отцами. Проанализировав материалы судебной практики, автор констатирует, что наличие фактических, а не зарегистрированных отношений между супругами представляли собой наибольшую сложность при разрешении судебных споров. Прежде всего здесь следует отметить судебные споры по установлению и оспариванию отцовства, а также о содержании детей, рожденных в фактических браках.

Большим недостатком первого семейного кодекса РСФСР 1918 г., по мнению многих ученых, считалось отсутствие в нем норм, предусматривающих усыновление детей[12]. Именно политикой государства, направленной на раскрепощение семьи, признанием юридических последствий за фактическими брачными отношениями, была продиктована отмена усыновления. В первое десятилетие советской власти предпочтение отдавалось общественному, а не семейному воспитанию. Однако, принимая во внимание экономическую ситуацию в стране, растущую беспризорность, огромное число детей, нуждающихся в семье, КЗоБСО РСФСР 1926 г. предусматривал усыновление в интересах усыновляемого.

Вовлечение женщины в общественную деятельность сопровождалось созданием и развитием законодательной базы, регулирующей труд женщины путем создания благоприятных условий для совмещения производственной деятельности с материнством, предоставления специальных льгот беременным женщинам и кормящим матерям, назначения пособий по беременности и родам.

Одним из направлений охраны женщины-матери нормами трудового права стало предоставление льготных условий труда. Законодатель предусматривал комплекс мер по охране материнства путем создания для

---

[12] См., например: *Бошко В.И.* Очерки советского семейного права. Киев: Государственное изд-во политической литературы УССР, 1952. – 372 с. С. 58.

работающей женщины таких условий труда, которые бы позволили ей работать наравне с мужчиной и в то же время выполнять материнские обязанности.

В главе 2 **«Правовое регулирование отношений в сфере охраны материнства и детства в 1941–1990 годы»** рассматривается генезис норм брачно-семейного, трудового права и права социального обеспечения как приоритетных в предоставлении правовых гарантий матери и ребенку в указанный период.

В параграфе 2.1 «***Реформирование семейного законодательства в сфере охраны материнства и детства в годы Великой Отечественной войны»*** автор рассматривает и дает оценку наиболее значимым нормативным актам, принятым в период военного времени.

Политика государства, в том числе и в области охраны материнства и детства в годы войны, строилась в условиях экстремальной обстановки. Созданная на протяжении предыдущего периода система мер по охране материнства и детства подверглась жесткому испытанию.

Несмотря на расширение сети детских домов для детей-сирот, государственная политика в сфере охраны детства была направлена прежде всего на реабилитацию института семьи. Рассматривая предпосылки реформирования семейного законодательства, автор показывает, что уже в конце 30-х годов для правительства страны стало очевидным, что воспитание всех нуждающихся детей за государственный счет не представляется возможным. Автором приводятся данные о содержании детей в детских домах[13]. В годы войны получили широкое распространение следующие формы устройства детей-сирот: патронат, усыновление и опека.

В начале 40-х годов отношение Советского государства к браку и семье претерпело значительные изменения. Именно в рассматриваемый период законодатель резко меняет свое отношение к регистрации брака и фактическому проживанию супругов. Если действующий КЗоБСО РСФСР 1926 г. признавал юридические последствия за фактическими брачными

[13]См.: ГАРФ. Ф. Р-8009. Оп. 1. Д. 61.

отношениями, независимо от регистрации брака в органах ЗАГСа, то принятый Указ от 8 июля 1944 г. признал законными только зарегистрированные в органах ЗАГСа брачные отношения. Теперь охрана материнства и детства стала рассматриваться исключительно через охрану семьи, путем укрепления последней.

На основе материалов судебной практики и архивных документов прослеживаются последствия применения Указа от 8 июля 1944 г. Наряду с позитивными сторонами Указа автор показывает несовершенство законодательства, защищавшего лишь права детей, родившихся в зарегистрированном в установленном порядке браке родителей.

Война разлучала не только супругов, но и детей с их родителями. Однако, оберегая зарегистрированные отношения между супругами, защищая детей, рожденных в зарегистрированных браках, законодатель забывает о детях, родители которых не находились в зарегистрированном браке.

Законодательство военного времени, пытавшееся способствовать укреплению семьи, охране детства, основывалось при применении права главным образом на административно-управленческих мерах и санкциях. Существовало серьезное противоречие между реальной жизнью людей, отягощенной условиями военного времени, разлуками с близкими, их смертями, и нормами действующего законодательства. Законодатель, введя дозволительную для матери норму об установлении отцовства своему ребенку, до конца не продумал возможные этические проблемные стороны данной процедуры, которая для одинокой женщины была весьма сложной и неприятной. С принятием Указа от 8 июля 1944 г. охрана материнства и детства стала рассматриваться прежде всего через охрану семьи, путем укрепления последней. Правовое значение имел лишь зарегистрированный брак. Не отменяя право супругов на развод, Указ от 8 июля 1944 г. имел целью обеспечить такой порядок, при котором вопрос о разводе решается государством, а не супругами, установив при этом публичную процедуру развода.

Однако законодатель, обеспечивая охрану зарегистрированных отношений между супругами, защищая детей, рожденных в таких браках, не дает правовых гарантий детям, родители которых не находятся в браке.

В параграфе 2.2 «***Государственная политика укрепления семьи как одно из направлений правовой охраны материнства и детства в 1950–1990 годах»*** анализируются нормы брачно-семейного права, направленные на сохранение семьи; также законодательство о здравоохранении, обеспечивающее охрану здоровья женщины; права и гарантии осуществления этих прав, закрепленные в Конституции СССР 1977 г.

В указанный период правовая охрана материнства и детства была направлена на укрепление семьи, повышение рождаемости. Однако в отличие от ранее действовавшего довоенного и военного законодательства сохранение семьи достигалось не принятием жестких запретительных административных мер (например, о запрещении абортов и усложнения процедуры развода), а созданием благоприятных условий для её укрепления.

Заботясь о здоровье женщины – будущей матери, законодатель пересматривает нормы, запрещающие аборты. Мотивы разрешения абортов изложены во вводной части Указа Президиума Верховного Совета СССР от 23 ноября 1955 г.: «Проводимые Советским государством мероприятия по поощрению материнства и охране детства, и непрерывный рост сознательности женщин, активно участвующих во всех областях народнохозяйственной жизни страны, позволяют в настоящее время отказаться от запрещения абортов в законодательном порядке»[14]. Государство рассчитывало, что впредь снижение числа абортов может быть обеспечено путем дальнейшего расширения государственных мер, направленных на поощрение материнства, а также мер воспитательного и разъяснительного характера.

Учитывая, что военное законодательство резко изменило положение внебрачных детей, фактически оставив их права за рамками закона, то указанная норма о разрешении абортов была, на наш взгляд, своеобразной

[14] Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 22.

защитой прав незамужней женщины, позволяющей ей самой решать вопрос о материнстве.

В диссертации подробно анализируются положения Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье 1968 г. и Кодекса о браке и семье РСФСР 1969 г., которые не только закрепляли и конкретизировали положения ранее действовавшего законодательства в области семейных отношений, но и в интересах матери и ребенка предусматривали ряд новых. Так, охраняя права незамужней матери и её ребенка, новое законодательство изменило порядок установления происхождения ребенка от определенных родителей, если они не состояли в зарегистрированном браке.

С принятием Конституции 1977 г. укрепление семьи впервые стало конституционным принципом, что предусматривало всемерную – материальную, идеологическую, правовую поддержку института семьи и брака, направленную на создание благоприятных условий для образования, развития и стабилизации семьи, охраны её от негативных явлений и процессов. Для достижения этого предполагается комплекс правовых, нравственных мер, экономических и культурных мероприятий, проводимых государством и обществом. В процессе исторического развития Советского государства правовая охрана материнства и детства обеспечивалась все большим числом экономических, социальных, правовых гарантий. Ее осуществление в полной мере соответствовало международным правовым стандартам.

В параграфе 2.3 «***Обеспечение правовой охраны материнства и детства нормами трудового права и права социального обеспечения в 1950–1990 годах»*** рассматривается правовая охрана материнства и детства, которая обеспечивалась трудовым законодательством путем предоставления работающей женщине благоприятных условий и больших возможностей по воспитанию детей, а также проведением социальной политики, направленной на повышение рождаемости в стране, поощрение материнства как основной функции женщины.

Фундамент правового регулирования подготовки, распределения и использования трудовых ресурсов составляли основополагающие конституционные положения.

Действующая Конституция СССР 1936 г. предоставляла женщине равные права с мужчиной во всех областях хозяйственной, культурной и общественно-политической жизни. Согласно ст. 122, возможность осуществления этих прав обеспечивалась предоставлением женщине равного с мужчиной права на труд, его оплату, отдых, социальное страхование и образование, государственной охраной интересов матери и ребенка, государственной помощью многодетным и одиноким матерям, предоставлением женщине при беременности отпусков с сохранением содержания, широкой сетью родильных домов, детских яслей и садов.

С принятием новой Конституции СССР 1977 г. важное правовое и социальное значение имело конституционное закрепление повышенной охраны здоровья женщины в СССР. Среди основных правовых гарантий равноправия женщин, предусмотренных ст. 35 Конституции СССР 1977 г.– принятие специальных мер по охране труда и здоровья женщин; создание условий, позволяющих женщинам сочетать труд с материнством; материальная и моральная поддержка материнства и детства.

В диссертации анализируются положения Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении 1969г., включающих специальный раздел «Охрана материнства и детства».

Автором дается оценка принятых в начале 1970-х годов нормативных актов, регулирующих трудовые отношения: Основ законодательства Союза ССР и Союзных республик о труде (1970 г.) и Кодекса законов о труде РСФСР (1971 г.), которые ставили основной целью не только обеспечение женщине участие в общественном труде наравне с мужчиной, но и гарантировали благоприятные и безопасные условия для её здоровья без ущерба для выполнения функции материнства.

Правовая охрана труда женщины являлась одной из основных составляющих правовой охраны материнства и детства в целом. Законодатель

предусматривал не только распространение на женщин общих норм и юридических гарантий прав рабочих и служащих, но и в целях особой охраны труда расширил и закрепил права беременной женщины и женщины-матери. Помимо трудовых льгот, государство оказывало женщине-матери материальную и моральную помощь путем расширения сети детских воспитательных учреждений, создавая тем самым благоприятные условия для совмещения материнства и воспитания детей с общественной и производственной деятельностью.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются его основные положения и выводы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. *Ростова О.С.* Правовая охрана материнства и детства в годы Великой Отечественной войны // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2006. № 6 (52). – 0,6 п.л.

2. *Ростова О.С.* Правовая охрана детства и борьба с беспризорностью в России в 1920-е годы // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2006. № 60. – 0,7 п.л.

3. *Ростова О.С.* Создание основ правовой охраны материнства и детства в первое десятилетие советской власти // Правоведение. 2007. № 2. – 0, 6 п.л.

4. *Ростова О.С.* Укрепление семьи как одна из форм правовой охраны материнства и детства // Вестник Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации. М., 2006. № 5. – 0,6 п.л.