

Научная статья  
УДК 34.01  
DOI 10.18101/2658-4409-2025-1-15-22

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ-БЕСПРИЗОРНИКОВ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ В БУРЯТ-МОНГОЛЬСКОЙ АССР (1920–1930-е гг.)**

© **Баторова Татьяна Прокопьевна**

кандидат социологических наук, доцент,  
заведующая кафедрой публично-правовых дисциплин,  
Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления  
Россия, 670013, г. Улан-Удэ, ул. Ключевская, 40в  
tpbatorova@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассматриваются правовые основы государственной социальной политики по борьбе с беспризорностью в первые годы советской власти (1920–1930-е гг.). Изучены нормативно-правовые акты и проведен анализ законодательства Бурят-Монгольской АССР того периода, которое определило систему государственных органов, осуществляющих борьбу с беспризорностью, а также правовые основания мер, принимаемых государственными органами. Исследована правовая основа деятельности государственных органов по устройству беспризорных детей. Изучены законодательная регламентация патроната, устройства в крестьянские семьи, передачи детей кустарям, ремесленникам, на производство, система и правовая процедура усыновления беспризорных детей. Основное внимание уделено выявлению особенностей реализации законов и правового регулирования деятельности государственных органов, направленной на борьбу с детской беспризорностью в регионах страны. В статье представлены статистические данные по борьбе с беспризорностью в Бурятии за 1920–1923-е гг., отмечается значимость принимаемых мер, а также указываются имевшиеся недостатки.

**Ключевые слова:** государственная политика, беспризорность, детская комиссия, опека, попечительство, патронат, устройство, усыновление.

**Для цитирования**

Баторова Т. П. Правовые основы социальной политики в отношении детей-беспризорников в первые годы советской власти в Бурят-Монгольской АССР (1920–1930-е гг.) // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2025. Вып. 1. С. 15–22.

В соответствии с Всеобщей декларацией прав человека дети имеют право на защиту прав и обеспечение их благосостояния. Российская Федерация не является исключением, и современная государственная политика направлена на реализацию основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье. Пункт 4 статьи 76.1 Конституции Российской Федерации гласит: «Дети являются приоритетом государственной политики России... Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения»<sup>1</sup>. Федеральный закон «О дополнительных

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» регулирует отношения, которые возникают в связи с исполнением своих обязанностей органами государственной власти в предоставлении дополнительных гарантий по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>1</sup>. Законом установлены дополнительные гарантии на образование, медицинское обслуживание, имущество, жилое помещение и т. д. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» регулирует отношения по поводу усыновления, осуществления опеки и попечительства. Согласно статье 2 данного закона к задачам государственного регулирования относят защиту прав и законных интересов подопечных, обеспечение достойного уровня их жизни, обеспечение исполнения опекунами и попечителями возложенных полномочий, а также обеспечение государственной поддержки<sup>2</sup>.

Приоритетной формой устройства детей, оставшихся без родителей, является усыновление или удочерение. Статья 124 Семейного кодекса Российской Федерации устанавливает, что усыновление допускается в отношении несовершеннолетних детей только в их интересах с учетом возможностей обеспечить детям полноценное физическое, психическое, духовное и нравственное развитие<sup>3</sup>.

Анализ законодательства Республики Бурятия в сфере устройства детей, оставшихся без попечения родителей, показал, что создание стабильных приемных семей является одной из важнейших социальных задач. Так, в соответствии с законом Республики Бурятия «О единовременном пособии гражданам, усыновившим (удочерившим) на территории Республики Бурятия детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 22.11.2023 № 137-VII органами государственной власти Республики Бурятия гарантируется дополнительная поддержка в виде единовременного пособия гражданам, усыновившим (удочерившим) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>4</sup>. В соответствии с докладом министра социальной защиты населения Республики Бурятия Т. А. Быковой в 2023 г. насчитывалось 4 816 детей, оставшихся без попечения родителей, из них 4 480 (93 %) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитываются в замещающих семьях. На 1 января 2024 г. численность детей в региональном банке Республики Бурятия составила 336. За 2023 г. доля детей, переданных на воспитание в семьи, составляет 101 %<sup>5</sup>. Таким образом, мы видим,

<sup>1</sup> О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об опеке и попечительстве : федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Семейный Кодекс Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> О единовременном пособии гражданам, усыновившим (удочерившим) на территории Республики Бурятия детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : закон Республики Бурятия от 22.11.2023 № 137-VII. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>5</sup> Итоги работы Министерства социальной защиты населения Республики Бурятия и основные направления деятельности по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения в 2024 году : доклад от 16.02.2024 министра социальной защиты населения РБ Т. А. Быковой. URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fegov-buryatia.ru%2Fminsoc%2Factivities%2F%25D0%259F%25//> (дата обращения: 09.12.2024). Текст : электронный.

что наше государство последовательно ведет работу по поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Стоит отметить, что отечественная система устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семье уходит корнями в деятельность государственных органов в первые годы советской власти.

2 декабря 1920 г. выходит декрет Совета Народных Комиссаров (СНК) «Об изъятии опеки из ведения Народного Комиссариата социального обеспечения», в соответствии с которым вопросы опеки и попечительства передаются в ведение отдела охраны детства Народного Комиссариата Просвещения (Наркомпрос). Наркомпрос в сентябре 1921 г. учредил детские социальные инспекции, в задачу которых входила борьба с беспризорностью, нищенством, проституцией, спекуляцией, правонарушениями, совершенными несовершеннолетними, с эксплуатацией детей и плохим обращением к ним на предприятиях и в семье. Социальные инспекторы проводили обследования условий содержания детей в учреждениях и в семьях<sup>1</sup>. В 1926 г. Положение о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью, принятое Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) и СНК РСФСР 8 марта 1926 г., возложило на Наркомпрос РСФСР общее руководство вопросами устройства беспризорников, а в перечень основных мер по борьбе с беспризорностью входила передача детей родственникам или в семью с выделением материальной помощи, а также определение опеки и помещение в детские учреждения [4, с. 85]. Согласно статье 4 Декрета ВЦИК, СНК РСФСР от 08.03.1926 «Об утверждении Положения о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью в РСФСР» установлены следующие меры в отношении беспризорных детей: «м) назначение опеки и отдача под наблюдение образователя-воспитателя, детского социального инспектора или лица, выделенного общественными организациями»<sup>2</sup>.

Правила передачи детей на патронирование устанавливали, что несовершеннолетние могли направляться в семьи бездетные и малосемейные, при этом возраст женщины, берущей ребенка, должен был составлять от 20 до 40 лет, если семья была многодетная, то младшему ребенку должно быть не меньше 8 лет. Важными были материальные и жилищные условия проживания в семье, которые постоянно контролировались. Патронированный периодически проходил медицинский осмотр, а мать, принявшая на воспитание, должна была периодически предъявлять в районный исполком медицинскую книжку ребенка с подтверждением, что он здоров [1, с. 182].

Беспризорные дети также находились в детских домах и интернатах, однако постоянно нуждались в средствах на содержание воспитанников, поэтому государство искало дополнительные способы устройства беспризорников и сирот. К таким способам можно отнести устройство детей в крестьянские семьи, который также имел форму патроната. Данный вид устройства беспризорников имел большое значение для государства, так как дети находились «на краю морального

---

<sup>1</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. Москва, 1943. С. 716. URL: <https://istmat.info/node/42827> (дата обращения: 12.12.2024). Текст : электронный.

<sup>2</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 08.03.1926 г. «Об утверждении Положения о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью в РСФСР». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

разложения и физической гибели» [2, с. 14]. Передача детей в крестьянские семьи преследовала несколько целей, с одной стороны, дети получали трудовые навыки в сельскохозяйственном труде и за ними осуществлялся присмотр, с другой — крестьяне получали дополнительные рабочие руки и вместе с ними им предоставлялись земельные наделы [3, с. 101]. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 5 апреля 1926 г. на законодательном уровне задекларировало патронат воспитанников детских домов в крестьянские семьи в целях их подготовки к сельскохозяйственному труду. Каждый двор мог принять только одного воспитанника, однако решением краевых, областных и губернских исполнительных комитетов количество могло составлять до двух воспитанников, возраст которых должен быть не моложе 10 лет. Для передачи необходимо было согласие крестьянского двора, заключался договор, в котором оговаривались сроки содержания воспитанника, порядок выхода по окончании срока договора, а также порядок расторжения договора. Крестьянскому двору, как ранее было упомянуто, предоставлялось право получения на долю воспитанника земельного участка из запасного земельного фонда по нормам трудового пользования<sup>1</sup>. К основным обязанностям крестьянского двора относились приучение к сельскохозяйственному труду и предоставление возможности получения знаний и политического развития. Статья 10 постановления закрепляла контрольные полномочия Наркомпроса и местных органов народного образования за надлежащим выполнением принявшими воспитанников крестьянами своих обязательств по отношению к воспитанникам.

Необходимо отметить, что такая же работа проводилась и на местах. Например, в Бурят-Монгольской АССР в 1925–1926 г. из Троицкого детского дома в крестьянские семьи было передано 18 детей, в 1927 г. — 6 детей. В отчете по борьбе с беспризорностью в Бурятии указано, что «практика передачи детей в трудовые семьи была чрезвычайно бедна» [2, с. 14]. Этот вид устройства не получил массового распространения, даже были случаи возврата детей из крестьянских семей. И это обосновано, во-первых, тем, что патронатная семья не могла справиться с девиантным поведением воспитанников, а во-вторых, сами воспитанники не были приучены к труду, не имели трудовых навыков, занимались сельскохозяйственным трудом без желания.

Устройство беспризорных детей осуществлялось не только в крестьянские семьи, но и на производство. ВЦИК и СНК РСФСР Декретом от 8 марта 1926 г. утвердили «Положение о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью в РСФСР» (п. 4, раздел II). В документе указано, что беспризорных можно «помещать на работу, устраивать в учебно-производственные мастерские, профессиональные школы и техникумы и передавать в обучение кооперативным объединениям, а также отдельным ремесленникам и кустарям как в городах, так и в сельских местностях»<sup>2</sup>. Постановлением СНК БурАССР № 329 от 19.05.1926 разрешалось передавать воспитанников детских домов и беспризорных детей в возрасте

<sup>1</sup> О порядке и условиях передачи воспитанников детских домов в крестьянские семьи для подготовки к сельскохозяйственному труду: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 05.04.1926. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 08.03.1926 г. «Об утверждении Положения о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью в РСФСР». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

от 14 лет в семьи крестьян, кустарей, ремесленников, в коллективные хозяйства, сельскохозяйственные коммуны, артели, предприятия и учреждения в целях трудовой подготовки. В 1927 г. из Троицкого детского дома на производство было определено три воспитанника, в военную часть — один. В г. Верхнеудинск в 1926–1927 гг. было направлено в мастерские 13 воспитанников, в профтехнические школы — 40, в общеобразовательные школы — 26, всего — 79, в 1927–1928 гг. в мастерские — 20, в профтехнические школы — 56, в общеобразовательные школы — 15, всего — 91 человек. Значительную роль сыграли учебно-показательные мастерские им. П. П. Постышева, открытые по инициативе председателя Прибайкальского Губернского Исполнительного Комитета Павла Петровича Постышева, который сам с 12 лет работал на фабрике электромонтером. Необходимо отметить, что учебно-показательные мастерские оказали большое влияние в получении профессии и дальнейшей трудовой деятельности беспризорников [2, с. 16].

Следующей формой устройства детей является усыновление, считавшееся молодым институтом в условиях Советской России. Ранее усыновление считалось исключительно частным делом, поэтому данный институт не признавал никаких прав за усыновителем и усыновляемым. В связи с этим в интересах детей и населения ЦИК и СНК РСФСР 1 марта 1926 г. постановили ввести закон об усыновлении, который позже вошел в раздел II и был принят постановлением ВЦИК от 19 ноября 1926 г. «О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке». Порядок учреждения опеки и назначения опекунов и попечителей определялся главой 3 Кодекса законов о браке, семье и опеке.

Согласно Семейному кодексу 1926 г. органы опеки и попечительства имели достаточно большие полномочия, что было вызвано сложившейся ситуацией с детской беспризорностью, которая установилась в первые годы советской власти. Во-первых, данные органы принимали постановления об установлении опеки и попечительства, прекращении, увольнении или назначении их. Важным пунктом при рассмотрении дела об опекунстве был факт, закрепленный статьей 95 Кодекса, в соответствии с которой на рассмотрение дела вызывались заявители, жалобщики, опекуны и попечители, а также лица, заинтересованные в деле (эксперты, свидетели и т. д.), неявка лиц не препятствовала рассмотрению дела, если орган не признавал их присутствие обязательным<sup>1</sup>.

Во-вторых, органами опеки и попечительства проводилась дальнейшая работа с усыновителями, а именно принимались отчеты и решались вопросы, связанные с воспитанием ребенка. Согласно статье 101 Кодекса требовалось ежегодное представление опекунами и попечителями в срок не позднее 1 февраля отчета за предшествующий год, в котором сообщалось о доходах и расходах лиц, находящихся под опекой, как опекун заботится об опекаемом, о его здоровье, воспитании, обучении и подготовке к дальнейшей деятельности. Отчеты тщательно проверялись, при необходимости требовались разъяснения и оправдательные документы. Таким образом, органы опеки и попечительства были наделены еще и контрольно-надзорными функциями<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке : постановление ВЦИК от 19.11.1926. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

В-третьих, органы опеки и попечительства рассматривали вопрос о залоге или отчуждении имущества, если лицу, над которым была установлена опека, принадлежало какое-либо имущество. Управление имуществом могло быть передано опекунам, а при прекращении опеки и попечительства опекуны представляли общий отчет об управлении имуществом. И если имущество опекаемого находилось на территории другого органа опеки, то последнему принадлежало право управления имуществом. Согласно статье 97 Кодекса полномочия включали в себя также продажу и другие действия с имуществом опекаемых. Продажа имущества происходила с публичных торгов или по свободной цене, которая устанавливалась заключениями экспертов, а сами торги подлежали обязательному утверждению органов опеки и попечительства<sup>1</sup>.

В полномочия органов опеки и попечительства также входило взаимодействие по вопросам опекунства с другими государственными органами. Согласно статье 69 Кодекса органы опеки и попечительства в трехдневный срок были обязаны сообщать о принятом решении о назначении опекунства в домоуправления, сельские советы, органы ЗАГС, судебным исполнителям, судебным органам и милиции, гражданам, связанным с опекаемыми родством или единством хозяйства, и всем, кто имеет отношение к опекаемому (ст. 98)<sup>2</sup>.

Работа по определению детей, улучшению их быта, борьба с детской беспризорностью в Бурят-Монгольской Автономной Социалистической Советской Республике (БурАССР) велись до конца 1923 г. и находились в ведении социального обеспечения, а с января 1924 г. перешли в Наркомпрос и Наркомздрав под наблюдением Центральной детской комиссии при Бурятском Центральном Исполнительном Комитете БурЦИК согласно постановлению ЦИК и СНК БМАССР от 18 декабря 1923 г. № 5.

Согласно очерку по вопросам борьбы с детской беспризорностью за 1928 г. и улучшения быта детей в Бурятии опека и попечительство были еще недостаточно развиты или, как указано в самом очерке, «в чрезвычайно незначительных размерах» [2, с. 18]. В соответствии с отчетами вместо 386 запланированных опеков, принятых в январе 1924 г., к концу 1924–1925 гг. было выполнено только 72 опекунских дела с 134 опекаемыми. В 1926 г. по данным отчета Верхнеудинский городской отдел по народному образованию исполнил 32 опекунских дела с 55 опекаемыми, уездный отдел — 10 дел с 12 опекаемыми. Как обстояло дело в селах и улусах — никакой информации представлено не было. В самом Наркомпросе на 1 апреля 1928 г. было определено 15 дел с 28 опекаемыми. В отчете было высказано осуждение деятельности ранее аймачных, а потом районных комиссий в работе по борьбе с детской беспризорностью, так как большинство беспризорных детей относятся к местному населению [1, с. 19] Важно отметить, что согласно статье 58 Кодекса законов об браке, семье и опеке усыновление осуществляется в отношении только малолетних и несовершеннолетних детей до 18-летнего возраста и производится органами опеки и попечительства<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> О введении в действие Кодекса законов о браке, семье и опеке»: постановление ВЦИК от 19.11.1926. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

т. е. сельскими и булучными советами, права которых были значительно расширены с введением районирования. А так как корни детской беспризорности лежат в деревне и улусе, то задачей детских комиссий в улусах является пресечение этого явления еще в зародыше. В связи с этим в декабре 1926 г. коллегия АПО Бурятского областного комитета Всесоюзной Коммунистической партии большевиков (Буробком ВКП (б)) предложила проверить постановку работы на местах по борьбе с детской беспризорностью и усилить работу аймачных комиссий и других органов по борьбе с детской беспризорностью. В январе 1927 г. БурЦИК предложил аймачным исполнительным комитетам принять меры к оживлению работы детских комиссий, усилению внимания со стороны районных исполнительных комитетов и сельских советов [2, с. 19].

Таким образом, в 1920–1930 гг. государство проводило достаточно активную деятельность по устройству беспризорников, что выражается в том, что анализируемый вопрос имел достаточно обширную законодательную базу, включая законодательство регионов. Государственные органы находили различные формы устройства детей, например, патронат, устройство детей в крестьянские семьи, приучение к трудовой деятельности, а также усыновление. Работа по ликвидации беспризорности на территории Бурят-Монгольской АССР проводилась, однако имелись недостатки в их работе, особенно это отмечено в деятельности улусных и булучных советов, деятельности районных детских комиссий, которые не проявляли активного участия в данной борьбе. В целом имеющееся законодательство того периода позволяет определить основные направления государственной политики по борьбе с беспризорностью, такие как патронат, приучение к труду и усыновление.

### **Литература**

1. Бендер Е. А. Правовые основы борьбы с детской беспризорностью в 1920–1930-е гг. // Труды исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2013. № 14. С. 177–188. Текст : непосредственный.
2. Гилев П. С. Детская беспризорность и борьба с ней в Бурятии за последние пять лет // Издание Детской комиссии при БурЦИК. Верхнеудинск, 1928. 44 с. Текст : непосредственный.
3. Кожевникова А. М., Безверхова С.В. Борьба с детской беспризорностью в первое десятилетие советской власти // Вестник Армавирского государственного педагогического университета. 2022. № 3. С. 96–103. Текст : непосредственный.
4. Чебаковская А. В. Система государственного управления сферой охраны детства в 1920–1935 гг. // Петербургский исторический журнал. 2018. № 2. С. 80–96. Текст : непосредственный.

*Статья поступила в редакцию 14.01.2025; одобрена после рецензирования 04.02.2025; принята к публикации 14.03.2025.*

LEGAL BASIS OF SOCIAL POLICY TOWARDS STREET CHILDREN IN THE EARLY YEARS OF SOVIET POWER IN THE BURYAT-MONGOLIAN ASSR (1920–1930s)

*Tatyana P. Batorova*

Cand. Sci. (Sociol.), A/Prof.,  
Head of Department for Public Law Disciplines,  
East-Siberian State University of Technology and Management  
40v Klyuchevskaya St., Ulan-Ude 670013, Russia  
tpbatorova@mail.ru

*Abstract.* The article analyzes legal basis of state social policy to combat homelessness in the first years of Soviet power (1920–1930s). We have studied the regulations and legislation of the Buryat-Mongolian ASSR of that period, which determined the system of state bodies combating homelessness, as well as the legal basis for the measures taken by them: patronage, placement of homeless children in peasant families, to artisans, craftsmen, work arrangement in production. The article focuses on the legal procedure for the adoption of homeless children, the features of implementing laws and regulations aimed at combating child homelessness in the regions of the country by state bodies, present statistical data on the fight against homelessness in Buryatia for 1920–1923s. We have emphasized the importance of the measures taken at that time and also indicated their shortcomings.

*Keywords:* state policy, homelessness, children's commission, guardianship, custody, patronage, placement, adoption.

*For citation*

Batorova T. P. Legal Basis of Social Policy towards Street Children in the Early Years of Soviet Power in the Buryat-Mongolian ASSR (1920–1930s). *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2025; 1: 15–22 (In Russ.).

*The article was submitted 14.01.2025; approved after reviewing 04.02.2025; accepted for publication 14.03.2025.*