

**КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Диссертационный совет Д. 12.09. 387

На правах рукописи

УДК: 342.7:37 (575.2)

Кириченко Надежда Владимировна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМ
ВОСПИТАНИЯ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ
РОДИТЕЛЕЙ В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек – 2010 г.

Работа выполнена на кафедре Конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики.

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Муратбекова Салтанат Муратбековна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Бейшембиев Эсенгул Жумашевич

кандидат юридических наук, доцент
Самудинов Улан Мундуспекович

Ведущая организация: кафедра Государственно-правовых дисциплин
Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора Э.Алиева (индекс: 720048, г. Бишкек,
ул. Чолпон-Атинская 1А)

Защита состоится: 19 марта 2010 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д.12.09.387 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики, по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй 180а.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики, по адресу: г. Бишкек, пр. Чуй 180а.

Автореферат разослан « 18 » _____ февраля _____ 2010 года

Ученый секретарь
диссертационного совета Д. 12.09.387
кандидат юридических наук

Таржиев У.М.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность и выбор темы исследования. Проблемы воспитания детей всегда привлекали внимание общественности. Современная система защиты прав и интересов несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, хотя и вобрала в себя лучший опыт системы советской педагогики, в вопросах устройства и воспитания детей-сирот требует дальнейшего исследования.

За последние годы проблемы охраны и защиты прав детей приобрели особую актуальность, приковав к себе внимание всего нашего общества. И это не случайно, поскольку рост детской преступности, все увеличивающееся количество оставшихся без родительской заботы детей, широкое распространение среди подростков (и даже детей) пьянства и наркомании не могут не тревожить общественность.

Нездоровые социальные отношения в республике привели к возникновению такого явления, как «социальное сиротство» (сиротство при живых родителях¹), когда дети, имеющие родителей, воспитываются не ими, как бы, выпадая из семьи.

Каждый из детей, оставшихся без попечения родителей, должен получить надлежащее воспитание. В п. 1 Указа Президента Кыргызской Республики УП № 390 от 30 августа 2007 года «О защите и поддержке детей»² предписывается «... считать приоритетным направлением защиту прав и интересов детей».

Следовательно, для осуществления защиты прав и интересов детей в качестве одной из мер необходимо совершенствование всего действующего законодательства, в том числе той его части, которая регулирует правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

Вышеизложенное обусловило актуальность исследования проблем воспитания детей в Кыргызской Республике, необходимость разработки основных направлений в сфере защиты прав детей, определения приоритетных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, что и предопределило выбор темы исследования.

Степень разработанности проблемы. Определяя степень разработанности данной темы, следует отметить, что конституционно-правовые основы форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей в отечественной юридической литературе изучены в недостаточной степени. Комплексный анализ всех существующих правовых форм воспитания детей, оставшихся без родительского попечения, не проводился в нашей стране. Отдельные правовые формы, связанные с их воспитанием, были самостоятельным предметом исследования в ряде научных работ: А.М. Беляковой, Я.Р. Веберса, Е.М. Ворожейкина, З.И. Ворониной, И.В. Жилинковой, Ю.А. Королева, А.М. Нечаевой, А.И. Пергамента, Е.А. Поссе, Н.В. Рабинович, В.А. Рясенцева, Д.М. Чечота, Т.В. Шахматова, А.М. Пчелинцевой и др.

¹ Информационно-аналитический бюллетень. Сеть НКО по защите прав и продвижению интересов детей, 2008. – № 1(1). С. 9.

² Указ Президента Кыргызской Республики от 30 августа 2007 года УП № 390 «О защите и поддержке детей». (В редакции Указа Президента КР от 3 декабря 2007 года УП № 528) // Эркин-Тоо от 04.09.2007 г. – № 63.

При подготовке диссертационного исследования в качестве теоретических и практических источников использовались труды видных ученых Казахстана и России в области теории права и конституционного права: С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Н.А. Багданова, М.Т. Баймаханова, Н.С. Бондаря, О.К. Копабаяева, О.Е. Кутафина, С.С. Сартаева, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, С.Ф. Ударцева.

Важный вклад в разработку отдельных правовых проблем и разных научных направлений, связанных в целом с правами и свободами человека, внесли кыргызские ученые – А.А. Арабаев, Э.Д. Бейшембиев, Э.Э. Дуйсенов, Ф.А. Зайков, К.К. Керезбеков, О.Д. Ким, М.З. Курманова, К. Нурбеков, И.А. Рыскулов, А. Сабилов, У.М. Самудинов, С.С. Сооданбеков, М.К. Р. Тургунбеков, Р.Укушев и др.

Проблемам механизма реализации конституционных гарантий прав и законных интересов несовершеннолетних посвящены работы М. Никифорова и С.М. Муратбековой. Уголовно-правовые аспекты защиты прав несовершеннолетних раскрыты в работах таких ученых, как Б.И. Ишимов, А.М. Джоробекова и др.

Многие ранее написанные труды, в которых развивалось учение о праве детей на их надлежащее воспитание и о правовых формах воспитания детей, не утратили научной ценности и в настоящее время представляют значительный интерес. Однако, проводимая в нашей стране законодательная реформа, выявила необходимость пересмотра ряда принципов и основ, на которых до сих пор строилось регулирование отношений по воспитанию оставшихся без родительского попечения детей. Так, существенные изменения претерпел институт усыновления: отменены инструкции, в которых ранее содержавшиеся противопоказания к усыновлению часто являлись непреодолимым препятствием к принятию в семью ребенка, оставшегося без родительского попечения. Однако сама процедура усыновления почти не изменилась, и она до сих пор остается длительной и сложной. Недостаточно внимания уделяется и организации базы данных об усыновлении детей. В настоящее время юридически не закреплена приоритет семейных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, таких как усыновление, опека (попечительство), приемная семья. Остаются на уровне эксперимента и не получают должного правового регламентирования две новые для Кыргызстана правовые формы воспитания оставшихся без родительского попечения детей: приемная семья и детский городок (детский дом семейного типа); не определен их правовой статус. Требуется возрождения и в качественно новом состоянии такая правовая форма воспитания, как «социальный патронаж». Практически неразработанным является институт фактического воспитания. В частности, требуется разработка специального нормативного акта, регулирующего фактическое воспитание, как правовую форму воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Отсутствует юридическое закрепление за ребенком такого жизненно важного его права, как право на надлежащее воспитание. За некоторыми правовыми воспитателями, в частности за фактическими воспитателями, законодательно не закрепляется обязанность воспитывать детей, принятых на воспитание, что негативно отражается на правах и интересах этих детей.

Все эти проблемы должны получить новое теоретическое освещение в правовой литературе и обрести прикладной характер. Иными словами, необходим комплексный юридический анализ всех прежних и новых экспериментальных правовых форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, а также юридического содержания возникающих правоотношений по воспитанию детей (особенно основных, определяющих прав и обязанностей, таких как право на воспитание детей и обязанность их воспитывать, право ребенка на свое надлежащее воспитание). Такой анализ следует провести с позиций наиболее полной регламентации порядка учреждения и осуществления правовой формы по воспитанию детей, оставшихся без попечения родителей.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере регулирования конституционно-правовых основ форм воспитания детей в Кыргызской Республике, оставшихся без попечения родителей, реализации конституционных норм об обеспечении законных интересов детей, осуществлении судебной и внесудебной защиты конституционных прав и свобод несовершеннолетних.

Предметом диссертационного исследования является совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих организационно-правовые основы форм воспитания детей в Кыргызской Республике.

Цель диссертационного исследования. Основной целью диссертационного исследования является комплексный анализ конституционно-правового регулирования форм воспитания детей на основе, как общетеоретических идей, так и выводов отраслевых юридических наук, изучения действующего законодательства, разработка научно обоснованной теоретической концепции конституционно-правового обеспечения прав детей на надлежащее воспитание.

Цель исследования конкретизируется в ряде следующих основных задач:

- исследовать конституционно-правовые основы форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, определить на этой основе конституционно-правовой статус ребенка и его субъективное право;
- проанализировать и выявить особенности реализации права ребенка на свое надлежащее воспитание в семье;
- изучить законодательство, регулиующее формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- дать характеристику правовых форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей;
- провести систематизацию правовых форм воспитания детей и возникающих при этом правоотношений по воспитанию детей;
- проанализировать такие традиционные формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, как усыновление, опека и попечительство, приемная семья и др.;
- обосновать необходимость дальнейшего развития и обеспечения новых правовых форм воспитания детей;
- выработать конкретные предложения по дальнейшему совершенствованию конституционно-правовых основ, семейного законодательства, а также гражданского и жилищного законодательств в части, регулирующей правовые фор-

мы воспитания детей, оставшихся без родительского попечения, и связанные с ними вопросы воспитания детей, лишения родительских прав и некоторые др.

Методологическую основу диссертационного исследования образуют базовые положения диалектического метода познания, позволяющие отразить взаимосвязи теории и практики осуществления компетентными государственными органами, должностными лицами и общественными организациями при определении форм воспитания детей, содержания и формы исследования, всеобщие философские законы и категории, а также знания, почерпнутые из общетеоретической и специальной юридической литературы, связанные с темой диссертации.

В целях получения достоверных результатов исследования используется совокупность общенаучных (анализ и синтез, моделирование, системный подход и др.) и частнонаучных методов, в том числе:

- формально логический анализ понятийно-категориального аппарата и содержания проблемы форм воспитания детей;
- историко-правовой и формально-юридический методы обобщения и анализа нормативных правовых актов, литературных источников, в которых освещаются те или иные стороны рассматриваемой проблемы;
- сравнительно-правовой метод рассмотрения и анализа международно-правовых документов и нормативных правовых актов национального законодательства, регламентирующих формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- конкретно-социологический метод изучения и общения документов, аналитических материалов, социологических и статистических данных и материалов судебной практики;
- общепринятые методики системно-структурного анализа, интервьюирование и анкетирование работников государственных детских учреждений, а также несовершеннолетних по проблеме диссертационного исследования.

Нормативную базу диссертационного исследования составили Конституция Кыргызской Республики, Семейные кодексы Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Казахстан, Кодекс о детях Кыргызской Республики, Конвенция «О правах ребенка», другие законы, подзаконные акты, материалы международных научно-теоретических и научно-практических конференций, семинаров по проблемам охраны и защиты прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

В процессе работы над диссертацией изучалась практика учреждений и осуществления прав и обязанностей правовыми воспитателями при всех правовых формах воспитания детей, судебная практика.

Научная новизна исследования. Диссертация является первым в Кыргызской Республике комплексным научным исследованием конституционно-правовых основ правовых форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

Соответственно вышесказанному, в работе впервые осуществляется теоретическая разработка проблем конституционно-правового регулирования форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На основе анализа норм Конституции Кыргызской Республики определяется конституционно-правовой статус ребенка и его субъективное право с точки зрения права ребенка на надлежащее воспитание в семье, дается авторское определение конституционно-правового статуса ребенка – это совокупность прав и законных интересов ребенка, закрепленных нормами Конституции и действующего законодательства, а субъективное право ребенка выражается в виде меры возможного с точки зрения государства поведения ребенка требовать определенных действий (или воздержания от действий) от других лиц.

2. На основе анализа положений Конвенции о правах ребенка, Конституции Кыргызской Республики и действующего законодательства обосновывается право детей на свое надлежащее воспитание как конституционного, основного, определяющего права и обязанности родителей и правовых воспитателей (при всех правовых формах воспитания детей, оставшихся без попечения родителей). В связи с этим предлагаем дополнить п. 2 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики, и изложить в следующей редакции: «Ребенок имеет право на свое надлежащее воспитание и, прежде всего в семье», главу 12 Семейного кодекса Кыргызской Республики статьей «Право ребенка на свое надлежащее воспитание».

3. Аргументируется необходимость детального регулирования всех форм воспитания оставшихся без родительского попечения детей правовыми нормами, объединенными в один раздел Семейного кодекса КР, имеющий название: «Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей». На основе анализа семейного законодательства, обосновывается вывод о том, что необходимо именно на законодательном уровне подчеркнуть правовой характер форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

4. Для обеспечения максимально наилучших интересов ребенка и реализации его права на свое надлежащее воспитание обосновывается приоритетность таких семейных правовых форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, как: усыновление, опека (попечительство), фактическое воспитание, приемная семья в целях создания детям, лишившимся попечения родителей, наиболее благоприятных условий для жизни и воспитания в условиях семьи.

5. Исходя из того, что правоотношения по воспитанию детей – это право и обязанность воспитывать, а способом существования правоотношения по воспитанию является правовая форма, определяются понятия и дается дифференциация видов устройства детей и правовых форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, а также их юридическая характеристика.

6. На основе исследования, имеющихся форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, обосновывается необходимость возрождения социального патроната, правовой регламентации отношений фактического воспитания, расширения сферы применения опеки и попечительства.

7. В целях создания благоприятных условий для развития детей, обеспечения прав каждого ребенка на детство, семейное окружение, равенство и защиту их интересов обосновывается необходимость дальнейшего развития и норма-

тивного обеспечения новых в Кыргызстане правовых форм воспитания детей, оставшихся без родительского попечения: приемной семьи и детского городка.

8. Предлагается создание эффективного механизма реализации прав ребенка на воспитание путем принятия нормативных правовых актов органами государственного управления и усиления ответственности соответствующих структур, отвечающих за защиту прав детей.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что впервые в науке Конституционного права Кыргызской Республике исследуются вопросы конституционно-правовых основ форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, и представлен как расширительный анализ, как данной проблемы, так и анализ действующей нормативной правовой базы, регулирующей формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Практическая значимость диссертации заключается в разработке теоретических положений о праве правовых воспитателей на воспитание детей, а также предложений, направленных на совершенствование законодательства о правовых формах воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, и практики его применения. Положения диссертации могут быть использованы при чтении лекций по конституционному праву, семейному праву, по курсу «Права ребенка», а также по гражданскому праву, в части, относящейся к данной теме. Кроме того, большинство положений в диссертации имеет прикладное значение для практических работников, занимающихся вопросами воспитания детей, оставшихся без попечения родителей: работников отделов по поддержке семьи и детей, отделов и управлений образования и здравоохранения.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре Конституционного и муниципального права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики. Основные положения диссертации изложены в опубликованных работах. Выводы по классификации правоотношений по воспитанию детей докладывались автором и обсуждались на международной научно-практической конференции в 2006 году, а также на I и II научно-практических конференциях молодых ученых и соискателей КГЮА в 2006–2009 гг., также используются автором при преподавании курса по выбору «Права ребенка» для студентов 3 курса факультета Права и предпринимательства КГЮА.

Структура работы обусловлена целью исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения. В заключении делаются соответствующие выводы автора. Объем диссертации составляет 178 страниц.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования; характеризуются методологические и теоретические основы работы, ее теоретическая и эмпирическая база; обосновывается и раскрывается научная новизна диссертации, ее теоретическое и практическое значение; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации полученных результатов.

В первой главе – «Конституционно-правовое регулирование реализации прав детей на воспитание» – раскрываются конституционно-правовые основы реализации прав детей на воспитание.

В первом параграфе – «Конституционно-правовой статус ребенка и его субъективное право» – раскрывается конституционно-правовой статус ребенка и его субъективное право. Положение человека в обществе и государстве, обеспечение свободы человеческой личности, защиты чести и достоинства – один из коренных вопросов конституционного развития любого общества и государства. Конституционное закрепление жизненно важных прав и свобод гарантирует человеку достойное и свободное существование, и в то же время является показателем достигнутого государством уровня демократии³.

Ст. 13 Конституции Кыргызской Республики предусматривает, что основные свободы и права человека принадлежат каждому от рождения. Никаких ограничений для ребенка на этот счет не существует. Отсюда следует, что на любого ребенка распространяются положения, определяющие, что такое субъективное право. Однако, как считает автор, было бы неверно полностью перенести на ребенка его права, используя рассуждения общего порядка. Поэтому никак нельзя согласиться с тем, что права ребенка – это права человека применительно к детям⁴. Ничего нового не дает и следующее разъяснение, опять-таки общего характера: «Необходимость их (прав детей) прежде всего тем, что они согласно внутреннему законодательству государства не обладают всеми правами, которые имеют совершеннолетние, а в ряде случаев обладают или должны обладать специфическими правами, связанными с их возрастом, положением в семье»⁵.

Несомненно, правам присущи признаки, характерные для субъективных прав вообще. Вместе с тем права ребенка обладают своими ярко выраженными особенностями, нуждающимися в пристальном внимании.

В юридической литературе традиционно субъективное право рассматривается как возможность определенного поведения самого управомоченного лица, которое сочетается с допустимостью требования соответствующего поведения от других лиц⁶. Такое поведение может заключаться либо в совершении положительных действий, либо воздержании от них. Аналогично по своему существу определение субъективного права, данное О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородским, в соответствии с которым субъективное право «есть обеспеченная зако-

³ Козлова Е.П., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М.: Юристъ, 2000. С. 212.

⁴ Энциклопедический юридический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1996. С. 230.

⁵ Энциклопедический юридический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1996. С. 230.

⁶ Общая теория советского права. / Под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М.: Юридическая литература, 1966. С. 294.

ном мера дозволенного поведения, возможность требовать определенного поведения от обязанного лица в целях удовлетворения признаваемых законом интересов управомоченного»⁷.

По мнению диссертанта, субъективное право каждого физического лица обладает еще одной примечательной особенностью. Впервые на нее обратил внимание М.С. Строгович, говоря о субъективном праве и как о возможности пользования определенным социальным благом⁸. Столь существенное дополнение к определению субъективного права нашло всеобщее признание и стало непременным элементом его характеристики.

Как считает автор, понимание субъективного права и как социального блага имеет особое значение при определении права ребенка на воспитание, где довольно трудно найти четкую грань между характером норм, влияющих на конституционно-правовой статус ребенка. Но если учесть, что субъективное право это те юридические возможности конкретного человека, которые непосредственно вытекают из общих абстрактных правил поведения, установленных законом, то станет ясно, что отношение общества, государства к ребенку, находящее свое выражение в нормах семейного законодательства, лишь повышает уровень правовой защищенности ребенка, и прежде всего в семье.

На сегодняшний день, по мнению диссертанта, важно обеспечить гарантиями реализацию конституционного права ребенка на воспитание, так как конституционные нормы должны лечь в основу вновь принимаемых нормативных правовых актов и всей реформы законодательной базы Кыргызстана. От состояния конституционно-правовых норм, соответствия их общепринятым нормам международного права зависит эффективное обеспечение ребенка на надлежащее воспитание.

На основе анализа норм Конституции Кыргызской Республики определяется конституционно-правовой статус ребенка и его субъективное право, с точки зрения права ребенка на надлежащее воспитание в семье, автором дано определение конституционно-правового статуса ребенка – это совокупность прав и законных интересов ребенка, закрепленных нормами Конституции и действующего законодательства, а субъективное право ребенка выражается в виде меры возможного с точки зрения государства поведения ребенка требовать определенных действий (или воздержания от действий) от других лиц;

Во втором параграфе – «Особенности реализации конституционного права ребенка на воспитание в семье» – изучены особенности реализации права ребенка на воспитание в семье.

Семья, будучи составной частью общества, в целом, отличается большим своеобразием. Это обстоятельство, естественно, накладывает отпечаток и на семейные права ребенка.

По мнению диссертанта, говоря об особенностях всех прав несовершеннолетних детей в семье, следует начать с обозначения той цели, ради которой эти права им предоставляет государство. Право на воспитание ребенка предполагает сочетание двух взаимосвязанных начал. Одно – сугубо правовое – имеет свои формальные черты, другое касается воспитания, под которым принято по-

⁷ О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. Вопросы теории права. – М.: Юридическая литература, 1961. С. 223.

⁸ Строгович М.С. Развитие прав граждан и усиление их охраны. – Саратов, 1962. С. 15–16.

нимать целенаправленный процесс развития, становления несовершеннолетнего. Этот процесс находится или, во всяком случае, должен находиться под воздействием правил педагогики. К тому же, представляемая государством каждому ребенку возможность жить в своей семье (право) способствует достижению тех целей, которые преследуют и нормы морали. И нигде так наглядно, как в правах ребенка, связанных с семейным воспитанием, не проявляется единство норм права и морали. Не случайно ст. 65 и ст. 67 Семейного кодекса КР много внимания уделяют необходимости соблюдения норм нравственности по отношению к ребенку, идет ли речь о направлении или способах семейного воспитания.

Приоритет прав ребенка на воспитание в семье, как наиболее полно отражающих интересы несовершеннолетнего, сочетается еще с одной его особенностью. Дело в том, что ребенок, будучи обладателем этих прав, не всегда может сам их реализовать. Точнее, чем меньше лет ребенку, тем он беспомощнее. И, наоборот, дети подросткового возраста подчас в состоянии сами защитить свои права, связанные с семейным воспитанием. Выход из положения, по мнению автора, состоит в осуществлении, защите этих прав законными представителями ребенка либо лицами, их заменяющими. Но это обстоятельство лишь подсказывает выход из положения, сохраняя в неприкосновенности еще одну весьма существенную особенность прав подобного рода: без законного представителя (замещающего его лица) эти права практически реализовать невозможно.

Автор приходит к заключению, что ребенок, будучи субъектом права на семейное воспитание, является полноправным участником семейных правоотношений, не обладая при этом соответствующими обязанностями.

По мнению диссертанта, право ребенка на воспитание в семье следует считать абсолютным, так как в качестве нарушителя этого права может фигурировать любое лицо. Поэтому законодательство, в том числе семейное, защищает данное право от посягательств со стороны всякого и каждого.

На основе анализа положений Конвенции о правах ребенка, Конституции Кыргызской Республики и действующего законодательства обосновывается право детей на свое надлежащее воспитание как конституционного, основного, определяющего права и обязанности родителей и правовых воспитателей (при всех правовых формах воспитания детей, оставшихся без попечения родителей). В связи с этим предлагаем дополнить п. 2 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики, и изложить в следующей редакции: «Ребенок имеет право на свое надлежащее воспитание и, прежде всего, в семье».

Третий параграф – «Правовые основы реализации прав ребенка на воспитание» – посвящен правовым основам реализации прав детей на воспитание.

Сегодня в Кыргызстане общее число детей, оставшихся без попечения родителей, с каждым годом увеличивается. По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, численность бессемейных детей и подростков, выявленных и учтенных за 2008 составило 3899 человек⁹. Однако небольшое количество этих детей остались без попечения родителей в результа-

⁹ Образование и наука в Кыргызской Республике. Статистический сборник. / Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – Б., 2008. – С. 20.

те их смерти. Большинство из них относятся к явлению так называемого «социального сиротства». По мнению диссертанта, основными причинами увеличения числа детей-сирот при живых родителях являются: падение социального престижа семьи, ее материальные и жилищные трудности и т.п. В этой связи, проблема адекватного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, приобретает в Кыргызской Республике крайне важное значение.

Как считает автор, задачей государственной важности должно стать создание условий для полноценного физического, интеллектуального, духовного, нравственного и социального развития детей, оставшихся без попечения родителей, подготовки их к самостоятельной жизни в современном обществе, а также оказание им психологической, медицинской и педагогической помощи. Так, в ст. 16 Конституции Кыргызской Республики отмечено, что «детство – предмет заботы всего общества и преимущественной охраны законом; забота о детях, их воспитание – естественное право и гражданская обязанность родителей... Государство обеспечивает содержание, воспитание, обучение детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения»¹⁰.

Для эффективной реализации охраны и защиты прав ребенка в настоящее время создана соответствующая законодательная база.

Вслед за принятием нового Семейного кодекса Кыргызской Республики стало важным событием принятие значимого по своей сущности документа – Кодекса Кыргызской Республики о детях от 7 августа 2006 года № 151¹¹, цель которого защита гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, законных интересов и свобод детей.

Для полноценной реализации положений принятого Семейного кодекса КР был разработан и принят ряд нормативно-правовых актов. Среди них: в целях улучшения положения детей в Кыргызской Республике Указ Президента Кыргызской Республики от 20 января 2006 года УП № 24 «О неотложных мерах по улучшению положения детей в Кыргызской Республике»¹²; Указ Президента Кыргызской Республики от 15 июля 2006 года УП № 387 «О национальной стратегии охраны репродуктивного здоровья населения Кыргызской Республики до 2015 года», принятый в целях формирования и дальнейшего устойчивого развития государственной политики в области охраны материнства, детства и репродуктивного здоровья населения Кыргызской Республики¹³. Также было принято «Положение о правилах передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики, а также иностранным гражданам» от 22 февраля 2006 года № 121¹⁴.

¹⁰ Конституция Кыргызской Республики. Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, Изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 157.

¹¹ Кодекс Кыргызской Республики о детях от 7 августа 2006 года. Принят Жогорку Кенешем 9 июня 2006 года.

¹² Указ Президента Кыргызской Республики от 20 января 2006 года УП № 24 «О неотложных мерах по улучшению положения детей в Кыргызской Республике».

¹³ Указ Президента Кыргызской Республики от 15 июля 2006 года УП № 387 «О национальной стратегии охраны репродуктивного здоровья населения Кыргызской Республики до 2015».

¹⁴ Положение о правилах передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики, а также иностранным гражданам от 22 февраля 2006 года № 121.

Таким образом, определенная законодательная база в Кыргызстане о детях, способствующая реализации прав детей сформирована. Но, к сожалению, по мнению диссертанта, эффективного механизма реализации этой базы пока что не существует. Поэтому необходимо создать такой эффективный механизм, который позволил бы реализовать право ребенка на воспитание путем принятия нормативных правовых актов органами государственного управления и усилить ответственность соответствующих структур, отвечающих за защиту прав детей.

В четвертом параграфе – «Международно-правовые предпосылки обеспечения прав ребенка на воспитание» – рассматриваются международно-правовые предпосылки обеспечения права ребенка на воспитание.

В части I важного для детей сегодня документа – Конвенции «О правах ребенка»¹⁵, посвященной его правам, раскрывающей их содержание, заметное место принадлежит положениям, касающимся воспитания ребенка, а именно семейного воспитания.

К числу общих принципиально важных предписаний Конвенции относится положение о том, что ребенок должен расти в семье. Кроме того, к принципиально важному общему положению, охватывающему все статьи части первой Конвенции, относится государственное признание, «что во всех странах мира есть дети, живущие в исключительно трудных условиях, и что такие дети нуждаются в особом внимании»¹⁶. Данные положения, по мнению автора, должны относиться к числу установочных, касающихся всех сторон жизни ребенка и в семье, поэтому они обязательны и для Кыргызстана, признающего приоритет международного договора. Но поскольку речь идет о правилах общего порядка, имеющих сугубо нравственный подтекст, они похожи на декларацию, которая далеко не всегда воспринимается как неперемное требование. Поэтому важно каждую конституционно-правовую норму сопоставить, соразмерить с предписаниями Конвенции «О правах ребенка», не допуская отступления от общих ее указаний.

Международно-правовые формы обеспечения права ребенка на воспитание – это результаты совместной деятельности государства и международных организаций по обеспечению благоприятных условий для рождения и воспитания детей, по предоставлению им других социальных возможностей и благ, позволяющих детям полноценно и благополучно существовать в обществе. Поэтому важно, чтобы в первую очередь государство, признавая, что ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, обязалось предоставлять семье необходимую защиту и поддержку в том, чтобы она могла возложить на себя ответственность за воспитание и развитие ребенка, основываясь именно на Конвенции «О правах ребенка».

Глава вторая – «Конституционно-правовое обеспечение форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей» – анализируется конституционно-правовое обеспечение форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

¹⁵ Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года.

¹⁶ Бейшембиев Э.Ж. Кыргызская Республика и международное публичное право. Учебное пособие. – Б.: 2009. С.89.

В рамках первого параграфа – «Конституционно-правовые основы понятия и субъектов права на воспитание» – дается понятие и определение субъектов права на воспитание, на основе анализа выявлено, что воспитание как социальное понятие употребляется в двух смыслах: в нравственно-психологическом и в правовом.

В понятие «воспитание» входят: сохранение и развитие физического и психического здоровья ребенка, передача ему собственного жизненного опыта, знаний, навыков, создание нормальных материально-бытовых условий его жизни. Эти процессы воздействия на воспитуемого, по мнению автора, проводятся в определенных границах и получают закрепление в нормах права, вследствие чего воспитание как общественное отношение выступает уже как правовое отношение, поэтому его анализ не может ограничиться характеристикой нравственно-психологического воздействия воспитателя на воспитуемого.

В правовой науке различаются два вида прав и обязанностей (по характеру связи управомоченных и обязанных лиц): абсолютные права и обязанности и относительные права и обязанности. Право на воспитание является абсолютным субъективным правом, в котором праву управомоченного лица противостоит обязанность всех иных лиц воздерживаться от нарушения этого права. Не вступая в полемику по признакам правоотношений, мы просто констатируем, что в правоотношениях по воспитанию можно очертить круг обязанных лиц; этот круг не безграничен, в него входят все лица, которые подчинены правопорядку, установленному в данном обществе.

Право на воспитание детей характеризуется следующими чертами:

1) право на воспитание детей – это мера дозволенного поведения управомоченного лица;

2) этому праву управомоченного лица соответствует пассивная обязанность всякого третьего лица, подчиненного установленному в данном обществе правопорядку, не препятствовать осуществлению субъективного права на воспитание детей;

3) субъективное право на воспитание детей является абсолютным правом и не может существовать вне правоотношения;

4) право на воспитание детей не отчуждаемо по волеизъявлению правообладательской стороны: отказ родителей (замещающих их лиц) от этого права не допускается; прекращение правообладания возможно лишь при лишении права на воспитание детей и др.;

5) пределы осуществления права на воспитание определяются интересами воспитуемых.

Подытоживая вышесказанное, необходимо определить приоритетным право ребенка на свое надлежащее воспитание, в связи с чем предлагается дополнить главу 12 Семейного кодекса Кыргызской Республики статьей «Право ребенка на свое надлежащее воспитание». Более того, важно определить необходимость поддержки и защиты семьи как главного субъекта, обладающей правом на воспитание. В первую очередь это выражается в социальной поддержке семьи со стороны государства. В то же время необходимо разработать конкретный эффективный механизм для реализации права ребенка на воспитание и усилить

ответственность субъектов права на воспитание, прежде всего родителей или лиц, их заменяющих.

Во втором параграфе – «Конституционно-правовая характеристика форм воспитания детей» – дается понятие и общая характеристика правовых форм воспитания.

Анализируя понятия правовых форм воспитания детей, автор исследования делает следующие выводы:

1. В классификации правоотношений по воспитанию детей, оставшихся без попечения родителей, необходимо выделить виды и формы правового воспитания детей.

2. Видами устройства детей, оставшихся без попечения родителей, являются: 1) воспитание в семье и 2) воспитание в государственном детском учреждении.

3. Воспитание в семье детей, оставшихся без попечения родителей, может осуществляться в следующих формах: 1) усыновление; 2) опека и попечительство; 3) приемная семья; 4) государственные детские учреждения; 5) иные правовые формы воспитания детей.

4. Воспитание в государственных детских учреждениях осуществляется в таких формах, как: 1) детский дом общего типа; 2) дом ребенка; 3) детский дом специализированного типа; 4) детский дом семейного типа.

Автор определяет, что практике известны не только перечисленные правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, предлагая предусмотреть зарождающуюся форму воспитания «общественная опека»; но не следует сводить содержание такого правоотношения по опеке лишь к материальному содержанию подопечного, а предоставить опеку – общественной организации – весь объем прав и обязанностей по воспитанию подопечных. Другая форма воспитания – «административная опека» – могла бы, по мнению автора, найти отражение в действующем семейном законодательстве. В отличие от общественной опеки, где функции опекуна выполняет общественная организация, а функции контроля над опекой возлагаются на отдел по поддержке семьи и детей, при административной опеке исполняющий и контролирующий орган совпадают в одном лице – отдела по поддержке семьи и детей.

Немаловажная роль в механизме реализации и защите прав и законных интересов детей, оставшихся без попечения родителей, отведена, прежде всего, деятельности органов государственной власти. Автор отмечает, что в Кыргызстане до сих пор не создана единая база данных о детях, оставшихся без попечения родителей, поэтому диссертантом предлагается вести учет таких детей Министерству образования и науки Кыргызской Республики.

По данным Национального Статистического Комитета Кыргызской Республики:

– численность бессемейных детей и подростков, выявленных и учтенных за 2008 год, составила 2562 человек;

– численность детей, отобранных у родителей без лишения родительских прав, – 32 человека¹⁷;

¹⁷ Статистический сборник «Образование и наука в Кыргызской Республике». – Б., 2008.

- численность детей в учреждениях интернатного типа в возрасте от 0 до 17 лет по Кыргызской Республике составила 5300 человек;
- коэффициент детей в учреждениях интернатного типа (на 100 000 чел. в возрасте 0-17 лет) по Кыргызской Республике составил 273,4 человек;
- численность детей в домах ребенка в возрасте от 0 до 3 лет составила 264 человека;
- коэффициент детей в домах ребенка (на 100 000 человек в возрасте от 0 до 3 лет) по Кыргызской Республике составил 56,8 человек;
- численность детей на попечении приемных родителей или опекунов (в возрасте 0-17 лет) составила 5200 человек;
- коэффициент детей на попечении приемных родителей или опекунов (на 100 000 человек в возрасте 0-17 лет) составил 268,2 человек;
- количество усыновленных/удочеренных детей – 971 человек;
- коэффициент усыновленных/удочеренных (на 100 000 человек в возрасте 0-17 лет) составил 50,1 человек.¹⁸

Диссертант считает, что только в случае отсутствия возможности передать ребенка в семью он может быть направлен в учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (лечебные, воспитательные учреждения, учреждения социальной защиты и другие аналогичные учреждения). Также могут быть предусмотрены законами Кыргызской Республики иные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей (например, детские деревни, которые функционируют в городах Бишкек и Чолпон-Ата).

Выбор формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, относится к исключительной компетенции отделов по поддержке семьи и детей. При этом важно разработать и применить государством системный подход в деятельности государственных структур и общественных организаций, не только работающих с детьми, но и определяющих для них форму воспитания.

В третьей главе – «Особенности форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей» – подвергаются анализу традиционные формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей.

В первом параграфе – «Сущность и значение усыновления как приоритетной формы воспитания детей» – выявляются сущность и значение усыновления, обосновывается приоритетность данной формы в воспитании детей.

Институт усыновления распространен довольно широко и является одним из самых старейших правовых институтов, существующих во всех современных правовых системах как наиболее оптимальная и предпочтительная форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей.

Правоведы справедливо считают усыновление юридическим актом, но дальнейшее определение усыновления дают различным образом. Так, по мнению А.И. Пергамент, усыновление – это юридический акт, направленный на «добровольное принятие на себя родительских обязанностей по отношению к чужому ребенку»¹⁹. Такое определение не вполне приемлемо, ибо, во-первых, в соответствии с ним, усыновители приобретают не только обязанности, но и права, при-

¹⁸ Сборник Национального Статистического Комитета «Информационный бюллетень КР по продовольственной безопасности» – Б., №1/2008. С-52.

¹⁹ Советское гражданское право. – М., 1951. – Т. 2. С. 420.

чем равные с родительскими, и, во-вторых, не принимается в расчет важный аспект усыновления: согласие на усыновление усыновляемого, его родителей, супруга, усыновителя и др. лиц.

Научно обоснованным и достаточно точным представляется, на наш взгляд, определение усыновления (удочерения), данное А.М. Пчелинцевой, которая считает, что «усыновление или удочерение – это юридический акт, в результате которого между усыновителем (усыновляемыми) и его родственниками возникают такие же права и обязанности, как между родителями и детьми, а также их родственниками по происхождению»²⁰.

Усыновление – это оптимальная форма устройства детей-сирот и брошенных детей, так как, по общему правилу, в результате усыновления ребенку обеспечиваются условия воспитания, близкие к условиям в родной семье, а подчас и значительно лучшие. Это связано с тем, что усыновление редко бывает случайным поступком, обычно это хорошо продуманное, подготовленное решение, в котором воплощаются мечты и желания одиноких людей, не имеющих родных детей.

Несмотря на все многообразие определений усыновления, мы считаем, что необходимо остановиться на понятии, определяющем усыновление как юридический акт, в силу которого между усыновителем и ребенком устанавливаются такие же правовые отношения, какие существуют между родителями и детьми по происхождению²¹. При этом усыновленные дети теряют юридическую связь с родителями (либо одним из них) и приобретают таковую с посторонними лицами – усыновителями, ничем не отличаясь по правам и обязанностям по отношению к ним от родного ребенка.

Представляется более правильным усмотреть природу и сущность усыновления в нашем обществе именно в том, что юридический акт усыновления создает родственную связь – разумеется, в общественном смысле слова. К тому же само понятие родства, особенно в смысле юридического факта, с точки зрения действующего семейного законодательства не всегда отождествляется с кровным родством.

Таким образом, усыновление можно считать юридическим актом, направленным на установление родства в тех случаях, когда до этого усыновитель и усыновляемый в родстве не состояли, или на изменение системы родственных отношений, созданной естественным происхождением в случаях, когда усыновитель и усыновляемый являются родственниками по происхождению.

Во втором параграфе – «Деятельность отделов по поддержке семьи и детей как одна из правовых форм воспитания» – анализируется деятельность отделов по поддержке семьи и детей, которая оценивается через призму правовых форм воспитания.

Как правило, забота о детях составляла и составляет одну из важных задач, стоящих перед государством. Важно подчеркнуть необходимость вмешательства государства, в котором особенно нуждаются дети, оставшиеся без родительского попечения. Поэтому очевидна роль и ответственность отделов по

²⁰ См.: Пчелинцева А.М. Семейное право России: Учебник. – М., 2000. С. 261.

²¹ Комментарий к законодательству о пособиях и льготах гражданам с детьми / Под ред. Азаровой Е.Г. – М., 1997.

поддержке семьи и детей, основной задачей и обязанностью которых является обеспечение охраны и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. В этой связи проблема обеспечения прав и интересов детей, лишившихся родительского попечения, отделами по поддержке семьи и детей (органами опеки и попечительства), «совершенствование правовых форм их деятельности по обеспечению воспитания несовершеннолетних в семье требует пристального внимания»²².

Важность правовой регламентации деятельности отделов по поддержке семьи и детей, по охране прав и интересов детей, спорность некоторых теоретических положений обусловили необходимость более детального изучения и расширения в понимании сущности данного института.

Работа по выявлению несовершеннолетних, нуждающихся в защите, ведется многими государственными и общественными организациями²³, поэтому огромное значение приобретает правильная организация их совместных усилий, четкая координация и согласованность их действий.

В этой связи следует отметить некоторые выводы, имеющие научное и практическое значение.

1. Выявление социальной сущности института опеки и попечительства в области охраны и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и разработка предложений по совершенствованию этой деятельности.

2. Определение правового понятия опеки и попечительства, под которым в широком смысле понимается обеспечение конституционного права детей на получение надлежащего воспитания и обеспечения защиты их прав, а в узком – форма обеспечения воспитания ребенка, оставшегося без родительского попечения.

3. Изучение правоприменительной практики приводит к выводу о том, что деятельность отделов по поддержке семьи и детей нуждается в значительном улучшении, разработке нового Положения об отделах по поддержке семьи и детей и отдельных подзаконных актов.

4. Положительно отмечается на сегодняшний день роль и взаимодействие НПО с отделами по поддержке семьи и детей для обеспечения своевременного выявления детей, нуждающихся в защите.

5. Несмотря на важность вопросов организации работы по охране прав и интересов детей, оставшихся без родительского попечения, в настоящее время практически никто не несет ответственности за эту работу.

Таким образом, существует настоятельная необходимость дальнейшего совершенствования законодательной основы, регулирующей деятельность отделов по поддержке семьи и детей, для повышения эффективности и их роли.

В третьем параграфе – «Роль и значение фактического воспитания как правовой формы воспитания» – определяются роль и значение фактического воспитания как правовой формы воспитания.

²² Муратбек кызы Салтанат. Охрана и защита прав несовершеннолетних органами опеки и попечительства. Материалы VII-й республиканской научно-практической конференции «Современность: философские и правовые проблемы». НАН КР Институт философии и права. Кн. 2. – Бишкек, 2003. С. 144–145.

²³ Кабышев О.А. Усыновление. Опека и попечительство над несовершеннолетними детьми. – М., 1998. С.57.

В действующем законодательстве вопрос о воспитании детей получил нормативное разрешение только в части возложения обязанности на родителей, усыновителей, опекунов (попечителей), а с 1988 г. – на родителей-воспитателей. Все другие воспитатели – дед, бабушка, братья и сестры, отчимы и мачехи, родственники, чужие люди – выполняя функции по воспитанию, никаких взаимных прав и обязанностей, кроме алиментных (ст. 98–103 Семейного кодекса КР), с воспитанниками не имеют.

Преамбула ныне действующего Семейного кодекса КР в числе регулируемых кодексом отношений указывает и на отношения, возникающие в связи с принятием детей на воспитание, т.е. институт фактического воспитания законодательно предусмотрен. Однако в преамбуле Семейного кодекса КР, при перечислении отношений, к которым применяется Семейный кодекс КР, отношения фактического воспитания не упоминаются. Только в одной статье (ст. 101) Семейного кодекса КР говорится об алиментных обязанностях воспитанников содержать своих фактических воспитателей.

Таким образом, можно констатировать, что институт фактического воспитания до сих пор не получил законодательного оформления.

Что же означает понятие «фактическое воспитание»? В учебниках, учебных пособиях и монографиях по семейно-брачному законодательству отсутствуют не только определения этого понятия, но даже содержащаяся в Семейном кодексе КР норма, регулирующая отношения фактического воспитания, не рассматривается как правовой институт семейного права. Необходимо определить границы применения фактического воспитания, т.е. перечислить ситуации, когда возникает и существует фактическое воспитание. Эти ситуации следующие:

- 1) фактические воспитатели ребенка – родственники отца или матери ребенка (дедушки, бабушки, братья, сестры, дяди, тети и т.д.);
- 2) фактические воспитатели ребенка – отчим или мачеха;
- 3) фактические воспитатели – лица, не состоящие в родственных отношениях с ребенком, например, если ребенок по просьбе родителей временно находится у чужих людей;
- 4) фактический воспитатель – мужчина (женщина), с которым мать (отец) ребенка состоит в фактических брачных отношениях;
- 5) фактический воспитатель – супруг(а) родителя-воспитателя в приемных семьях и детских домах семейного типа, супруг(а) опекуна, попечителя, усыновителя.

Конечно, этот перечень не исчерпывающий и может быть дополнен, но указанные ситуации возникновения отношений фактического воспитания наиболее типичны.

Сказанное позволяет сделать вывод: институт фактического воспитания должен быть детально регламентирован.

В четвертом параграфе – «Государственное детское учреждение» – анализируется роль и значение государственных детских учреждений в воспитании детей, оставшихся без попечения родителей, выявляются их недочеты и даются по совершенствованию их деятельности.

Так как целью настоящей работы является анализ и развитие правовых форм воспитания, мы только отметим, что воспитание в государственных детских

учреждениях интернатского типа – неперспективный для государства и общества вид устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Основные отрицательные черты этого вида устройства таковы:

1. За 5–10 и более лет нахождения на «государственном» воспитании ребенок может поменять до 3–5 и более детских домов различных наименований. В результате частая смена окружения (как детского, так и взрослого, особенно воспитателей) крайне негативно влияет на формирование ребенка как личности.

2. В детском доме дети находятся только до окончания неполной средней школы, затем их направляют для получения профессии в профессиональные учебные заведения. Как правило, заранее определяется, в какие ПТУ и на обучение каким специальностям будут направлены выпускники детского дома (основная их масса), в связи с чем возникает вопрос: а если подросток не желает получать эту профессию? Но реального выбора нет.

3. Существующая система детских домов зачастую разлучает родных братьев и сестер, которые впоследствии либо долгие годы разыскивают друг друга, либо вообще никогда не узнают о существовании родного брата или сестры.

4. Часто детей, оставшихся без попечения родителей, направляют на воспитание в детские дома, расположенные в других населенных пунктах, порой далеко от города или села, где ребенок родился и проживал.

Поскольку в настоящее время в нашей стране еще функционирует большое количество государственных детских учреждений для воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, для существенного улучшения положения воспитанников в них следует уже сейчас провести мероприятия, которые кратко можно свести к следующим:

1. Следует начать с ликвидации социальной изолированности детей, воспитывающихся в государственных детских учреждениях.

2. Необходимо провести реорганизацию существующих государственных детских учреждений: вместо трехзвенной структуры (дом ребенка – дошкольный детский дом – школьный детский дом) сделать однозвенную, чтобы дети со дня поступления и до выпуска из детского учреждения воспитывались в одном детском доме, т.е. в каждом детском доме должны быть созданы стабильные разновозрастные группы детей.

3. Дети в этих разновозрастных группах должны воспитываться постоянными работниками (пусть посменно, но обязательно одними и теми же взрослыми).

4. В учебных заведениях (педагогических училищах, педуниверситетах, медицинских институтах и др.) необходимо открыть факультеты или отделения по подготовке кадров для государственных детских учреждений, причем не только педагогов, но и иных специалистов – психологов, медработников, юристов и т.д.

5. В существующем виде детские дома всех типов являются государственными учреждениями. Может, стоит в порядке эксперимента создать хотя бы один ведомственный детский дом? По нашему мнению, реализовать это предложение можно следующим образом: министерство или ведомство выделяет освободившееся за счет уплотнения своих служб одно или несколько зданий под детский дом; на конкурсной основе комплекзует штаты этого детдома; на содержание детского дома обязывает подчиненные предприятия производить

отчисления от прибыли, но в таком размере, чтобы это не было обременительно для этих предприятий, скажем, в размере 0,01% от годовой прибыли. Конечно, предложенная нами схема организации ведомственных детских домов – только один из возможных множества вариантов, и прежде, чем практически осуществить эту идею, требуется ее тщательная теоретическая разработка.

В пятом параграфе – «Проблемы и перспективы развития приемной семьи и семейного детского городка» – рассматриваются проблемы и перспективы института приемной семьи и семейного детского городка в Кыргызстане.

Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, – приемная семья и детский городок (детский дом семейного типа – далее – ДДСТ) – впервые в бывшем Советском Союзе были предусмотрены постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1987 г. №872 «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»²⁴. Год спустя, 17 августа 1988 г. Советом Министров СССР было принято постановление №1022 «О создании детских домов семейного типа»²⁵, которое уже непосредственно регулировало порядок и сроки создания ДДСТ. Впоследствии, в развитие указанных постановлений, было принято еще несколько подзаконных нормативных актов.

В этих правовых актах предлагались две основные модели ДДСТ:

– детские городки, состоящие из многоквартирных многокомнатных домов для проживания семей, воспитывающих не менее 10 детей, оставшихся без попечения родителей;

– отдельные семьи, воспитывающие не менее 5 детей, оставшихся без попечения родителей, проживающие в многокомнатных отдельных квартирах в обычных домах, специализированных домах или в группах таких домов.

При принятии решений о создании ДДСТ в нашей стране произошло смешение двух различных правовых форм воспитания, оставшихся без попечения родителей: приемной семьи и детского городка; обе они названы детскими домами семейного типа. Основная причина этого – отсутствие законодательного определения статуса ДДСТ.

Следует разделить объединенные общим термином «Детский дом семейного типа» две правовые формы воспитания детей: «приемная семья» и «детский городок». В юридической науке понятие «приемная семья» непременно присутствует²⁶. Первая попытка ввести такой термин в законодательные акты была предпринята в Кодексе Кыргызской Республики о детях: «приемная семья – семья, образуемая на основании договора о передаче ребенка на воспитание в семью, или семья, которая в установленном законодательном порядке осуществила усыновление». В Семейном же кодексе Кыргызской Республики определения правовой семье не дано, и данному вопросу посвящено всего лишь пять статей.

Для того чтобы считать группу совместно проживающих людей семьей, необходимо присутствие основного признака семьи – правовой связанности членов этой малой социальной группы. В соответствии со ст. 158 СК КР дети

²⁴ СП СССР (Отдел первый), 1977. – № 42. Ст. 137.

²⁵ СП СССР (Отдел первый), 1988. – № 30. Ст. 85.

²⁶ Пчелинцева Л.М. Семейное право России. Учебник для вузов. – М., 2007. С. 598; Королев Ю.А. Семейное право России. Учебник для вузов. – М., 2004. С. 285.

направляются в приемные семьи с согласия родителей-воспитателей на основании договора о передаче ребенка, заключенного между отделом по поддержке семьи и детей и приемными родителями. Следовательно, основанием возникновения правоотношений по воспитанию между родителями-воспитателями и воспитанниками является сложный юридический состав, включающий в себя: отсутствие родительского попечения над детьми, согласие родителей-воспитателей на передачу им этих детей на воспитание, совместное решение соответствующих государственных и общественных органов. После принятия заключения соответствующего договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью возникают права и обязанности между воспитанником и его родителями-воспитателями, т.е. мы наблюдаем возникновение основного признака семьи – правовой связанности между членами семьи.

Приемная семья, по нашему мнению, представляет собой специфическую семью, возникшую на основании индивидуального административного акта, т.е. решения о направлении детей на воспитание в приемную семью. Подтверждением того, что приемная семья – это все же не учреждение, а семья (специфическая семья, как мы выяснили), служат также права и обязанности родителей-воспитателей.

Словосочетание «детский дом» (пусть даже семейного типа) искажает суть понятия «семья» (а мы выяснили, что приемная семья – это не учреждение, а специфическая семья).

Действительно, название «приемная семья» наиболее точно отражает характер отношений в приемной семье: дети приняты в семью как ее равноправные члены. Но не надо полностью отказываться от наименования «детский дом семейного типа»; ими следует считать детские городки. Тогда не будет путаницы, и можно будет в правовых актах четко назвать обе новые экспериментальные правовые формы воспитания детей: 1) приемная семья, имеющая статус специфической семьи; 2) ДДСТ, являющийся по своей правовой природе государственным учреждением.

Что касается Детских городков, то следует отметить, что в Кыргызстане развитию этой системы впервые положил начало Договор о создании и функционировании SOS-детских деревень и связанных с ними проектов в Кыргызской Республике между Правительством Кыргызской Республики и SOS-KINDERDORF INTERNATIONAL Международным обществом по созданию SOS-детских деревень (SOS-KDI)²⁷. В Кыргызстане необходимо не только декларативно заключать подобные договора, но и на государственном уровне всячески поддерживать и развивать детские деревни.

Заключение. Социально-экономические преобразования в Кыргызской Республике существенно усложнили проблемы, касающиеся реализации защиты прав и законных интересов детей, в том числе правильного выбора правовой формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Неблагоприятно сказалось на положении детей отсутствие единой концепции защиты их прав,

²⁷ Договор о создании и функционировании SOS-детских деревень и связанных с ними проектов в Кыргызской Республике между Правительством Кыргызской Республики и SOS-KINDERDORF INTERNATIONAL Международным обществом по созданию SOS-детских деревень (SOS-KDI). Ратифицирован с оговорками Законом Кыргызской Республики от 24 июля 2001 года № 78.

несовершенство механизма обеспечения и выявления форм устройства детей, оставшихся без родителей.

В разрешении проблемы выбора правовой формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, прежде всего, на наш взгляд, необходимо начинать с семьи. Анализ нормативной правовой базы в этой области позволяет сделать вывод, что Конвенция «О правах ребенка» ограничивается общей посылкой, зафиксированной в преамбуле в виде своеобразной декларации, обращающей внимание на необходимость ребенка жить в семье. А Семейный кодекс Кыргызской Республики не только включает в текст конкретных статей целый ряд положений, но и прямо говорит о праве ребенка на надлежащее семейное воспитание. Такая конкретизация характерна для современного семейного законодательства Кыргызской Республики. Она в полной мере соответствует духу Конвенции и по-своему обогащает заложенную в ней идею. Это обстоятельство имеет особое значение для Кыргызстана, многие годы формировавшей принципиально иной подход к этой проблеме. Поэтому в Кыргызстане идею о приоритете семейного воспитания, выраженную конкретно и четко, необходимо, прежде всего, реально воплотить в жизнь путем усиления в первую очередь строгой ответственности родителей и лиц, их заменяющих.

Вместе с тем Конвенция подчеркивает, что семье, родителям должна оказываться помощь в воспитании, содержании несовершеннолетних детей, а законодательство Кыргызской Республики оставляет без внимания подобного рода требования, ограничиваясь общим конституционным положением об особой охране семьи, материнства и детства государством (п. 1 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики).

В целях создания благоприятных условий для развития детей, обеспечения прав каждого ребенка на детство, семейное окружение, равенство и защиту их интересов:

1) определить право на воспитание детей как конституционного, основного, определяющего права родителей и правовых воспитателей (при всех правовых формах воспитания детей, оставшихся без попечения родителей) и дополнить п. 2 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики, и изложить в следующей редакции: «Ребенок имеет право на свое надлежащее воспитание и, прежде всего в семье»;

2) определить в качестве приоритетного право ребенка на свое надлежащее воспитание и внести соответствующее дополнение в главу 12 Семейного кодекса Кыргызской Республики: к числу прав ребенка добавить статью «Право ребенка на свое надлежащее воспитание»;

3) создать эффективный механизм реализации прав ребенка на воспитание путем принятия нормативных правовых актов органами государственного управления и усиления ответственности соответствующих структур, отвечающих за защиту прав детей; а также разработать эффективный механизм реализации положений Кодекса Кыргызской Республики о детях, чтобы исключить декларативный характер данного нормативного правового акта;

4) обосновать необходимость правовой регламентации отношений фактического воспитания, расширения сферы применения опеки и попечительства;

5) обосновать необходимость регулирования всех правовых форм воспитания оставшихся без родительского попечения детей правовыми нормами, объединенными в один раздел Семейного кодекса КР, имеющий название «Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей»;

б) определить приоритетными такие семейные правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, как: усыновление, опека (попечительство), фактическое воспитание, приемная семья;

7) способствовать дальнейшему развитию и нормативному обеспечению новых в Кыргызстане правовых форм воспитания оставшихся без родительского попечения детей – приемной семьи и детского городка;

8) Правительству Кыргызской Республики, местным государственным администрациям, мэриям городов нужно считать приоритетным направлением в своей деятельности защиту прав и интересов детей и в первоочередном порядке осуществлять мероприятия, связанные с созданием условий для выбора наиболее оптимальной формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей; а также создать постоянно обновляющийся банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей; и соответственно следует увеличить бюджетные ассигнования на нужды учреждений, занимающихся проблемами детей и выявлением и устройством детей, оставшихся без попечения родителей; речь идет, прежде всего, о государственных детских учреждениях: домах малютки, детских домах для детей-сирот и т.д.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих опубликованных работах автора:

1. Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей // Материалы международной научно-практической конференции: «Научно-правовое обеспечение устойчивого социально-экономического развития Кыргызской Республики на современном этапе / Вестник КГЮА. – Бишкек, 2006. – № 3. С. 235–243.
2. Добровольный порядок установления отцовства // Вестник КГЮА. – Бишкек, 2007. – № 1. С. 43–47.
3. Понятие и субъекты права на воспитание // Сборник «Гуманитарные проблемы современности» (НАН КР, институт философии и права). – Вып. 8. – Бишкек, 2007. С. 41–49.
4. Правовые формы воспитания: понятие, общая характеристика // Сборник «Гуманитарные проблемы современности» (НАН КР, институт философии и права). – Вып. 8. – Бишкек, 2007. – С. 475–480.
5. Некоторые особенности правовых форм воспитания детей // Журнал-дайжест «Экономика и право Казахстана». – Алматы, 2007. – № 11(299). С. 52–55.
6. Источники правового регулирования отношений детей и родителей // Материалы XII научно-теоретической конференции «Современность: философские и правовые проблемы». Сборник НАН КР, институт философии и права. – Бишкек, 2007. С. 260-265.
7. Правовой статус родителей ребенка и лиц их заменяющих // Материалы XII научно-теоретической конференции «Современность: философские и правовые проблемы». Сборник НАН КР, институт философии и права философии и права. – Бишкек, 2007. С. 265-276.
8. Конституционно-правовой статус ребенка и его субъективное право // Вестник КГЮА. – Бишкек, 2008. – № 5. С. 71–77.
9. Значение и перспективы государственного детского учреждения // Журнал Международного права. – Казахстан, Алматы, 2009. – №1(33) С.58-60.

Кириченко Надежда Владимировнанын 12.00.02-конституциялык укук, муниципалдык укук адистиги боюнча юридикалык илимдердин кандидаты окумуштуулук даражасын алуу үчүн жазылган «Кыргыз Республикасында балдарды тарбиялоонун укуктук формаларын конституциялык-укуктук жөнгө салуу» темасындагы диссертациялык изилдөөсүнө

РЕЗЮМЕ

Негизги сөздөр: жашы жете электердин конституциялык-укуктук статусу, балдарды тарбиялоонун укуктук формалары, бала багып алуу, бала багып алган үй-бүлө, балдар мамлекеттик мекемелери, балдар үйлөрү, үй-интернаттар, ата-энесинин багуусу жок калган балдар, жетим балдар, ата-энелер, баланын укуктары, үйбүлөлүк укук мамилелер, камкордук жана багуу, камкордук көрүүчү, багуучу.

Диссертациялык изилдөөнүн максаты Кыргыз Республикасында балдарды тарбиялоонун укуктук формаларын жөнгө салуунун конституциялык-укуктук маселелерин чечүүнүн концепция-теориялык негиздерин комплекстүү илимий иштеп чыгуу, нормативдик жана практикалык материалды жалпылоо, аны өркүндөтүүнүн жолдорун жана каражаттарын аныктоо болуп калды.

Диссертациялык иш кыргыз юридикалык илиминдеги алгачкы иш болуп саналат, анда комплекстүү мамиленин негизинде Кыргыз Республикасында балдарды тарбиялоонун укуктук формаларын конституциялык-укуктук жөнгө салуунун теориялык жана практикалык маселелерин электен өткөрүү аракети жасалган.

Диссертацияда биринчи жолу балдарды тарбиялоонун укуктук формаларынын мазмуну жана негизи, ошондой эле анын негизин аныктаган факторлордун жыйындысы комплекстүү ачып көрсөтүлгөн. Темага болгон дал ушул комплекстүү мамиле диссертантка бир катар өз алдынча корутундуларды жана жоболорду чыгарууга мүмкүндүк берди.

Ата-энесинин багуусу жок калган балдарды тарбиялоонун укуктук формаларынын, анын ичинде аны конституциялык-укуктук жөнгө салуунун концепциялык жоболорун, балдарды тарбиялоонун соңку укуктук формаларын анализдөөнүн негизинде анын принциптерин жана негизги багыттарын иштеп чыгуу баланын тарбияга болгон укуктарын камсыз кылуунун нормативдик-укуктук жана уюштуруу-укуктук негиздерин, формаларын жана каражаттарын өркүндөтүүнүн реалдуу жолдорун белгилөөгө багытталган.

РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Кириченко Надежды Владимировны на тему: «Конституционно-правовые основы форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей в Кыргызской Республике» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право

Ключевые слова: конституционно-правовой статус несовершеннолетних, правовые формы воспитания детей, усыновление, приемная семья, государственные детские учреждения, детские дома, дома-интернаты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-сироты, родители, права ребенка, семейные правоотношения, опека и попечительство, опекун, попечитель.

Целью диссертационного исследования стала комплексная научная разработка концептуально-теоретических основ решения конституционно-правовых проблем регулирования правовых форм воспитания детей в Кыргызской Республике, обобщение нормативного и практического материала, определение путей и средств его совершенствования.

Диссертационная работа является первой в кыргызской юридической науке работой, в которой на основе комплексного подхода осуществлена попытка осмысления теоретических и практических проблем конституционно-правового регулирования правовых форм воспитания детей в Кыргызской Республике.

В диссертации впервые комплексно раскрыто содержание и сущность правовых форм воспитания детей, а также совокупность факторов, определяющих ее сущность. Именно комплексный подход к теме позволил диссертанту сформулировать ряд самостоятельных выводов и положений.

Разработка концептуальных положений правовых форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, а также их конституционно-правовое регулирование, выявление принципов и основных направлений на основе анализа современных правовых форм воспитания детей направлены на установление реальных путей совершенствования нормативно-правовой и организационно-правовой основ, форм и средств обеспечения права ребенка на воспитание.

Resume

of Kirichenko Nadejda Vladimirovna on the dissertation research theme: “the constitutional and legal regulation of lawful forms of children’s upbringing in the Kyrgyz Republic” for receiving the academic degree of the candidate of law sciences on specialty- the Constitutional law, the Municipal law, 12.00.02

Key words: constitutional- legal status of under aged, lawful forms of children’s upbringing, adoption, foster home, state children’s establishments, children’s home, house-boarding school, children remained out of parent’s charge, children-orphans, children’s right, family legal relationship, trusteeship and guardianship, guardian, trustee.

The purpose of the present dissertation research is the complex scientific development of conceptual- theoretical foundation on solving constitutional-legal problems for regulating lawful forms of children’s upbringing in the Kyrgyz Republic, also summarizing the normative and practical materials, defining ways and means of their perfection.

The dissertation work is the first work in the Kyrgyz law science where the attempt of understanding of theoretical and practical problems is being used for constitutional-legal regulation of lawful forms of children’s upbringing in the Kyrgyz Republic basing on the complex approach.

In the dissertation for the first time, the content and the essence of lawful forms of children’s upbringing are fully revealed, and the total of factors defining its essence is being described. In particular, the complex approach to the theme lets the candidate for a degree to formulate line of independent conclusions and standings.

The development of conceptual standings of lawful forms of children’s upbringing remained out of parent’s charge including its constitutional-legal regulations, its principles and main directions on the basis of analyzing modern lawful forms of children’s upbringing are directed for establishing real ways of perfection the normative-legal and organizational-legal foundations, forms and means of securing children’s rights for upbringing.