

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

АНДРУХІВ О. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії
та історії держави і права
(Івано-Франківський університет права
імені Короля Данила Галицького)

УДК 340.1

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ З ПОДОЛАННЯ ДИТЯЧОЇ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ
Й БЕЗДОГЛЯДНОСТІ У 1940–1950-Х РОКАХ**

У статті проаналізовано нормативно-правові акти радянської доби, що стосувалися питання боротьби і запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності. На основі наявних джерельних матеріалів запропоновано авторську періодизацію процесу формування законодавства у сфері запобігання дитячій безпритульності, а також практичні наслідки його реалізації на території УРСР і західних областей України. Наявні статистичні відомості про організацію дитячих будинків дозволяють стверджувати, що на кінець 1950-х років проблема з дитячою безпритульністю була практично вирішена. Особливої уваги заслуговують відомості стосовно рівня злочинності серед неповнолітніх і заходи держави для її запобігання.

Ключові слова: дитяча безпритульність, дитяча бездоглядність, норми права, постанова, нормативно-правовий акт.

В статье проанализированы нормативно-правовые акты советского периода, касающиеся вопроса борьбы и предотвращения детской беспризорности и безнадзорности. На основе имеющихся исходных материалов предложена авторская периодизация процесса формирования законодательства в сфере предотвращения детской беспризорности, а также практические последствия его реализации на территории УССР и западных областей Украины. Имеющиеся статистические сведения об организации детских домов позволяют утверждать, что к концу 1950-х годов проблема с детской беспризорностью была практически решена. Отдельного внимания заслуживают сведения относительно уровня преступности среди несовершеннолетних и меры государства для ее предотвращения.

Ключевые слова: детская беспризорность, детская безнадзорность, нормы права, постановление, нормативно-правовой акт.

This article analyzes the regulations of the Soviet era, dealing with the issue of combating and preventing child neglect and homelessness. Based on the available source material the authorized periods of formation process of legislation on prevention of child neglect and practical implications of its implementation in the territory of the USSR and the western regions of Ukraine. The available statistical information on the organization's homes, suggest that at the end of the 1950s the problem of child neglect was almost solved. Individual attention information regarding the level of juvenile delinquency and state measures to prevent it.

Key words: homelessness, child neglect, law, statute, legal act.



Вступ. Незважаючи на досягнення сучасної цивілізації та високі моральні стандарти розвитку суспільства, болючою проблемою сьогодення залишається дитяча безпритульність. Дитяча безпритульність як соціально-політичне явище не нове для нашої держави, оскільки мало місце у 1920–1930-х та 1940–1950-х рр. Сьогодні дослідження цього явища і, зокрема, нормативно-правової бази, що покликана його вирішити, не втратило своєї актуальності. У цьому плані важливим є вивчення минулого досвіду з вирішення зазначеної державної ваги проблеми. Особливо це стосується перших років після Другої світової війни, коли була створена дієва система щодо захисту та розвитку неповнолітніх, основні елементи якої працюють і нині.

Проблема правового регулювання дитячої безпритульності та бездоглядності у радянський період не нова для вітчизняної історико-правової науки. Однак сучасні дослідники роблять основний акцент на довоєнний період, коли відповідні норми права тільки формувалися і радянська влада прийняла рішення про боротьбу з дитячою безпритульністю як соціальним явищем. У цьому плані вартими уваги є наукові доробки таких українських дослідників, як О.І. Анастольова, А.Д. Бондара, І.М. Власюк, І.В. Маловічко, О.С. Парашевіної, Н.П. Тріпутіної та ін.

Одночасно повоєнне десятиліття залишилося поза увагою науковців. Є окремі дослідження на історичну тематику, зокрема праці А.С. Бобровського [1], Л.Г. Голиш [2; 3], Т.В. Долинянської [8] та ін. Проте вивчення правового досвіду боротьби з дитячою безпритульністю не отримало належної уваги.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація та виокремлення основних етапів у процесі формування радянського законодавства у сфері протидії та боротьби з дитячою безпритульністю. Упорядковані статистичні відомості доводять масштаби такої соціальної проблеми, як дитяча безпритульність, а також розкривають позитивні риси та недоліки тогочасного законодавства у цій сфері.

Результати дослідження. Радянська система опіки над дітьми-сиротами базувалася на основі відповідних постанов, указів, наказів, просякнутих більшовицькою ідеологією. У процесі формування радянського законодавства у сфері протидії та боротьби з дитячою безпритульністю можна виокремити два чіткі етапи: 1) 1920–1930-ті рр.; 2) 1940–1950-ті рр. Вони, зокрема, діляться на кілька проміжних етапів.

Аналізуючи радянське законодавство перших повоєнних років, доцільно зробити коротку ретроспективу у 20–30-ті роки ХХ ст. та визначити основні риси тогочасного законодавства, що регулювало сферу безпритульності неповнолітніх. Того часу були прийняті та реалізовані норми таких правових актів, як: 1) Постанова ВЦВК та РНК УССР «Положення про заходи в боротьбі з дитячою безпритульністю» від 23 листопада 1927 р.; 2) Постанова РНК СРСР та ЦК ВКП(б) «Про ліквідацію дитячої безпритульності та бездоглядності» від 31 травня 1935 р.; 3) Постанова РНК СРСР «Про влаштування дітей, що залишилися без батьків» від 23 січня 1942 р.; 4) Постанова РНК УРСР та ЦК КП(б)У від 27 березня 1943 р, у якій вимагали від місцевих органів влади до 1 квітня 1943 р. розробити детальний план організації для дітей-сиріт, батьки яких загинули на фронтах війни, спеціальних дитячих будинків, у районах, звільнених від нацистських окупантів; 5) Постанова РНК СРСР від 15 червня 1943 р. «Про посилення заходів боротьби з дитячою безпритульністю, бездоглядністю і хуліганством»; 6) Постанова РНК СРСР від 1 вересня 1943 р. «Про поліпшення роботи дитячих будинків»; 7) Постанова РНК УРСР та ЦК КП(б)У № 917 від 30 липня 1944 р. «Про заходи з боротьби з безпритульністю та бездоглядністю дітей в Українській УРСР» та ін.

Таким чином, урядові постанови довоєнних десятиліть та періоду Другої світової війни започаткували в УРСР широкомасштабні заходи із влаштування дітей-сиріт та подолання дитячої бездоглядності й безпритульності. На місцях створювалися відділи соціальної опіки, що діяли на основі інструкції, затвердженої Народним комісаріатом освіти. Опікунські ради при органах соціального забезпечення і районних виконавчих комітетів, а також міські, селищні і сільські Ради встановлювали опіку і здійснювали заходи піклування про неповнолітніх у порядку, встановленому законом. Виконавчі комітети Рад усіх рівнів створювали при виконкомах постійні комісії, які мали безпосередньо займатися виявленням і влаштуванням дітей-сиріт, батьки яких загинули, в дитячі будинки, а також вирішувати питання про передачу таких дітей



під патронаж (опіку) трудових колективів і сімей. Особливі компетенції покладалися на органи НКВС, які мали виявляти й брати на облік бездоглядних і безпритульних дітей та через дитячі кімнати міліції і приймальники-розподільники направляти в дитячі будинки. Для пошуку батьків передбачалося створення Центрального довідкового дитячого столу та довідкових адресних дитячих столів при обласних управліннях НКВС, у яких заносилися та реєструвалися всі діти, що проходили через дитячі кімнати міліції та приймальники-розподільники, із зазначенням адреси їх подальшого перебування [4, с. 41].

Після закінчення Другої світової війни радянська влада продовжила роботу у процесі нормативно-правового регулювання явища дитячої безпритульності та бездоглядності. До кінця 1950-х рр. було видано ряд постанов, які регулювали цю важливу соціальну проблему, вирішували питання кримінальної відповідальності неповнолітніх та їх трудового виховання.

Велике значення в питанні влаштування дітей-сиріт мали й такі радянсько-партійні документи. Так, 10 вересня 1945 р. РНК СРСР ухвалила Постанову № 2394 «Про організацію дитячих будинків на підприємствах для дітей-сиріт, батьки яких загинули в роки Великої Вітчизняної війни, а також для дітей із багатодітних сімей, що потребують матеріальної допомоги». Постановою вимагалось створювати на базі дитячих ясел підприємств дитячі будинки за наявності 30 дітей-сиріт, батьки яких до загибелі працювали чи працюють (багатодітні) на цьому підприємстві [5, арк. 21].

Аналогічну Постанову 28 листопада 1945 р. ухвалила і РНК УРСР [5, арк. 24]. На виконання всесоюзної і республіканської постанов було ухвалено відповідні рішення облвиконкомом західних областей. Наприклад, Львівський облвиконком зобов'язався до кінця 1946 р. відкрити додатково три дитячі будинки на 500 дітей у Глинянському, Винниківському та Олеському районах [6, арк. 3].

Для підготовки кадрів вихователів для дитячих будинків Рада Міністрів УРСР (наркомати 3 березня 1946 р. було перейменовано в міністерства) ухвалила 19 червня 1946 р. Постанову № 1083 «Про організацію одномісячних міжобласних курсів перепідготовки працівників дитячих будинків», якою зобов'язувала обласні виконкоми провести відповідну роботу в цьому напрямі на місцях. На її виконання Львівський облвиконком ухвалив 8 липня 1946 р. Постанову «Про організацію одномісячних міжобласних курсів перепідготовки працівників дитячих будинків Міністерства освіти УРСР», згідно з якою у Львові в липні-серпні було проведено місячні курси для 110 слухачів, для чого з бюджету було виділено відповідні кошти для організації навчання, харчування та проживання слухачів [6, арк. 8].

На виконання Постанови РМ СРСР № 857 «Про покращення роботи із влаштування дітей і підлітків, які залишилися без батьків» від 7 квітня 1947 р. РМ УРСР ухвалила 23 квітня аналогічну Постанову № 526 «Про заходи з покращення роботи із влаштування дітей і підлітків, які залишилися без батьків», у якій відзначалося, що «за останній час виконками обласних, міських і районних Рад депутатів трудящих послабили роботу із влаштування дітей, які залишилися без батьків», а також «не приділяють належної уваги покращенню роботи дитячих закладів і створенню для них необхідної матеріальної бази», «недостатньо займаються влаштуванням безпритульних дітей і підлітків» [7, арк. 170].

У постанові РМ УРСР, зокрема, вимагалось провести такі заходи:

1. Збільшити контингент вихованців дитячих будинків понад план, затвердженого на 1947 р.: для Міністерства освіти – на 35 тис. дітей, а в дитячих будинках підприємств республіканських міністерств – на 1000 дітей.

2. Виконкомом обласних Рад депутатів трудящих посилити контроль за прийомом дітей, направлених приймальниками-розподільниками МВС, а також за дітьми, направленими приймальниками-розподільниками для працевлаштування.

3. Керівництву Українського республіканського управління Міністерства трудових резервів СРСР наказувалося створити до 1 червня 1947 р. 12 спеціальних ремісничих училищ і 2 сільськогосподарських училища (для підготовки садоводів, механіків МТС, овочівників, агрономів) для направлення в них на навчання підлітків із дитячих приймальників-розподільників та з дитячих будинків у кількості 4500 осіб. До спеціальних ремісничих і сільськогосподарських училищ



мали прийматися підлітки віком 13–15 років, які не мали повної початкової освіти. Навчання у ремісничих училищах тривало 3 роки, а у сільськогосподарських – 4 роки.

4. Міністерствам і відомствам УРСР, які мали у своєму підпорядкуванні підприємства, наказувалося до 5 травня 1947 р. надати Генплану при РМ УРСР пропозиції про працевлаштування на підвідомчих підприємствах безпритульних підлітків, направлених із дитячих приймальників-розподільників МВС УРСР, а також випускників із дитячих будинків. Водночас Генплан при РМ УРСР мав до 10 травня подати на розгляд РМ УРСР пропозиції із працевлаштування підлітків у 1947 р.

5. У Кам'янець-Подільській (нині – Хмельницька), Львівській, Тернопільській, Миколаївській та Харківській областях облвиконкоми мали до 1 травня 1947 р. вишукати і передати обласним УМВС приміщення для створення додаткових дитячих кімнат міліції. Крім того, від усіх облвиконкомів вимагалось забезпечити наявні на території областей приймальники-розподільники одягом і взуттям для дітей, яких відправляли в дитячі будинки, ремісничі училища та працевлаштовували.

6. Міністерство фінансів УРСР мало розподілити 122 575 тис. карб., наданих із резервного фонду РМ СРСР, між дитячими будинками, у яких збільшилась кількість дітей.

7. Міністерство торгівлі УРСР мало виділити з резервного фонду продовольчі товари для організації триразового харчування учнів у створених спеціальних ремісничих і сільськогосподарських училищах, а також виділити додатково продовольчі товари для дитячих будинків, у яких збільшилась кількість вихованців [7, арк. 177].

Наслідки голоду 1946–1947 рр. змусили РМ УРСР і ЦК КП(б)У ухвалити 1 вересня 1947 р. спільну Постанову «Про заходи щодо поліпшення роботи дитячих будинків і приймальників-розподільників в Українській РСР», у якій йшлося про якісне покращення роботи цих закладів, особлива увага зверталася на жорсткий контроль за розподілом продуктів харчування, а також забезпечення дитячих будинків необхідним інвентарем, одягом, взуттям тощо.

У 1948–1954 рр. головна увага звертається на поступове зменшення кількості виявлених на вулиці безпритульних дітей-сиріт, що дало змогу до кінця 1954 р. майже повністю вирішити цю проблему. Якщо на вулиці й виявляли під час рейдів безпритульних дітей, то більшість із них були ті, які з різних причин утікали з дитячих закладів або входили до злочинних угруповань. Тому головна увага у цей період звертається на посилення заходів стосовно безнаглядних дітей та їхніх батьків й опікунів, оскільки саме ця категорія дітей стає основним «джерелом» вчинення злочинів кримінального та адміністративного характеру.

Серед урядових документів початку 50-х рр. варто відзначити спільну Постанову РМ УРСР і ЦК КП(б)У № 1375 від 8 травня 1952 р. «Про заходи ліквідації дитячої безпритульності в Українській РСР», у якій було відзначено незадовільну роботу у Сталінській, Ворошиловградській, Харківській, Дніпропетровській, Львівській, Тернопільській та Чернівецькій областях. На виконання Постанови правоохоронні органи МДБ і МВС спільно з відділами освіти, комсомольськими організаціями, педагогічними колективами та батьківськими комітетами провели кілька масованих рейдів, під час яких до кінця 1952 р. було виявлено й направлено в дитячі заклади 3440 безпритульних дітей, з яких 1374 – повторно: у Сталінській області – 211, у Дніпропетровській – 172, у Ворошиловградській – 173, у Чернівецькій – 161, в Ізмаїльській (тепер входить до Одеської області) – 144, а також у містах Києві – 367, Одесі – 272, Харкові – 170, Львові – 142. Крім того, було затримано 24 026 бездоглядних дітей, що було на 1326 осіб більше, ніж у другому півріччі 1951 р., з них за хуліганство – 17 303, жебрацтво – 1830, вуличну торгівлю – 2909, кримінальні злочини – 1808. Найбільше затриманих бездоглядних дітей припадало на Дніпропетровську область – 2146 дітей, Ворошиловградську – 1495 і Сталінську – 2401, а також на міста Харків – 1869, Київ – 949, Львів – 907, Одесу – 890 і Сталіно (Донецьк) – 820.

За скоєння кримінальних злочинів у першому півріччі 1952 р. органами міліції було приєднано до відповідальності 1526 неповнолітніх, з них 449 осіб віком до 15 років. «Лідерами» були ті ж Дніпропетровська (200 неповнолітніх), Харківська (157) та Ворошиловградська (95) області [9, арк. 127–137].



Так, якщо в 1953 р., за даними прокуратури УРСР, до кримінальної відповідальності за вчинені злочини було притягнуто 3887 підлітків віком від 12 до 18 років, то у 1954 р. – 4198, з них: за навмисне вбивство, відповідно, 51 і 62, за вбивство з необережності – 24 і 34, за статеві злочини – 211 і 258, за хуліганство – 574 і 657, за тілесні ушкодження – 166 і 347, за розкрадання державної власності – 1235 і 1354, за розкрадання особистої власності – 1262 і 1345 неповнолітніх [10, арк. 73–79].

Отже, наведені статистичні дані дають підстави стверджувати, що на середину 50-х рр. питання з подоланням дитячої безпритульності було фактично вирішено, і дії центральних органів влади, силових структур були спрямовані на посилення заходів щодо подолання дитячої безнаглядності шляхом збільшення відповідальності батьків та опікунів, ролі педагогічних колективів, органів міліції та відповідних дитячих служб при місцевих органах влади.

Висновки. Таким чином, на підставі вищенаведеного можемо зробити такі висновки та виокремити такі етапи у процесі формування радянського законодавства у сфері боротьби з дитячою безпритульністю:

1. 1942–1945 рр. – було окреслено основні причини та важливість проблеми, ухвалено низку нормативно-правових актів, які регулювали процедуру створення та діяльності відповідальних органів із подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, окреслювали типи і види спеціальних дитячих закладів і установ для утримання та навчання безпритульних дітей і проведення адміністративно-профілактичних заходів із батьками бездоглядних дітей.

2. 1946–1950 рр. – характеризується розширенням нормативно-правової бази та посиленням контролю за процесом подолання цього явища з боку вищих органів влади, розширенням мережі спеціальних дитячих закладів і установ для утримання безпритульних дітей, посиленням заходів впливу на батьків, педагогічні і трудові колективи, громадські й політичні об'єднання щодо виховної та шефської роботи з безпритульними й бездоглядними дітьми; широке впровадження практики колективного й індивідуального патронування, опікунства та усиновлення дітей-сиріт.

3. 1951–1959 рр. – характеризується не стільки процесом формування нового законодавства, скільки реальними кроками з подолання дитячої безпритульності як масового явища: посиленням контролю за недопущенням дитячої бездоглядності з боку батьків та педагогічних колективів, органів правопорядку, комсомольських, профспілкових і громадських організацій, розширенням мережі навчальних закладів (фабрично-заводських шкіл, училищ) і направленням у них дітей-сиріт зі спеціальних дитячих закладів, працевлаштуванням підлітків на роботу в колгоспи, радгоспи, промислові підприємства, посиленням профілактичної роботи з подолання бездоглядності та попередження дитячої злочинності.

Список використаних джерел:

1. Бобровський А.С. Соціальна політика радянської держави та її реалізація в Донбасі у 1943 – середині 1960-х років / А.С. Бобровський, В.М. Нікольський. – Донецьк : Норд-Пресс, 2008. – 245 с.
2. Голиш Л.Г. Функціонування дитячих будинків на територіях Наддніпрянської та Східної України в 1943–1950 рр. / Л.Г. Голиш // Сторінки воєнної історії України : зб. наук. статей. – Вип. 9. – Ч. 3. – К., 2005. – С. 227–244.
3. Голиш Л.Г. Специфіка діяльності дитячих трудово-виховних та трудових колоній установ системи Наркомату (міністерства) внутрішніх справ УРСР у 1943–1950 рр. / Л.Г. Голиш [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/PORTAL/Sos_Gum/Gich/2009.../GCN4p300-304.pdf.
4. ДАЛО. – Ф. Р-163. – Оп. 73. – Спр. 332. – 42 арк.
5. ДАЛО. – Ф. Р-163. – Оп. 8. – Спр. 52. – 130 арк.
6. ДАЛО. – Ф. Р-163. – Оп. 8. – Спр. 53. – 56 арк.
7. ДАЛО. – Ф. Р-221. – Оп. 2. – Спр. 234. – 270 арк.
8. Долинянська Т.В. До питання про становище дітей в умовах голоду 1946–1947 рр. в СРСР / Т.В. Долинянська // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини». – 2003. – Вип. 173–174. – С. 348–357.
9. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 1947. – Арк. 127–137.
10. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 4088. – Арк. 73–79.

