СОВЕТСКАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ БЕСПРИЗОРНИКОВ

Елена СЕМЕНОВА

– кандидат исторических наук, доцент кафедры конституционного права Амурского государственного университета

Сегодня ни одно ведомство не располагает точными данными о количестве беспризорных детей в Российской Федерации. Отсутствует даже государственная статистика. По разным подсчетам, их от двух до пяти миллионов [1].

К числу беспризорных официально относятся те несовершеннолетние дети и подростки, у которых из-за потери родителей, ухода из семьи, бегства из воспитательного учреждения нет постоянного места жительства, определенных занятий, семьи или государственного попечения и систематического воспитательного воздействия. Опасность беспризорности состоит в том, что она формирует личность, не приспособленную к общественной жизни на основе существующих в обществе ценностей и норм поведения.

В России известны три волны беспризорности: первая связана с революцией 1917 г., империалистической и Гражданской войнами; вторая – с Великой Отечественной войной; третья сформировалась в годы социально-экономической ломки, которая происходила в середине 90-х гг. XX в.

Каждое проявление беспризорности и социального сиротства имеет свои причины и следствия. Рассмотрим динамику первой волны, возникшей еще в 1914 г., ответственность за ликвидацию которой взяло на себя новое, Советское государство, и попытаемся дать оценку его политике, основываясь на исторических фактах.

Отметим, что отношение различных авторов к проблеме детской беспризорности данного периода неоднозначно: одни роль государства преувеличивают, другие – занижают. Некоторые воспринимают меры, принятые партией большевиков, органами Советской власти, лично Ф. Дзержинским, В. Лениным, А. Луначарским и другими руководителями страны, как безусловно гуманные и единственно правильные в той драматичной обстановке. Предлагается даже в полной мере использовать тогдашний опыт для борьбы с беспризорностью на современном этапе.

В первые годы существования Советской власти четко обозначились две тенденции – инициативная общественная и директивная государственная. Организованная борьба с детской беспризорностью была начата российским обществом. Осенью 1918 г. по инициативе В. Короленко возникла независимая организация, утверждена Совнаркомом – Лига спасения детей. Ее возглавили Е. Кускова, Н. Кишкин, Л. Тарасович, Е. Пешкова. В течение года Лига создала 14 детских колоний, санаторий в Москве, несколько детских садов и клубов. Всего за это время она помогла 3,5 тыс. сирот и полусирот [2].

Детские учреждения Лиги обычно занимали небольшие квартиры из двух-трех комнат и принимали не более 25-30 человек, как правило, одного возраста. Основное внимание уделялось их индивидуальному воспитанию.

Вскоре возникла другая организация – Совет защиты детей, учрежденный Декретом СНК 4 февраля 1919 г. Ведомственный, хотя и относительно самостоятельный, Совет под председательством А. Луначарского пользовался поддержкой В. Ленина. Однако это была организация в основном с контрольными и координационными функциями, не имевшая своих детских учреждений и не занимавшаяся воспитанием беспризорных детей. Совет располагал несколькими санитарными поездами, предназначенными для транспортировки подобранных на железнодорожных станциях беспризорников. Несмотря на недостаточную эффективность, деятельность Совета была все-таки гуманнее и полезнее, нежели применение против мигрирующих по железным дорогам беспризорников заградительных отрядов – например, на Северном Кавказе и в ряде других губерний в 1920 г.

Нарастающие темпы беспризорничества и отсутствие общественных организаций, борющихся с ним, потребовали принятия кардинальных мер. Осенью 1921 г. при ВЦИК образовалась Комиссия по улучшению жизни детей под председательством Ф. Дзержинского. В обиходе ее именовали ДЧК – детской чрезвычайной комиссией.

На местах создавались структуры Института уполномоченных ВЦИК по улучшению жизни детей. Первоначально методы работы деткомиссий были явно военно-коммунистическими. Но с введением НЭПа стало больше свободы в выборе форм помощи беспризорным – аренда торговых заведений, вступление детских домов в кооперативы, организация подсобных хозяйств и т.п. В 1922 г. по инициативе Ф. Дзержинского было создано Российское паевое товарищество розничной торговли «Ларек», цель которого состояла в денежном пополнении детского фонда и экономическом вытеснении с рынка спекулирующих уличных детей-торговцев.

К проблеме беспризорности привлекли прессу. В 1921 г. появились первые статьи, а летом 1922 г. в «Известиях» была опубликована сводка Рабоче-крестьянской инспекции о детской беспризорности и преступности несовершеннолетних (до этого подобные сведения были достоянием ограниченного круга руководителей страны). С 1923 г. стала выпускаться педагогическая и художественная литература о беспризорности, таких авторов, как Леонид Пантелеев, Антон Макаренко. В те же годы по инициативе «сверху» было создано общество «Друг детей». Для многих категорий граждан участие в подобных организациях стало обязательным. Например, значительную часть собранного в Московском отделении общества «Друг детей» миллиона рублей составили взносы членов партии, комсомола, советских служащих.

В марте 1926 г. Правительство РСФСР приняло Положение о борьбе с беспризорностью, а в сентябре того же года по данной проблеме был утвержден трехлетний план. Наркомпросу предлагалось провести учет беспризорных детей и подростков, установить формы и методы подобного учета в дальнейшем, продолжить дифференциацию детучреждений (выделить детей с вредными асоциальными навыками), максимально вовлекать подростков в трудобучение, принять меры к организованной подготовке педагогов-инструкторов для работы с бывшими беспризорниками.

Хотя принятые документы и грешили заниженной оценкой масштабов беспризорности, все же это был путь целенаправленной борьбы с социальным недугом, подкрепленный стабильным финансированием. Однако к концу 1929 г. руководство страны вернулось к военно-коммунистическим методам.

Для Дальнего Востока были характерны те же явления, что и для Центральной России. Поэтому здесь тоже разработали трехлетний план ликвидации беспризорности. Но из-за недостатка средств к концу трехлетия намечалось не полное искоренение, а лишь сокращение на 92% (полная ликвидация предполагалась через пять лет). Точное количество беспризорных детей в крае не было известно, цифру взяли ориентировочную – 30 тыс. человек. Наличная сеть детских учреждений в 1926-1927 гг. включала только 2170 человек. Массовый охват беспризорных детучереждениями предполагалось провести не за счет увеличения числа мест в детдомах, а за счет ускоренного выпуска воспитанников и замещения освобождающихся мест. Решено было часть детей определить на воспитание в крестьянские и рабочие семьи или отдать на усыновление, некоторых – направить в профшколы и школы крестьянско-колхозной молодежи, а

большое число подростков трудоустроить, чтобы они могли сами себя кормить. Шел рост трудовых коммун и сокращение числа воспитанников в детдомах.

Средства на осуществление намеченного плана складывались из ассигнований местного бюджета, поступлений от Центральной и Дальневосточной комиссий, от органов соцстраха на оплату содержания воспитывающихся в детдомах сирот рабочих и служащих согласно Постановлению ЦИК СССР от 13.08.1926 г. и ассигнований госбюджета на детучреждения для «дефективных» детей (слепых и глухих).

Фактическая норма расходов на воспитанника в детучреждениях в среднем составляла 300 руб. в год. По основным видам она распределялась так: 3 руб. 75 коп. – учебные, 8 руб. 70 коп. в месяц – на питание, 30 руб. 50 коп в год – на обмундирование. Нормы Наркомпроса по этим статьям были выше: учебные – 9 руб., питание – 12 руб. в месяц, обмундирование – 60 руб. в год [3].

При проверках неоднократно обнаруживалось, что в детучреждениях не хватает одежды, питаются воспитанники скудно, страдают от холода в помещениях. Зато непрерывно увеличивались штаты обслуживающего персонала – прямое свидетельство разрастания бюрократического аппарата, который вне контроля общества начинает тратить выделенные средства на себя.

В это время появляется «Дальне-Восточное Общество Друзей Детей». Согласно уставу его задача – борьба с детской беспризорностью, нуждой и нищетой, содействие соответствующим правительственным органам в проведении мероприятий по охране материнства и детства. Оно изыскивало средства на содержание детских домов и других учреждений, вело агитационную работу, устраивало летние лагеря. В уставе Общества подчеркивалось, что оно действует в тесном контакте с комиссиями по улучшению жизни детей, с отделами народного образования и здравоохранения.

Особого внимания заслуживает статья устава Общества, где подробно расписано, кто может быть его членом – все граждане СССР, «неопороченные» по суду и платящие партийные взносы. Таким образом, общественная организация строилась на принципах партийных. Да и учредители Общества почти все были партийными работниками. В графе «Сведения» отражались главные, на взгляд большевиков, показатели, которые могли способствовать деятельности организации: у многих учредителей за плечами была каторга, а с 1917 г. – партийная и общественная работа.

Итак, анализ ситуации отчетливо показывает, комплексный подход к борьбе с таким масштабным социальным бедствием, как беспризорничество, приносит положительные результаты. Эффективность принимаемых мер зависит от политико-идеологических, экономических, социальных условий, морального состояния общественно-государственных отношений. Третья волна беспризорности, захлестнувшая постсоветскую Россию, также имеет особенности: соединение беспризорничества со СПИДом, наркоманией всех видов, детской проституцией, дети-беспризорники при живых родителях и др. Укоренявшееся более десяти лет, это явление изживается с трудом. Но происходит это еще и потому, что в борьбе со страшной социальной язвой, каковой является беспризорность, общество всякий раз начинает с нуля, пренебрегая полученным историческим опытом. Это одна из важнейших задач современной России, если она не хочет потерять будущее поколение.

Литература

1. Детская беспризорность и безнадзорность: проблемы и пути решения // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2002. № 20 (176). С.6.
2. Детская беспризорность и детский дом // Сб.ст. и материалов II Всероссийского съезда СПОМ по вопросам детской беспризорности / под ред. С. Тизанова. М., 1926.
3. РГИА ДВ. Ф.2422. Оп.1. Д.114. Л.13.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА И ПРАВИЛА СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ СЛУЖАЩИХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Гурген СВАНИДЗЕ

– стажер кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Среди задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)"» [1], названы: совершенствование механизма, обеспечивающего соблюдение государственными служащими общих принципов служебного поведения, регламентация функции по оказанию консультативной помощи федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, образованным в соответствии с Конституцией Российской Федерации, по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих, методологическое обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В современном российском законодательстве о государственной службе закреплен ряд норм профессиональной служебной этики и правил служебного поведения государственных служащих.

В соответствии с ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» «правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе … правила служебного поведения … устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы».

В законодательстве о государственной гражданской службе выделяется такая категория, как «требования служебного поведения» [2]: имеется в виду система принципов и норм (правил) служебного поведения и профессиональной деятельности гражданских служащих [3].

Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16 июля 2009 г.) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» [4] установил требования исполнять должностные (служебные) обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственного органа; исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл, содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих; осуществлять свою деятельность в рамках, установленных законами и подзаконными нормативными актами государственного органа.

Следует отметить, что данный указ закрепил, не только правила, связанные со служеб-