

Крамчанинова Наталия Витальевна

аспирантка Российского государственного
социального университета,
методист учебной части
Армавирского института социального образования
(филиала) Российского государственного
социального университета
тел.: (86137) 7-44-84

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ БЕСПРИЗОРНОСТИ И БЕЗНАДЗОРНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация:

Статья посвящена проблеме детской беспризорности и безнадзорности в современной России и пути ее разрешения. Раскрыты понятия «детская беспризорность» и «безнадзорность», рассмотрена нормативно-правовая база, посвященная данной проблеме, выяснены причины возникновения детской беспризорности и безнадзорности.

Ключевые слова:

безнадзорность, беспризорность, несовершеннолетний, интернат, государственная политика, нормативно-правовые акты.

Kramchaninova Natalia Vitalievna

post-graduate student of
Russian State Social University,
methodologist of educational department,
Armavir Institute of Social Education
(affiliate) of Russian State
Social University
tel.: (86137) 7-44-84

BASIC APPROACHES TO STUDY OF PROBLEM OF HOMELESSNESS AND NEGLECT IN MODERN RUSSIA

The summary:

The article deals with the problem of children's homelessness and neglect in modern Russia and the ways to its permission. The concepts of "children's homelessness" and "neglect" are disclosed, the normative and legal base, dedicated to this problem, is considered, the reasons for the emergence of the children's homelessness and neglect are pointed out.

Keywords:

neglect, homelessness, adolescents, boarding school, state policy, normative and legal acts.

Первое наиболее полное официальное определение беспризорности можно найти в Большой Советской Энциклопедии, изданной в 1930 г.: «Беспризорные – это несовершеннолетние, лишенные педагогического надзора и попечения и живущие в условиях, вредно действующих на их общественные проявления и здоровье. Беспризорными надо считать не только детей, потерявших родителей (или опекунов) и домашний очаг. Если родители (или опекуны) лишают детей пищи, грубо с ними обращаются, совращают их на преступления, разлагающе влияют собственным примером, – дети подобных родителей тоже считаются беспризорными» [1, т. 1].

Термин «безнадзорность» в сочетании с детской беспризорностью появился в официальных документах и законодательных актах только с 1935 г. В годы Великой Отечественной Войны в постановлениях Правительства также использовались оба термина, однако их определений в законодательных актах того времени не было [2].

Не уделяется должного внимания различиям понятий «детская беспризорность» и «безнадзорность» и в действующем законодательстве.

Например, в Положении о комиссиях по делам несовершеннолетних (1967 г.), действующем в настоящее время, используется термин безнадзорность [3]. Положением предусмотрено, что одной из главных задач комиссий по делам несовершеннолетних является предупреждение детской безнадзорности (ст. 1). Однако определения этому понятию не дано.

Таким образом, в Положении о комиссиях по делам несовершеннолетних не только не уделяется должного внимания понятийному аппарату, но и происходит слияние терминов «беспризорность» и «безнадзорность».

Этих понятий нет и в кодифицированных нормативно-правовых актах, регулирующих права и обязанности несовершеннолетних (например, в Семейном кодексе, в Кодексе об административных правонарушениях, Уголовном Кодексе) [4].

Впервые в законодательстве определения понятий «беспризорность» и «безнадзорность» введены Федеральным законом от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [5]. В ст. 1 «Основные понятия» даны следующие определения:

– «безнадзорный – несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц;

– беспризорный – безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания».

Таким образом, в Законе определена грань между понятиями «беспризорный» и «безнадзорный», которой является наличие места жительства (пребывания). Однако, несмотря на то, что в указанном Законе присутствуют оба термина, упора на различия мер профилактики этих двух категорий несовершеннолетних нет.

Прежде чем говорить о происхождении детской беспризорности и безнадзорности, в рамках настоящего исследования необходимо четко разграничить эти термины.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, говоря о несовпадении терминов «беспризорный» и «безнадзорный», следует учитывать, что безнадзорность в основном определяется с помощью правил педагогики [6]. Не случайно ее сущность, признаки входят в сферу изучения педагогической науки, обращавшей внимание на правильно понимаемый надзор за несовершеннолетним, который не сводится к контролю за его поведением, времяпрепровождением, а состоит в поддержке, сохранении внутренней духовной связи с ребенком, подростком [7]. Такой связи, которая позволяет сохранять даже на расстоянии контакт родителей, заменяющих их лиц со своим воспитанником. Отсутствие именно такого надзора особенно опасно для легко ранимой психики ребенка, заставляя его пополнять ряды беспризорников. Таким образом, между безнадзорностью и беспризорностью существует прочная связь, поскольку безнадзорность служит благоприятной почвой для беспризорности.

Наиболее полную отличительную характеристику беспризорности от безнадзорности дала доктор юридических наук А.М. Нечаева. К отличительным признакам, позволяющим считать ребенка беспризорником, по мнению автора, относятся [8]:

- полное прекращение всякой связи с семьей, родителями, родственниками;
- проживание в местах, не предназначенных для человеческого жилья;
- добывание средств к жизни способами, не признаваемыми в обществе (попрошайничество, воровство и пр.);
- подчинение «неписаным» законам, продиктованным признаваемым среди беспризорников авторитетом.

Говорить о беспризорности, наверное, можно, начиная с 1989 г. С этого момента происходит абсолютный распад и семьи, и государственных структур, которые должны заниматься детьми. Если раньше худо-бедно за ними осуществляли хотя бы формальный призор, то теперь они стали беспризорными в полном смысле слова.

Основная масса беспризорников имеет отца или мать, а достаточно часто – и того, и другую. Так что сейчас нет ничего страшнее для современного ребенка, чем его собственные родители, которые бывают пьяницами, наркоманами, сумасшедшими, уголовниками и безработными. Дети убегают от побоев, издевательств, голода.

Причины беспризорности носят социально-экономический характер. Беспризорность возникла в результате войн, революций, голода, стихийных бедствий, эпидемий и др. потрясений, влекущих за собой сиротство детей. Росту беспризорности способствовали экономические кризисы, безработица, нужда и детская эксплуатация. Беспризорность как крайнее проявление детской безнадзорности может быть вызвана также такими причинами, как конфликтная обстановка в семье, учебных заведениях, аморальное поведение родителей, жестокое обращение с детьми (в том числе злоупотребление властью со стороны родителей, опекунов или лиц, их заменяющих, которые иногда в корыстных целях принуждают детей к нарушению правовых и моральных норм), что заставляет их уходить из дома. Беспризорности неизбежно сопутствуют тяжелые социальные последствия: рост правонарушений, проституция несовершеннолетних, алкоголизм, наркомания, а также болезни и опасность возникновения эпидемий.

Тяжелое социально-экономическое положение, в котором оказалась Россия в результате проводимых в последнее десятилетие «реформ», одним из своих последствий имеет колоссальный рост числа беспризорных детей. По данным Генеральной прокуратуры РФ сейчас в России насчитывается два миллиона беспризорников. У кого-то из этих детей нет родителей. У других родители потеряли жилье и сами являются бездомными. Многие дети жили в семьях родителей-алкоголиков, подвергались побоям и вынуждены были уйти из дома. Причины детской бездомности могут быть разными, но результат общий – дети вынуждены месяцами и годами жить на вокзалах и в подвалах, не имея нормального питания, не получая образования. Зачастую они попадают в криминальную среду, живут и воспитываются по ее законам.

В сложившейся ситуации государство не предпринимает эффективных мер для решения проблем беспризорности. В государственных детских домах, которых в России 2 тысячи, находится 67 тысяч детей, еще 27 тысяч живут в 150 школах-интернатах. Однако и у большинства этих детей, вроде бы как-то устроенных, жизнь далека от благополучия. 10 % детских домов и школ-интернатов не имеют нормальных санитарных условий, 48 % требуют капитального ре-

монта, 5 % находятся в аварийном состоянии. Во многих местах детские учреждения не получают даже положенного по бюджету финансирования. Массовый характер имеют случаи воровства и нецелевого использования бюджетных средств администрациями детских домов [9].

Воспитанникам государственных детских домов не хватает одежды, школьно-письменных принадлежностей, а часто и питания. В ряде регионов у детей по 2–3 года не бывает медосмотров. В результате среди воспитанников детских домов много ослабленных и страдающих хроническими заболеваниями детей. Часто дети подвергаются грубому обращению и побоям со стороны воспитателей. Как правило, подростки выходят из детского дома совершенно неподготовленными к жизни, им не оказывается ни практическая, ни психологическая поддержка в дальнейшем устройстве своей судьбы. В итоге еще одна страшная статистика: 40 % выпускников детских домов и школ-интернатов для сирот становятся алкоголиками или наркоманами, 40 % попадают в преступный мир, 10 % кончают жизнь самоубийством. Только 10 % более или менее успешно устраиваются в самостоятельной жизни.

Попытки как-то помочь беспризорным детям предпринимают различные общественные организации. Они организуют питание детей на улице и в столовых, оказывают медицинскую и психологическую помощь беспризорным детям, создают свои детские дома и приюты, в том числе семейного типа. Эта деятельность дает конкретные результаты, но, к сожалению, охватывает пока лишь небольшой процент беспризорных детей.

15 сентября 1990 г., 10 лет назад, Россия ратифицировала Конвенцию ООН о правах ребенка. В 1992 г. представила в Комитет ООН по правам ребенка свой первый Государственный периодический доклад о том, как наше государство эту конвенцию выполняет.

А между тем только за 1995–1999 гг. детское и подростковое население России сократилось на 3 625 000 человек. Катастрофически возросло социальное сиротство. Число безнадзорных детей исчисляется миллионами, а детьми-правонарушителями по-прежнему занимается «взрослая» юстиция, которая в принципе не приспособлена для профилактики и реабилитации. Продолжают процветать избыточная диагностика умственной отсталости и применение психотропных средств по отношению к детям в качестве метода «поддержания дисциплины» [10].

Самое «смешное», что на сегодняшний день в России нет ни одной государственной структуры, ответственной за социально-психологическое состояние семьи. В отношении же детей-сирот преобладает установка на их содержание в учреждениях интернатного типа, то есть в изоляции от общества. Между многочисленными ведомствами, занимающимися вопросами детей, отсутствует какая-либо взаимосвязь. Нет какого-либо координационного центра, в обязанности которого входило бы разработка и осуществление стратегии деятельности государства в интересах детей. Представителей неправительственных организаций, которые добровольно взяли на себя роль контролеров, таскают по инстанциям и отчитывают за то, что они пытаются бороться за права детей, которых продолжают не обучать, не одевать, не кормить, не воспитывать, не учить, а нередко – применять к ним насилие.

Что же касается ООН... Похоже, в нашем правительстве просто не знают о существовании подобной организации.

В нашей стране все не так – принятые в цивилизованных странах законы не соблюдаются, и за последние пять лет число беспризорников только увеличилось, а детское население России сократилось больше чем на три с половиной миллиона человек. Защищать детей, кажется, никто не собирается.

Проблема в том, что общественным организациям, как это принято в западном мире, наше государство-«участник» не помогает. А Госдума и Минобрнауки отчаянно сопротивляются тому, чтобы не только беспризорные дети, но и дети, сбегавшие из «вполне благополучных семей», обрели поддержку, и в первую очередь правоохранительных органов.

Таким образом, безнадзорный – это несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или законных представителей либо должностных лиц; беспризорный – безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания.

В настоящее время правовое регулирование проблем беспризорности установлено Федеральным Законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», принятым в июне 1999 г. № 120-ФЗ, и постановлением Правительства РФ «О дополнительных мерах по усилению профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних на 2002 год» от 13.03.2002 № 154. Следует обратить внимание на отсутствие в Законе четкого разграничения оснований для лишения свободы несовершеннолетних. В ряде случаев в Законе отсутствует четкое указание на обязательность судебного контроля за лишением свободы несовершеннолетних. Закон не содержит положений, защищающих пере-

писку несовершеннолетнего с адвокатом. Обоснованную тревогу вызывает положение пп. 2 п. 10 ст. 15 Закона, допускающее применение физической силы со стороны должностных лиц учреждений закрытого типа.

В то же время нормативно-правовые акты органов законодательной и представительной власти регионального и муниципального уровней включены в механизм регулирования проблем детской беспризорности крайне незначительно. Среди причин такого положения – их недостаточное количество и локальность действия.

Профилактика безнадзорности и беспризорности отражает одну из тревожных проблем нашей жизни, от своевременного решения которой во многом зависит будущее и общества. Одним из важных направлений профилактики безнадзорности является институт «уличных» социальных работников.

Ссылки:

1. Большая Советская Энциклопедия. М., 1930.
2. Постановление Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 676 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изм. и доп. от 14 октября 1996 г., 28 августа 1997 г., 30 марта 1998 г., 23 декабря 2002 г.) // СЗ РФ от 10 июля 1995 г., № 28, ст. 2693.
3. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» (в редакции от 6 августа 1986 г.) (с изм. от 25.02.93; 30.12.01) // Российская газета. 1993.19.03. № 53 ; Российская газета. 2001. 31.12. № 256.
4. Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (с изм. и доп. от 15 ноября 1997 г., 27 июня 1998 г., 2 января 2000 г.) // СЗ РФ. 1996. 1.01. № 1. ст. 16 ; СЗ РФ от 10.01.00. № 2 ст. 153 ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 25.06.02, 30.10.02, 31.10.02, 4.06.03) // СЗ РФ от 7.01.02. (часть I) ст. 1 ; СЗ РФ от 7.07.03. № 27 (часть II) ст. 2717.
5. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изменениями от 13 января 2001 г., 7 июля 2003 г.) // СЗ РФ от 28.06.99. № 26 ст. 3177 ; СЗ РФ от 14.07.03. № 28 ст. 2880.
6. Нечаева А.М. Детская беспризорность – опасное социальное явление // Государство и право. 2001. № 6.
7. Дармодехин С.В. Беспризорность детей в России // Педагогика. 2001. № 5.
8. Нечаева А.М. Указ. соч.
9. Материалы Всероссийского совещания директоров специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. Санкт-Петербург, 2–4 октября 2002 г. / сост. Г.М. Иващенко, Г.И. Камаева. М., 2002.
10. О положении детей в Российской Федерации. Государственный доклад. М., 2003.

References (transliterated):

1. Bol'shaya Sovet-skaya Entsiklopediya. M., 1930.
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 1 iyulya 1995 g. No. 676 "Ob utverzhenii Tipovogo polozheniya ob obrazovatel'nom uchrezhdenii dlya detey-sirot i detey, ostavshikhsya bez popечeniya roditeley" (s izm. i dop. ot 14 oktyabrya 1996 g., 28 avgusta 1997 g., 30 marta 1998 g., 23 dekabrya 2002 g.) // SZ RF ot 10 iyulya 1995 g., No. 28, art. 2693.
3. Ukaz Prezidiuma Verkhovnogo Soveta RSFSR ot 3 iyunya 1967 g. "Ob utverzhenii polozheniya o komissiyakh po delam nesovershennoletnikh" (v redaktsii ot 6 avgusta 1986 g.) (s izm. ot 25.02.93; 30.12.01) // Rossiyskaya gazeta. 1993.19.03. No. 53 ; Rossiyskaya gazeta. 2001. 31.12. No. 256.
4. Semeynyy kodeks RF ot 29 dekabrya 1995 g. No. 223-FZ (s izm. i dop. ot 15 noyabrya 1997 g., 27 iyunya 1998 g., 2 yanvarya 2000 g.) // SZ RF. 1996. 1.01. No. 1. art. 16 ; SZ RF ot 10.01.00. No. 2 art. 153 ; Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 g. No. 195-FZ (s izm. i dop. ot 25.06.02, 30.10.02, 31.10.02, 4.06.03) // SZ RF ot 7.01.02. (part I) art. 1 ; SZ RF ot 7.07.03. No. 27 (part II) art. 2717.
5. Federal'niy zakon ot 24 iyunya 1999 g. № 120-FZ "Ob osnovakh sistemy profilaktiki beznadzornosti i pravonarusheniy nesovershennoletnikh" (s izmeneniyami ot 13 yanvarya 2001 g., 7 iyulya 2003 g.) // SZ RF ot 28.06.99. No. 26 art. 3177 ; SZ RF ot 14.07.03. No. 28 art. 2880.
6. Nechaeva A.M. Detskaya besprizornost' – opasnoe sotsial'noe yavlenie // Gosudarstvo i pravo. 2001. No. 6.
7. Darmodekhin S.V. Besprizornost' detey v Rossii // Pedagogika. 2001. No. 5.
8. Nechaeva A.M. Op. cit.
9. Materialy Vserossiyskogo soveshchaniya direktorov spetsializirovannykh uchrezhdeniy dlya nesovershennoletnikh, nuzhdayushchikhsya v sotsial'noy reabilitatsii. Sankt-Peterburg, 2–4 oktyabrya 2002 g. / comp. by G.M. Ivashchenko, G.I. Kamaeva. M., 2002.
10. O polozhenii detey v Rossiyskoy Federatsii. Gosudarstvenniy doklad. M., 2003.