

Правовий статус приймальників-розподільників в УРСР та заходи з подолання дитячої безпритульності

Law status of the receivers of distributors in the Ukrainian SSR and measures to overcome child homelessness

Олег Андрухів

Ключові слова:

нормативно-правовий акт, дитяча безпритульність, дитяча бездоглядність, приймальник-розподільник, постанова.

Key words:

normative-legal act, child homelessness, child abandonment, receiving-distributor, resolution.

Постановка проблеми. У ХХІ ст., незважаючи на рівень розвитку цивілізації, рівень соціальних благ та культури виховання, явище дитячої безпритульності і бездоглядності є вкрай поширеним. Справедливо педагоги, політологи, соціологи і правники нашого часу відносять це явище до соціальних хвороб, які безпосередньо пов'язані з політичним, економічним розвитком країни, функціонуванням її правової системи. Причини виникнення та розповсюдження цього явища криються як у правових і соціально-політичних аспектах функціонування держави, так і в національних сімейних традиціях, в ступені розвитку суспільної моралі, а також соціальної захищеності інституту сім'ї та кожного окремого громадянина держави. Більше того, з огляду на окупацію Росією Криму та частини Луганської і Донецької областей України, на військові дії, кількість безпритульних і бездоглядних дітей тільки зростає.

Відповідно, актуальність нашого дослідження має як наукову, так і соціальну складову частину. Наукова актуальність полягає в необхідності вивчення історичних передумов формування явища дитячої безпритульності та правових кроків з його вирішення. Соціальна актуальність зумовлена потребою в підготовці комплексних державних і громадських заходів із запобігання та боротьби з явищем дитячої безпритульності в незалежній Україні.

Стан дослідження. Дослідженням проблем дитячої безпритульності в радянський період, а також правового статусу інститутів державної влади та громадськості, що займалися боротьбою з нею, займалися такі вчені, як О.І. Анатольєва, А.С. Бобровський, А.Д. Бондара, І.М. Власюк, І.В. Маловічко, О.С. Паращевіна, Н.П. Тріпутіна та ін.

Метою нашого дослідження є вивчення правового поля діяльності приймальників-розподільників як основної інституції боротьби з дитячою безпритульністю та бездоглядністю в радянський період.

Виклад основного матеріалу. Історичний досвід боротьби з дитячою безпритульністю як із соціальним явищем бере свій початок у радянський період і умовно поділяється на довоєнні та післявоєнні десятиліття. Так, у 1920–1930-х роках було не тільки вжито ряд заходів, які передбачали формування нормативно-правової бази, що регулювала дитячу безпритульність, а й застосовано ряд практичних заходів, спрямованих на вирішення цієї проблеми. Після закінчення Другої світової війни основна увага радянських законотворців зосередилася довкола створення системи закладів опіки та виховання безпритульних дітей та визначення правового поля їх діяльності.

З-поміж цілого ряду виховних закладів, що були створені радянською владою, – дитячі будинки, дитячі кімнати міліції, колонії неповнолітніх, система індивідуального та колективного патронування; окремої уваги заслуговує дослідження правового статусу та діяльності приймальників-розподільників.

Приймальники-розподільники, створені постановою РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 31 травня 1935 р., діяли на основі положення НКВС СРСР №121 «Про приймальники-розподільники НКВС» від 7 липня 1935 р.¹ Вони, як і трудові колонії для засуджених неповнолітніх злочинців, належали до відання Відділу трудових колоній Головного управління таборів (російською – ГУЛАГ) НКВС СРСР. Напередодні німецько-радянської війни в СРСР налічувалося 162 приймальники-розподільники через які, із часу їх створення, пройшло 952834 неповнолітніх².

Дитячі приймальники-розподільники були закладами закритого типу, в яких упродовж не більше 30 днів могли утримувалися вилучені з вулиці безпритульні чи бездоглядні діти віком від 3 до 16 років. Дітей віком до трьох років направляли в дитячі будинки Наркомату охорони здоров'я.

До основних завдань приймальників-розподільників належали: 1) проведення санітарно-гігієнічної обробки й медичного огляду затриманих дітей; 2) детальне вивчення біографічних даних затриманих із метою вивчення їх минулого життя та навчально-трудова інтересів; 3) прилучення затриманих до правил і норм культурно-побутового життя; 4) встановлення працівниками приймальників зв'язку із сім'ями затриманих, з яких вони втекли, і створення умов для їх повернення в сім'ю; 5) вирішення подальшої долі безпритульних дітей шляхом направлення їх у дитячі будинки Наркомату освіти, Наркомату охорони здоров'я, Наркомату соціального забезпечення, на навчання в школи фабрично-заводського навчання (ШФЗН), ремісничі училища, влаштування на роботу, передачу під індивідуальну чи колективну опіку, під патронат трудовим колективам, усиновлення або ж у трудові колонії НКВС; 6) формування картотеки-реєстру про дітей, які пройшли через приймальник-розподільник³.

Робота з прийому дітей у приймальниках-розподільниках проводилася цілодобово. У відповідності до законодавства, якщо батьки чи опікуни прийнятої в приймальник-розподільник дитини проживали в іншій місцевості, його працівники повинні були впродовж 12 годин від часу поступлення дитини направити запит про батьків чи родичів у територіальний орган міліції за місцем їх проживання. Територіальний орган міліції мав дати відповідь на запит упродовж доби від часу його надходження. У відповіді мали міститися дані про батьків (опікунів), висновок про можливе чи неможливе повернення безпритульного (бездоглядного), названі причини його втечі з дому і ступінь у цьому вини батьків (опікунів) з метою їх притягнення (чи непритягнення) до адміністративної чи кримінальної відповідальності⁴.

Під час перебування дітей у приймальниках-розподільниках дітей розміщували в чотирьох вікових групах по 25–30 дітей в групі. Зокрема, до молодшої групи належали діти віком від 3 до 6 років; до середньої – від 6 до 8 років; до старшої – від 8 до 12 років і до підліткової (вищої) – від 12 до 16 років. На кожен групу призначався керівник-вихователь і його помічник, які впродовж всього дня (від підйому до відбою) перебували з дітьми і проводили з ними навчально-виховні заняття за відповідними програмами. У нічний час чергували вихователі та їх помічники, які призначалися на кілька суміжних груп. Для кожної групи мала бути виділена окрема кімната для проведення занять і відпочинку⁵.

Згідно з «Положенням про приймальник-розподільник» на 10-й день перебування затриманих у закладі розпочиналася робота з їх повернення батькам чи опікунам, а в кого таких не було, – з відправлення їх у дитячі будинки відповідного типу. Повернення дітей родичам відбувалося через погодження з відділом народної освіти за місцем проживання родичів. У подальшому відділи народної освіти через свої служби здійснювали контроль і нагляд за перебуванням цих дітей у своїх сім'ях.

Мережа і діяльність приймальників-розподільників на звільнених від нацистських окупантів територіях України почала відроджуватися на підставі постанови РНК СРСР «Про влаштування дітей, які залишилися без батьків, і проведення заходів із попередження дитячої безпритульності» від 23 січня 1942 р.⁶, а особливо після наказу НКВС УРСР від 6 липня 1943 р. про створення при обласних управліннях НКВС спе-

¹ Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3-х т. – Том 2. 1926-1945 / П.П. Михайленко, Я.Ю. Кондратьев. – К.: Генеза, 1999. – С. 324.

² Пыхалов И. Как НКВД издевался над детьми / И. Пыхалов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.calend.ru/event/5258/.

³ Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3-х т. – Том 2. 1926-1945 / П.П. Михайленко, Я.Ю. Кондратьев. – К.: Генеза, 1999. – С. 324.

⁴ Там само. – С. 323.

⁵ Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3-х т. – Том 2. 1926-1945 / П.П. Михайленко, Я.Ю. Кондратьев. – К.: Генеза, 1999. – С. 325.

⁶ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр.1735. – Арк. 115.

ціальних відділів із боротьби з дитячою безпритульністю і бездоглядністю⁷. До кінця 1943 р. у звільнених від нацистських окупантів областях УРСР уже діяло 10 приймальників-розподільників, через які пройшло 969 дітей, а 664 підлітки було працевлаштовано⁸.

На подальше розширення мережі приймальників-розподільників вплинула як спільна постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 30 липня 1944 р., так і остаточне звільнення територій західних областей на початку жовтня 1944 р. До кінця 1944 р. на території України уже діяло 62 приймальники-розподільники, в яких одночасно могло утримуватися 7740 дітей⁹. Із них 12 приймальників-розподільників було створено в звільнених західних областях, зокрема: у Волинській області – 2, у Львівській – 1, у Дрогобицькій – 2, у Станіславській – 2, у Ровенській – 2, у Тернопільській – 2, у Чернівецькій – 1 приймальник-розподільник¹⁰.

Усього через приймальники-розподільники упродовж 1944 р. пройшло 43119 неповнолітніх¹¹, з яких 20700 дітей прибуло з інших регіонів СРСР за період із 1 серпня до 15 грудня 1944 р.¹² У 1945 р. через приймальники-розподільники пройшло 46134, а за січень–травень 1946 р. – 10130 неповнолітніх. Таким чином, за період 1944 р. до червня 1946 р. приймальниками-розподільниками було прийнято 99383 дітей (83016 хлопців та 16367 дівчат). За віком: від 3 до 7 років – 6908, від 7 до 11 років – 12151, від 11 до 16 років – 80304 дитини. Із всієї кількості затриманих 37280 проживали на території УРСР, а 62103 дитини приїхали із інших союзних республік¹³. Із всієї кількості затриманих у 76317 дітей не було батьків і близьких родичів, а 23066 дітей втратили зв'язки з батьками й близькими родичами¹⁴.

Як відзначено в доповіді УРСР «Про роботу з дитячою безпритульністю і бездоглядністю» від 3 червня 1946 р., міграція на територію України безпритульних дітей із Росії та інших союзних республік був зумовлений «бажанням дітей побувати в місцях героїчної боротьби Червоної Армії з німецько-фашистськими загарбниками», а їх безперешкодну можливість для «подорожей» пояснювали відсутністю на залізничному транспорті контролю з боку органів міліції, оскільки ще не на всіх залізницях і вокзалах діяли міліцейські патрулі та дитячі кімнати міліції¹⁵.

Із числа затриманих дітей за вказаний вище період приймальниками-розподільниками було влаштовано на роботу в сільське господарство 20745 дітей, 16531 – на промислові підприємства й залізничний транспорт; направлено в дитячі будинки – 24448 дітей, на навчання в школи трудових резервів (ФЗН, ремісничі училища) – 5959, у трудові колонії – 6460, та 5569 – у виховні трудові колонії, а 9952 дітей було повернуто батькам¹⁶.

Робота приймальників-розподільників, середня наповнюваність яких була розрахована на 40–70 дітей, ускладнювалась низкою причин. Перш за все, вони, як правило, функціонували у великих промислових та адміністративних (обласних) центрах і на вузлових залізничних станціях. За умови дотримання термінів утримання в них дітей (в середньому не більше 14 днів) вони могли щоквартально приймати 18630 затриманих дітей¹⁷. Однак, як свідчать статистичні дані, наприклад, у I кварталі 1945 р. через них пройшло лише 7113 дітей, оскільки терміни утримання в них дітей перевищували 14 і більше днів. Причини такої затримки полягали в тому, що дуже часто дитячі будинки, ремісничі училища, промислові підприємства відмовлялися приймати від приймальників-розподільників для проживання, навчання та на роботу безпритульних дітей, оскільки це теж було пов'язано для них із додатковими фінансовими й матеріальними витратами, позаяк відповідні державні органи не так швидко реагували щодо надання додаткового фінансування.

Приміщення приймальників-розподільників та умови проживання в них у більшості не відповідали прописаним у «Положенні про приймальники-розподільники» нормам і умовам. Крім того, часто грубість

⁷ Там само. – Арк. 118.

⁸ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 338. – Арк. 4.

⁹ Там само. – Арк. 4.

¹⁰ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 1735. – Арк. 118.

¹¹ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 338. – Арк. 5.

¹² ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 1392. – Арк. 9.

¹³ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 338. – Арк. 5.

¹⁴ Там само. – Арк. 17.

¹⁵ Там само. – Арк. 6.

¹⁶ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 338. – Арк. 7.

¹⁷ ЦДАГО. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 332. – Арк. 10.

персоналу приймальників-розподільників, а також прагнення певної частини неповнолітніх «до свободи» спонукувала багатьох із них до втеч. Зокрема, якщо впродовж 1944 р. із приймальників-розподільників утекло 1080 дітей, то в 1945 р. – 2643 дітей, переважно у віці від 12 до 16 років¹⁸. Як правило, втечі відбувалися здебільшого в теплі й придатні для самовиживання місяці – з травня по вересень.

Ускладнювало ефективну роботу приймальників-розподільників і те, що вони перебували на балансі органів НКВС і фінансувалися із центрального бюджету. Відповідно, місцеві органи влади не завжди хотіли надавати приймальникам-розподільникам будівельні матеріали для проведення ремонту чи реконструкції приміщень, забезпечувати паливом, продуктами харчування та промисловими товарами із своїх фондів. Тому НКВС УРСР неодноразово звертався до РНК СРСР і УРСР із проханням перевести утримання дитячих приймальників-розподільників із місцевого бюджету¹⁹.

Важливо відзначити і той факт, що власне з другої половини 1945 р. спостерігається тісне налагодження роботи з подолання дитячої безпритульності й бездоглядності як між всіма службами територіального органу міліції, так і з громадськими та комсомольськими організаціями. Зокрема, за даними інформаційної довідки Управління Робітничо-селянської міліції НКВС УРСР від 23 січня 1946 р. «Про роботу органів міліції УРСР у боротьбі з дитячою безпритульністю і бездоглядністю в 1945 році», упродовж року було вилучено понад 88 тисяч осіб²⁰.

Аналіз даних за 1945 р. засвідчив про існування принаймні двох загрозливих тенденцій. Перша полягала в тому, що серед категорії безпритульних дітей до трудових колоній НКВС було направлено 3938 підлітків²¹, які впродовж кількох років займалися протиправними діями – жебракуванням, спекуляцією, хуліганством, дрібними крадіжками тощо і, відповідно, були достатньо чисельним «резервом» для поповнення в подальшому рядів дорослого злочинного світу. Серед загальної кількості затриманих бездоглядних дітей 27366 із них були учнями шкіл²², що свідчило про недостатній контроль за навчанням і відвідуванням дітьми шкіл із боку педагогічних колективів.

Таким чином, ситуація вимагала не лише вжиття ізолюючих заходів проти неповнолітніх правопорушників та адміністративних штрафів проти батьків й опікунів відповідно до постанови РНК СРСР і ЦК ВКП(б) від 31 травня 1935 р., а й проведення масштабної профілактичної роботи як серед неповнолітніх, так і серед батьківської громадськості.

Посилення цих форм роботи спостерігається в 1946–1947 роках. Зокрема, упродовж 1946 р. та за десять місяців 1947 р. спільними зусиллями працівників органів міліції, майже 106 тис. членів бригад сприяння міліції та 276 тис. членів груп охорони порядку в сільській місцевості²³ було вилучено з вулиці 77942 безпритульних (із них 37786 – у 1946 р.) та 67497 бездоглядних дітей (із них 42239 – у 1946 р.). Відповідно, за безконтрольність за дітьми органами міліції було оштрафовано 35338 батьків на суму 5728 тис. крб.²⁴

Загалом за період 1944–1947 рр. було затримано 158227 безпритульних та 142750 бездоглядних дітей²⁵. Як відзначалося в постанові виконком Львівської облради №275 «Про заходи до ліквідації дитячої безпритульності і бездоглядності» від 9 березня 1948 р., керівники окремих підприємств «бездушно, формально віднесли до питання працевлаштування дітей-сиріт і напівсиріт».

Необхідно зазначити, що така значна кількість затриманих у 1946–1947 рр. безпритульних і бездоглядних дітей була зумовлена й тим, що саме в цих роках мав місце голод, зумовлений головним чином природними катаклізмами, який особливо вразив східні й південні області України та значно менше – західні області. Дитячі приймальники-розподільники в Києві, Дніпропетровській, Харківській, Сталінській, Одеській, Львівській та інших областях були переповненими й не могли приймати більше дітей. У зв'язку із цим у пошуках «кращого життя» з приймальників-розподільників утекло 4264 неповнолітніх²⁶.

¹⁸ Там само. – Арк. 5.

¹⁹ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 3655. – Арк. 5.

²⁰ Там само. – Арк. 41.

²¹ Там само. – Арк. 3.

²² Там само. – Арк. 42.

²³ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 4937. – Арк. 369.

²⁴ Там само. – Арк. 364.

²⁵ Там само. – Арк. 364.

²⁶ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 331. – Арк. 7.

Упродовж 1949–1951 рр. кількість виявлених безпритульних як загалом в Україні, так і в західних областях різко зменшується. Загалом найскладнішим для республіки в подоланні дитячої безпритульності й бездоглядності був 1947 р., зумовлений наслідками голоду 1946–1947 рр., а найсприятливішим – 1951 р. Власне в 1951 р., за даними звіту МВС, із затриманих 22412 дітей батькам було повернуто 12877 дітей, тобто 57,3%. А з поміщених у дитячі трудові колонії 3393 засуджених за різні злочини неповнолітніх, безпритульних дітей-сиріт було лише 494 (14,7%), а решта – діти, які проживали з батьками або опікунами. Крім того, із загальної кількості дітей 21819 (97,4%) були шкільного віку і лише 593 дітей дошкільного (до 7 років) віку, що свідчило про недостатній контроль як із боку батьків, так і з боку педагогічних колективів шкіл.

Таким чином, вищенаведені факти дають підстави стверджувати, що в 1951 р. явище дитячої безпритульності на території України та в західних областях продовжувало мати місце, але в значно менших масштабах, ніж у попередні роки, і було зумовлено причинами побутового-соціального та економічного характеру.

Загалом, за даними МВС УРСР упродовж 1943–1951 рр. через приймальники-розподільники пройшло 359518 дітей, з яких: у 1943 р. – 902, у 1944 р. – 43119, у 1945 р. – 46134, у 1946 р. – 49923, у 1947 р. – 92330, у 1948 р. – 43862, у 1949 р. – 34549, у 1950 р. – 26287, у 1951 р. – 22412 дітей.

Із загальної кількості неповнолітніх, які пройшли через приймальники-розподільники, було: 1) повернено батькам – 89436 дітей; 2) направлено в дитячі будинки – 104902; 3) влаштовано у виправно-трудова колонії – 18255; 4) направлено на навчання у школи ФЗН і ремісничі училища – 13388; 5) влаштовано на роботу в промислових підприємствах – 33101; 6) влаштовано на роботу в сільському господарстві – 50932; 7) направлено в інші дитячі заклади (охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо) – 49504 неповнолітніх²⁷.

У зв'язку зі спадом дитячої безпритульності було зменшено і кількість дитячих приймальників-розподільників, яких станом на січень 1952 р. в УРСР залишилося лише 39 та в яких одночасно могло перебувати 2695 дітей²⁸.

Висновки. Таким чином, приймальники-розподільники, як один із багатьох інститутів боротьби з дитячою безпритульністю і бездоглядністю в УРСР, був досить ефективним, а нормативно-правова база, що регулювала його правове поле, була об'ємною. Основні правові функції приймальників-розподільників можна поділити на контролюючі та виховні. Варто наголосити, що окрім налагодження системи утримання безпритульних і бездоглядних дітей, приймальники-розподільники займалися питаннями освіти та працевлаштування неповнолітніх. Однак погане матеріально-технічне та економічне забезпечення цих закладів не сприяло довірі до них із боку безпритульних, що провокувало втечі, ріст злочинності серед неповнолітніх.

Анотація

У статті аналізуються особливості становлення радянського законодавства у сфері боротьби з дитячою безпритульністю на бездоглядність. Окрема увага звертається на нормативно-правове забезпечення функціонування приймальників-розподільників як установи, що займалася контролем, доглядом, вихованням та розподілом безпритульних дітей. На підставі статистичних архівних відомостей аргументується теза про те, що приймальники-розподільники виконували значний обсяг роботи, однак погане економічне і матеріальне забезпечення не сприяли довірі неповнолітніх до цього державного інституту.

²⁷ ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр.1735. – Арк. 124.

²⁸ Там само. – Арк. 124.

Summary

The article analyzes the peculiarities of the formation of Soviet legislation in the field of struggle against child homelessness in the field of negligence. Particular attention is drawn to the normative and legal framework for the operation of the receiving and distributing facilities, as an institution involved in the control, care, education and distribution of homeless children. On the basis of statistical archival information, the thesis is based on the fact that receiving-distributors performed a considerable amount of work, but poor economic and material support did not promote the trust of minors in this state institution.

Використана література:

1. Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах. У 3-х т. – Том 2. 1926–1945 / П.П. Михайленко, Я.Ю. Кондратьєв. – К. : Генеза, 1999. – 412 с.
2. Пыхалов И. Как НКВД издевался над детьми / И. Пыхалов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.calend.ru/event/5258/.
3. ЦДАГО. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 332. – 42 арк.
4. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 1392. – 32 арк.
5. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 3655. – 49 арк.
6. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 24. – Спр. 1735. – 336 арк.
7. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 331. – 29 арк.
8. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 73. – Спр. 338. – 34 арк.
9. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 4937. – 397 арк.

Олег Андрухів,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри теорії та історії держави і права

Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького