

Андрухів О. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького

**ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУСУ ТА ДІЯЛЬНОСТІ
ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ В ЗАХІДНИХ ОБЛАСТЯХ УРСР
У ПОВОЄННІ РОКИ**

**HISTORICAL AND LAW STUDY OF THE STATUS AND ACTIVITIES
OF THE INSTITUTE OF PUBLIC INSPECTORS IN THE WESTERN REGIONS
OF THE UKRAINIAN SSR IN THE POST-WAR YEARS**

У статті здійснюється аналіз нормативно-правового регулювання статусу та повноважень інституту громадських інспекторів у сфері здійснення процесів опіки, патронування та усиновлення безпритульних та бездоглядних дітей. На прикладі статистичних архівних відомостей розкриваються особливості діяльності громадських інспекторів у західних областях УРСР, визначаються межі їх правової взаємодії та підпорядкування з центральними та місцевими органами влади. Досліджується особливість реалізації принципів індивідуального та колективного патронування над безпритульними дітьми.

Ключові слова: інститут громадських інспекторів, дитяча безпритульність, дитяча бездоглядність, індивідуальна форма патронування, колективна форма патронування.

В статье проводится анализ нормативно-правового регулирования статуса и полномочий института общественных инспекторов в сфере осуществления процессов опеки, патронирования и усыновления беспризорных детей. На примере статистических архивных сведений раскрываются особенности деятельности общественных инспекторов в западных областях УССР, определяются границы их правового взаимодействия и подчинения с центральными и местными органами власти. Исследуется особенность реализации принципов индивидуального и коллективного патронирования над беспризорными детьми.

Ключевые слова: институт общественных инспекторов, детская беспризорность, детская безнадзорность, индивидуальная форма патронирования, коллективная форма патронирования.

The article analyzes the regulatory legal regulation of the status and powers of the institution of public inspectors in the field of guardianship, patronage and adoption of street children. Using the example of statistical archival information, the features of the activity of public inspectors in the western regions of the Ukrainian SSR are revealed, the boundaries of their legal interaction and subordination with central and local authorities are determined. The peculiarity of the implementation of the principles of individual and collective patronage over street children is explored.

Key words: institute of public inspectors, children's homelessness, child neglect, individual form of patronage, collective form of patronage.

Постановка проблеми. Проблема безпритульності серед неповнолітніх була важливою складовою цілого комплексу соціальних питань УРСР. Особливо ситуація загострилася в умовах Другої світової війни, коли з огляду на цілий ряд суб'єктивних та об'єктивних причин багато дітей втратили батьківську опіку, залишилися сиротами та ін. Позитивом радянської правової системи було те, що проблемі дитячої безпритульності приділялося достатньо багато уваги. Більше того, у 1920-1930-х роках було вжито ряд заходів, які передбачали не тільки формування нормативно-правової бази, що регулювала дитячу безпритульність, а й було вжито ряд практичних заходів, спрямованих на вирішення цієї проблеми. Продовжена у 1944 році робота по організації системи закладів опіки та виховання безпритульних дітей, а також визначення чіткої ієрархічної структури і підпорядкованості органів місцевої та центральної влади у питанні запобігання і боротьби з дитячою безпритульністю, дала свої наслідки на середину 1950-х років.

З-поміж цілої системи спеціалізованих виховних закладів (приймальників-розподільників, дитячих кімнат міліції, колоній для неповнолітніх), багато уваги приділялося правовим засадам організації та роботи державних органів і громадських інституцій. З-поміж останніх вартою уваги є діяльність інституту громадських інспекторів. З огляду на те, що практика діяльності таких громадських органів була поширена в Україні в роки незалежності, актуальним видається дослідження правових зasad їх створення та функціонування в УРСР.

Аналіз останніх досліджень. Історіографію з досліджуваної проблеми умовно поділено на два періоди – радянський (1920–1980-ті рр.) та сучасний вітчизняний. Основний масив літератури радянського періоду, авторами яких були, головним чином, відомі педагоги, юристи, громадсько-політичні діячі, присвячений аналізу причин дитячої безпритульності й бездоглядності, формуванню правового поля їх становища в суспільстві, пошуку шляхів педагогічного та правового впливу на подолання цих явищ.

Першопрохідцями в дослідженні різних аспектів проблеми дитячої безпритульності й бездоглядності були такі вчені, як Л.М. Василевський, П.І. Любінський, В.І. Куфаєв, М.Н. Гернет, В.І. Рубінштейн, М.О. Скрипник, М.О. Чельцов-Бебутов, Е.Я. Немировський, Г.І. Волков, А.Б. Залкінд та інші.

В останні десятиліття історико-правові аспекти післявоєнного дитинства в СРСР перебувають у центрі уваги значного кола зарубіжних та українських вчених. Зокрема, проблемі безпритульності та бездоглядності серед дітей у період після Другої світової війни присвячені праці М.С. Астоянца, М.Р. Зезіної, Є.Г. Єрмакової, В.С. Бакіна, в яких дано грунтovний аналіз соціальної політики Радянської держави у сфері охорони безпритульних та бездоглядних дітей у післявоєнні роки. Окрім того, у працях міститься інформація щодо політичного дискурсу про сирітство у зазначеній період, який автори визначають, як тип соціального єднання.

Аспект державної політики відносно неповнолітніх, їх виховання та дозвілля досліджено у працях М.Я. Геллера, В.Г. Безрогова, а також Н. Гансона, А.В. Пижикова. Окрім цього, у цих роботах проаналізовані практики повсякденного життя дітей у післявоєнний період.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є визначення особливостей правового регулювання громадських інституцій радянської доби, які вели роботу по запобіганню та ліквідації дитячої безпритульності і бездоглядності. На основі архівних матеріалів буде визначено ефективність роботи інституту громадських інспекторів у західних областях УРСР у повоєнне десятиліття.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зазначити, що наприкінці 40-х – на початку 50-х рр. ХХ ст. спостерігається тенденція до зміни соціальної категорії безпритульних і бездоглядних дітей. Якщо в перші повоєнні роки серед безпритульних і бездоглядних переважали сироти і напівсироти, батьки яких загинули під час війни, то на початку 1950-х рр. на перший план виходять соціальні джерела сирітства, а саме: неспроможність або нездатність батьків утримувати і виховувати дітей через зайнятість задоволення власних споживацьких чи кар'єристських потреб, через хвороби, інвалідність або аморальний спосіб життя.

Основними причинами дитячої безпритульності й бездоглядності в повоєнні роки в західних областях УРСР були наслідки Другої світової війни, що привели до втрати зв'язків дітей зі своїми батьками, які загинули, були вивезені на роботи до Німеччини та репресовані радянським режимом, а також труднощі економічного характеру, розбалансування мережі шкільних та дитячих закладів соціального захисту. Все це вимагало від уряду вжиття термінових заходів для взяття під контроль дитячої безпритульності й бездоглядності, щоб не допустити подальшого росту, оскільки це могло привести в подальшому до неперебачуваних негативних соціальних явищ.

Особливість процесу з подолання дитячої безпритульності й бездоглядності в 1940–1950-х рр.

полягала в тому, що він відбувався на достатній нормативно-правовій базі, організаційних та педагогічних методах, апробованих у 20–30-х рр. ХХ ст.

Серед низки заходів постановою РНК УРСР та ЦК КП(б)У від 30 липня 1944 р. для боротьби з дитячою безпритульністю і бездоглядністю передбачалося і створення при місцевих органах опіки інституту громадських інспекторів [3]. Відповідно до цієї постанови, обласні та районні ради готували власні розпорядження та постанови щодо запобігання дитячої безпритульності шляхом створення громадських інспекторів.

Так, виконкомом Станіславської обласної Ради депутатів трудящих ухвалив 11 грудня 1944 р. постанову № 371 «Про патронування дітей-сиріт по Станіславській області», якою зобов'язував виконавчі комітети міських і районних Рад до 15 січня 1945 р. укласти угоди з громадянами, в яких уже перебували на патронуванні й опіці діти-сироти, а також з тими, які бажали їх взяти на виховання. Для контролю за перебуванням дітей-сиріт на патронуванні й опіці наказувалося створити міські й районні інститути громадських інспекторів, долучивши до них «кращих активістів з учителів, комсомольців та членів профспілок». Координаційні функції інституту громадських інспекторів покладалися на штатних інспекторів міських та районних відділів народної освіти. До обов'язків інституту громадських інспекторів входило щоквартальне обстеження побутово-санітарних умов проживання дітей-сиріт у патронованих сім'ях, а також дотримання тими, хто їх взяв на виховання, умов укладених угод [4, с. 202-203].

Необхідно зазначити, що юридичний статус інституту громадських інспекторів було офіційно визначено аж 5 березня 1946 р., коли Міністерство освіти УРСР нарешті запровадило «Положення про громадських інспекторів», хоча спільна постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 30 липня 1944 р. вимагала це зробити в місячний термін. Головне завдання громадських інспекторів полягало у виявленні, за допомогою вчителів та інших осіб із місцевого активу, офіційно призначених громадськими інспекторами районними (міськими) відділами народної освіти, безпритульних дітей-сиріт і напівсиріт у населених пунктах за місцем проживання, та здійснення ними систематичного контролю за умовами життя переданих на опіку, опікування, патронування й усиновлення дітей-сиріт. Вся ведена ними звітність та акти обстежень передавалися інспекторам райвно і міськвно, а звідти – членам постійних комісій у справах боротьби з дитячою безпритульністю та бездоглядністю при районних і міських виконавчих комітетах для оперативного вжиття заходів.

Відповідальність за своєчасне влаштування дітей-сиріт на патронат в сім'ю чи трудовий колектив, покладався на голів виконкомів сільських, селищних та міських Рад депутатів трудящих, а в містах з районним поділом – на голів виконкомів районних міських Рад. Їхні представники разом з відділами народної освіти попередньо перевіряли умови сім'ї, яка виявила бажання взяти дитину на патро-

нат. Після перевірки укладалася угода у трьох прімірниках, які отримували особа, що брала дитину на патронування, відповідний районний чи міський відділ освіти та орган соціальної опіки.

Як свідчить аналіз архівних документів, більшість дітей-сиріт на патронування брали сім'ї, які проживали в сільській місцевості, де значно краєю, ніж у містах, була ситуація з продуктами харчування, оскільки в країні до кінця 1947 р. діяла карткова система на продовольчі та промислові товари. Однак як для сільських, так і міських патронованих сімей проблема полягала в тому, що держава, надаючи їх щомісячну допомогу 50 крб. на одну патроновану дитину, не давала на цих дітей продуктових і промислових карток для придбання продуктів харчування та промислових товарів. Водночас, 50 крб., як правило, не вистачало на придбання для дитини на «чорному ринку» товарів першої необхідності як промислового (взуття, одягу, натільної білизни), так продовольчого (сіль, мило, гас, хліб, борошно, крупи тощо) виробництва. Із цих товарів допомога надавалася централізовано через бази постачання обласних відділів народної освіти та із спеціальних фондів, зібраних на пожертви громадськими організаціями. Однак часто ці промислові товари, особливо взуття та одяг, були або поношеними, або не відповідали віку дитини, а із продовольчих товарів теж не всі види продуктів першої необхідності отримували патронатні вихователі регулярно і в достатній кількості.

До особливостей можна віднести й те, що в областях Східної України переважала здебільшого колективна форма патронування, коли підлітки 14–16 років передавалися приймальниками-розподільниками та дитячими будинками Наркомату освіти на утримання колгоспів і радгоспів, а також трудових колективів промислових підприємств. Наприклад, 30 липня 1944 р. у вигляді експерименту Наркомат освіти УРСР розробив й затвердив «Положення про колгоспні дитячі будинки» на основі якого було створено три колгоспних дитячих будинки у Сталінській (нині – Донецька), Кам'янсько-Подільській (нині – Хмельницька) та Київській областях [7, с. 11]. Однак цей експеримент не прижився, оскільки колгоспи, які самі ледве животіли, могли утримувати на патронаті й працевлаштувати не більше десяти підлітків-сиріт у віці 14–16 років. А при більшій кількості – це вже був дитячий будинок загального типу, утримання якого потребувало жилих приміщень, вихователів-наставників, на що були потрібні додаткові витрати з колгоспного бюджету.

Не дуже сприймали ініціативу колективного патронування трудовими колективами й керівники промислових підприємств, позаяк для патронованих підлітків потрібно було знайти житло, прикріпити за кожним на робочому місці наставника, вирішити питання із харчуванням, одягом, розміром заробітної плати тощо, тоді як більшість із них не мали відповідних фахових навиків. Тому керівники промислових підприємств, як правило, намагалися під різними причинами відмовити у переданні на

патронування трудовим колективам неповнолітніх, або ж створювали такі для них виробничо- побутові «умови», що вони самі утікали з підприємства. Тому впродовж 1945 р. у східних областях було передано під колективне патронування лише 2995 підлітків-сиріт [8, с. 3].

Не прижилася і така форма патронування, як «дитячий будинок сімейного типу», ініціатором якого виступила в 1945 р. сім'я Деревських із м. Ромни Сумської області, які взяли на виховання 30 дітей віком від 7 місяців до 14 років. Міськвиконком надав сім'ї просторий будинок із присадибною ділянкою, садом, виділив 2 корови, свиней, овець, птицю, відповідну кількість промислових товарів і продуктів харчування, виходячи із норми на одну дитину. Від громадських організацій та обласного відділу освіти сім'я отримала у фінансову допомогу вигляді пожертв на суму 45 тис. крб. На перших порах «діти були охайними, нагодовані, старші допомагали прийомним батькам по господарству та доглядали малечу» [10, с. 25]. Однак, така ініціатива, скоріше всього, мала пропагандистсько-ідеологічний зміст, оскільки згодом настутили реальні будні, а тим більше внесли свої корективи «голодні» 1946–1947 рр.

Водночас у західних областях, де не було у перші повоєнні роки значної кількості колгоспів і радгоспів, а також великих промислових підприємств, переважала індивідуальна (сімейна) форма патронування. Так, у Станіславській області упродовж IV кварталу 1944 р. та I кварталу 1945 р. у 25 районах (із 36-ти наявних) було виявлено і взято на облік 3054 сиріт, з яких передано на патронування 163 дитини, усиновлено – 54, передано на опікунство близькими родичами – 2429 і 408 дітей направлено в дитячі будинки [2, с. 236].

У Львівській області за цей же період було виявлено і взято на облік 3446 дітей-сиріт, з яких передано під опіку родичам 1996 дітей, під патронат – 343 і влаштовано в дитячі будинки – 1107 дітей [6, с. 1, 3]. До кінця 1945 р. у Львівській області було передано на патронування в родини 1004 дітей, з яких 130 дітей згодом було усиновлено [9, с. 47 зв.].

Значно зростає кількість дітей, переданих на патронування та опіку в 1946 р. та наступних роках, що було зумовлено закінченням Другої світової війни й переходом країни до мирного життя, а також покращенням фінансового та матеріального забезпечення патронованих дітей. Станом на 1 травня 1946 р. в УРСР на патронат і опіку було передано 117 010 дітей-сиріт, із них 77 185 дітей на патронат і 32 205 – на опіку, а 7 620 дітей – усиновлено. Тимчасово залишалися не влаштованими 1825 дітей-сиріт, із яких 1639 планувалося розмістити в дитячих будинках Міністерства освіти, а 186 – у дитячих будинках Міністерства охорони здоров'я. А загалом в УРСР на 1 квітня 1946 р. в УРСР було взято на облік і влаштовано 248 545 дітей-сиріт [10, с. 2].

Зокрема, у Станіславській області впродовж 1946 р. і за перше півріччя 1947 р. в області було загалом виявлено 5977 дітей-сиріт, із яких 2682 пере-

дано на патронат, а 3295 – на опікунство. Із цієї кількості у 1726 дітей батьки загинули на фронтах війни та від рук збройних формувань ОУН–УПА; 5438 дітей-сиріт були шкільного віку, з яких 4934 дитини відвідували школу [1, с. 4].

Виявленням та обліком дітей-сиріт займалися громадські інспектори із числа вчителів, пенсіонерів та інших активістів, а також працівники місцевих Рад депутатів трудящих та представники районних відділів освіти, охорони здоров'я і соціального захисту. Безпосередньо за облік дітей-сиріт відповідали районні відділи народної освіти, в яких зберігалися списки цих дітей, а також списки дітей-сиріт, переданих на патронування й опіку. Такі ж списки були і в сільських Радах, а списки дітей-сиріт шкільного віку переданих на патронат й опіку – в директорів шкіл.

Наприклад, у Станіславській області на кінець 1947 р. налічувалося 780 громадських інспекторів, кращими з яких були: у Богородчанському районі вчителька Глубочанської семирічної школи Слюсарчук, завідувачка Поківської початкової школи Онищук; у м. Станіславі – вчителі Синявська, Полотнюк, Острівська, Березовська, а також пенсіонерка Бабенко, лікар Маковійчук, інспектор міськвоно Фоміна та інші [1, с. 47].

Аналогічно активно відносилися до своїх обов'язків і громадські інспектори в інших західних областях УРСР.

Поряд з роботою із виявлення і влаштування дітей-сиріт під контролем облікою західних областей з квітня 1946 р. велася робота із розшуку батьків та родичів дітей-сиріт. Ініціатором такої пошукової роботи виступило Міністерство освіти УРСР, яке на той час очолював відомий поет П. Тичина. Зокрема, за його підписом 19 квітня 1946 р. у відділи народної освіти було направлено розпорядження № 2157, в якому йшлося про розшук батьків дітей-сиріт. На виконання розпорядження при секторі дитячих будинків обласних відділів народної освіти один з інспекторів займався безпосередньо розшуком дітей за матеріалами, які надходили з інших областей та союзних республік по лінії МВС і міністерств освіти [1, с. 47-48].

Робота із розшуку батьків дітей-сиріт та дітей, яких розшукували батьки з інших областей і республік СРСР, мала велике не лише морально-психологічне значення для дітей і батьків, оскільки це дозволяло знову з'єднатися сім'ям, а й було свідчен-

ням того, що, незважаючи на важкі наслідки війни, у багатьох людей все ж таки залишилося співчуття до проблем інших людей та почуття обов'язку приходити на допомогу іншим.

Наприклад, тільки Станіславським облікою протягом 1947 р. було розшукано і передано батькам та близьким родичам 906 дітей, а із 68 запитів, що надійшли з інших республік, було знайдено і передано батькам 18 дітей [1, с. 47-48].

Упродовж 1944–1949 рр. у Станіславській області було передано на патронат 3860 дітей-сиріт, 3218 – на опікунство, а 302 дітей – усиновлено. Силами громадських інспекторів – учителів шкіл, було перевірено матеріально-побутові умови 1457 дітей-сиріт, які перебували на патронаті й опіці. За результатами перевірки було забрано від опікунів і з патронату 69 дітей, яких поміщено в дитячі будинки. Крім того, 786 дітям була надана матеріальна допомога на суму 35 тис. крб. [5, с. 20-22].

Висновки. Таким чином, нормативно-правове регулювання діяльності інституту громадських інспекторів здійснювалося на підставі постанов РНК УРСР та ЦК КП(б)У, а також розпоряджень обласних і районних органів влади. Видане 5 березня 1946 р. «Положення про громадських інспекторів» чітко визначило повноваження і правове поле діяльності громадських інспекторів. До обов'язків останніх входило проведення роботи по виявленню та обліку дітей, що потребують батьківської опіки та ведення контролю за індивідуальним і колективним патронуванням. Архівні відомості дають підстави стверджувати, що у західних областях УРСР домінували індивідуальні форми патронування над безпритульними дітьми, а основний відсоток сімей, що брали на виховання дітей, були із сільської місцевості.

На нашу думку, створення інституту громадських інспекторів мало позитивне значення в рамках масштабної роботи з подолання дитячої безпритульності і бездоглядності в УРСР загалом, та західних областях, зокрема. Громадські інспектори виступали своєрідними посередниками між органами державної влади та людьми, що виявили бажання забезпечити патронування дітей. З іншого боку, інститут громадських інспекторів, хоча і мав наглядові й контролюючі функції, сприяв росту довіри до органів влади та зменшення рівня дитячої злочинності. Зрештою, практика громадських інспекторів отримала застосування і в українському законодавстві років незалежності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державний архів Івано-Франківської області (ДАІФО). – Ф. П-1. – Оп. 1. – Спр. 651. – 123 с.
2. ДАІФО. – Ф. Р-295. – Оп. 5. – Спр. 253. – С. 236.
3. ДАІФО. – Ф. Р-295. – Оп. 5. – Спр. 3. – С. 57-65.
4. ДАІФО. – Ф. Р-295. – Оп. 6. – Спр. 2. – 226 с.
5. ДАІФО. – Ф. Р-788. – Оп. 1. – Спр. 23. – 74 с.
6. Державний архів Львівської області (ДАЛО). – Ф. Р-163. – Оп. 8. – Спр. 17. – 13 с.
7. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГОУ). – Ф. 1. – Оп. 23. – спр. 1392. – 32 с.
8. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 3655 – С. 3.
9. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 3656. – С. 47 зв.
10. ЦДАГОУ. – Ф. 1. – Оп. 73. – спр. 332. – 42 с.