

УДК 340

Актуальные проблемы правового регулирования маргинального поведения**Степаненко Р.Ф.**

Кандидат юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой теории и истории государства и права
Университета управления «ТИСБИ»

**Пуяткин А.В.**

Соискатель кафедры теории и истории государства и права
Университета управления «ТИСБИ»

В статье рассматриваются результаты анализа современного российского законодательства на примере опыта Москвы в сфере превенции таких видов маргинального поведения как бродяжничество и попрошайничество.

Ключевые слова: маргинальное поведение, бродяжничество, попрошайничество, превенция.

Процесс реформирования структуры российского общества, вызванный глобальными преобразованиями в политической, экономической и социальной сферах на рубеже XX–XXI вв., обусловил значительный рост маргинализации населения. В свою очередь, трансформация социокультурного пространства потребовала концептуальных изменений российского законодательства в сфере регулирования маргинального поведения. Смена исторических парадигм в стратегии общественных отношений, устанавливающих в советский период такие управомочивающие нормы конституционного права как обязанность всех граждан трудиться, при построении рыночной экономики и отмене этой нормы повлекла радикальные изменения содержания и характера современной социально-правовой действительности в этой сфере.

Новая социальная реальность актуализировала острейшую проблему влияния процессов маргинализации на правопорядок, детерминирующих рост числа граждан, находящихся в состоянии неустойчивости, отчужденности и пограничности, связанные с изменениями или потерей самоидентификации в новых условиях, и, соответственно, числа правонарушений, совершенных ими.

Правовая наука, исследующая такие специфические формы и способы жизнедеятельности, которые, как правило, обусловлены индифферентным, а в крайних формах – отрицательным отношением к правовым нормам, относит их к такому виду поведения, как маргинальное. В соответствии с одной из классификаций в теории права, модель маргинального поведения выражается в различных видах его проявлений: пассивном, конформистском и нигилистическом отношениях к правовым предписаниям. В свою очередь, типологизация самого маргинального поведения в большинстве теоретико-правовых и криминологических исследований к одному из самых распространенных его типов традиционно относит такие асоциальные и не соответствующие отдельным нормам права деяния как занятие бродяжничеством и попрошайничеством.

Как известно, произошедшая в 1991 г. декриминализация составов уголовно-наказуемых деяний, предусмотренных ст. 209 УК РСФСР 1960 г. (ведение паразитического или иного антиобщественного образа жизни, бродяжничество и попрошайничество) [1], закрепление в ст. 37 Конституции Российской Федерации запрета принудительного труда, а также принятие Федерального закона № 54-ФЗ от

30 марта 1998 г. «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» [2] кардинальным образом изменили стратегию государства в отношении этих категорий лиц и потребовали внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации и субъектов РФ. Приоритетным направлением деятельности государства в этой сфере стало оказание социальной помощи маргинальным индивидам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации.

Между тем, как показывает практика, число проявлений данного вида маргинального поведения, выражающегося в совершении правонарушений, в т.ч. преступлений, свидетельствует о негативных тенденциях. Проводимые нами эмпирические исследования в этой области подтверждают это положение. Так, начиная с 2000 по 2010 гг., число маргинальных лиц, совершивших правонарушения, в т.ч. преступления, из общего количества лиц, совершивших таковые, возросло по Республике Татарстан с 56 % в 2000 г. до 62,4 % в 2010 г. [3].

Вероятнее всего, не имеется оснований полагать и об улучшении такого положения по ряду причин, одной из которых является неурегулированность миграционных потоков из стран ближнего и дальнего зарубежья на территорию Российской Федерации. Другой причиной маргинализации является существенная дифференциация в доходах российских граждан, необеспеченность жильем, высокий уровень безработицы в отдельных регионах. Так, согласно данным Министерства внутренних дел Российской Федерации, в 2010 г. лицами, не имеющими постоянного источника дохода (от общего числа лиц, совершивших преступления), совершено: в Республике Ингушетия – 92,2 %, в Карачаево-Черкесской Республике – 79,8 %, в Дагестане – 79,5 % и т.д. [3].

В этой связи важнейшими проблемами в исследованиях общеправовой теории маргинальности становятся вопросы, связанные с недостаточным обеспечением превентивной деятельности, осуществляемой правоохранительными органами в этой сфере, законодательной базой и правовыми механизмами, способными регулировать процессы маргинализации. К числу других проблем необходимо отнести и сложности в сфере установления и соблюдения пределов правовой регламентации маргинального поведения.

Представляется, что правотворческая и правоприменительная деятельность в интересующем нас формате должна иметь дуалистическое обоснование своих стратегий. С одной стороны, надлежащим образом необходимо осуществлять общесоциальную функцию государства посредством оказания качественной и своевременной помощи, а также защиты социально-неблагополучных групп населения. С другой рассматриваемая область законодательства должна конкретным образом регламентировать

эталонные и образцы должного, социально-одобряемого поведения, способствующие установлению общественного порядка. Содержание этих правил в правовых предписаниях не должно ограничиваться управомочивающими и обязывающими нормами, на наш взгляд, в них должны содержаться и запреты, скорее всего, репрессивного характера.

Амбивалентность общесоциальной и репрессивной правовой направленности при воздействии на маргинальное поведение имеет исторически обусловленные предпосылки. Исследование право-генеза в сфере зарубежной и отечественной маргиналистики со всей очевидностью объясняют целесообразность такой вариативности. Конвергенция этих двух направлений в превенции асоциальных форм поведения и хрестоматийная их апробация в истории зарубежного и отечественного юридического опыта показывают успешность такой практики, в той или степени. В этом смысле анализ современного российского законодательства в сфере правового регулирования маргинального поведения обнаруживает и обозначает ряд проблемных моментов, отмеченных нами.

Маргинальный образ жизни, характеризующийся отсутствием у индивидов постоянного источника доходов, отчуждением от общественно – полезной деятельности, асоциальным поведением, связанным с безразличием, неприятием или отрицанием правовых норм, характерен в значительной степени для лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством. Негативное поведение указанной категории лиц, несущее в себе многочисленные опасности различного социального и криминогенного характера, вызывает обоснованное недовольство большинства населения.

Общеизвестно, что попытки решения указанной проблемы в масштабах государства предпринимались с начала становления российской государственности. В частности, в прошлом столетии был принят ряд таких правовых актов как Указ Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1815 «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества» [4], которым были предприняты меры по предупреждению бродяжничества и попрошайничества в целях оказания социальной, медицинской и иной помощи лицам без определенного места пребывания или жительства, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и укрепления общественного порядка. Впрочем, данный правовой акт признан утратившим силу Указом Президента РФ от 6 февраля 2004 г. № 151 [5]. Распоряжением Президента РФ от 15 ноября 1993 г. № 734-рп был утвержден «План мероприятий по усилению охраны общественного порядка, защиты прав и личной безопасности граждан, их имущества от противоправных посягательств» [6], одним из пунктов которого было предусмотрено введение а первом полу-

годии 1994 г. административной ответственности за занятие бродяжничеством и попрошайничеством с предоставлением органам внутренних дел права задержания таких лиц для установления их личности и проверки образа жизни, в том числе на причастность к совершению преступлений.

Необходимо отметить, что в большой степени такие негативные явления как бродяжничество и попрошайничество характерны для крупных городов как, например, Москва. Соответственно, законодательные и исполнительные органы мегаполисов должны предпринимать наиболее целенаправленные действия и меры с целью решения указанной проблемы.

Так, в 1992 г. в Москве был открыт первый дом ночного пребывания, была создана Городская межведомственная комиссия по профилактике бродяжничества и попрошайничества, принимались Городские комплексные программы мер в этой области. Основными задачами этих мероприятий были повышение эффективности предупреждения бродяжничества и попрошайничества, укрепление взаимодействия между службами и ведомствами города Москвы в целях обеспечения личной безопасности москвичей от противоправного поведения этих лиц, а также недопущения массовых инфекционных и паразитарных заболеваний жителями мегаполиса. Данной программой предусмотрено проведение организационных мероприятий, профилактики правонарушений, таких, например, как выявление и удаление лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством (в том числе инвалидов), с проезжей части улиц, площадей, жилого сектора, станций метрополитена, вокзалов, аэропортов, пригородных электропоездов и мест отстоя транспорта, других общественных мест. Для оказания нуждающимся совместно с органами здравоохранения и социальной защиты населения, медицинской, социальной и иной помощи проводились мероприятия по проектированию, реконструкции и строительству санитарных пропускников и приемников-распределителей в административных округах столицы.

Кроме того, предусматривалось обеспечение лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством сезонной одеждой обувью (за счет имущества, принятого от населения), назначение и выплаты пенсий отдельным категориям указанных лиц (зарегистрированных в Москве и Московской области), осуществление их регистрации, определение в дома-интернаты для престарелых и инвалидов. В этих учреждениях предписывалось оказание первичной медицинской, амбулаторно-поликлинической и стационарной помощи лицам без определенного места жительства, в том числе проведение медицинских обследований на наличие туберкулеза, венерических заболеваний, ВИЧ-инфекции, дифтерии, кишечной инфекции. Осуществлялись меры по

профессиональной подготовке и трудовой занятости указанной категории лиц, а также санитарно-эпидемиологические мероприятия и их информационно-методическое обеспечение.

Серьезное внимание в формате этой проблемы московским Правительством уделяется мероприятиям по защите прав несовершеннолетних. 29.11.2005 г. было принято Постановление Правительства Москвы № 937-ПП «О неотложных мерах по пресечению незаконного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, занимающихся на территории города Москвы бродяжничеством и попрошайничеством с детьми в возрасте до 18 лет» [7], в связи с тем, что лишь небольшое количество бродяг и попрошаек являются бывшими жителями Москвы, а остальные прибыли из других регионов. Не будет преувеличением высказывание о том, что значительная часть «немосквичей» пребывают в столицу с целью заработка путем попрошайничества, нередко используя для этих целей несовершеннолетних.

В то же время прибывшие из других регионов, нарушающие установленный режим регистрации и подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации, но имеющие при себе несовершеннолетних детей, используют их (включая малолетних и грудных) для занятия попрошайничеством и содержат их в условиях угрожающих жизни и здоровью ребенка.

В целях борьбы с указанными негативными проявлениями, на основании указанного Постановления № 937-ПП от 29.11.2005 г. предусмотрено совместное доставление иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих при себе детей в возрасте до 18 лет, незаконно пребывающих на территории Российской Федерации и занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, в суд вместе с несовершеннолетним для рассмотрения материала об административном правонарушении; передача ребенка в одну из детских больниц, обслуживающих беспризорных детей в случае отсутствия у правонарушителя паспорта и (или) документов, подтверждающих материнство (отцовство) в отношении ребенка; проведение органами внутренних дел проверки на предмет выявления в действиях задержанного признаков административного правонарушения или преступления, нарушающих права ребенка; принятие мер по поиску родителей или иных законных представителей ребенка; доставление указанных лиц в специализированное учреждение вместе с несовершеннолетними детьми; приобретение авиабилетов на иностранных граждан и лиц без гражданства старше 18 лет, подлежащих административному выдворению, за счет средств, выделяемых из федерального бюджета ГУВД Москвы на указанные цели, а также их доставление и сопровождение в аэропорт с их детьми одним рейсом.

Исходя из приоритетных задач охраны жизни и здоровья детей органам здравоохранения города Москвы в силу норм Постановления № 937-ПП от 29.11.2005 г., предписано обеспечивать выезд специализированных бригад детских больниц в подразделения органов внутренних дел для доставки в лечебные учреждения детей в возрасте до 18 лет, находившихся при иностранных гражданах и лицах без гражданства, задержанных за незаконное пребывание на территории Российской Федерации в случае не подтверждения их материнства (отцовства); в лечебных учреждениях проводить санобработку выявленных несовершеннолетних детей, их медицинское обследование на наличие инфекционных заболеваний; направлять извещение в органы социальной защиты населения о необходимости доставки детей в учреждения социальной защиты населения города Москвы; обеспечивать детей 1-2 года жизни молочными смесями и молочной продукцией в соответствии с действующими нормативами.

Помимо этого, органам социальной защиты населения города Москвы данным Постановлением предписано осуществлять доставку из лечебных учреждений и размещение несовершеннолетних детей в социальные приюты для детей и подростков, по отношению к которым материнство (отцовство) задержанных иностранных граждан или лиц без гражданства не установлено; организовывать их питание, обеспечение одеждой и обувью по сезону, содействовать установлению их личности и связей с родителями; направлять обращения в консульские учреждения зарубежных стран с предложением забрать детей в места постоянного проживания и оказывать содействие в отправке детей на родину; приобретать авиабилеты на детей в возрасте от 5 до 18 лет, родители которых подлежат административному выдворению.

Обращают на себя внимание в числе предпринимаемых мер и такие как: вызов бригад срочной неотложной медицинской помощи при выявлении лиц, занимающихся бродяжничеством, нуждающихся в медицинской помощи и стационарном медицинском обследовании; контроль за их приездом; проведение работы по выявлению лиц, занимающихся использованием инвалидов для попрошайничества, и пресечению их деятельности; осуществление выявления и регистрации бездомных граждан и лиц, занимающихся бродяжничеством, в единой компьютерной системе учета бездомных граждан с выдачей карты социальной регистрации; разработка в учреждениях социальной защиты индивидуальных программ ресоциализации бездомных граждан, в соответствии с которыми предоставляют социальные услуги; проведение своевременной регистрации и снятие с регистрационного учета бездомных граждан, находящихся в домах ночного пребывания, социальных гостиницах, центрах социальной адап-

тации; обеспечение нуждающихся бездомных граждан бесплатным питанием, в том числе на территории дезстанций ГУП «Московский городской центр дезинфекции»; оказание нуждающимся натуральной помощи (одеждой, обувью); проведение работы по восстановлению социальных связей бездомных граждан и их дальнейшему жизнеустройству; оказание нуждающимся помощи в приобретении железнодорожных билетов для отправки к прежнему (постоянному) месту жительства, обеспечение продуктами на время пути следования; оказание содействия в назначении пенсии, трудоустройстве, оформлении документов для устройства в дома-интернаты.

Вышеуказанные и ряд иных правовых актов способствовали тому, что в настоящее время в системе социальной защиты населения Москвы функционирует восемь центров социальной адаптации для бездомных граждан на 1477 мест, в которые по личному желанию принимаются граждане, оказавшиеся в городе Москве в критической жизненной ситуации, в том числе и иногородние, без затребования документов, удостоверяющих личность. В 2011 г. в центрах социальной адаптации социальную помощь получило около 6 тыс. человек. На каждого гражданина, обращающегося за социальной помощью, в учреждениях разрабатывается индивидуальная программа ресоциализации. Организован единый компьютерный учет бездомных граждан. Трудопособным гражданам оказывается содействие в трудоустройстве и аренде жилья. Иногородним гражданам, оказавшимся в Москве в критической ситуации без средств существования (жертвы краж и тому подобное), предоставляется помощь в приобретении железнодорожных билетов для проезда к постоянному месту жительства.

Кроме того, на улицах города организовано бесплатное горячее питание для бродяг, обращающихся для санобработки в городские санпропускники, что позволяет создать дополнительную мотивацию для соблюдения ими требований личной гигиены. Организована уличная работа с бродягами с привлечением специалистов по социальной работе, в том числе силами мобильной службы социальной помощи бездомным гражданам «Социальный патруль» (10 автомашин). В 2011 г. мобильной службой «Социальный патруль» выявлено и оказана помощь более чем 11 тыс. гражданам. Обращаясь к цифрам, стоит упомянуть о том, что по результатам Всероссийской переписи населения общее количество бродяг на территории города Москвы оценено в пределах 10 тыс. человек, из них только 14 % являются бывшими жителями Москвы. В настоящее время среди московских бродяг подавляющее большинство (68 %) не являются бездомными: они прибыли из других регионов, где имеют собственное жилье и зарегистрированы по месту жительства. Основная причина их бродяжничества – это экономическая

миграция в поисках заработка. Источниками существования указанной категории лиц являются: воровство – у 23 % лиц; 80 % – имеют временные подработки (чаще всего мытье вагонов, погрузка/разгрузка, уборка мусора), 43 % – собирают посуду, банки, 25 % – попрошайничают [8].

Особое внимание следует уделить рассмотрению вопроса о правовой регламентации самого маргинального поведения и таких его видов как бродяжничество и попрошайничество в городе Москве, где установлена административная ответственность за попрошайничество. Так, ст. 3.8 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях (Закон города Москвы от 21.11.2007 г. № 45) определено, что приставание к гражданам в общественных местах, то есть нарушение общественного порядка, выразившееся в навязчивых действиях гражданина, осуществляемых в отношении других граждан против их воли, в целях купли-продажи, обмена или приобретения вещей иным способом, а также в целях гадания, попрошайничества, оказания услуг сексуального характера либо навязывания иных услуг в общественных местах влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до пятисот рублей [9].

Представляется, что применение мер воздействия, предусмотренных административным законодательством к лицам, занимающимся бродяжничеством и попрошайничеством, вряд ли можно характеризовать как проявление репрессий со стороны государства. Такая точка зрения объясняется наличием нескольких видов и способов применения кратической функции государства: при помощи мер принудительного характера (оказания социальной помощи); при содействии легитимно-институциональных принудительных средств, которые осуществляют внешнее нормативно-регулятивное воздействие и, непосредственно, при использовании мер насильственно-репрессивного характера [10, с. 400]. При этом два последних способа, на наш взгляд, не следует отождествлять. Практика законного применения силы и установления соответствующих мер пресечения в нашем случае являются средством адекватного легитимного порицания маргинального поведения и имеют своей целью минимизацию таких асоциальных и имморальных деяний как бродяжничество и попрошайничество, а также недопущение распространения данных негативных моделей поведения. Безусловно, как сами меры пресечения, так и установленные в них санкции должны быть и целесообразными, и гуманными. В то же время они должны быть и оперативными, направленными на выполнение задач прогностической функции права.

Еще в прошлом веке известный русский правовед М.Д. Шаргородский отмечал, что меры административного характера не являются в достаточной

степени по своему содержанию столь же репрессивными, как меры уголовного законодательства. Они применяются не за преступления и не влекут за собой судимости, а выражают отрицательную оценку государства по отношению к результатам правонарушения [11, с. 292 – 294]. Для чего у государства есть специальные органы, в задачу которых входит установление реальных механизмов и способов регулирования тех или иных правоотношений, а также контроль за последствиями их реализации. В конце концов, «всякий человеческий коллектив должен применять и применяет меры принуждения в отношении лиц, нарушающих условия и порядок его существования» [11, с. 291].

Предлагаемая интеграция, сближение мер принуждения с системной деятельностью по оказанию социальной защиты маргинальным индивидам становится более значимой для поддержания правопорядка и превенции крайних форм выражения маргинального поведения. Одной из задач предупреждения противоправных деяний, по А.А. Пионтовскому, является приспособление правонарушителей к условиям общественной жизни, подавляющее их антисоциальные инстинкты и вырабатывающее привычку к честной трудовой жизни. Такие меры, хотя и не всегда безупречные, в то же время исторически востребованы и эволюционируют вместе со всеми общественными отношениями [12, с. 25-26].

Литература:

1. Ведомости ВС РСФСР. – 1960. – № 40. – Ст. 591.
2. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 14. – Ст. 1514.
3. <http://www.mvd.ru>.
4. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 45. – Ст. 4327.
5. Собрание законодательства Российской Федерации». – 2004. – № 6. – Ст. 412.
6. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 47. – Ст. 4586.
7. Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2005. – № 71.
8. <http://www.mos.ru>.
9. Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 69.
10. Багинин В.А. Энциклопедия философии и социологии права. – СПб.: Изд-во Р. Арсланова «Юридический центр «Пресс»», 2006. – 1093 с.
11. Шаргородский М.Д. Избранные труды / Сост. и пред. докт. юрид. наук Б.В. Волженкина. – СПб.: Изд-во «Юридический центр «Пресс»», 2004. – 657 с.
12. Пионтовский А.А. Избранные труды / Сост. докт. юрид. наук, профессор Ф.Р. Сундуоров., докт. юрид. наук, профессор М.В. Талан. – Казань: Казан. гос. ун-тет, 2010. – Т. 2. – 280 с.

Topical Problems of Legal Regulation of Marginal Behavior

R. Stepanenko, A. Putyatkin
University of Management «TISBI»

The paper deals with results of analysis of contemporary legislation as exemplified by Moscow in the area of prevention of various types of marginal behavior, for instance, vagabondism and beggary.

Key words: marginal behavior, vagabondism, beggary, prevention.

