

О необходимости государственного регулирования бродяжничества и попрошайничества в России

Охотович Татьяна Сергеевна, студент

Институт государства и права ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»

На конец 2018 года в России около 4 млн. человек занимались бродяжничеством и попрошайничеством, этот факт вызывает серьезные опасения со стороны правоохранительных органов, которые в свою очередь выступают с инициативой о необходимости административно-правовой регуляции в сфере социального паразитирования и внедрения административных норм в целях привлечения к ответственности указанных лиц. Несмотря на это до сих пор не последовало какой — либо реакции со стороны государства, что проявляется в отсутствие регулятивного нормативно правового акта в данной сфере и, соответственно, легальных определенных понятий бродяжничества и попрошайничества.

Указанный факт вызывает многочисленные проблемы понимания и правового толкования этих антиобщественных явлений, на теоретическом уровне разработаны различные трактовки данных понятий, из которых наиболее содержательными являются определения данные в Большом юридическом словаре А. Я. Сухарева, где попрошайничество определено как выпрашивание у посторонних лиц денег или материальных ценностей, а бродяжничество как скитание лица без постоянного места жительства и работы, без источников существования из одного пункта в другой или в пределах одного населенного пункта [1, с.54, с.402]. Из приведенных определений можно выделить признаки попрошайничества, такие как: 1) обращение к посторонним лицам; 2) цель — приобретение материальных ценностей, а также признаки бродяжничества: 1) отсутствие у лица постоянного места жительства и источника средств к существованию; 2) многократное перемещение лица из одной местности в другую, либо в ее пределах. Однако данные определения не содержат объяснения причин указанных явлений, основными из которых являются отсутствие денежных средств и материальных ценностей, необходимых для удовлетворения регулярных потребностей человека, и психические особенности конкретного индивида. Первая причина является наиболее распространенной как среди попрошайек, так и среди бродяг, ввиду того, что — это люди, живущие за чертой бедности. Вторая причина имеет место преимущественно среди бродяг: многие из них считают постоянные скитания своим образом жизни, хотя и некоторым попрошайкам присуща данная позиция, например получивший широкую известность в 2016 году «Розовый фламинго из Московского метрополитена», который ходит по вагонам, пугает окружающих свои видом и поведением. И делает он это не столько из-за материальной выгоды, сколько из-за поиска вдохновения и желания общаться с людьми. Но в то же время он считает данное занятие своей работой и отрицает тот факт, что он занимается попрошайничеством, как он сам сообщил в интервью газете Московский комсомолец: «Я не собираю деньги, я просто прошу мне помочь».

Данный пример демонстрирует отклонение поведения лиц занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством от общепризнанных норм общественной нравственности, причиняя неудобства окружающим, то есть социальную девиацию. При этом бродяжничество и попрошайничество являясь антисоциальными явлениями несут реальную

угрозу как для одного взятого человека, нанося ему моральный и материальный, а также в некоторых случаях физический вред, так и для общества в целом, пагубно влияя на общественную нравственность, становясь той средой, в которой зарождается и процветает преступность.

Несмотря на вышесказанное, по сей день нет правовой реакции со стороны государства на проявления проблемы бродяжничества и попрошайничества, что выражается в отсутствии какого-либо регулятивного нормативно-правового акта в данной области общественных отношений, и соответственно в отсутствии норм закрепляющих ответственность за данные деяния, за исключением деяния предусмотренного статьей 151 Уголовного Кодекса Российской Федерации, а именно за вовлечение несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий (в том числе в занятие бродяжничеством и попрошайничеством). Поэтому нет оснований полагать, что бродяжничество и попрошайничество являются противоправными деяниями в рамках российского законодательства, так как противоправными деяния становятся только при нарушении норм действующего права. Сейчас же в решении данной проблемы участвуют лишь общественные фонды, а также специальные государственные и некоммерческие учреждения, готовые оказать содействие людям, попавшим в трудные жизненные ситуации. Хотя согласно статье 7 Конституции Российской Федерации, Российская федерация — социальное государство, которое берет на себя обязанность заботится о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности, следовательно, именно государству необходимо обеспечивать поддержку лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации и ступившим на путь социального паразитирования.

Как известно государственное управление является одной из форм государственной деятельности, сущность которой состоит в осуществлении ее субъектами, прежде всего органами исполнительной власти, нормативно определенных функций путем использования принадлежащих им государственных полномочий [2, с. 341]. Эта деятельность проявляется в издании Правительством Российской Федерации нормативных актов, содержащих основы государственного управления в различных областях общественной жизни. Непосредственно в социальной сфере таким нормативным актом выступает распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее — Концепция) [3].

Данная Концепция в качестве стратегической цели определяет социальное благополучие и согласие, которое достигается путем решения следующих задач: содействия развитию механизмов социальной адаптации и социальной поддержки населения, снижения социального неравенства. При этом меры, обеспечивающие решение данных задач, должны быть направлены на гармонизацию действий рынков, государства, семьи в области повышения уровня и качества жизни населения, создания в России общества равных возможностей.

Ведущим ориентиром социальной политики России выступает формирование эффективной системы институтов, обеспечивающих поддержку и содействие социальной адаптации рассматриваемой категории граждан. В свою очередь непосредственно политика социальной поддержки населения включает следующие приоритетные направления:

- улучшение социального климата в обществе, снижение бедности и уменьшение дифференциации населения по уровню доходов, путем повышения эффективности социальной поддержки отдельных групп населения, включая совершенствование процедур проверки нуждаемости граждан, внедрение современных социальных технологий оказания помощи, в том числе системы социальных контрактов;

- развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг;

- формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений, в том числе интеграция лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества, внедрение моделей и программ развития навыков и умений самостоятельной жизни у людей, испытывающих трудности в интеграции и социализации.

Таким образом, проанализировав положения указанной Концепции в отношении лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, которые как раз занимаются бродяжничеством и попрошайничеством, можно прийти к выводу о том, что большое внимание в решении рассматриваемой проблемы уделяется самому обществу, в лице различных общественных организаций, оказывающих социальные услуги населению, то есть государство при решении проблемы бродяжничества и попрошайничества является сторонником мер социальной поддержки нуждающихся бродяг и попрошайек, а не репрессивных мер реагирования на данных социально-паразитических элементов. Данная позиция соответствует большинству сторонников решения указанной проблемы путем позитивного регулирования со стороны государства.

Однако Концепция была принята более десяти лет назад, а результаты ее реализации в рассматриваемой сфере оставляют желать лучшего: число лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством не уменьшается, хотя число лиц, живущих за чертой бедности ежегодно сокращается, а, как уже было отмечено, бедность является первопричиной данных антиобщественных явлений, то есть можно говорить о низкой эффективности указанного направления государственного регулирования. Но почему сложилась такая ситуация?

Объяснение этому кроется в том, что активная социальная деятельность государства предполагает и наличие соответствующих, обширных затрат денежных средств как из бюджета Российской Федерации в целом, так и из бюджета отдельного субъекта федерации. Указанной точки зрения придерживается и профессор кафедры общей социологии НИУ ВШЭ Елена Ярская-Смирнова, которая выдвигает идею о том, что решение проблемы бродяг и попрошайек — это их интеграция в общество, следовательно, государственная система помощи должна обеспечить этих людей возможностью получить образование и работу, дать им какое-то жилье, оказать наркологическую помощь. Но для осуществления данных мер необходимы большие финансовые вложения, в то время как большинство регионов с небольшими бюджетами не могут себе такого позволить.

Поэтому российские чиновники оказываются сторонниками репрессивных мер, ратуя за установление административной ответственности за рассматриваемые паразитические формы жизнедеятельности, как и в некоторых европейских странах, таких как Литва, Латвия, Норвегия, Франция.

Стоит отметить, что приверженцы данного способа решения рассматриваемой проблемы смогли одержать верх на уровне регионального правового регулирования. Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации относит административное законодательство, этот факт благоприятно сказывается на законодательской деятельности субъектов Российской Федерации в области административного регулирования, а именно в той части, что не урегулирована на федеральном уровне. Предоставленным правом в отношении бродяг и попрошайек воспользовались такие субъекты Российской Федерации как город федерального значения Москва, Республика Башкортостан, Свердловская, Ярославская, Омская, Томская области. Рассмотрим московский опыт в данной сфере нормотворчества.

Так 7 июля 2014 года в Московской городской Думе состоялось заседание комиссии по законодательству, на котором было обсуждено обращение Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве по проблеме привлечения к административной ответственности за попрошайничество, состоящей в том, что диспозиция статьи 3.8 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях не соответствует тем действиям, которые попрошайки в действительности предпринимают для выпрашивания денег [4]. Практика показывает, что они, как правило, не пристаю́т навязчиво к гражданам, а следуют по вагонам электропоездов или встают у стены в местах наибольших пассажиропотоков и молча, используя свой внешний вид, собирают деньги, в то время как данная норма устанавливает ответственность за «приставание к гражданам в общественных местах», выражающееся в навязчивых действиях. Такое различие проявилось в том, что в 2013 году к административной ответственности за попрошайничество было привлечено 823 человека, а за период с января по май 2014 года — 1 215 человек. При этом только в Московском метрополитене за период с января по май 2014 года выявлено и пресечено 2 258 фактов занятия попрошайничеством, но к административной ответственности по статье 3.8 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях никто не привлечен. Данное обращение способствовало изменению указанной статьи: из нее был обособлен специальный состав, предусматривающий ответственность за попрошайничество на территории Московского метрополитена и ММТС, а также в 25-метровой зоне от наземных вестибюлей станций и сооружений метрополитена и ММТС, в результате чего была дополнена статья 10.9 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях. Интерес в данных статьях вызывает и то, что за одно и то же деяние, но совершенное в разных местах существенно дифференцирование величины ответственности, — если за простое попрошайничество предусмотрен штраф от 100 до 500 рублей, то попрошайничество на метрополитене и прилегающих территориях уже 2 500 и 5 000 рублей.

Таким образом, Москва занимает лидирующее положение среди субъектов Российской Федерации в борьбе с попрошайничеством благодаря нормам содержащимся в Ко-

дексе города Москвы об административных правонарушениях, которые раскрывают все основные виды и формы попрошайничества, устанавливают его признаки: «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 (за исключением случаев, предусмотренных частью 4 статьи 10.9 настоящего Кодекса — занятие попрошайничеством на территории метрополитена и ММТС, а также в 25-метровой зоне от наземных вестибюлей станций и сооружений метрополитена и ММТС), оказания услуг сексуального характера либо навязывания иных услуг в общественных местах». Несмотря на то что данная фабула в полной мере определяет сущность рассматриваемого деяния, как противоправного, она все же не соответствует объективной действительности и не позволяет привлечь всех правонарушителей к ответственности, о чем свидетельствует правоприменительная практика ГУ МВД по Москве.

По-другому трактуется рассматриваемое деяние в нормах об административной ответственности за попрошайничество в аналогичных кодексах Республики Башкортостан и Ярославской области, а именно к попрошайничеству относится такое приставание к гражданам, которое не влечет за собой привлечения к административной ответственности. Предложенный бланкетный способ изложения данных норм наводит на мысль о том, что на федеральном уровне, а именно в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ) уже содержится норма устанавливающая ответственность за данное деяние. Как показывает судебная практика попрошайничество в ряде случаев воспринимается как мелкое хулиганство (статья 20.1 КоАП РФ), ввиду того что в диспозиции указанной статьи содержится такая формулировка как оскорбительное приставание к гражданам.

Проблема правового толкования оскорбительного приставания к гражданам в составе мелкого хулиганства имеет место и по сей день, так как до сих пор не существует официального толкования по делам о мелком хулиганстве от Пленума Верховного суда Российской Федерации. Однако на доктринальном уровне даны разъяснения данной форме мелкого хулиганства и наиболее устоявшимся в правоприменительной деятельности при юридической оценке рассматриваемого деяния является разъяснение А. Б. Агапова о том, что оскорбительное приставание характеризуется дерзкими, навязчивыми действиями хулигана, наносящими моральный или физический вред незнакомому ему лицу, несмотря на его противодействие [5 с.640].

Учитывая сказанное, считаю, что суды неправомочно поступают, квалифицируя попрошайничество как мелкое хулиганство, так как по существу это разные социально опасные явления, имеющие отличные друг от друга цели и мотивы. Так мелкое хулиганство невозможно представить без хулиганского мотива, официальное толкование которого также до сих пор не выработано, однако в самой статье 20.1 КоАП РФ сформулировано общее понятие хулиганства, то есть нарушения общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Хотя попрошайничество как форма паразитарного поведения в обществе является открытым проявлением неуважения к нему, оно происходит не из хулиганских побуждений, а из-за желания полу-

чить денежные средства, то есть корыстный, а не хулиганский мотив является определяющим для квалификации деяния как попрошайничества.

Возвращаясь к приведенным примерам, можно заметить, что в них административная ответственность выражается в том, что правонарушитель претерпевает денежные лишения в виде штрафа. Таким образом, сложившаяся ситуация приобретает ироничную окраску так как по факту мы боремся с нищими путем лишения их денежных средств, которых они и так не имеют, что, собственно, послужило причиной выбора ими антисоциального образа жизни. Также помимо рассмотренной проблемы, относительно соотношения имеющегося в реальности поведения лица и диспозиции, устанавливающей ответственность за попрошайничество в региональных законах, имеется проблема в исполнении постановления о наложении административного штрафа, — его попросту некому исполнять, в виду того что попрошайками наравне с гражданами России становятся иностранные граждане, в том числе и лица без гражданства, у которых нет документов, удостоверяющих личность. Так только в столице почти 2 000 попрошаек, среди которых россияне около 50%, остальные прибыли из Молдовы, Украины и республик Средней Азии.

В качестве еще одного примера применения штрафных санкций со стороны государства в отношении бродяг и попрошаек можно привести Венгрию. В этой стране проблема с попрошайничеством вызывает не столь острую реакцию со стороны общества, что бродяжничество, так как в одном только Будапеште на улицах насчитывается около 30 тысяч бездомных, а это серьезно ограничивает право граждан на свободу передвижения и неблагоприятно сказывается на общественной нравственности, не говоря уже о том, что такие люди вносят активный вклад в формирование уличной преступности. Активная борьба с такими «нежелательными» элементами началась в 2013 году, когда вышел закон, введший штрафы для бродяг, спящих на улицах, однако данных мер оказалось недостаточно и в ноябре 2018 года были внесены поправки в Конституцию Венгрии которые запрещают «постоянное проживание лиц в общественных местах» и наделяют полицию правом применять к ним самые строгие санкции, в том числе «убирать спящих бездомных с улиц» и конфисковывать их личные вещи. Тех, кто «попадает» четвертый раз за месяц или отказывается переехать в муниципальную ночлежку, отправят на шесть месяцев в тюрьму либо на 90-дневные общественные работы. Пока рано говорить об эффективности вновь принятых мер, но благодаря данному примеру можно сказать, что штрафная политика в отношении социально паразитических элементов себя не оправдывает.

Обобщая изложенное относительно административной ответственности как формы реакции государства на негативные явления в обществе в виде бродяжничества и попрошайничества в социальной сфере, можно сделать вывод о том, что субъекты правотворчества во всех указанных случаях дополняя регионально законодательство об административной ответственности забывали о ее сущности — это воздействие, оказываемое полномочными органами государства на лицо, совершившее административное правонарушение, с целью воспитания в виновного в духе уважения к закону и правопорядку, а также предупреждения совершения новых правонарушений как лицом привлеченным к ответственности, так и другими гражданами. Также они забывают, о том, что административное право является вто-

ричным, производным по отношению к нормам материального права, то есть оно предусматривает меры ответственности за нарушение общеобязательных правил поведения, содержащихся в других нормативно правовых актах, которые отсутствуют в рассматриваемой сфере общественной жизни.

Поэтому применение санкций к указанной категории лиц за их паразитарный образ жизни, не способствует решению рассматриваемой проблемы, по мнению одного из противников введения какой-либо ответственности для попрошайек и бродяг, Валерия Габисова, ответственного секретаря правозащитной организации «Комитета за гражданские права» это приведет к еще большим проблемам: «Введение в Российской Федерации закона, аналогичного латвийскому, приведет лишь к увеличению коррупции в правоохранительных органах, которые будут следить за отсутствием попрошайек на улице. В условиях разгула коррупции за право работать на улицах столицы профессиональные попрошайки будут платить не только своим хозяевам, но и сотрудникам правоохранительных органов».

Таким образом, нельзя однозначно сказать с помощью каких мер удастся наиболее эффективно решить проблему бродяжничества и попрошайничества в России, позитивных или реакционных, однако считаю, что эту проблему не решить без вмешательства государства, которое должно направить свою управленческую деятельность по одному из двух направлений: либо активизация социальной политики в данной области либо расширение правового поля, которое могло бы охватить эти проявления антиобщественного образа жизни.

Считаю, что первый путь является наиболее приемлемым, так как, по моему мнению, наказывать людей, просящих милостыню — аморально.

Бродяги и попрошайки не являются правонарушителями, поэтому не имеет смысла привлечение их какой-либо юридической ответственности за выбранный ими образ жизни. Наличие в обществе указанных лиц свидетельствует о том, что части гражданам не предоставлена возможность для удовлетворения некоторых их жизненных потребностей в достаточной мере в результате длительного ограничения возможностей человека, то есть применительно к данной ситуации государство не обеспечило вовремя лицу, находящемуся

в трудной жизненной ситуации необходимую поддержку в реализации его субъективных возможностей, из-за чего у такого лица возникло особое психическое состояние социальной депривации. Например, лицо, освободившееся из мест лишения свободы, не может долгое время трудоустроиться, испытывает состояние депривации и начинает вести антиобщественный образ жизни, выходя на улицу и прося милостыню, из-за того, что в России не разработан механизм интеграции указанной категории лиц в общество.

Поэтому государству необходимо должным образом реализовывать свою социальную функцию по защите граждан, закрепленную Конституцией Российской Федерации: оно не должно допускать, чтобы нуждающиеся ходили с протянутой рукой. Пока же получается, что государство не дает возможности части граждан перестать заниматься попрошайничеством, общественные фонды и иные специальные учреждения, готовые оказать содействие людям, попавшим в трудные жизненные ситуации, показывают эффективность лишь в некоторых случаях, церковь ими тоже не стремится заниматься, в итоге нуждающиеся выходят просить милостыню на улицы городов по всей России, следовательно, проблема так и остается нерешенной. Решением данной проблемы может стать создание государством системы помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации путем выделения самостоятельного направления государственной политики по защите общественной нравственности, основные направления которого будут содержаться в специально принятом регулятивном нормативно правовом акте.

В заключении стоит отметить, что в ноябре в Российской газете появилась новость о том, что Государственная Дума Российской Федерации готовит к рассмотрению законопроект об административной ответственности попрошайек, следовательно, сделан первый шаг по пути наименьшего сопротивления, а именно по второму из предложенных путей государственного реагирования на проблему бродяжничества и попрошайничества. Если данная законодательная инициатива будет реализована, то Россия повторит уже имеющийся исторический опыт советского периода, когда маргинальный образ жизни стал восприниматься как общественно опасное деяние, за которое была предусмотрена не только административная, но и уголовная ответственность.

Литература:

1. Сухарев А. Я. Большой юридический словарь (2-е издание, переработанное и дополненное): Словарь-справочник. М.: ИНФРА-М, 2003. — 624 с.
2. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров. М.: РФ-Пресс, 2016. — 341 с.
3. Сборник законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.
4. Вестнике Мэра и Правительства Москвы. 2007. №69.
5. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный, с использованием материалов судебной практики" (2-е издание, исправленное и дополненное): авторский комментарий. М.: Статут, 2004. — 832 с.