

Краснова Н. Е.

Правовая характеристика нормативных актов и исторические аспекты развития процесса привлечения несовершеннолетних к административной ответственности в СССР

Krasnova N. E. Legal Characteristics of Regulatory Acts and Historical Aspects of the Development of Attracting Minors to Administrative Liability in the USSR

В статье рассмотрены основные аспекты становления и развития государственной системы борьбы с административными преступлениями несовершеннолетних в СССР. Проанализированы положения первостепенного значения в ювенальном праве, изучены последовательные действия предотвращения халатности и административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними, и защиты их прав. В заключение сделан вывод о том, что такие административные правонарушения наносят вред и несовершеннолетним, и обществу, затрагивают социальные, моральные и идеологические аспекты.

Ключевые слова: административные правонарушения, совершенные несовершеннолетними; историческое становление системы профилактики административных правонарушений, совершенных несовершеннолетними; этапы развития законодательства о несовершеннолетних, комиссии для несовершеннолетних, детские комнаты милиции.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а; (812) 451-19-15; e-mail: krasnova-natasha@mail.ru.

This research study examines the key aspects of the formation and development of the state system to combat administrative offenses of minors in the USSR. The main provisions of juvenile law were also studied, the links in the chain of prevention of neglect and administrative offenses of minors and the protection of their rights were reflected. As a result, we come to the conclusion that administrative offenses by minors bring harm both to the minors themselves and to society. Administrative offenses affect the social, moral and ideological aspects.

Keywords: administrative offenses of minors; historical development of the system for the prevention of administrative offenses of minors; stages of development of legislation on minors; commissions for minors; children's rooms of the police.

Contact Details: Lermontovskiy Ave 44, St. Petersburg, 190103, Russia; (812) 451-19-15; e-mail: krasnova-natasha@mail.ru.

Уголовная политика в административном и уголовно-правовом ведомстве определялась идеологической составляющей государства. Программа Коммунистической партии, действовавшая в 1919 г., провозгласила, что систему наказания несовершеннолетних необходимо заменить системой воспитательных мероприятий. Было объявлено, что такая мера усилит воспитательное воздействие на несовершеннолетних, заменит наказание с применением тюремного заключения.

Социальной инспекцией детская милиция по делам несовершеннолетних стала называться после первого Всероссийского съезда по борьбе с беспризорностью несовершеннолетних. Постановлением Совнаркома были созданы детские соци-

Краснова Наталья Евгеньевна — аспирант кафедры административного права и процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

© Краснова Н. Е., 2020

альные инспекции, что стало отправной точкой для возникновения системы специализированных органов по профилактике административных правонарушений среди несовершеннолетних. Инспекторы по социальной работе проводили методы по задержанию таких правонарушителей и передавали их в центры приема и распределения. Несовершеннолетние попадали в приемники и распределители с целью удаления их из неблагополучной среды, и дальнейшая судьба решалась после исследования их личности [1, с. 12].

Таким образом, на первом этапе деятельности советской власти, в период восстановления после Гражданской войны, создана специальная система органов по предупреждению административных правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних. Данный подход, на наш взгляд, наиболее эффективен в системе перевоспитания несовершеннолетних с учетом возрастных особенностей личности. Вместе с тем сегодня образовательные цели могут использоваться вместо заключения несовершеннолетних, что следует рассматривать в единой связке с традиционными (постсоветскими) технологиями, которые в значительной степени подавляются в отношении преступности несовершеннолетних и предотвращения карательного уголовного производства. Для оценки эффективности административной системы правосудия целесообразно сравнить рост преступности среди несовершеннолетних, которому присущ рост (повторяющихся) преступлений и увеличение количества несовершеннолетних, неоднократно отбывающих наказание в колониях, чтобы быть уверенным в полной неэффективности используемых процедур для несовершеннолетних с девиантным поведением.

Комиссии по делам несовершеннолетних долгое время были важным звеном в системе предупреждения преступности несовершеннолетних. На время работы комиссионных групп предоставляли штат педагогов-обследователей. Ядром работы этих специалистов было детальное и тщательное обследование подростков, совершивших административные правонарушения и преступления. По результатам опроса предоставляли подробные и правильные рекомендации по работе с несовершеннолетними правонарушителями.

Детей до 16 лет отправляли в детские приемные отделения. Для педагогического перевоспитания с несовершеннолетними правонарушителями работали социальные инспекторы, врачи и педагоги. Людям, работающим с данной категорией правонарушителей, запрещалось иметь знаки различия на одежде и оружие. Сотрудники данного центра проходили специальную педагогическую подготовку [2].

Освободившиеся из мест лишения свободы жили в специальных общежитиях, где их социализировали, оказывали помощь в поиске работы и в отправке домой. Они получали питание и выполняли общественно полезную работу [3].

На наш взгляд, распределение и контроль за трудоустройством несовершеннолетних после заключения — грамотный подход к перевоспитанию молодежи того времени. Сегодня этот метод принес бы большую отдачу с точки зрения повышения благосостояния общества в целом. Бывшие заключенные подростки были бы заинтересованы в сохранении своих рабочих мест и зарабатывании средств к существованию при условии строгого контроля со стороны работодателей в отношении сотрудников.

В 1920 г. вышло постановление «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных действиях» [4]. В этом постановлении отражены основы системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. В регламенте прописаны полномочия комиссий и судов, их значение и контролирующая роль комиссий, которая регламентировала пределы их полномочий. Значение регламента заключается в том, что улучшается воздействие на правовом уровне на

ситуацию, которая создает тревожное поведение. В то время все комиссии по социальной защите, помощи и социального образования детей относились к одному отделу — Народному комиссариату просвещения [5].

Основные принципы борьбы с преступностью несовершеннолетних в конце 1920-х гг. находились на пути к изменению. Кроме того, противоречива ситуация в области социальной и правовой защиты несовершеннолетних и социальной профилактики административных правонарушений среди них. Одновременно с положительными изменениями, зафиксированными в деятельности такого звена в системе, как нарушение и защита прав несовершеннолетних, накопился ряд организационно-правовых проблем: дефицит кадров, низкий профессиональный уровень, плохое материальное обеспечение, трудности в единообразном применении законодательства и т. д. Сочетание этих недостатков не позволяло контролировать и адекватно реагировать на все негативные события в подростковой среде, создавало предпосылки для постепенного установления негативной общественной оценки деятельности комиссии.

К сожалению, в середине 1930-х гг. несовместимость социализма с преступностью несовершеннолетних объявлена деструктивным фактором. Меры по борьбе с преступностью среди несовершеннолетних начинают подрывать образовательный уровень, а наказания становятся все жестче. Предприняты в этот период усилия по ускорению искоренения преступности среди несовершеннолетних, реорганизована правовая система по борьбе с преступностью среди несовершеннолетних: упразднены судебный процесс по делам несовершеннолетних и Комиссия социальной помощи детям (17 июля 1929 г. Совет народных комиссаров РСФСР возложил только инспекционные функции на полицию) [6]; исправительные учреждения переданы в Народный комиссариат внутренних дел СССР; расширена сеть рабочих колоний, изоляторов и приемников для несовершеннолетних.

С 1931 по 1933 г. созданы кабинеты для приема детей, в которые доставляли бездомных несовершеннолетних органы полиции. Эти кабинеты образованы органами НКВД СССР. Они стали прообразом современных инспекций. Детей больше не перевоспитывали, по сути, данные приемники представляли собой карцер. Практическое применение в отмене приговора к лишению свободы несовершеннолетних общими судами зафиксировать не удалось. К сожалению, после закрытия комиссий никаких органов по решению проблем с безнадзорностью и преступностью среди несовершеннолетних не создано. Исключение составляли отделения трудного детства в государственных образовательных учреждениях, в которых не было профессиональных сотрудников по решению соответствующих проблем.

Великая Отечественная война 1941–1945 гг. совершила переворот в мыслях органов власти, занимавшихся вопросами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Во время войны появилось большое количество детей, оставшихся без родителей, и на фоне замены уголовного наказания воспитательными мерами были вновь организованы комиссии, которые размещали детей в детские дома и семьи рабочих, трудоустраивали их и материально помогали [7, с. 37].

1960-е гг. считаются началом создания комиссий по делам несовершеннолетних. Процесс издания законодательных актов на основе уголовного закона и основ уголовно-процессуального права СССР внес значительные коррективы в правовое положение несовершеннолетних: повышение предельного возраста уголовной ответственности подростков; расширение перечня мер, не связанных с тюремным заключением; гуманизация назначения и исполнения приговоров [8].

Цель суда заключалась в создании таких контролирующих органов, которые давали бы право суду не применять уголовное наказание, а только воспитательно-принудительные меры для детей, совершивших преступления, не представляющие большой общественной опасности. Комиссии, созданные до начала 60-х гг. были не в полной мере функциональны в работе с несовершеннолетними детьми. Существенная проблема того времени — недоработка законодательно-правовой базы, а также ограничение их прав.

Поэтому на основании Указа Верховного Совета СССР от 26 августа 1967 г. внесли коррективы в уголовный закон, расширили ряд функций комиссий по делам несовершеннолетних, которые дополнялись организацией, координацией и мониторингом. 17 декабря 1968 г. Коллегия МВД СССР совместно с Бюро ЦК ВЛКСМ приняли постановление «О совместной работе комсомольских организаций и органов МВД СССР в целях предупреждения безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних». В 1974 г. постановлением ЦК ВЛКСМ от 5 ноября разработано и утверждено Положение о действующих комсомольских отрядах дружинников, которые сотрудничали с органами внутренних дел, прокуратурой, судами, комиссиями по делам несовершеннолетних и юстициями. Их работа целиком была направлена на борьбу с преступностью [5].

В 1970 г. разработано и утверждено положение о педагоге-организаторе, регламентирующее организацию воспитательной работы по месту жительства педагогами-организаторами в молодежных клубах для детей и подростков. Для них были организованы спортивные секции, клубы по интересам. Борьбу с безнадзорностью несовершеннолетних и административных правонарушений и преступлений по-прежнему осуществляли созданные в 1940 г. центральными органами власти детские комнаты милиции, которые в Советское время были изменены. Среди принятых нормативных документов того периода, регламентирующих деятельность по этому вопросу, следующие: Приказ МВД РСФСР № 285 от 5 июля 1961 г. [9] «Об изменении организации работы по борьбе с преступностью несовершеннолетних и безнадзорностью детей», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1977 г. «Об основных обязанностях и правах инспекций по делам несовершеннолетних, приемников-распределителей для несовершеннолетних и специальных учебно-воспитательных учреждений по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Для улучшения работы по предупреждению преступлений и правонарушений, работы уголовного розыска горрайлинорганов в каждом отделе милиции с 1973 г. стали организовывать детские комнаты, а в 1974 г. — создавать отделы по управлению этими комнатами, чтобы улучшить их деятельность [10].

Итак, в советскую эпоху работа ведомств, направленная на решение проблем профилактики и предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних, носила системный характер. Главное, что профилактические мероприятия были публичными и некоммерческими. В целях социализации несовершеннолетних были охвачены многочисленные сферы, такие как культурные, воспитательные, этические, спортивные, патриотические и многие другие. Их задача — полное перевоспитание детей, вставших на преступный путь. Работа была направлена как на группы, так и индивидуально [11].

Итак, можно сделать вывод о том, что государственная политика по предупреждению безнадзорности и административных правонарушений выделила эту категорию правонарушителей в отдельную систему государственных органов [12]. Исходя из исторического анализа, пик развития работы с несовершеннолетними беспризорниками и преступниками пришелся на советский период, когда идеология борьбы с преступностью приняла особое значение. Репрессии администра-

тивного и уголовного характера являлись основными средствами борьбы с преступлениями и правонарушениями несовершеннолетних. В этот период одними из основных мер по предупреждению преступности стало воспитание детей [13]. Во время формирования рыночной системы и новой экономики государственная система по профилактике преступности несовершеннолетних практически полностью исчезла [14].

Социально-профилактическую работу в 1990-е гг. возложили на отделы органов внутренних дел по делам несовершеннолетних. Невольно возникает вопрос о том, обладают ли сегодня такие отделы в полной мере возможностями для работы в современных условиях и предусмотрены ли все резервы в законодательстве для предупреждения, пресечения правонарушений несовершеннолетних.

Литература

1. Миньковский Г. М., Тузов А. П. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетия. Киев: Политиздат Украины, 1987. 213 с.
2. О детской социальной инспекции: декрет Совнаркома от 23 сентября 1921 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 66. Ст. 506.
3. Куфаев В. М. Учреждение социально-правовой охраны несовершеннолетних. М.: Новая Москва, 1925. 95 с.
4. О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных действиях: декрет Совнаркома от 4 марта 1920 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 13. Ст. 83.
5. О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности: постановление Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. // Собрание законов СССР. 1935. № 32. Ст. 252.
6. Об изменении ст. 6 утвержденного Всероссийским центральным исполнительным комитетом и Советом народных комиссаров РСФСР 18 июля 1927 г. Положения о порядке привлечения населения к трудовой и транспортной повинности: постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 19 августа 1929 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1929. № 65. Ст. 636.
7. Миньковский Г. М. Основные этапы развития советской системы мер борьбы с преступностью несовершеннолетних // Вопросы борьбы с преступностью. 1967. № 6. С. 37–74.
8. Андрюхина Н. Г. Становление и развитие органов предупреждения беспризорности и преступности несовершеннолетних в России // Вестник Московского городского юридического института. 2006. № 1. С. 78–81.
9. Куфаев В. И. Из опыта работы комиссий по делам несовершеннолетних в период 1918–1935 гг. // Вопросы криминалистики. 1964. № 11. С. 89–109.
10. Ведерникова О. Ювенальная юстиция: исторический опыт и перспективы // Российская юстиция. 2000. № 7. С. 51–52.
11. Астемиров З. А. Уголовная ответственность и наказание несовершеннолетних (теоретическое введение в изучение спецкурса): учеб. пособие. М.: Изд-во Высшей школы МВД СССР, 1970. 125 с.
12. Бабаев М. М. Индивидуализация наказания несовершеннолетних. М.: Юрид. лит., 1968. 120 с.
13. Лубоносова А. Э. Роль государства в профилактике преступлений несовершеннолетних: исторический аспект // Адвокатская практика. 2005. № 6. С. 6–8.
14. Галкин А. Возвращение ювенальной юстиции в Россию // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 15–16.