

Упоров Иван Владимирович

доктор исторических наук,
кандидат юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России

**ФОРМИРОВАНИЕ
СОВЕТСКИМ ГОСУДАРСТВОМ
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ
ОСНОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ
СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Аннотация:

В статье освещаются вопросы формирования советской властью в начальный период ее функционирования (1918 г. – вторая половина 1920-х гг.) организационно-правовых основ предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних. Подчеркивается, что данному направлению своей деятельности государство уделяло значительное внимание, учитывая, что послереволюционная разруха, Гражданская война привели к резкому росту численности беспризорных детей. Анализируются соответствующие правовые акты, принятые в данной сфере общественных отношений.

Ключевые слова:

беспризорные, советская власть, детская комиссия, профилактика преступлений среди несовершеннолетних, детские дома, девиантное поведение.

Uporov Ivan Vladimirovich

D.Phil. in History,
PhD in Law, Professor,
Constitutional and Administrative Law Department,
Krasnodar University of
the Ministry of Internal Affairs of Russia

**DEVELOPMENT OF
ORGANIZATIONAL
AND LEGAL FRAMEWORK OF
MINORS' OFFENSES PREVENTION
BY THE SOVIET STATE**

Summary:

The article deals with the development of the organizational and legal framework of minors' offenses prevention by the Soviet government in the initial period of its functioning (1918 – second half of the 1920-s). It is emphasized that the government paid considerable attention to this area of activities, given that the post-revolution devastation and the Civil War led to the sharp increase in the number of street children. The author analyses the relevant legal acts adopted in the field of public relations.

Keywords:

street children, Soviet government, children's committee, minors' crime prevention, orphan asylum, deviant behaviour.

Несмотря на сложное послереволюционное время, советская власть достаточно быстро приступила к решению вопроса о судьбе детей, причем в масштабе всей страны и независимо от их социального происхождения. Так, уже 14 января 1918 г. был принят декрет «О комиссиях для несовершеннолетних» [1], подписанный председателем СНК Ульяновым и народным комиссаром юстиции Штейнбергом. В этом декрете указывалось, что суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних упраздняются.

Дела о несовершеннолетних обоего пола до 17 лет, замеченных в общественно опасных деяниях, подлежали ведению комиссии о несовершеннолетних. Эти комиссии находились в исключительном ведении Народного комиссариата общественного призрения (в дальнейшем – социального обеспечения) и состояли из представителей ведомств общественного призрения, народного просвещения и юстиции в количестве не менее трех лиц, причем одним из этих лиц был врач. По рассмотрении дела о несовершеннолетнем комиссия либо освобождала его/ее, либо направляла в одно из «убежищ» указанного Народного комиссариата соответственно характеру деяния.

Примечательно, что советская власть данным предписанием потребовала пересмотреть «все дела о несовершеннолетних, находящиеся в настоящее время в производстве каких-либо судов, а также закончившиеся осуждением», что свидетельствует, на наш взгляд, о достаточно масштабном подходе к решению проблемы предупреждения преступности среди несовершеннолетних. Ликвидация тюремного заключения для несовершеннолетних являла собой отражение новой концепции Советского государства в части приоритетов в сфере уголовного наказания, а именно замены репрессий воспитательными мерами.

Обращает на себя внимание такая деталь: инспекторы должны были следить и за тем, чтобы трудный подросток не попал под надзор нескольких лиц одновременно, поскольку такое положение могло привести к тому, что «у семи нянек дитя без глазу». Тогда же был создан Детский обследовательский институт при Государственной психоневрологической академии, где анализировались наиболее сложные ситуации, разрабатывалась методологическая основа работы с трудными подростками, проводились научные и практические семинары, давались консультации профессиональным работникам в педагогической деятельности с несовершеннолетними. За десять лет

(1918–1927 гг.) в стенах этого заведения было обследовано 14 732 несовершеннолетних-девианта, издан ряд интересных и полезных изданий [2]. Несколько позже (26 января 1918 г.) Народный комиссариат государственного призрения РСФСР принимает постановление «О переходе в ведение Народного комиссариата государственного призрения всех учреждений призрения несовершеннолетних и малолетних детей и об учреждении Коллегии призрения несовершеннолетних» [3].

4 февраля 1919 г. декретом СНК был образован Государственный совет по защите детей под председательством наркома просвещения А.В. Луначарского [4]. В марте того же года была поставлена задача введения бесплатного обязательного и ремесленного образования для всех детей обоего пола до 17 лет, расширения фактических возможностей для работающих родителей осуществлять обязанности по воспитанию детей. В ходе реализации этой программы в 1920–1921 гг. было открыто более 13 тыс. новых школ, при этом численность учащихся почти на 2 млн превысила довоенный уровень. Одновременно начала разворачиваться сеть дошкольных и внешкольных детских учреждений. Тогда же определился подход к централизованному плановому решению проблемы трудоустройства и закрепления подростков на производстве, установлению государственного контроля за условиями их труда [5, с. 111–112].

К этому следует добавить, что начало 1920-х гг. стало периодом быстрого расширения и развития сети комиссий по делам несовершеннолетних – по сравнению с 1920 г. в 1925 г. их число выросло в восемь раз [6, с. 897]. Комиссии рассматривали самые разнообразные вопросы в жизни несовершеннолетних. Так, Кубано-Черноморская областная комиссия по улучшению быта детей на своем заседании 26 июля 1921 г. решала следующие вопросы: 1) о выполнении декрета СНК о помещениях, приспособленных для культурно-просветительных и воспитательных учреждений; 2) о коллекторе для малолетних преступников; 3) о снабжении детских учреждений питанием, мебелью, посудой; 4) о ремонте зданий; 5) о транспорте; 6) об увеличении аванса на расходы по детским учреждениям [7].

Можно отметить также создание в те годы других государственных и общественных организаций, на которые возлагались функции предупреждения преступности среди несовершеннолетних.

Тем самым в начале 1920-х гг. наметилась практика комплексного государственного подхода к решению рассматриваемой проблемы. Только за первое пятилетие советской властью было издано более 50 соответствующих правовых актов, что дало основание уже тогда ввести в оборот термин «детское право».

Активную роль играла общественность. Так, осенью 1918 г. по инициативе В.Г. Короленко в стране возникла общественная организация – Лига спасения детей, возглавляемая Е.Д. Кусковой, Н.М. Кишкиным, Л.А. Тарасевичем, Е. Пешковой и другими представителями русской интеллигенции. Лига была вполне легальной организацией, утвержденной СНК [8, с. 93]. В течение года Лига создала 14 детских колоний, детский санаторий в Москве, несколько детских садов и клубов. Всего за это время организация помогла 3,5 тыс. детей. Детские учреждения Лиги обычно занимали небольшие квартиры из 2–3 комнат и принимали не более 25–30 детей, как правило одного возраста. Основное внимание уделялось индивидуальному воспитанию ребенка. Однако такой подход с «буржуазным» уклоном не мог устроить советскую власть. К началу января 1921 г. все детские учреждения Лиги спасения детей были переданы в распоряжение Московского отдела народного образования [9, с. 34].

Параллельно с Лигой существовала другая организация – Совет защиты детей, учрежденный декретом СНК 4 февраля 1919 г., чтобы «сберечь в тяжелых условиях переходного периода подрастающее поколение». Совет не имел своих детских учреждений и не занимался воспитанием беспризорных детей – это была организация в основном с контрольными и координационными функциями. Совет располагал несколькими санитарными поездами, предназначенными для транспортировки подобранных на железнодорожных станциях беспризорников [10].

27 января 1921 г. был образован специальный орган, координирующий и направляющий деятельность всех ведомств и организаций по охране детства, – Комиссия при ВЦИК по улучшению жизни детей (Деткомиссия при ВЦИК) под председательством Ф.Э. Дзержинского [11] (до этого функционировали Комиссия при ВЦИК и некоторое время Совет защиты детей). В состав Деткомиссии вошли представители ВЦСПС (центральных органов профсоюзов), Наркомпроса, органов здравоохранения, Рабоче-крестьянской инспекции, ВЧК, причем состав Комиссии персонально утверждался Президиумом ВЦИК. Здесь же заметим, что такого рода решения предварительно обсуждались в соответствующих партийных инстанциях. Комиссией разрабатывалась перспективная стратегия борьбы с беспризорностью, но параллельно с образованием местных комиссий принимались и неотложные меры по детскому призрению.

Следует отметить такую особенность этих комиссий, как их государственно-общественный характер, вследствие чего все начинания комиссий получали поддержку и помощь со стороны населения, поскольку практически во всех населенных пунктах остро стояла проблема с детской беспризорностью и, как следствие, преступностью среди несовершеннолетних. В литературе справедливо отмечается, что в советское время функционирование системы предупреждения преступности было в значительной мере основано на энтузиазме населения, партийной, комсомольской, производственно-трудовой дисциплине в сочетании с идеологическим единомыслием [12, с. 7].

Комиссия имела на местах социальных уполномоченных, а затем и свои отделы губернских Советов депутатов. Она имела право вносить законодательные предложения по улучшению жизни детей, прежде всего по следующим вопросам: оказание помощи продовольствием, жильем, топливом, одеждой и т. д. учреждениям, ведающим охраной жизни и здоровья детей, прежде всего беспризорных; издание в пределах своих полномочий и на основе действующих законов постановлений, касающихся охраны жизни и здоровья детей; внесение в центральные органы власти предложений по созданию новых законов и постановлений, относящихся к сфере деятельности комиссии. Решения комиссии позволили разграничить функции между ведомствами и другими организациями в деле борьбы с детской беспризорностью.

Однако положение с ликвидацией беспризорщины в некоторых регионах, на которые пришелся самый высокий накал Гражданской войны, к началу 1920-х гг. оставалось крайне тяжелым. Характерным в этом отношении является доклад уполномоченного по улучшению быта детей при Краснодарском облизправде Э. Энштейна от 21 ноября 1921 г. Здесь, в частности, указывается: «Положение детей на Кубани со дня прихода советской власти было незавидным... Гражданская война в разгаре... Помещения для детских домов и очагов плохие, оборудование совершенно отсутствовало, обмундирования не было, питание плохое... Дети оставлены на произвол судьбы... Комиссия по улучшению быта людей не справилась с этими трудностями, так как уполномоченным назначили отв. товарища (*имелся в виду предшественник Энштейна. – авт.*), для которого эта работа второстепенная, а главная забота была партийная или советская... Гражданские и партийные органы меньше всего интересовались положением детей... В августе и сентябре замечались такие явления: дети детских домов для утоления голода собирали отбросы в сорных ящиках, нищенствовали и грызлись за каждый кусок хлеба» [13]. Виновные в этих безобразиях довольно строго наказывались. Разумеется, в советский период при освещении исторических аспектов данных вопросов такого рода факты замалчивались, хотя для современников они не были секретом, поскольку их нельзя было не наблюдать.

Однако нельзя не признать и того, что по окончании Гражданской войны на той же Кубани принимались меры по улучшению положения дел. Даже в тяжелейших экономических условиях 1920-х гг. государство находило возможность так или иначе решать наиболее острые проблемы беспризорности, выделять для этого немалые финансовые средства. Так, 13 августа 1926 г. было принято постановление ЦИК и СНК СССР «О мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью» [14]. Этим документом регулировалась, в частности, работа по передаче воспитанников детских домов в семьи трудящихся, причем за определенную плату, то есть развивался институт патроната (следует заметить, что впоследствии этот институт практически прекратил свое существование и только в последние годы он вновь начинает применяться).

Несмотря на сложности, уже к 1928 г. численность беспризорных детей сократилась до 200 тыс. чел. [15, с. 193–194]. При этом текущий уровень подростковой преступности (таковая всегда имеет место) в рассматриваемый период позволяет в полной мере осознать значение ликвидации беспризорщины как крайне негативного массового социального явления, для чего государство приложило колоссальные усилия и потратило огромные средства. Если бы не были приняты соответствующие меры, то можно было бы, пожалуй, предсказать огромный всплеск преступности в советском обществе к концу 1920-х гг., когда огромная часть беспризорников достигла бы активного криминогенного возраста, но этого не произошло. Советская власть сумела решить эту проблему, имевшую огромное социальное значение.

Ссылки:

1. О комиссиях для несовершеннолетних : декрет СНК от 14 янв. 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 16.
2. Пунина-Грибоедова Е.П. Десять лет дефектологической и педагогической работы. Л., 1928.
3. СУ РСФСР. 1918. № 7.
4. СУ РСФСР. 1919. № 3.
5. Педагогическая энциклопедия. М., 1965. Т. 2. С. 111–112.
6. Итоги десятилетия советской власти в цифрах. М., 1928. С. 897.
7. ЦДНИКК (Центр документации новейшей истории Краснодарского края). Ф. 1. Кубано-Черноморский обком РКП(б). Оп. 1. Д. 173. Материалы областной комиссии по улучшению быта детей. Л. 1.
8. Кривоносов А.Н. Исторический опыт борьбы с беспризорностью // Государство и право. 2003. № 7. С. 93.
9. Бурлакова Т.Т. Гуманистическая воспитательная система детского дома // Реализация философско-педагогических идей Л.Н. Толстого в педагогической практике Яснополянского детского дома. Тула, 2001. С. 34.
10. Там же.
11. Постановление Президиума ВЦИК о создании Комиссии при Всероссийском центральном исполнительном комитете по улучшению жизни детей // Декреты советской власти. М., 1988. Т. 12. С. 354–355.
12. Герасимов С.И. Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 7.
13. ЦДНИКК. Ф. 1. Кубано-Черноморский обком РКП(б). Оп. 1. Д. 173. Материалы областной комиссии по улучшению быта детей. Л. 1–1 об.
14. СЗ СССР. 1926. № 56.
15. Педагогическая энциклопедия. М., 1964. Т. 1. С. 193–194.

References:

- Burlakova, TT 2001, 'Humanistic educational system orphanage', *Implementation of philosophical and pedagogical ideas LN Tolstoy in Yasnaya Polyana teaching practice orphanage*, Tula, p. 34, (in Russian).
- Educational Encyclopedia* 1964, Moscow, vol. 1, pp. 193-194, (in Russian).
- Educational Encyclopedia* 1965, Moscow, vol. 2, pp. 111-112, (in Russian).
- Gerasimov, SI 2001, *Conceptual bases and scientific and practical problems of crime prevention*, D.Phil. thesis abstract, Moscow, p. 7, (in Russian).
- Krivososov, AN 2003, 'The historical experience of the fight against homelessness', *Gosudarstvo i parvo*, no. 7, p. 93, (in Russian).
- Punina-Griboyedova, EP 1928, *Ten years of defectological and pedagogical work*, Leningrad, (in Russian).
- The results of decades of Soviet power in numbers 1928*, Moscow, p. 897, (in Russian).