



С. Н. Братановский, Д. В. Деменчук

**Административно-правовое
регулирование организации
и деятельности комиссий
по делам несовершеннолетних
в Российской Федерации**

DirectMEDIA

Сергей Братановский

**Административно-правовое
регулирование организации
и деятельности комиссий по
делам несовершеннолетних
в Российской Федерации**

«Директ-Медиа»

2014

УДК 342.9
ББК 67.401Рус

Братановский С. Н.

Административно-правовое регулирование организации
и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в
Российской Федерации / С. Н. Братановский — «Директ-Медиа»,
2014

В монографии исследуются проблемы законодательного обеспечения управления деятельностью комиссий по делам несовершеннолетних в Российской Федерации. Раскрываются определяющие принципы государственной политики в этой сфере человеческой деятельности. Анализируется системное построение органов управления комиссиями по делам несовершеннолетних, их полномочия, цели, задачи и основные направления организационной деятельности.

УДК 342.9
ББК 67.401Рус

© Братановский С. Н., 2014
© Директ-Медиа, 2014

Содержание

Введение	5
Глава 1.	7
§ 1.1. История становления и развития административно- правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации	7
Конец ознакомительного фрагмента.	15

Сергей Братановский, Дария Деменчук

Административно-правовое регулирование организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в Российской Федерации

Введение

В связи с развитием демократических институтов Российской Федерации постепенно меняются методы решения проблем профилактики девиантного поведения несовершеннолетних. За последние 10 лет количество преступлений, совершаемых несовершеннолетними, увеличилось на 6,8 %, а процент правонарушений несовершеннолетних составляет 10,2%¹ от общего числа. Таким образом, сложившаяся криминогенная обстановка в стране требует незамедлительного решения правомерными средствами проблем неправомерного поведения несовершеннолетних. В связи с тем, что карательные меры пресечения противоправного поведения не оправдали себя, основной акцент ставится на профилактику детской беспризорности и безнадзорности, а также социального неблагополучия.

Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних является важной государственной функцией, одним из важнейших направлений социальной политики современного демократического правового государства, которая предполагает и формирование соответствующих механизмов ее реализации, создание системы соответствующих органов, и формирование единой нормативно-правовой базы.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Комиссии, Комиссия) являются координирующим органом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и призваны во взаимодействии с другими органами и учреждениями этой системы устранять причины и условия, способствующие антиобщественному поведению подростков.

Однако до настоящего времени работа данной системы является крайне неэффективной, и это обусловлено следующими причинами.

Во-первых, сильно устарела нормативно-правовая база, регулирующая деятельность Комиссий. Имеющееся Положение 1967 года² не соответствует современным политическим и социально-экономическим реалиям, кроме того, что оно уже устарело морально, данное Положение не приведено в соответствие с принятыми кодифицированными источниками права.

Во-вторых, это связано с реформированием механизма государственной власти, выразившимся в том числе в принятии новой Конституции Российской Федерации³ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, в которых было закреплено и гарантировано местное самоуправление. Однако данные

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики за 2012 год // интернет-ресурс// URL: <http://www/gks.ru>.

² Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних: Указ Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 года // Ведомости ВС РСФСР. – 1967. – № 23. – Ст. 536; далее – «Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних 1967 года».

³ Статья 12, Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября

изменения не были внесены в имеющееся Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних⁵, что повлекло за собой неопределенность правовой природы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, объективные сомнения в легитимности их полномочий по применению мер государственного принуждения как к несовершеннолетним, так и к их законным представителям.

И третья причина – это отсутствие законодательно урегулированного механизма межведомственного взаимодействия, что, в свою очередь, снижает эффективность координирующей деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Совершенствование законодательства о Комиссиях должно на настоящем этапе развития современного общества стать одной из ключевых составляющих социальной политики в отношении несовершеннолетних.

Принятие нового Примерное положение «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»⁶ позволило определить административно-правовой статус этих органов, повысить их роль в деле профилактически безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Изучение работы Комиссий в современных условиях, вопросов ее эффективности, путей совершенствования административно-правового механизма межведомственного взаимодействия и координации органов и учреждений системы профилактики беспризорности, безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних являются чрезвычайно важными.

Именно этому посвящено настоящее исследование.

2003 года № 131–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – 6 октября. – № 40. – Ст. 3822.

⁵ Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних: Указ Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 года // Ведомости ВС РСФСР. – 1967. – № 23. – Ст. 536.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 г. Москва «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // «Собрание законодательства РФ», 11.11.2013, № 45, ст. 5829.

Глава 1.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как органы государственного управления

§ 1.1. История становления и развития административно-правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации

Профилактика безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних является важной государственной функцией, одним из направлений социальной политики современного демократического правового государства. Соблюдение и защита прав детей предполагают создание системы соответствующих органов.

В разные исторические периоды проблема борьбы с преступностью несовершеннолетних решалась по-разному. В дореволюционной России несовершеннолетние правонарушители отбывали наказание в тюрьмах, арестных домах, колониях, приютах совместно со взрослыми преступниками. Отсутствие действенной системы воспитания и исправления несовершеннолетних порождало неуверенность в целесообразности существования детских исправительных заведений⁷.

Одним из тяжких последствий Октябрьской революции 1917 года, Первой мировой войны, Гражданской войны стала беспризорность и безнадзорность подрастающего поколения. Многие из детей и подростков пополняли ряды преступников. Для искоренения этого явления были необходимы совместные усилия общественности и государства⁸.

«Детская беспризорность, часто выявляющаяся в самых уродливых, ужасающих формах – как детская преступность, проституция, – угрожает подрастающему поколению самыми тяжелыми последствиями и заставляет бить тревогу»⁹. Об увеличивающейся криминальной активности среди несовершеннолетних свидетельствуют материалы I Всероссийского съезда деятелей по борьбе с детской дефективностью: по сравнению с 1916 годом детская преступность в 1920 году возросла почти на 39%¹⁰.

Первым нормативным актом, заложившим фундамент системы профилактики преступности несовершеннолетних, становится Декрет СНК от 14 января 1918 года «О комиссиях для несовершеннолетних»¹¹.

Законодатель по-новому взглянул на проблему несовершеннолетних преступников: во-первых, упразднились суды и тюремное заключение для несовершеннолетних¹²; во-вторых, все дела о несовершеннолетних, находящиеся ко времени принятия Декрета СНК 1918 года в про-

⁷ Новик В. И. Становление и организация пенитенциарных учреждений для несовершеннолетних правонарушителей в России // История государства и права. – 2012. – № 10. – С. 26–30.

⁸ Билим Н. Н. Проблемы ликвидации беспризорности в СССР в 1920–1930 годы: правовой аспект // Общество и право. – 2011. – № 1. – С. 13–16.

⁹ Гладыш С. Д. Дети большой беды. – М., 2004. – С. 30.

¹⁰ Материалы I Всероссийского съезда: Детская дефективность, преступность и беспризорность. – М., 1922. – С. 19.

¹¹ О комиссиях для несовершеннолетних: Декрет СНК РСФСР от 14 января 1918 года // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1918. – № 8. – 14 января; далее – Декрет СНК 1918 года.

¹² Там же, статья 1.

изводстве каких-либо судов, а также закончившиеся осуждением несовершеннолетнего, подлежали пересмотру созданными Комиссиями¹³.

Комиссии, согласно Декрету СНК 1918 года, находились в исключительном ведении Народного Комиссариата Общественного Призрения в составе представителей народных комиссариатов государственного призрения, просвещения и юстиции в количестве не менее трех человек, при этом один из них должен был быть врачом¹⁴. К ведению Комиссий относились дела о несовершеннолетних, не достигших возраста 17 лет, совершивших общественно опасные деяния¹⁵.

Комиссии являлись первыми в мире учреждениями такого рода, в России они были сначала организованы в Петрограде, Москве, Нижнем Новгороде, Свердловске и других крупных центрах.

В первой половине двадцатых годов двадцатого века Комиссии стали быстро развиваться: появились новые Комиссии не только в крупных городах и округах, но в районах и волостях. Так, в 1925 году в РСФСР существовала 251 Комиссия, в 1926 году их было уже 311, в 1927 году – 350, а в 1928 году их насчитывалось 500¹⁶.

25 января 1918 года был создан Отдел призрения несовершеннолетних¹⁷, при Народном Комиссариате Государственного Призрения для организации дела призрения за несовершеннолетними, обвиняемыми в деяниях общественно-опасного характера¹⁸.

Постановлением Народного Комиссариата Государственного Призрения РСФСР¹⁹ от 26 января 1918 года была создана Коллегия призрения несовершеннолетних – особый орган, в ведение которого поступали все приюты и учреждения призрения несовершеннолетних²⁰. Таким образом, был сформирован аппарат управления по охране детства в центре и на местах. Содержание всех детских учреждений производилось за счет государства²¹, при этом контроль за деятельностью учреждений на местах возлагался на местные (районные) и уездные Советы Рабочих и Солдатских Депутатов по Отделу призрения²². К охране детства были также привлечены представители Совета Депутатов и пролетарских организаций²³.

В самом начале становления и законотворческой деятельности нового государства советская власть провозгласила принцип, согласно которому подростка, вступившего на путь правонарушений, можно исправить не столько карательными, сколько воспитательными мерами²⁴,

¹³ Там же, статья 6.

¹⁴ Статья 3 О комиссиях для несовершеннолетних: Декрет СНК РСФСР от 14 января 1918 года // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1918. – № 8. – 14 января.

¹⁵ Там же, статья 2.

¹⁶ Куфаев В. И. Из опыта работы комиссий по делам несовершеннолетних в период с 1918–1935 годы // Вопросы криминалистики. – 1964. – № 11. – С. 91.

¹⁷ Об Отделе призрения несовершеннолетних: Постановление Народного Комиссариата Государственного Призрения РСФСР от 25 января 1918 года // Газета Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1918. – № 17. – 25 января; далее – Постановление от 25 января 1918 года.

¹⁸ Там же, пункт 1.

¹⁹ О переходе в ведение Народного Комиссариата Государственного Призрения всех учреждений призрения несовершеннолетних и малолетних детей и об учреждении Коллегии призрения несовершеннолетних: Постановление Народного Комиссариата Государственного Призрения РСФСР от 26 января 1918 года // Газета Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1918. – № 22. – 31 января; далее – Постановление от 26 января 1918 года.

²⁰ Там же, пункт 3.

²¹ Там же, пункт 1.

²² Там же, пункт 8.

²³ Там же, пункт 9.

²⁴ Грибоедов А. С., Биргер С. М. Справочник по вопросам социально-правовой охраны несовершеннолетних и детской дефективности. – М.: Госиздат, 1924. – С. 16.

таким образом, государство приняло на себя обязанность «сберечь в опасное переходное время подрастающее поколение»²⁵.

В этом смысле советская система борьбы с преступностью несовершеннолетних имеет преемственность с узаконениями царской России²⁶. Судебная система в период правления Александра II подверглась значительному изменению, в частности, изменения коснулись правового статуса несовершеннолетних. О зарождении либеральной системы противодействия антиобщественному поведению подростков свидетельствует нормативный акт 1866 года «Об исправительных приютах». В нем было зафиксировано, что выпущенные из приюта несовершеннолетние должны были находиться под его патронатом в течение определенного срока, им должно было также оказываться возможное содействие в устройстве их будущности²⁷.

В изменение и развитие Декрета СНК 1918 года был принят Декрет СНК РСФСР от 4 марта 1920 года «О делах о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных действиях»²⁸. Данный нормативный акт предусматривал, что к ведению Комиссий относятся дела о несовершеннолетних, не достигших возраста 18 лет, совершивших общественно опасные деяния²⁹. Декрет СНК 1920 года разграничивал преступность лиц до 18 лет на: преступления, совершенные «без разума», и преступления, совершенные «с разумом». В первом случае к несовершеннолетним применялись лишь воспитательные меры воздействия; во втором в отношении несовершеннолетних, в возрасте от 14 до 18 лет при невозможности применения мер медико-педагогического воздействия дело передавалось в народный суд³⁰. Несовершеннолетние должны были содержаться отдельно от взрослых, обязанность по организации таких учреждений возлагалась на Народный комиссариат юстиции³¹.

Изменилась и ведомственная принадлежность Комиссий – они образовывались при Народном комиссариате просвещения и его губернских и уездных органах. В состав Комиссий в обязательном порядке должны были входить представители народных комиссариатов Просвещения и Здравоохранения (врач-психиатр), Народного Суда³². Народными комиссариатами Просвещения, Здравоохранения и Юстиции предписывалось разработать подробную инструкцию по организации работы Комиссии и воспитательных учреждений³³.

В июле этого же года была разработана Инструкция Комиссиям³⁴. Необходимость ее принятия была обусловлена требованиями дальнейшего развития положений Декрета 1920 года, отсутствием правового регулирования в части медико-педагогических мер, применяемых Комиссиями, и разграничением компетенцией Комиссий и судов.

Согласно Инструкции 1920 года, Комиссии организуются губернскими уездными Отделами народного образования защиты детей или при подотделах охраны детства³⁵. В состав

²⁵ Пункт 1, Об учреждении совета защиты детей: Постановление СНК РСФСР от 4 января 1919 года // Декреты Советской власти: в 4 т. Т. 4. – М., 1968.

²⁶ Переверзев А. В. Становление советского законодательства о борьбе с преступностью несовершеннолетних: специфика и преемственность // Российская юстиция. – 2009. – № 7. – С. 40–43.

²⁷ Селянина В. В. Исторические аспекты становления социального патроната несовершеннолетних правонарушителей в России // Вопросы ювенальной юстиции. – 2001. – № 1 (1).

²⁸ О делах о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных действиях: Декрет СНК РСФСР от 4 марта 1920 года // Известия ВЦИК. – 1920. – № 51. – 6 марта; далее – Декрет СНК 1920 года.

²⁹ Там же, пункт 3.

³⁰ Саркисян М. В. Особенности развития российского законодательства об уголовной ответственности несовершеннолетних в период с XVII по начало XX века // Вопросы ювенальной юстиции. – 2010. – № 4. – С. 7–8.

³¹ Пункт 4, О делах о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно-опасных действиях: Декрет СНК РСФСР от 4 марта 1920 года // Известия ВЦИК. – 1920. – № 51. – 6 марта.

³² Там же, пункт 6.

³³ Там же, пункт 8.

³⁴ Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних: Постановление Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30 июля 1920 года // СУ РСФСР. – 1920. – № 68. – Ст. 308; далее – Инструкция 1920 года.

³⁵ Статья 1 Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних: Постановление Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава

Комиссии включаются представитель Отдела народного образования (педагог, он же председательствующий), врач и народный судья³⁶. Должность председательствующего, судя по всему, является следствием ведомственной передачи Комиссий в Народный Комиссариат Просвещения. Члены Комиссии выполняют свои обязанности на возмездной основе, кроме народных судей, получающих вознаграждение согласно сметам Народного комиссариата юстиции³⁷.

Распоряжения и постановления Комиссий в период рассмотрения дела, а также в период нахождения несовершеннолетнего под присмотром воспитателя имели обязательный характер для всех вплоть до уголовного преследования³⁸.

Инструкция 1920 года существенно расширила компетенцию Комиссий, от органов, призванных противодействовать преступной деятельности несовершеннолетних, полномочия Комиссий дополнились охраной прав несовершеннолетних. Немедленной передачи Комиссиями в Народный Суд подлежали дела лиц (взрослых), совершивших следующие деяния в отношении несовершеннолетних:

- 1) подстрекательство и склонение несовершеннолетних и малолетних к совершению общественно опасных деяний;
- 2) соучастие с ними в преступлении или за попустительство такового;
- 3) склонение несовершеннолетних и малолетних к проституции и половым извращениям, за сводничество и т.п.;
- 4) эксплуатация труда несовершеннолетних и малолетних;
- 5) жестокое обращение с несовершеннолетними и малолетними³⁹.

Инструкцией 1920 года был определен перечень мер воздействия, применяемых Комиссиями к несовершеннолетним правонарушителям. Так, систему мер медико-педагогического характера составили следующие меры.

Во-первых, это меры, которые по своему характеру можно отнести к однократным: беседа, разъяснение, замечание воспитателя. Целью таких мер являлось разъяснение несовершеннолетнему его противоправного и недопустимого поведения. Во-вторых, меры, направленные на социализацию, устройство подростка, надзор за его поведением: оставление на свободе под присмотром родителей, родственников и обследователей, определение на ту или иную работу, помещение в школу. В-третьих, специальные меры, обеспеченные принудительной силой государства: помещение в детский дом, лечебно-воспитательную колонию и учреждение, изоляционные отделения психиатрических больниц. В-четвертых, при рецидивах побегов из детских домов, при явной опасности несовершеннолетнего для окружающих предполагалась передача подростка, достигшего возраста 14 лет, вместе с делом в народный суд⁴⁰.

Согласно Инструкции 1920 года, несовершеннолетние, задержанные за совершение действий, не имеющих общественно-опасного характера, не направлялись в Комиссии для разбора дела⁴¹.

По-видимому, следует согласиться с мнением Е. Ю. Корчагиной, что по содержанию своей деятельности Комиссии являлись квазисудебными органами, рассматривающими дела в

РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30 июля 1920 года // СУ РСФСР. – 1920. – № 68. – Ст. 308.

³⁶ Там же, статья 2.

³⁷ Там же, статья 6.

³⁸ Там же, статья 7.

³⁹ Статья 13, Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних: Постановление Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30 июля 1920 года // СУ РСФСР. – 1920. – № 68. – Ст. 308.

⁴⁰ Там же, глава 3 статья 16.

⁴¹ Статья 18, Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних: Постановление Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30 июля 1920 года // СУ РСФСР. – 1920. – № 68. – Ст. 308.

отношении несовершеннолетних, совершивших преимущественно общественно опасные деяния⁴².

Беспризорность несовершеннолетних к концу 20-х годов резко сокращается, была поставлена задача ее полного устранения. Однако в масштабах всей страны ликвидировать ее не получилось⁴³.

Декрет СНК РСФСР от 26 марта 1926 года «О местных комиссиях по делам о несовершеннолетних»⁴⁴ заложил правовую основу для создания местных Комиссий, которые учреждались в городских поселениях постановлениями соответствующих исполнительных комитетов по представлению подлежащего отдела народного образования⁴⁵. Окружные и уездные Комиссии находились в ведении соответствующих отделов народного образования, контроль за их деятельностью осуществлялся губернскими, областными или краевыми Комиссиями⁴⁶. Комиссии автономных республик были подведомственны народным комиссарам соответствующих республик, при этом все Комиссии, учреждаемые на территории РСФСР, находились в ведении Народного Комиссариата Просвещения РСФСР и Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних, учрежденной Постановлением Совета Народных Комиссаров РСФСР от 22 мая 1925 года⁴⁷.

Целью создания Центральной Комиссии было согласование деятельности ведомств, осуществляющих профилактику правонарушений несовершеннолетних; она представляла собой высший орган, направляющий, контролирующий и надзирающий за деятельностью местных Комиссий⁴⁸. Центральная Комиссия представляла собой коллегиальный орган, в который входили представители от комиссариатов просвещения, внутренних дел, здравоохранения и юстиции⁴⁹. Члены Центральной Комиссии получали вознаграждение каждый по сметам своего ведомства. В состав Центральной Комиссии также входили консультант-докладчик и секретарь; техническая работа выполнялась аппаратом Главного Управления социального воспитания Народного Комиссариата Просвещения.

В компетенцию Центральной Комиссии входило:

а) установление правильного и единообразного применения законов, касающихся борьбы с правонарушениями несовершеннолетних;

б) выработка и осуществление через соответствующие органы мероприятий, направленных на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних;

в) руководство деятельностью местных Комиссий, наблюдение за правильным их функционированием и учет их работы;

г) дача разъяснений по возникающим у местных Комиссий вопросам, связанным с применением декретов и инструкций, касающихся несовершеннолетних правонарушителей;

д) рассмотрение в порядке надзора дел, разрешенных местными Комиссиями, за исключением дел, переданных судебным органам⁵⁰.

⁴² Корчагина Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних: дис. ... канд. юр. наук. – Омск, 2001. – С. 19.

⁴³ Билим Н. Н. Проблемы ликвидации беспризорности в СССР в 1920–1930 годы: правовой аспект // Общество и право. – 2011. – № 1. – С. 13–16.

⁴⁴ О местных комиссиях по делам о несовершеннолетних: Декрет СНК РСФСР от 26 марта 1926 года // СУ РСФСР. – 1926. – № 19. – Ст. 148; далее – Декрет СНК 1926 года.

⁴⁵ Там же, пункт 1.

⁴⁶ Там же, пункт 3.

⁴⁷ Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних: Декрет СНК РСФСР от 22 мая 1925 года // СУ РСФСР. – 1925. – № 38. – Ст. 267; далее – Декрет об утверждении положения о ЦК.

⁴⁸ Там же, пункт 4.

⁴⁹ Там же, пункт 2.

⁵⁰ Пункт 4, Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних: Декрет СНК РСФСР от 22 мая 1925 года // СУ РСФСР. – 1925. – № 38. – Ст. 267.

Деятельность Комиссий в рассматриваемый период, наряду с осуществлением ими юрисдикционных полномочий, была направлена на изучение условий жизни и воспитания правонарушителей, принятие неотложных мер до рассмотрения дела, систематизацию отчетности о привлечении несовершеннолетнего к ответственности. Таким образом, Комиссиями был накоплен ценный опыт работы с несовершеннолетними правонарушителями⁵¹.

В развитие законодательства о Комиссиях в 1931 году было принято Постановление СНК РСФСР «Об утверждении Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних»⁵². Этим постановлением были отменены Декрет об утверждении положения о ЦК и Декрет СНК 1926 года.

Основная задача Комиссий по делам о несовершеннолетних, в соответствии с Положением 1931 года, заключалась в «проведении на местах работы по охране прав и интересов несовершеннолетних, по предупреждению и борьбе с безнадзорностью, правонарушениями и беспризорностью несовершеннолетних, в первую очередь, путем осуществления мер медико-педагогического характера»⁵³.

В Положении 1931 года закреплялась территориальная система организации Комиссий: Комиссии образовывались в краях (областях), городах и районах. Существовали также областные Комиссии автономных областей⁵⁴.

Был расширен состав Комиссий, помимо врача, педагога и народного судьи, в него вошли воспитатель-обследователь, представитель местного комитета ВЛКСМ, представитель местной организации Общества «Друг детей» и представитель городского или районного совета профсоюзов. Расширение состава Комиссий обосновывалось необходимостью привлечения общественности на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних⁵⁵. Такой подход нашел свое отражение и в законодательной практике. О необходимости системного подхода к борьбе с детской беспризорностью, к привлечению достаточного внимания советской общественности как в центре, так и на местах, было заявлено в Постановлении Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР в 1926 году⁵⁶.

В этом документе предусматривался комплекс мер в отношении несовершеннолетних, не достигших возраста 16 лет, и нуждающихся в охране, временной или частичной помощи: назначение опеки и попечительства со стороны родственников или государства, помещение в специализированные учреждения, оказание материальной и иной помощи, трудовое перевоспитание, включая обучение профессии в школе и техникуме⁵⁷.

Этим целям отвечала компетенция городских и районных Комиссий, в частности, они могли привлекать к своей работе на общественных началах лиц, имеющих педагогическую подготовку и общественный стаж⁵⁸.

⁵¹ Корчагина Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних: дис. ... канд. юр. наук. – Омск, 2001. – С. 18.

⁵² Об утверждении Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних: Постановление СНК РСФСР от 11 июля 1931 года // СУ РСФСР. – 1931. – № 38. – Ст. 301; далее – Положение 1931 года.

⁵³ Раздел 1 статья 1, Об утверждении Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних: Постановление СНК РСФСР от 11 июля 1931 года // СУ РСФСР. – 1931. – № 38. – Ст. 30101.

⁵⁴ Там же, статья 2.

⁵⁵ Егорькова И. А. Динамика законодательства, регламентировавшего борьбу с преступностью несовершеннолетних в 1918–1935 годы // История государства и права. – 2010. – № 16. – С. 33–35.

⁵⁶ Об утверждении Положения о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью в РСФСР: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 8 марта 1926 года // СУ РСФСР. – 1926. – № 19. – Ст. 143; далее – Положение о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью 1926 года.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Статья 6, Об утверждении Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних: Постановление СНК РСФСР от 11 июля 1931 года // СУ РСФСР. – 1931. – № 38. – Ст. 301.

Предполагалось, что свою работу по предупреждению и борьбе с детской беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних путем оказания педагогической, правовой, врачебной и материальной помощи несовершеннолетним городские и районные Комиссии должны осуществлять через органы народного образования, здравоохранения и другие соответствующие учреждения и организации⁵⁹.

Контроль за деятельностью городских и районных Комиссий осуществляли краевые (областные) Комиссии, в компетенцию которых также входили вопросы правильного применения нормативных актов в отношении несовершеннолетних, выработки проектов мероприятий по вопросам предупреждения совершаемых правонарушений, рассмотрение в порядке надзора дел, разрешенных городскими и районными Комиссиями⁶⁰.

Принимаемые городскими и районными Комиссиями постановления были окончательными, однако при выявлении новых обстоятельств дела могли быть направлены на новое рассмотрение. Правом опротестовать вынесенные районными и городскими Комиссиями решения обладали прокуратуры, заведующий отделом или инспектор народного образования в порядке подчиненности, т.е. в краевую (областную) Комиссию⁶¹.

Учреждения для беспризорных и безнадзорных детей в соответствии с Постановлением СНК СССР от 1 июня 1935 года переходили в ведение Наркомата внутренних дел СССР. Приказом Наркома внутренних дел СССР в этом году вводился порядок учета беспризорных и несовершеннолетних правонарушителей в трудовых колониях⁶².

31 мая 1935 года Совет Народных Комиссаров СССР и ЦК ВКП(б) приняли специальное Постановление «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности»⁶³, в преамбуле которого четко была сформулирована необходимость быстрой ликвидации преступности среди несовершеннолетних.

Возраст уголовной ответственности в отношении несовершеннолетних, уличенных в совершении краж, в причинении насилия, телесных повреждений, увечий, в убийстве или в попытках к убийству, был снижен до 12 лет; все остальные случаи нарушений со стороны детей в возрасте от 12 до 16 лет в уголовном порядке не наказывались. Данная норма не подлежала расширительному толкованию.

Это же Постановление 1935 года отменило обязательное применение к несовершеннолетним мер медико-педагогического воздействия, а также закрепило карательную направленность в отношении организаторов и подстрекателей преступлений несовершеннолетних⁶⁴.

Этим же актом Комиссии были ликвидированы⁶⁵. В составе органов милиции были созданы специализированные подразделения, занимающиеся работой с несовершеннолетними правонарушителями. Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации с этого времени берут свое начало⁶⁶.

⁵⁹ Там же, статья 8, 9.

⁶⁰ Там же, статья 19.

⁶¹ Статья 16, Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних: Постановление СНК РСФСР от 11 июля 1931 года // СУ РСФСР. – 1931. – № 38. – Ст. 301.

⁶² Билим Н. Н. Проблемы ликвидации беспризорности в СССР в 1920–1930 годы: правовой аспект // Общество и право. – 2011. – № 1.

⁶³ О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности: Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 года // Собрание законодательства СССР. – 1935. – № 32. – Ст. 252; далее – Постановление 1935 года.

⁶⁴ Штыкова Н. Н. Советское правосудие по делам несовершеннолетних: основные этапы развития // Вопросы ювенальной юстиции. – 2012. – № 4. – С. 3–6.

⁶⁵ Статья 21, О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности: Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 года // Собрание законодательства СССР. – 1935. – № 32. – Ст. 252.

⁶⁶ Белянинова Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 года № 20–ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: постатейный // СПС «КонсультантПлюс», 2010.

Именно с выходом Постановления 1935 года исследователи связывают очередной этап развития в России системы мер по предупреждению нарушений несовершеннолетних, выразившихся в ужесточении уголовного законодательства, сосредоточении подобных функций в руках НКВД, усилении судебных репрессий в отношении несовершеннолетних⁶⁷.

В Докладной записке наркома внутренних дел Г. Г. Ягоды И. В. Сталину от 26 октября 1935 года «О детской беспризорности, безнадзорности и преступности» отмечалось, что материальное обеспечение трудящихся значительно улучшилось, безработица ликвидирована. Отсутствует необходимость все внимание обратить на борьбу с беспризорностью, так как не может быть больше притока беспризорных. Отмечалось, что деятельность Комиссий в борьбе с детской преступностью не дала существенных результатов. Требовался пересмотр системы воспитания, следовало ужесточить наказания для несовершеннолетних и создать детские суды⁶⁸.

⁶⁷ Закопырин В. Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: дис. ... канд. юр. наук. – М., 2006. – С. 24.

⁶⁸ Билим Н. Н. Проблемы ликвидации беспризорности в СССР в 1920–1930 годы: правовой аспект // Общество и право. – 2011. – № 1. – С. 13–16.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.