

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОЧЕРК СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИИ

Российская Федерация согласно конституционально провозглашенному признаку является демократическим государством, а демократическое государство, в свою очередь, предполагает наличие стабильной и мощной системы государственных органов, способной в полном объеме решать задачи по максимальному обеспечению прав и законных интересов наиболее уязвимых групп населения. Одной из таких групп является группа лиц, не достигших совершеннолетия, в силу тех или иных причин и обстоятельств оставшихся без попечения родителей. Российскому государству на каждом этапе развития, не исключая современного этапа, был свойственен высокий уровень беспризорности несовершеннолетних. По данным ООН в мире насчитывается 150 млн. несовершеннолетних, которые лишены родительской заботы и живут на улицах. По экспертным оценкам, чуть больше 3% от этого количества (около 5 млн. человек) приходится на Россию¹. В числе прочего, причиной этому является тот факт, что государственные структуры, на которые возложены обязанности по охране прав, обучению и воспитанию несовершеннолетних лиц с запозданием реагируют на потребности детей, оставшихся без попечения родителей. Это свидетельствует о недостаточно эффективной системе государственных органов, призванных защищать права данной категории лиц.

Для выявления наиболее действенных организационно - правовых форм и механизмов предупреждения беспризорности, и преступлений несовершеннолетних необходимо обобщение опыта правового регулирования деятельности органов предупреждения беспризорности и преступлений несовершеннолетних с начала их становления и до распада СССР, а так же рассмотрение возможности их применения в современных социально - экономических условиях.

После принятия на Руси христианства, наряду с другими делами, дела о наследстве и тесно связанные с ними дела об опеке несовершеннолетних были предоставлены в ведение церкви, которая и заведовала ими, вплоть до правления Петра I. Преобразование подготавливалось медленно и веками. Первые крупные и заметные шаги реформы в сфере опеки и попечительства были сделаны Петром I, который как известно, недружелюбно и недоверчиво

¹ См.: Т.Н. Сидорова Беспризорные дети в России и в мире. Взгляд социолога.- М., 2010 г., стр. 14.

² См.: А. А. Беженцев Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.- М., 2011 г., стр. 3.

относился к духовенству. А именно Петр I, желая перекроить русскую жизнь на европейский лад, учреждает магистраты, и в инструкции магистратам обязывает последних смотреть, чтобы сироты не оставались без опекунов, назначение которых и наблюдение за которыми поручает магистратам же³. Так же следует отметить, что до правления Петра I, в 1649 г. в Москве с одобрения царя Александра Михайловича Романова, было принято «Соборное уложение», где были отражены нормы, регламентирующие уголовно-правовые отношения, и ответственность несовершеннолетних за нарушение закона не дифференцировалась в зависимости от возраста, так было указано: «...чтобы Московского государства всяких чинов людем от большего до меньшого ... суд и расправа была во всяких делах всем равна»⁴.

Позднее, в 1715 году при создании «Артикула воинского» в системе уголовно - правовых норм малолетство преступника являлось смягчающим признаком, был установлен минимальный возраст привлечения к уголовной ответственности, и указаны квалифицирующие признаки.

Следующий этап разработки системы государственных органов для исправления несовершеннолетних и малолетних преступников относится ко времени правления Екатерины II. В 1775 г. были организованы совестные суды, в ведение которых были переданы все дела с участием несовершеннолетних и малолетних правонарушителей. Все решения данные суды принимали коллегиально, основываясь не только на принципах законности, но и принимая во внимания принцип естественной справедливости и гуманизма.

Позднее, во второй половине XIX в., во время правления императора Александра II, формируются правовые основы государственной политики в отношении несовершеннолетних, основанные на принципе превенции, то есть предупреждении правонарушений несовершеннолетних. На данном этапе в реализации государственной политики принимают участие не только государственные органы, но в большей степени общественные формирования. Так, открываются отделения при тюремных замках с целью обучения грамоте и ремеслу малолетних и несовершеннолетних преступников. В разных городах России существовали и другие заведения, основными направлениями деятельности которых являлось воспитание и обучение несовершеннолетних правонарушителей, однако все они иницировались и субсидировались частными лицами, и, как правило, долго не существовали. Примечательно, что так же создавались земледельческие колонии для несовершеннолетних правонарушителей приюты - корабли, где содержались в соответствии с корабельными правилами и морским делом беспризорники, нищие, несовершеннолетние, еще не совершившие правонарушения, но имеющие для этого все предпосылки.

Помимо законодательства в отношении несовершеннолетних правонарушителей развивалось и законодательство об опеке и попечительстве

³См.: А. Невзоров Опека над несовершеннолетними. Исторический очерк института и положение его в действующем законодательстве.- Ревель, 1892 г., стр. 101.

⁴ См.: А. А. Беженцев Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних.- М., 2011 г. стр. 8.

детей - сирот. К 1890 г. сформировалось свыше двадцати разновидностей государственных органов по опеке и попечительству детей - сирот. Данные государственные органы преимущественно являлись сословными, и в первую очередь удовлетворяли назревшим потребностям отдельных классов общества, вместе с тем работа их не являлась эффективной вследствие отсутствия системности.

Следующим важнейшим витком развития законодательства в отношении несовершеннолетних правонарушителей можно считать создание в 1910 - 1916 гг. особых судов по делам несовершеннолетних с институтом попечительства. Институт попечительства предполагал, что в качестве попечителей будут включаться люди положительно характеризующиеся, обладающие навыками педагогики, психологии, которые будут выступать в качестве помощника судьи и способствовать эффективной ресоциализации и реабилитации несовершеннолетних правонарушителей.

Так же продолжали функционировать вновь создаваемые частные благотворительные общества в помощь беспризорным. Но к концу 1916 года стало очевидно, что принятая реформа не принесла результатов. Количество детей, остро нуждающихся в помощи возрастало, а годы Первой мировой войны и революционных потрясений начала XX в. еще более ухудшили положение детей.

После свершения Октябрьской революции в Советском государстве вновь было обращено пристальное внимание проблеме беспризорности и совершения правонарушений несовершеннолетними. В Советском государстве реализовывалась концепция совершенствования социалистического государства, в рамках которой принимался комплекс идеологических, политических, правовых, экономических и других мероприятий, направленных на достижение указанной цели, борьба с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних стала рассматриваться как часть единого государственного дела охраны детства. Исходя из вышеизложенного, СНК РСФСР на заседании 9 (22) января 1918 г. под председательством В.И. Ленина принял Декрет "О комиссиях для несовершеннолетних", опубликован 14 (27) января 1918 г. В соответствии с данным Декретом, были упразднены суды и тюремное заключение для несовершеннолетних. Несовершеннолетние, находящиеся на момент принятия указанного Декрета в тюрьмах и арестных домах, были освобождены. В соответствии с принятым нормативным актом была исключена уголовная ответственность для несовершеннолетних лиц, не достигших возраста 17 лет. Начали создаваться принципиально новые воспитательные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей.

Впрочем, детская беспризорность оставалась практически на прежнем уровне, так как учрежденные комиссии по делам несовершеннолетних занимались лишь несовершеннолетними правонарушителями.

Исходя из того, что не существовало специального учреждения по предупреждению детской беспризорности и преступности, встал вопрос о создании специальной детской милиции. 4 февраля 1919 г. Совет народных

комиссаров РСФСР утверждает особый Совет защитников детей, который учреждает специальную детскую комнату милиции, скорейшую организацию бесплатного питания беспризорников, их лечение.

Несмотря на то, что государством принимался комплекс мер, направленных на снижение уровня беспризорности, он все еще оставался высоким. Критическим моментом стало принятие Советом Народных Комиссаров РСФСР Постановления от 29 января 1933 г. "О мерах борьбы с детской беспризорностью и ликвидации уличной беспризорности", в соответствии с которым в Главном управлении Рабоче-крестьянской милиции были созданы детские комнаты милиции. В соответствии с данным постановлением, к функциям новообразованных детских комнат милиции относилась вся деятельность по ликвидации беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, наблюдение за положением несовершеннолетних, проживающих в неблагополучных бытовых условиях и прочие. Кроме того, данным постановлением были ликвидированы комиссии по делам несовершеннолетних, в ведение Народного комиссариата внутренних дел были переданы ранее созданные приемники - распределители несовершеннолетних, центры временной изоляции, трудовые колонии.

В середине 30-х годов XX века все регионы нашей страны охватила волна репрессий. Законом от 7 апреля 1935 года были ужесточены санкции, за совершение тяжких преступлений, вплоть до расстрела несовершеннолетних, начиная с 12 лет, тем же законом была ужесточена санкция за вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления.

Далее, во время Второй мировой войны государством так же принимались необходимые меры для борьбы с ростом беспризорности и преступности несовершеннолетних. 23 января 1942 года СНК СССР было принято постановление «Об устройстве детей, оставшихся без попечения родителей», на основании которого была значительно увеличена сеть приемников - распределителей, интернатов.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. был принят нормативный акт «Об утверждении положения о деятельности комиссий по делам несовершеннолетних». Были перечислены основные задачи комиссий: организация работы по предупреждению безнадзорности несовершеннолетних, рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних, контроль за условиями их содержания и проведения воспитательной работы и другие.

В 1977 г. детские приемники - распределители были реорганизованы, в приемники - распределители для несовершеннолетних, детские комнаты милиции - в инспекцию по делам несовершеннолетних. Органы милиции, задачей которых являлась профилактика правонарушений несовершеннолетних в 90-е годы XX века так же переименовывалась из инспекции по делам несовершеннолетних в подразделения по предупреждению и пресечению преступлений несовершеннолетних.

6 сентября 1993 года был принят Указ Президента Российской Федерации № 1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», данный нормативный акт явился основой законодательства о профилактике правонарушений и защите прав несовершеннолетних, согласно данного нормативного документа была предусмотрена система эффективно функционирующих государственных органов по профилактике безнадзорности и совершения правонарушений несовершеннолетними, и защите их прав.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о поступательном историческом пути развития отечественных государственных органов по предупреждению и пресечению беспризорности и правонарушений несовершеннолетних, вершиной которого стало регламентация законодательных актов в советский период и смещение основных функций в сторону подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Однако изменившаяся экономическая и политическая ситуация в настоящее время требует соответствующего реагирования законодательных органов, так как представляется что не в полном объеме реализуются возможности указанных подразделений в сфере выполнения предупредительных функций по пресечению беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.