Анализ опыта профилактики безнадзорности несовершеннолетних

Бидова Бэла Бертовна,
д.ю.н., доцент кафедры Уголовного права и криминологии
ФГБОУ ВО «Чеченский государственный университет»

Государства на различных этапах своего развития сталкивались с проблемой профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. По этой причине представляется необходимым анализ историко-правового опыта и возможностей его практического применения в современных условиях.

Наиболее интересным представляется опыт Советского государства в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Именно в советский период были созданы и опробованы на практике основные организационно-правовые формы борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, во многом предопределяющие последующее развитие системы профилактики. Советское законодательство провозглашало приоритеты предупредительных и воспитательных мер над мерами уголовного воздействия. Первым законодательным актом Советской власти, непосредственно касавшимся несовершеннолетних, стал Декрет от 14 января 1918 года «О комиссиях для несовершеннолетних»[1]. Документ полностью ликвидировал суды и тюремное заключение для несовершеннолетних правонарушителей. В результате этого, дела о малолетних правонарушителях, не достигших 17-ти летнего возраста, рассматривались специально созданными комиссиями о несовершеннолетних, которые находились в ведении Народного комиссариата общественного призрения и состояли из представителей данного наркомата, а также наркоматов народного просвещения и юстиции. Согласно Декрету, комиссии обязывались пересмотреть все дела, находящиеся в производстве судов или законченные осуждением несовершеннолетних. Все несовершеннолетние, содержащиеся в тюрьмах и арестных домах, были освобождены, стали проводиться мероприятия по коренной реорганизации и созданию принципиально новых воспитательных учреждений для малолетних нарушителей. Этим же Декретом исключалась уголовная ответственность несовершеннолетних до 17-летнего возраста.

Декретом от 23 сентября 1921 г. было утверждено положение о «детской социальной инспекции». В нем указывалось, что задачей социальной инспекции является борьба с детской беспризорностью, нищенством, проституцией, правонарушениями, эксплуатацией детей и дурным обращением с ними в ремесленных, кустарных, фабричных и иных предприятиях и учреждениях, а также в семьях. [2,с.620] Войны, революции, эпидемии, голод, обусловили возникновение массовой беспризорности. В начале 20-х годов в Советской России насчитывалось более 4,5 млн. беспризорных и около 80-90 % преступлений несовершеннолетних совершались именно беспризорными. Почти все дела о правонарушениях, совершенных малолетними, рассматривались в комиссиях о несовершеннолетних, которые определяли им различные меры наказания, как правило, не связанные с лишением свободы. И только в исключительных случаях комиссии передавали дела в народные суды[2,с.621].

Тяжелые экономические условия, нестабильное положение в стране, отсутствие педагогических кадров не позволяли должным образом развиться только зародившейся системе профилактики и перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей. Сама по себе созданная

система перевоспитания была уникальна, она предоставляла подросткам возможность обучения, воспитания, готовила их к трудовой жизни путем преподавания практических занятий и расширения общего интеллектуального развития. При этом исключалось воздействие на малолетнего правонарушителя криминальной среды, царившей в тюрьмах. [3,с.377] В 1921 году было принято положение о трудовых домах для несовершеннолетних. В положении указывались цели помещения несовершеннолетнего в трудовой дом - обучить их квалифицированным видам труда, привить им нравственные устои, развить в подростках духовные интересы, расширить их умственный горизонт путем общего и профессионального образования и т.д. Содержание несовершеннолетних в трудовом доме продолжалось до истечения назначенного судебным приговором срока, а в случае необходимости - до исправления, но не дольше достижения ими 20-ти летнего возраста.[3,с.379]

Уголовный кодекс РСФСР 1922 года установил уголовную ответственность несовершеннолетних с 16-ти летнего возраста. Согласно ст. 18 УК РСФСР 1922 года к малолетним до 14-ти лет, а также ко всем несовершеннолетним от 14-ти до 16-ти лет, в отношении которых суд признавал возможным ограничиться мерами медико-педагогического воздействия, наказание не применялось (ст. 18). Примечанием к статье 33 УК РСФСР 1922 года устанавливался запрет на применение расстрела к лицам, не достигшим 18-ти лет. [4,с.221]

В декабре 1930 года все места лишения свободы были преданы из НКВД в ведение НКЮ. К марту 1931 года была практически закончена работа по перестройке всех трудовых домов в школы фабрично-заводского ученичества (ФЗУ) Народного комиссариата юстиции (НКЮ). 1 апреля 1933 года ВЦИК и СНК утвердили Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, который закрепил правовое положение школ фабрично-заводского ученичества. В соответствии со статьей 40 ИТК РСФСР в такие школы направлялись лица в возрасте от 15-ти до 18-ти лет по приговору судов, постановлению комиссий по делам о несовершеннолетних и других уполномоченных на то органов. [5]

По мнению А.Г. Сапрунова, к 1934 г. в России была определена и практически апробирована достаточно разветвленная сеть органов, реализующих задачи всех субъектов процесса ресоциализации: от выявления и учета несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи, определенных профилактических воздействиях, до их патронирования после отбывания наказания. [6,с.161]

В этот период упраздняются комиссии по делам несовершеннолетних, а на милицию возлагается обязанность по борьбе с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних. 28 июня 1935 года НКВД СССР была утверждена инструкция о порядке задержания и дальнейшего направления беспризорных и безнадзорных детей, которая предусматривала создание детских комнат милиции. А в 1941 году НКВД СССР утвердил инструкцию «О работе детских комнат милиции», в соответствии с которой детские комнаты милиции организовывались при городских, районных и линейных отделениях милиции для приема детей на время, необходимое для выявления причин беспризорности и безнадзорности, направления родителям, лицам их заменяющим, и в соответствующие детские учреждения. [7,с.713]

Таким образом, в начале зарождения и развития Советского государства (1918 - 1940 гг.) основополагающим средством борьбы с правонарушениями несовершеннолетних являлась реализация профилактических мероприятий, к которым относились: ликвидация беспризорности и безнадзорности; устранение ненормальных условий воспитания детей и подростков в семье; развитие народного образования; осуществление комплекса мер по улучшению воспитательной работы в школах; трудоустройство и закрепление на производстве широкого контингента подростков и т.д.

При исследовании проблемы профилактики безнадзорности и правонарушений

несовершеннолетних представляется необходимым обращение не только к отечественному опыту, но и к зарубежным наработкам в этой области. Впервые на международном уровне благополучие детей и их права (в том числе в рамках превенции безнадзорности и правонарушений) нашли отражение в Женевской декларации прав ребенка, принятой Лигой Наций в 1924 году. Однако в то время права детей рассматривались в основном в контексте мер, которые необходимо было принять в отношении рабства, детского труда, торговли детьми и проституции несовершеннолетних. [8,с.61]

В общие обязанности этих отделов (отделений), которые распространяются и на служащих других подразделений полиции, входят действия по привлечению общественности и родителей для осуществления контроля над поведением и воспитанием детей; установление связей с молодежью, церковью и другими организациями; проведение бесед в школах; проведение разъяснительной работы с несовершеннолетними и другим населением о функциях и задачах полиции, ознакомление с ее деятельностью; подбор полицейских кадров, привлечение к работе в полиции молодежи, налаживание работы «специальных полицейских сил» по привлечению общественности и несовершеннолетних к предупреждению безнадзорности и правонарушений.

Кроме того, в Великобритании развернута широкая кампания за укрепление сотрудничества между школой и полицией. Защита граждан, обеспечение общественного порядка и снижение уровня безнадзорности и правонарушений во многом зависят от одобрения населением действий полиции.[9,с.2]

В Канаде также реализуется довольно большой спектр профилактических программ в отношении молодых правонарушителей и несовершеннолетних, нуждающихся в защите. Основная роль в работе с молодежью принадлежит общественным организациям, которые, имея большую свободу действий, чем различные государственные учреждения, предлагают более оригинальные методы работы и новаторские проекты. Примером проявления общественной инициативы, отвечающей реальным потребностям молодых и являющейся прекрасным институтом профилактики, являются дома молодежи. Специалисты этих центров внимательно выслушивают подростков, после чего направляют их в другие службы, сопровождают их и проводят различные культурно-спортивные мероприятия.[10,с.37]

В рамках поиска новых методов воспитания правосознания у подростков и предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних большой интерес представляет опыт проведения такой работы в США. В программе американских школ предусмотрено изучение основ системы правосудия. В штате Аризона занятия проводятся в форме учебного суда. Разработаны пособия, которые определяют функции сотрудника полиции, работающего в школе, классного руководителя и самих учащихся. Между школьниками распределяются роли полицейских, адвокатов, свидетелей, присяжных заседателей, судей, журналистов и т.д. В роли обвиняемого выступает сотрудник полиции, с которым школьники не знакомы. Игрой руководит полицейский с помощью классного руководителя. [11,с.20]

Изучение и использование положительного международного опыта в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, безусловно, важно для совершенствования профилактической системы Российской Федерации. При этом не стоит забывать, что наша страна имеет богатую историю, опыт криминологической профилактики советского периода получил официальное признание Организацией Объединенных Наций и воспринят многими цивилизованными странами.

До октября 2015 года на территории Российской Федерации отсутствовала единая, массовая система организации досуга несовершеннолетних, что не способствует снижению количества безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. 29 октября 2015 года Президент России

В.В.Путин подписал Указ о создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников». [12] Указ вступил в силу со дня подписания. Как отмечается в Указе, целью учреждения новой организации является совершенствование государственной политики в области воспитания подрастающего поколения и содействие формированию личности на основе присущей российскому обществу системы ценностей.

Таким образом, Российское государство нуждается в повышении законодательной активности по совершенствованию профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом, безусловно, необходимо учитывать имеющийся позитивный исторический опыт, некоторые элементы которого (детское общественное движение, школы фабрично-заводского ученичества, шефство трудовых коллективов над трудными подростками и т.д.) можно адаптировать и внедрить в практику профилактической деятельности.

Субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в широком смысле следует считать совокупность государственных и негосударственных организаций и учреждений, осуществляющих в качестве основной или одной из своих функций деятельность, направленную на защиту и охрану прав и свобод несовершеннолетних, коррекцию отклоняющегося поведения, реагирование на правонарушения несовершеннолетних, формирование позитивной среды социализации молодежи.

Координирующим органом в системе профилактики безнадзорности и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

На основе анализа рассматриваемой системы органов представляется необходимым внести авторское предложение по совершенствованию классификации органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Представляется, что субъекты профилактики следует подразделить по функциям превентивной деятельности на две группы: институты общего социального предупреждения, институты специального предупреждения. Такого рода классификация может способствовать более эффективному взаимодействию субъектов профилактики, входящих в одну группу. Кроме того, групповое подразделение субъектов профилактики позволит оптимизировать координацию их деятельности. [13,с.101]

Одним из основных компонентов системы органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Они играют стратегически важную роль в процессах нейтрализации ряда ключевых социально опасных явлений в указанной сфере. В отечественной научной литературе отмечается роль комиссий по делам несовершеннолетних как важного звена в системе власти, формирующего позитивное общественное мнение, способного выявить обстоятельства, негативно влияющие на развитие ребенка, и оказать адекватное противодействие этим обстоятельствам, помочь ребенку в его становлении как члена общества и, следовательно, защитить его права .

Комиссии являются коллегиальными органами системы профилактики безнадзорности и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних субъектов Российской Федерации, обеспечивающими координацию деятельности органов и учреждений системы профилактики, направленной на предупреждение безнадзорности, беспризорности, безнадзорности и правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому, обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Примерное положение законодательно урегулировало существующую в субъектах Российской Федерации двухуровневую систему комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Согласно статье 2 примерного положения, систему комиссий субъектов Российской Федерации составляют комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляющие деятельность на территории субъектов Российской Федерации (далее - комиссии субъектов Российской Федерации); комиссии, созданные органами местного самоуправления и осуществляющие деятельность на территории муниципальных образований субъектов Российской Федерации, - районные (городские), районные комиссии в городах (далее - муниципальные комиссии). [14]

Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, несомненно, способствует обеспечению единообразия в вопросах понимания места и роли комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как в системе профилактики безнадзорности и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, так и в вопросах обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. После проведенного в исследовании анализа законодательства Российской Федерации в области правовой регламентации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав можно сделать вывод об отсутствии в Российской Федерации единого подхода к организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Выявленные в ходе исследования законодательные и организационные пробелы вдеятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав не позволяют им использовать в полной мере свой потенциал. Представляется, что лишь комплексное и последовательное решение вышеуказанных проблем позволит повысить результативность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, следовательно, и всей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в целом.

Литература:

1. Декрет СНК РСФСР «О комиссиях для несовершеннолетних» от 14.01.1918 г. //СУ РСФСР. 1918. № 16. – Ст. 227. (утратил силу)

2. Ахъядов Э.С.М. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений несовершеннолетних и молодежи //Молодой ученый. - 2013. - № 12 (59). - С. 620-624.

3. Яхьяева М.У. Проблемы профилактики преступности в молодежной среде //Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2015. - № 6-1. - С. 377-391.

4. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР, 1917- 1952 гг. / Под ред. И.Т. Голякова. - М.: Госюриздат, 1953. – С. 221.

5. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР «Об утверждении Исправительно-трудового кодекса РСФСР» от 01.08.1933 //СУ РСФСР. 1933г. № 48. – Ст. 208. (утратил силу)

6. Сапрунов А.Г. Профилактика девиантного поведения несовершеннолетних. – М.: Норма, 2001. - С. 161.

7. Айсханова Е. С. Социальные и психологические особенности личности несовершеннолетних // Молодой ученый. - 2015. - №23. - С. 713-715.

8. Беженцев А.А. Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: монография. – М.: ЮНИТИ ДИНА: Закон и право, 2011. - С. 56.

9. Остапенко Н.И. Основы формирования системы управления профилактикой правонарушений несовершеннолетних. Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. - М., 2004. – С. 2.

10. Рацимор А.Е. Муниципальная система профилактики безнадзорности и безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (педагогический аспект): Автореф. дис. … д-ра. педагогич. наук. - М., 2007. - С. 37.

11. Авдейко А.Г., Москвин Г.К. Правовое обеспечение профилактики безнадзорности и правонарушений //Экономический вестник МВД России. 2009. № 9. – С.20.

12. Указ Президента РФ "О создании Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации "Российское движение школьников" от 29 октября 2015 г. №536 //http://www.garant.ru (дата обращения 11.01.2016)

13. Кирюхин В.В. Вопросы правового регулирования деятельности комиссий по делам

несовершеннолетних и защите их прав //Проблемы правового регулирования и организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Сборник научных статей. 2013. Выпуск 4. – С. 101.

14. Винниченко Е. О. Правовые основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: от коллизий подзаконного регулирования к новому федеральному закону // Юридическая наука и правоохранительная практика . 2013. №4 (26). http://cyberleninka.ru (дата обращения: 11.01.2016).