

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

УДК 364.635

О. И. Анатольева

*доцент кафедры истории государства и права
Национальной академии внутренних дел,
кандидат юридических наук, доцент (Украина)*

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ДЕТСТВА В 20-х ГОДАХ XX ВЕКА

Социально-экономическая и политическая ситуация, сложившаяся в России в начале XX века, обусловила существенное ухудшение положения детей. В связи с развитием промышленности, занятостью родителей на производстве, низким уровнем материального обеспечения семей резко увеличилось количество беспризорных детей, повысился уровень подростковой преступности. Первая мировая война обусловила новый всплеск беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. При этом ведомства царской власти, а позже и Временное правительство, не смогли организовать помощь, создать правовую базу борьбы с указанными негативными явлениями среди несовершеннолетних. Первую попытку радикально пересмотреть методы охраны детства осуществила советская власть. Основные направления этой деятельности будут рассмотрены на примере Украинской ССР. В первую очередь были законодательно закреплены новые принципы борьбы с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних, основанные на принципах охраны детства.

Первым этапом этой работы был период с 1920 года до осени 1921 года. Были приняты первые нормативные акты, посвященные правам детей, основаны специальные органы, уполномоченные осуществлять их социальную защиту и вести борьбу с беспризорностью и преступностью несовершеннолетних. Однако достичь реальных результатов помешал социально-экономический и политический кризис в государстве. Второй этап был связан с голодом, который длился с осени 1921 года до конца 1923 года и обусловил резкое увеличение количества беспризорных детей, повышение уровня подростковой преступности. Третий этап – период с 1924 года до конца 20-х годов. В это время, благо-

даря новой экономической политике, появились реальные предпосылки для реализации задекларированных в начале 20-х годов прав несовершеннолетних в области воспитания, образования, труда. Удалось ликвидировать массовую уличную беспризорность. Стабилизировался уровень преступности несовершеннолетних. Начали проводить профилактические мероприятия.

Важное значение для организации борьбы с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних в исследуемый период имело создание соответствующей правовой базы. Правовое регулирование этой деятельности основывалось на результатах научных исследований проблем детства. Уже в начале 20-х годов учеными было доказано, что детская беспризорность, как и противоправное поведение несовершеннолетних, имеют прежде всего экономические и социальные корни. Обосновывался тезис, что эффективная борьба с этими негативными явлениями в среде несовершеннолетних возможна только в комплексе с мерами государственной охраны детства.

Необходимыми условиями преодоления беспризорности ученые тогда считали создание достаточного количества интернатов, расширение сети школ, надлежащую организацию опеки, охрану труда несовершеннолетних и борьбу с безработицей. Важную роль охране детства отводили и в борьбе с подростковой преступностью, подчеркивая, что она должна осуществляться одновременно в двух направлениях: работа с детьми, которые уже стали на путь совершения преступлений, и профилактика правонарушений – устранение причин, порождающих противоправное поведение несовершеннолетних, и в частности, путем защиты их прав. Среди средств предупреждения правонарушений важнейшими считали воспитание несовершеннолетних и обеспечение их средствами к существованию, а также ликвидацию беспризорности.

Одной из первых задач в осуществлении правового регулирования борьбы с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних было создание правовых основ функционирования системы органов охраны детства. Руководящая роль была отведена надведомственным органам, в частности, Совету защиты детей и Центральной комиссии помощи детям, главным назначением которых было координирование помощи детям, прежде всего, бездомным. Состав надведомственных органов предусматривал комплексный подход к решению проблем детства. Они формировались из представителей народных комиссариатов и общественных организаций, а подчинялись высшим органам власти республики: Совет защиты детей – СНК, а Центральная комиссия помощи детям – ВУЦИК. Надведомственные органы наделялись значительными полномочиями. В частности, Центральной комиссии помощи детям было предоставлено право докладывать вышестоящим органам власти, издавать распоряжения по вопросам улучшения положения детей, создавать собственные прибыльные

предприятия и организовывать общественную помощь для финансирования запланированных мероприятий.

Из центральных государственных органов отраслевого управления больше обязанностей в охране детства возлагалось на Народный комиссариат просвещения УССР. В составе НКО был создан Главный комитет социального воспитания, которому в законодательном порядке поручалось, кроме воспитания детей, также осуществление их социально-правовой защиты. Главсоцвос уполномочивался координировать меры охраны детства, которые проводили другие комиссариаты; разрабатывать проекты законов о правах детей и заключения по законопроектам, подготовленным другими органами. Кроме этого, названное подразделение НКО имело ряд обязанностей в деле охраны прав детей, организации опеки, в борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних. Для руководства этой работой в составе Главсоцвоса были введены Отдел социально-правовой охраны несовершеннолетних и Центральная комиссия по делам несовершеннолетних.

Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних регламентировалась декретом СНК «Об ответственности несовершеннолетних» 1920 года, Кодексом законов о народном образовании, а также рядом инструкций НКО. Эти нормативные акты определили состав комиссий, порядок их формирования и полномочия. Главными функциями комиссий были: решение дел о правонарушениях несовершеннолетних и применения к ним мер воспитательного воздействия, предупреждение правонарушений, борьба с безнадзорностью, защита прав несовершеннолетних. Этим специфическим задачам отвечал состав комиссий. Они формировались из представителей комиссариатов образования, юстиции и здравоохранения.

Ряд задач, важных для борьбы с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних, возлагались на народные комиссариаты здравоохранения, социального обеспечения, труда и юстиции. Для осуществления работы в области охраны детства при правовом регулировании деятельности этих центральных государственных органов отраслевого управления предполагалось создание в составе некоторых из них специальных подразделений, в том числе с привлечением представителей различных ведомств. Это позволяло в тесном взаимодействии решать задачи защиты несовершеннолетних.

В 20-х годах была введена практика создания специальных общественных организаций для содействия государственным органам в борьбе с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних. Такими были детские социальные инспекции и общество «Друзья детей». Их правовой статус, структура и задачи подробно регламентировались нормативными актами. Общее руководство этими общественными образованиями возлагалось на государственные органы охраны детства.

Отдельным направлением правового регулирования в исследуемый период стала работа с несовершеннолетними беспризорными и безнадзорными. Важнейшим шагом в этом деле было законодательное закрепление обязанности государства по социальной защите детей, оставшихся без крова и надзора. Существенное значение имело юридическое определение термина «безнадзорность», установление перечня категорий несовершеннолетних, которые признавались безнадзорными, введение понятия «характер и степень безнадзорности». Предусматривалась законодательством и система мер помощи безнадзорным: направление в учреждения здравоохранения, воспитательные и учебные заведения; назначения надзора, патроната, опеки; отправление на родину; устройство на работу; оказание материальной или педагогической поддержки; консультирование. Положительное значение для преодоления беспризорности и безнадзорности имело создание и правовое регулирование деятельности учреждений для беспризорных и безнадзорных.

Для профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних существенное значение имело создание правовой базы защиты интересов детей в различных сферах жизни и прежде всего в государственном и семейном воспитании, получении образования, труда. Значительная профилактическая роль была отведена системе социального воспитания Народного комиссариата просвещения. Ее внедрение способствовало созданию и правовому регулированию деятельности сети детских учреждений (школ, детских домов, клубов и т. д.). Структура сети отвечала интересам обеспечения всестороннего надзора за детьми. Устанавливались такие принципы ее функционирования: охват единственным воспитательным процессом всего периода развития ребенка (от раннего детства до юности), непрерывность работы в течение календарного года, рациональная организация досуга. Было введено всеобщее обязательное обучение и законодательно закреплён ряд организационных и финансовых мер, направленных на распространение массового образования детей.

В интересах профилактики безнадзорности и правонарушений среди выпускников интернатных учреждений деятельность детских домов была направлена на обеспечение надлежащей подготовки детей к самостоятельной жизни. Обязательным было признано приобретение воспитанниками, параллельно с получением общего образования, определенных трудовых навыков, необходимых для получения профессии. Закреплялись различные формы социальной защиты выпускников интернатов: бронирование мест в учреждениях профессионального образования и на предприятиях, создание фондов помощи трудоустройству, назначение стипендий, устройство на временное проживание на частных квартирах, назначение патроната.

Профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних способствовало создание правовой базы защиты прав детей в семье. Был регла-

ментирован порядок назначения опеки и восстановлен институт усыновления. Положительное значение имело законодательное закрепление обязанностей родителей, усыновителей и опекунов, установление ответственности за их ненадлежащее исполнение, а также определение мер защиты несовершеннолетних в случае нарушения их прав в семье. Кроме традиционных семейных форм попечения детей, вводилась также альтернативная – патронат. Использовался патронат не только для содержания и воспитания детей, но и для подготовки их к будущей трудовой деятельности, а также для социальной реабилитации правонарушителей.

Немаловажное значение для профилактики беспризорности и правонарушений несовершеннолетних имело правовое регулирование охраны труда подростков и борьба с безработицей. С целью создания благоприятных условий работы несовершеннолетних законодательно была определена продолжительность их рабочего дня, установлен особый порядок нормирования труда и льготные условия оплаты, обязательные отпуска и медицинское наблюдение, ограничение использования труда подростков на некоторых видах работ. Регламентировались различные формы бронирования рабочих мест для несовершеннолетних. С целью повышения уровня их профессиональной подготовки, а следовательно, и конкурентоспособности на рынке труда, было введено обучение на производстве. Обеспечением надлежащей организации обучения служили нормы, которые обязывали работодателей создавать условия для овладения профессией, ограничивали увольнения учащихся, а также предоставляли льготы предприятиям, которые использовали их труд. Кроме общих гарантий трудовых прав несовершеннолетних, предусматривались и специальные – для безнадзорных подростков.