

ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА к 100-летию образования в России

комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: история создания, становления и развития

Истории Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации начинается с Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 января 1918 года. Этот документ внёс существенные изменения в систему правосудия в отношении несовершеннолетних. В соответствии со статьей 1 Декрета «суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних упраздняются», таким образом, Декрет отменил рассмотрение дел в отношении несовершеннолетних в судах и направление детей в тюрьмы.

Статья 2 Декрета «О комиссиях для несовершеннолетних» гласила, что «дела о несовершеннолетних обоюбого пола до 17 лет, замеченных в деяниях общественно опасных, подлежат ведению комиссий о несовершеннолетних».

Согласно статье 3 Декрета указанные комиссии «находятся в исключительном ведении Народного Комиссариата общественного призрения и состоят из представителей ведомств: общественного призрения, народного просвещения и юстиции в количестве не менее трех лиц, причем, однако, из этих лиц должен быть врач».

А в соответствии со статьей 4 Декрета «По рассмотрении дела о несовершеннолетних, комиссия либо их освобождает, либо направляет в одно из убежищ Народного комиссариата общественного призрения, соответственно характера деяния».

Создание комиссий о несовершеннолетних, учрежденных Декретом Совета Народных Комиссаров, ознаменовало принципиально новое направление в истории правосудия по делам несовершеннолетних. От существовавших в дореволюционной России и в ряде других стран, так называемых детских судов, комиссии принципиально отличались по своему составу, полномочиям и характеру мер, применяемых к несовершеннолетним правонарушителям.

В России до начала 18 века не существовало какого-либо законодательства, утверждающего общественное «призрение детей».

Организационная помощь беспризорным детям складывалась еще при Петре I, когда он в 1707 году ознакомившись с деятельностью Новгородского митрополита Иова по открытию заведений для сирот и «ззорнорожденных» (незаконнорожденных) под названием «сиропитательниц», издал Указ «Утроить при церквах в Москве и других городах «сиропитательные госпитали» (приюты для сирот), которые будут содержаться на частные пожертвования и средства губернских управ». В ознаменовании учреждения в России системы общественного призрения детей в 1715 году была выбита медаль «Да не погибают». А в 1724 году Петр I повелел открыть в Андреевском монастыре у Воробьевых гор приют для беспризорных детей. Эта деятельность была продолжена Екатериной Второй, по Указу которой в 1775 году в каждой губернии предусматривалось создание особых приказов общественного

признания, в обязанности которых входила забота о всех категориях нуждающихся.

В послереволюционный период первые комиссии по делам несовершеннолетних были организованы в Петрограде (ныне – Санкт-Петербург), Москве, Нижнем Новгороде, Свердловске (ныне – Екатеринбург), Вятке (ныне – Киров), Иваново-Вознесенске и в других крупных центрах). До этого подобных учреждений не было ни в одной стране мира. Первая половина двадцатых годов явилась периодом быстрого расширения и развития сети комиссий. Если до 1925 года они функционировали только в губернских и уездных (окружных) городах, то с 1926 года комиссии стали организовываться также в районах и волостях.

В 1925 году в РСФСР функционировала 251 комиссия, в 1926 году их насчитывалось 311, в 1927 году – 350, а в 1928 году – уже 5004. Названный Декрет упразднил суды и тюремное заключение для малолетних и несовершеннолетних. Все дела об общественно опасных деяниях лиц, не достигших семнадцатилетнего возраста, подлежали рассмотрению комиссий, которые находились в исключительном ведении Народного комиссариата государственного призрения (вскоре он был переименован в Народный комиссариат социального обеспечения).

При рассмотрении дел комиссия в зависимости от характера правонарушений несовершеннолетних имела право принимать один из следующих вариантов решений: освободить их от ответственности либо направить «в одно из убежищ Народного комиссариата общественного призрения» (статья 4 Декрета). Виды таких учреждений Декретом определены не были. Анализируя монографии и последующее законодательство, можно сделать вывод, что к ним следует относить детские дома, коммуны, приюты и приёмники.

«Исходя из принципа о не вменении несовершеннолетним в вину их действий, вследствие недостаточного развития ума, освещающего отношение к жизни, неокрепшей совести, проводящей действия личности в жизнь, – комиссия о несовершеннолетних не выносит никаких приговоров и не назначает никаких наказаний», – говорилось в *руководстве для обследователей-воспитателей КДН*. В этом смысле применение к подростку той или иной меры воздействия являлось не выражением ответственности лица за содеянное, а, скорее, оказанием ему необходимой государственной и общественной помощи, без которой была бы не возможна его социальная реабилитация».

Отношение к подобному пониманию функций КДН было далеко не однозначным. В литературе тех лет справедливо указывалось, что применяемые к несовершеннолетним меры не всегда отвечали характеру содеянного в отличие от детских судов, где «крупному преступлению всегда соответствовал крупный приговор». Более того, при обсуждении Декрета и даже после его принятия против упразднения судов и тюремного заключения для несовершеннолетних в возрасте до 17 лет выступали работники Наркомюста как в центре, так и на местах.

Необходимость внесения изменений в законодательство о несовершеннолетних была осознана позднее, когда детская беспризорность

и правонарушения среди несовершеннолетних приняли особо тревожные размеры. «Детская беспризорность, часто являющаяся в самых уродливых, ужасающих формах – как детская преступность, проституция – угрожает подрастающему поколению самыми тяжелыми последствиями», – так характеризовал степень остроты положения Ф.Э. Дзержинский.

Гражданская война, иностранная военная интервенция и хозяйственная разруха создавали серьезные объективные трудности в осуществлении решительных предупредительных мер. Поэтому возрастной предел уголовной ответственности был понижен до 14 лет, а в систему органов, занимающихся рассмотрением дел о несовершеннолетних, был вновь включен суд. Однако он не был специализированным и автономным, а представлял собой специальные составы общих народных судов.

Руководящими началами по уголовному праву РСФСР 1919 года было установлено, что суду и наказанию подлежат несовершеннолетние от 14 лет. К лицам, не достигшим указанного возраста, «...применяются лишь воспитательные меры (меры приспособления). Такие же меры применяются в отношении лиц переходного возраста 14-18 лет, действующих без разумения». Это не замедлило сказаться на нормативных актах, регламентировавших деятельность КДН, в работе которых проявилась необходимость дифференциации мер воздействия по отношению к подросткам в зависимости от их возраста.

4 марта 1920 года Советом Народных Комиссаров РСФСР (СНК РСФСР) был принят Декрет *«О делах о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно - опасных действиях»*. В нём вновь подтверждалась основная идея Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 января 1918 года о том, что все дела об общественно опасных деяниях несовершеннолетних подлежат ведению комиссии о несовершеннолетних. При этом предельный возраст несовершеннолетних, дела о которых рассматривались комиссиями, *повышался с 17 до 18 лет*. Данный Декрет разграничивал преступность лиц до 18 лет на: преступления, совершенные "без разумения", и преступления, совершенные «с разумением». В первом случае к несовершеннолетним до 18 лет комиссией применялись лишь воспитательные меры воздействия, а во втором случае дела лиц от 14 до 18 лет, совершивших преступления "с разумением", если комиссией будет установлена невозможность применения к ним мер медико-педагогического воздействия, передавались в Народный суд.

Полномочия комиссий о несовершеннолетних значительно расширились. На них возлагалась задача не только борьбы с правонарушениями подростков, но и охраны их прав. Кроме того, изменилась ведомственная принадлежность комиссий и их состав. Согласно указанному Декрету комиссии о несовершеннолетних образуются при Народном Комиссариате Просвещения и его губернских и уездных органах. Комиссии о несовершеннолетних состоят из обязательных представителей Народных Комиссариатов Просвещения и Здравоохранения (врач-психиатр) и Народного Суда.

Комиссия о несовершеннолетних, начала 20-х годов рассматривали все уголовные дела в отношении несовершеннолетних, таким образом, выполняя роль ювенальной юстиции. Несовершеннолетние решением комиссии

освобождались от уголовной ответственности и в основном направлялись в одно из так называемых «убежищ» наркомата общественного призрения.

30 июля 1920 года совместным постановлением Народного Комиссариата Просвещения РСФСР (Наркомпрос РСФСР), Народного Комиссариата Здравоохранения РСФСР (Наркомздрав РСФСР) и Народного Комиссариата Юстиции РСФСР (Наркомюст РСФСР) утверждена *«Инструкция комиссиям по делам о несовершеннолетних»*. В соответствии с Инструкцией основная задача комиссий была определена как оказание медико – педагогической и социальной помощи несовершеннолетним. Инструкцией также устанавливалось, что Протоколы о преступлениях, совершенных несовершеннолетними, старше 14 лет, совершивших тяжкие общественно-опасные деяния (причинение тяжких увечий и ранения, разбой, грабеж, изнасилование, посягательство на человеческую жизнь, крупная спекуляция, крупные хищения из советских общественных учреждений), поступают в течение 24 часов с момента задержания несовершеннолетнего к народному судье, состоящему членом Комиссии о несовершеннолетних. Последний в течение трех суток со дня получения протокола обязан произвести необходимые следственные действия и внести в Комиссию подробный доклад, причем до заслушания доклада в указанный срок Комиссии в действия народного судьи вмешиваться не могут. Таким образом, окончательное решение о судьбе подростка, совершившего преступление, решал не суд, а комиссия о несовершеннолетних, решение принималась коллегиально. Заседания комиссий были публичными, с представителями прессы, однако в отношении подростков-правонарушителей сохранялась анонимность.

После окончания гражданской войны, в условиях разрухи и голода остро встал вопрос детской беспризорности. В стране насчитывалось более 5 миллионов беспризорных и голодных детей. Они нуждались в срочной помощи, родительской теплоте и заботе.

Тысячи оборванных, голодных и больных детей и подростков заполняли железнодорожные станции и пристани, ютились в холодных сырых подвалах или чердаках полуразрушенных домов и в заброшенных строениях. Они бродяжничали, приставали к прохожим, занимались карманными кражами, попрошайничеством, спекуляцией, воровали продукты питания, совершали «набеги» на чердаки и сарайчики с бельем и съестными припасами, хулиганили. Взрослые уголовники вовлекали беспризорных детей в более серьезную преступную деятельность.

Среди важнейших законодательных актов советского государства в этот период, направленных на предупреждение детской беспризорности, был Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) от 10 февраля 1921 года *«О комиссии при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете по улучшению жизни детей»*. Президиум ВЦИК утвердил Ф.Э. Дзержинского председателем созданной ВЦИК комиссии по улучшению жизни детей. В состав комиссии вошли по одному представителю от Наркоматов просвещения, продовольствия, здравоохранения,

Рабоче-Крестьянской Инспекции (РКИ), Всероссийской Чрезвычайной Комиссии (ВЧК) и Всероссийского Центрального Совета Профессиональных Союзов (ВЦСПС), утверждаемые персонально Президиумом ВЦИК. Данная комиссия имела широкие полномочия. Она возглавила организацию и координацию деятельности всех ведомств, в компетенцию которых входила охрана прав детства, предупреждение безнадзорности, правонарушений малолетних и несовершеннолетних. Комиссии также было вменено в обязанность «наблюдать за выполнением постановлений центральных и местных органов» по указанным вопросам. В результате такой организации была проделана огромная работа по спасению голодающих детей, ликвидации безпризорности и организации специальных детских учреждений.

Кроме этого, в стране создавались и другие службы, задачей которых являлась борьба с детской безнадзорностью. Так, Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР (СНК РСФСР) от 23 сентября 1921 года, подписанным В.И. Лениным, было учреждено *«Положение о детской социальной инспекции» (при комиссиях по делам о несовершеннолетних)*, в обязанности которой входила борьба с детской беспризорностью, нищенством, проституцией, спекуляцией, правонарушениями, а также «борьба с «эксплуатацией» детей и дурным с ними обращением в ремесленных, кустарных, фабричных и иных предприятиях и учреждениях, в семье».

Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 22 мая 1925 года при Наркомате Просвещения РСФСР была создана *Центральная комиссия по делам о несовершеннолетних*, являющаяся высшим органом, направляющим, контролирующим и надзирающим за деятельностью местных комиссий по делам о несовершеннолетних. В круг ведения Центральной комиссии входило установление правильного и единообразного применения законов, касающихся борьбы с правонарушениями несовершеннолетних; выработка и осуществление через соответствующие органы мероприятий, направленных на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних; руководство деятельностью местных комиссий по делам о несовершеннолетних, наблюдение за правильным их функционированием и учет их работы. Тем самым уже тогда определились ее координационные функции и роль организатора профилактической работы.

В начале 20-х годов уделялось большое внимание разработке новых принципов исправительно-трудовой политики в отношении несовершеннолетних. Устройство несовершеннолетних, приобщение их к нормальной жизни, обучение грамоте и полезному делу в то время осуществлял Наркомат Просвещения. В виду сложившейся обстановки в стране, наряду с созданием закрытых воспитательных учреждений для правонарушителей, постепенно создавались и учреждения для несовершеннолетних осужденных. В этот период получил развитие тип учреждений для несовершеннолетних преступников – трудколонии ОГПУ (типа Полтавской колонии, которой руководил А.С.Макаренко).

Но, не смотря на все принимаемые меры, полностью проблему беспризорности решить не удалось. В 1926 году в стране ещё насчитывалось до 334 тысяч беспризорных, неустroенных детей. Поэтому *ВЦИК и СНК*

РСФСР Декретом от 8 марта 1926 года утвердил *«Положение о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью в РСФСР»*. Общее руководство всеми мероприятиями возлагалось в городах на органы народного образования, в сельской местности – на волостные (районные) исполнительные комитеты и сельские советы. В преамбуле Декрета отмечено, что «империалистическая война 1914 - 1919 гг., гражданская война 1918 - 1920 гг. и бедствие голода, постигшее в 1921 году Поволжье, создали огромное количество беспризорных. В настоящее время Советская власть тратит десятки миллионов рублей на цели борьбы с детской беспризорностью и предупреждения дальнейшего ее роста. Но борьба с детской беспризорностью может быть только тогда успешна, если к задачам этой борьбы будет привлечено достаточное внимание советской общественности как в центре, так и на местах, и если местные советы и исполнительные комитеты придут на помощь имеющимся в их распоряжении средствами делу организации плановой, систематической борьбы с детской беспризорностью и также с условиями, ее порождающими». Этим документом впервые определено понятие «беспризорных детей», как «беспризорных находящихся в условиях, опасных для их физического или общественно - трудового развития, к которым государством принимаются меры охраны, помощи и воспитания». Выделены категории беспризорных детей: первая категория - нуждающиеся в полном обеспечении и воспитании, вторая - нуждающиеся в охране и мерах временной или частичной помощи и воспитания. Этим же документом предусмотрены конкретные меры, которые применяются к безнадзорным детям.

Государство в этот период издает и другие нормативные акты, направленных на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних. Так, Совет Народных комиссаров РСФСР издает Декрет от 26 марта 1926 года *«О местных комиссиях по делам о несовершеннолетних»*. Этим Декретом СНК РСФСР постановляет, что местные комиссии по делам о несовершеннолетних учреждаются в городских поселениях постановлениями соответствующих исполнительных комитетов, по представлению подлежащего отдела народного образования. В Декрете говорится, что комиссии «путем применения медико-педагогических мер ведут борьбу с правонарушениями несовершеннолетних, *не достигших 16 лет*». Каждая комиссия в то время состояла из трех членов: председателя - педагога, представителя местного отдела народного образования; народного судьи, представителя местного народного суда; врача, представителя местного отдела здравоохранения. С совещательным голосом могли присутствовать на заседаниях комиссий по делам о несовершеннолетних представители Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи и Отдела по работе среди женщин Всесоюзной Коммунистической Партии (большевиков) - по одному от каждого. К каждому члену комиссии по делам о несовершеннолетних назначался один заместитель, а также при каждой комиссии был необходимый штат обследователей - воспитателей, детских социальных инспекторов и канцелярии.

С 1925 по 1935 год законодательство продолжает развиваться. В этот период издавались нормативные акты, в основном направленные на развитие

деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. Комиссии рассматривались как центральное звено в системе государственных и общественных организаций предупреждения беспризорности и правонарушений подростков.

Так, в этот период Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних неоднократно изменялись: уточнялись функции, расширялись полномочия по организации борьбы и предупреждению детской беспризорности и безнадзорности.

Постановлением СНК РСФСР от 17 июля 1929 года комиссиям по делам о несовершеннолетних предоставлялось право помещать правонарушителей в возрасте от 14 до 18 лет в трудовые дома для несовершеннолетних правонарушителей Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР (НКВД РСФСР) на срок до достижения ими 18 лет (в случаях выявления невозможности оставления таких несовершеннолетних в воспитательных учреждениях).

А постановлением СНК РСФСР от 11 июля 1931 года «*Об утверждении Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних*», на комиссии возлагались задачи не только борьбы с правонарушениями подростков, но и охраны их прав и интересов. Кроме того, изменилась ведомственная принадлежность комиссий и их состав. Согласно указанному Постановлению комиссии должны были образовываться при Народном комиссариате просвещения. Комиссии образуются во всех краях (областях), городах и районах. Городские и районные комиссии проводят свою работу через штатных воспитателей-обследователей (инспекторов) из числа лиц, обладающих педагогической подготовкой и общественным стажем, а также через привлекаемых ими в добровольном порядке представителей общественных организаций. Состав городских и районных комиссий увеличился до 7 человек. Поступившие в городские и районные комиссии дела рассматриваются в заседаниях комиссий при обязательном участии педагога, врача, нарсудьи и воспитателя - обследователя (инспектора). По – прежнему возраст несовершеннолетних, с которыми проводится работа комиссиями *остается до 16 лет*, в случае поступления дел о несовершеннолетних, достигших 16 лет, дела о них передаются судебным органам. Положением председателю комиссии предоставлялось право единолично разрешать простейшие дела, не требующие иных мер воздействия, кроме беседы и разъяснения, с последующим докладом комиссии, а также помещать несовершеннолетних беспризорных до решения комиссии в приемники-распределители.

В середине 30-х годов общая тенденция к усилению судебных репрессий и ужесточению карательных мер коснулась и политики в отношении детской преступности. Был снижен возраст уголовной ответственности с 14 до 12 лет. Комиссии имели право помещать правонарушителей в возрасте от 14 до 16 лет в трудовые дома для несовершеннолетних Наркомата внутренних дел РСФСР и приговаривать подростков к высшей мере наказания.

Так, если, в Уголовном Кодексе 1926 года была включена статья (ст. 12) «*Ответственность несовершеннолетних*», которой устанавливалось, что несовершеннолетние до 14 лет не несли ее ни в каких случаях, а лица

от 14 до 16 лет могли нести такую ответственность (если комиссии по делам несовершеннолетних признают невозможность ограничиться мерами медико - педагогического воздействия), то в последующем изменении уголовного законодательства происходит ужесточение ответственности несовершеннолетних. 1935 год - это время, когда законодатели покончили со всем положительным опытом борьбы с преступностью несовершеннолетних, накопленным до революции 1917 года и в последующие годы, ужесточив репрессии, в том числе за счет снижения возраста уголовной ответственности.

Это отражено в Постановлении ВЦИКа и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. *«О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних»*, согласно которому уголовная ответственность предусматривалась с 12-летнего возраста за преступления наиболее тяжкие или наиболее распространенные, осознание общественной опасности которых было доступно подростку, т.е. за кражи, причинение насилия и телесных повреждений, увечий, убийств и попытки убийства. В постановлении указано, что за «уличение» в таких преступлениях «привлекать к уголовному суду с применением всех мер уголовного наказания». Таким образом, к несовершеннолетним могла быть применена исключительная мера наказания «расстрел».

Однако реформа 1935 года, в конечном счете, дала приоритет профилактике в качестве инструмента ликвидации преступности несовершеннолетних. Сделано это было целым рядом подзаконных актов. Так, 21 июля 1935 года Верховный Суд СССР и Прокуратура СССР направили на места циркуляр о мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних. В нем практические работники предупреждались о недопустимости необоснованного привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности, о необходимости установления причин преступности несовершеннолетних и тщательного изучения их личности. В соответствии с циркуляром осуществлялась специализация прокуроров, работников органов дознания, адвокатов по делам несовершеннолетних. То есть была найдена одна из основных организационных форм, обеспечивающих эффективность борьбы с преступностью несовершеннолетних.

В этот же период комиссии по делам несовершеннолетних были упразднены постановлением Совета Народных Комиссаров СССР и ЦК ВКП (б) от 31 мая 1935 года *«О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности»*, как отмечалось в постановлении, в целях повышения ответственности самих несовершеннолетних и их родителей. Ответственность за своевременное устройство детей, оставшихся без попечения родителей, возлагалась непосредственно на местные советские органы. Вместо комиссий были созданы отделы (секции) по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью (прообраз инспекций по делам несовершеннолетних органов внутренних дел).

Развитие органов, подобных комиссиям по делам о несовершеннолетних, в дальнейшем было связано с усилением внимания государства к вопросам охраны прав и необходимостью устройства детей и подростков, нуждающихся в государственной и общественной помощи.

В годы войны миллионы детей потеряли родителей, что породило

массовую детскую беспризорность и безнадзорность. Этим объясняется довольно высокий уровень преступности среди несовершеннолетних в военные и первые послевоенные годы. Задача состояла в том, чтобы спасти тысячи сирот от голода, вовлечения в бродяжничество, преступность. Эта задача решалась органами милиции совместно с министерствами просвещения и здравоохранения, различными детскими учреждениями. Основная тяжесть работы с безнадзорными подростками падала на детские комнаты милиции. Инспекторы детских комнат активно выявляли беспризорных и безнадзорных детей. Вместе с общественниками обходили дворы, чердаки, улицы. Собранных детей отправляли на санитарную обработку, а затем через детские приемники-распределители – в детские дома, школы-интернаты и специальные училища. Принимались меры к розыску родителей и возвращению им детей.

В период Великой Отечественной войны и первые послевоенные годы Правительством был принят ряд постановлений, определивших меры борьбы с беспризорностью несовершеннолетних. Постановлением СНК СССР от 23 января 1942 года *«Об устройстве детей, оставшихся без родителей»* на НКВД СССР, возлагалась задача выявления всех беспризорных детей и размещение их в приемниках-распределителях, для чего были образованы специальные комиссии по устройству детей, оставшихся без родителей. Постановлением разрешалось органам НКВД СССР выделять, в пределах утвержденных штатов, «специальных работников по борьбе с детской безнадзорностью», а Наркомпросам - выделять «инспекторов по организации дела патронирования детей».

Вместе с тем существовавшие учебно-воспитательные учреждения органов народного образования и трудовых резервов не отвечали требованиям содержания и воспитания подростков, совершивших малозначительные правонарушения, а также беспризорных и безнадзорных, которые нуждались в особом педагогическом режиме. В связи с этим, СНК СССР постановлением от 15 июня 1943 года *«Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством»* учредило новый тип воспитательных учреждений – детские трудовые воспитательные колонии, подчинив их НКВД СССР. В соответствии с Постановлением в трудовые воспитательные колонии направлялись подростки в возрасте от 11 до 16 лет за беспризорность и безнадзорность, а также неоднократно замеченные в мелком хулиганстве и других незначительных преступлениях.

Лишь в послевоенные годы больше внимания стало уделяться профилактической работе с несовершеннолетними.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 4 октября 1957 года *«О мерах по улучшению работы среди детей вне школы и предупреждения детской безнадзорности»* утверждено Положение о комиссиях по устройству детей и подростков в РСФСР. Задачами комиссии являлось предупреждение содействие в ликвидации детской безнадзорности, устройство детей и подростков и охрана их прав.

В 1958 году *«Основы уголовного законодательства Союза ССР»* повысили возраст, по достижении которого несовершеннолетние могут привлекаться

к уголовной ответственности, сузили сферу применения к ним уголовного наказания, расширили возможности применения мер воспитательного и общественного воздействия.

В связи с этим возникла необходимость создания органов, которые занимались бы организацией профилактической работы среди несовершеннолетних и применяли бы меры воспитательного воздействия.

Так, в 1961 году при Советах Министров союзных и автономных республик, при исполкомах местных Советов вновь были созданы комиссии по делам несовершеннолетних.

В Российской Федерации Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 года было утверждено *«Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних»*, которое действует по настоящее время.

В соответствии с Положением от 03.06.1967 года, комиссии по делам несовершеннолетних являются основным координационным звеном в системе государственных органов и организаций общественности, специально занимающихся воспитательной и профилактической работой среди несовершеннолетних.

В течение последующих лет Положение о комиссии по делам несовершеннолетних неоднократно изменялось: уточнялись функции, расширялись полномочия комиссии по борьбе и предупреждению детской беспризорности и безнадзорности.

Позднее в 1970-х годах правовыми актами была закреплена координирующая роль комиссии в организации воспитательной и профилактической работы, расширены контрольные функции. На комиссию была также возложена обязанность по наблюдению за поведением осужденных несовершеннолетних, в отношении которых исполнение приговора отсрочено или применено условное осуждение.

В 1980-84 годах с принятием Основ Законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, была расширена компетенция комиссий в части рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних и их родителей.

В эти годы комиссии по делам несовершеннолетних окончательно закрепляются как органы, призванные организовывать профилактику правонарушений несовершеннолетних. Они наделены властными полномочиями, которые выражаются в праве принимать постановления, обязательные для исполнения.

Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 года №1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав» закрепил главенствующую роль Комиссий по делам несовершеннолетних в государственной системе профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав. Этим документом впервые в Российской Федерации открыто признали обострение проблемы беспризорности, безнадзорности и преступности несовершеннолетних. В соответствии с Указом для координации действий министерств и ведомств Российской Федерации по профилактике безнадзорности и правонарушений

несовершеннолетних была образована Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних при Совете Министров – Правительстве Российской Федерации.

В период 1993-2000 годов российское законодательство по обеспечению прав и интересов детей получило дальнейшее развитие и связано это, во-первых, с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации и, во-вторых, с приведением его в соответствие нормам международного права (Конвенция о правах ребёнка и Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей).

За этот период принято около 200 нормативных правовых актов, направленных на защиту прав и интересов детей, включая законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 года № 272 была образована Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, которая является координационным органом, созданным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Свердловская область 23.10.1995 года первая в Российской Федерации приняла Областной закон № 28-ОЗ «О защите прав ребёнка», который назвали «детской конституцией». В Законе отмечено, что «каждый ребенок, независимо от гражданства, рождения в браке или вне брака, пола, возраста, языка, национальной принадлежности, состояния здоровья, социального и имущественного положения, убеждений, отношения к религии, имеет право на защиту. Каждому ребенку гарантируются равные возможности для осуществления этого права во всех органах, включая судебные, независимо от воспитания ребенка в семье или в государственной организации.

Важное место в Законе отводилось комиссиям по делам несовершеннолетних. Статья 36 Закона гласит «Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав оказывают помощь детям в защите и восстановлении нарушенных прав и законных интересов во всех сферах их жизнедеятельности, координируют деятельность всех субъектов, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав».

Закон «О защите прав ребенка» поднимает статус комиссий по делам несовершеннолетних в Свердловской области. Так, статья 43 предусматривает ответственность учреждений и организаций, в обязанности которых входит охрана и защита прав детей, за неисполнение постановлений комиссий.

Основным правовым актом в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на сегодняшний день остается Федеральный закон от 24 июня 1999 года №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

В Свердловской области в 2001 году был принят Областной закон от 28 ноября 2001 года № 58-ОЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области», которым

были отрегулированы отношения, связанные с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области. Особое место в этом законе отведено деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

До 1 января 2006 года в Свердловской области работало 85 комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (1 областная, 72 муниципальных комиссии и 12 комиссий: в районах городов Екатеринбурга – 7, Нижнего Тагила – 3, Каменска-Уральского – 2), в которых было 95 штатных специалистов. С января 1996 года деятельность областной и всех муниципальных комиссий финансировалась из средств областного бюджета.

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия по образованию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав были переданы субъектам РФ.

Руководствуясь Законом Свердловской области от 21 ноября 2001 года № 58-ОЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области» с изменениями, внесёнными Законом Свердловской области от 15 июля 2005 года № 87-ОЗ, Указом Губернатора Свердловской области от 30 ноября 2005 года № 951-УГ «Об образовании территориальных комиссий Свердловской области по делам несовершеннолетних и защите их прав» и постановлением Правительства Свердловской области от 7 декабря 2005 года № 1043-ПП «Об образовании территориальных комиссий Свердловской области по делам несовершеннолетних и защите их прав» было образовано 66 территориальных комиссий Свердловской области по делам несовершеннолетних и защите их прав в статусе территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

В соответствии с лимитом штатной численности этих комиссий в них введено 206 штатных единиц, в том числе 132 единицы должностей государственной гражданской службы Свердловской области.

Территориальные комиссии подчиняются администрациям управленческих округов Свердловской области, в городе Екатеринбурге – Департаменту по обеспечению деятельности мировых судей Свердловской области.

В соответствии с Областным законом для координации и методического обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти Свердловской области, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области, Правительством Свердловской области образована областная комиссия по делам

несовершеннолетних и защите их прав, являющаяся с 2010 года координационным органом (№ 21-ОЗ от 26.04.2010 г.)

Первым председателем областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав был Шкробнев Юрий Васильевич (1968-1985 гг.), затем:

Леонов Александр Алексеевич (1985-1988 гг.);

Задорожный Василий Иосифович (1988 – 1990 гг.);

Леонов Александр Алексеевич (1990 - 1992 гг.);

Блохин Александр Борисович (1992 – 1995 гг.);

Крысов Владимир Александрович (1995 – 1997 гг.);

Спектор Семен Исакович (1997 – 2005 гг.).

Власов Владимир Александрович (2005 – 2016 гг.).

Первым секретарем областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав была Белозерова Тамара Николаевна (1965 – 1980 гг.), затем:

Овчинникова (Шаманова) Светлана Николаевна (1980 – 1983 гг.);

Краюхина Надежда Григорьевна (1983 – 1985 гг.);

Оглоблина (Крушинская) Елена Николаевна (1985 – 1994 гг.);

Перетрухина Маргарита Петровна (1994 – 1995 гг.);

Ганихина Маргарита Алексеевна (1996 – 1997 гг.);

Смирнов Юрий Алексеевич (1997 – 2010 гг.);

Калинина Нина Витальевна (2010 – 2016 гг.);

С 2016 года по настоящее время председателем областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав является Креков Павел Владимирович – Заместитель Губернатора Свердловской области. Ответственный секретарь – Морозова Наталия Геннадьевна с 2017 года.

Сегодня невозможно представить круг забот работников КДН и ЗП без вторжения в столь деликатную область человеческих отношений, как семья подростка. Право сотрудников и членов комиссии влиять на образ жизни и поведение родителей подростка – психологическое средство. И от того, как они им воспользуются, в конечном счете, зависит судьба подростка. Много забот сегодня у сотрудников комиссий. Здесь и их трудоустройство, и сохранение за ними жилья, справедливое отношение взрослых, соблюдение законов, так как нельзя сводить работу лишь к исправлению уже оступившихся подростков. Большое значение имеют меры, направленные на то, чтобы не было детей, «выпавших» из нормального учебного или трудового коллектива, сбившихся в уличные компании, потому, что им не нашлось занятия по душе (в спортивных секциях, подростковых и молодёжных клубах, других организованных коллективах). Добиваясь этого, большинство работников комиссий выступают с конкретными предложениями о работе имеющихся учреждений системы профилактики с учетом новых условий развития нашего общества, ищут новые формы профилактики правонарушений несовершеннолетних и работы с неблагополучными семьями. Как правило, это не равнодушные люди: искренняя заинтересованность в судьбе каждого «трудного» подростка, каждой неблагополучной семьи; терпение и мудрость, величайший такт. Высокая образованность, профессиональная подготовка, прекрасные душевные качества, любовь к своему делу характерны сегодня для работников комиссий по делам

несовершеннолетних. Людям иного склада эта работа просто не по плечу. Если работник не может понять подростка, уберечь его от неверного шага – неизбежны брак в работе, загубленные человеческие жизни, потеря активного члена общества. Поэтому служебные обязанности для этих людей становятся чем-то очень личным, требующим широкого сердца, заботы и справедливости.