**Из истории создания и деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав**

**1918 г. - 2018 г.**

**Сто лет на страже детства.**



(по материалам печатных изданий и Московского областного Архива)

Щёлковский муниципальный район 2018 г.

**Содержание:**

**Часть 1. Беспризорность и правонарушения от образования Киевской Руси в 862 году до падения царской России в 1917 году…...........................3**

**Часть 2. Воспитание несовершеннолетних, защита их прав и законных интересов в советской России в 1917-1926 г.г………………………………13**

**Часть 3. Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних**

**в 1926 – 1935 г.г………....………………………………...…………………….19**

**Часть 4. Деятельность по профилактике правонарушений несовершеннолетних и защите их прав в 1936 – 1967 г.г…………….......21**

**Часть 5. Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних**

**в 1967 – 1991 г.г…………………………………………………………………24**

**Часть 6. Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в 1991 – 2002 г.г……………………………………………………….26**

**Часть 7. Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Московской области на современном этапе……27**

**Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского муниципального района……………………………………………………….32**

**Часть 1.**

**Беспризорность и правонарушения**

**от образования Киевской Руси в 862 году**

**до падения царской России в 1917 году.**

Детская беспризорность, как явление, берет свое начало со времени образования семьи, как ячейки общества.

В дохристианской Руси в родовой общине славян существовала традиция заботиться о сиротах «всем миром».

С принятием христианства в 988 г. связывают начало государственной политики заботы о детях. Статья 99 Русской Правды (сборник правовых норм Киевской Руси, составленный Ярославом Мудрым (1019-1054 годы правления)) вменяла в обязанности опекунам «печаловаться» о сиротах. Термин «печаловаться» означал заботу по воспитанию сирот, покровительство тем, кто «не дюже ся будут (т.е. не смогут) сами собою печаловаться».

Государственная политика призрения (забота о ком-либо) детей-сирот начинается, по мнению исследователей, со времен царствования Ивана Грозного (1533-1584 годы правления), когда появились первые сиротские дома, которыми ведал Патриарший приказ (центральные учреждения Московской патриархии XVI-XVIII вв., ведавшие патриаршими вотчинами и хозяйством, сбором налогов, пошлин, назначением духовенства на должности, осуществляли судебную функцию по делам о преступлениях против веры, ведали сборами с раскольников).

В XVI в. Стоглавым собором (церковный и [земский собор](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B5%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80), который проходил в [Москве](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D0%B0) с 23 февраля по 11 мая [1551](https://ru.wikipedia.org/wiki/1551) в [Успенском соборе Кремля](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80_%28%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D0%B0%29), с участием царя [Ивана Грозного](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%B2%D0%B0%D0%BD_%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D1%8B%D0%B9), высшего духовенства и представителей [Боярской думы](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%BE%D1%8F%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B0)) каждой церкви было определено открывать училище «для наставления детей грамоте», а для «сирых и немощных» создавать при церкви богадельни (благотворительное заведение для содержания нетрудоспособных лиц).

Дальнейшее развитие государственная система призрения получила при Петре I (1682-1725 годы правления), который поощрял открытие приютов, куда принимали незаконнорожденных с соблюдением анонимности происхождения. Один из первых в России крупных сиротских государственных домов был построен в 1706 г. новгородским митрополитом Иовом при Холмово-Успенском монастыре.

«Сиротским монастырям» было приказано обучать детей грамоте, а также создавать школы, где учить сирот арифметике и геометрии.

В июне 1718 г. Петр 1 издает указ, по которому было велено «малолетних и нищих ребят, бив батоги, посылать на суконный двор и к прочим мануфактурам». Поскольку богадельни и госпитали были переполнены, то царским распоряжением сирот отдавали на воспитание в семьи, а мальчиков 10 лет и старше - в матросы.

Дальнейшее развитие система призрения получила при Екатерине II (1762-1796 годы правления).

Под патронажем императрицы существовали «воспитательные дома» и приюты, главное назначение которых состояло в том, чтобы на время укрыть ребенка от беды, а затем определить «в семью благонравного поведения».

Среди безнадзорных и беспризорных детей большую распространенность стала получать детская преступность.

Наказ Екатерины II впервые решительно затронул вопрос об отделении заключенных взрослых от детей. В период ее правления страной были учреждены совестные суды для разбора дел и приказы общественного призрения с работными домами.

Во времена Александра I (1801-1825 годы правления) при тюремных замках были открыты отделения для малолетних и несовершеннолетних преступников с целью обучения их грамоте и ремеслу.

Улучшению участи малолетних заключенных способствовало создание Попечительского общества о тюрьмах, возникшее в 1819 году. Петербургский комитет проявил особенную заботу в отношении малолетних заключенных. В 1820 г. Петербургский комитет постановил: «Арестованных малолетних отделить от взрослых, учить грамоте и легкой работе - щипать корпию, водить прогуливаться, нанять для них трезвых и толковых дядек и мастеров для обучения их сапожному мастерству».

Комитет приспособил для малолетних особое помещение, куда члены комитета доставляли детей, разысканных ими. Члены комитета заботились о моральном и физическом состоянии малолетних, исследовали причины их ареста и способствовали освобождению детей, которых «заточили за малые вины». Заключенных детей обучали не только русскому, но и иностранным языкам. Заключение малолетних часто сопровождалось применением возможных оков. Эта мера широко практиковалась в то время и служила при ненадежности места заключения «для большей безопасности от побега». Лишь в 1826 г. был издан Указ «Об истреблении стульев с цепями в полицейских местах и в воспрещении изобретать впредь что-либо подобное».

Постоянный рост преступности из-за безнадзорности подростков грозил стране страшным бедствием.

Подавляющее большинство подростков в царской России отбывали наказание в виде тюремного заключения вместе со взрослыми. Развращающий характер тюрьмы калечил детей нравственно и физически. Выходя из тюрьмы, не имея средств для существования, не имея специальности и работы, но зато «обогатившись законами преступного мира», подростки вновь становились на путь правонарушений, но уже более тяжких и квалифицированных. Общество уже тогда понимало, что оставление юных преступников на воле без призора или помещение их в среду, не соответствующую условиям воспитания, требовало вмешательства государства.

Реформирование российского общества, преобразования в вопросах права, просвещения и воспитания вызвали потребность в разработке правовых основ предупреждения преступности и перевоспитания несовершеннолетних.

Наряду с вопросами ответственности и наказания несовершеннолетних за совершенные преступления активизировался поиск путей организации исправления и перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей. Тенденции гуманизации политики государства в отношении несовершеннолетних выдвинули на первый план задачи предупреждения преступности этой категории правонарушителей, вывод их из-под влияния взрослых преступников на всех стадиях уголовного процесса и исполнения наказания. Эти тенденции нашли свое отражение как в характере уголовной политики государства, так и в содержании соответствующих законов.

В 1880 г. в Санкт-Петербурге состоялся Международный тюремный конгресс, который развил идею особого положения несовершеннолетних в уголовном процессе. На третьем съезде представителей русских исправительных заведений для малолетних (Москва, 1891г.) обсуждался специальный доклад руководителя московского городского Рукавишниковского приюта об упрощении форм и обрядов судопроизводства по делам малолетних и несовершеннолетних. В нем, в частности, отмечалось: «Не могут быть признаны полезными многочисленные и не всегда нужные для уяснения дела допросы и переспросы малолетних, нахождение их за решеткою, охранение малолетнего жандармами с саблями наголо». В докладе также шла речь о вредном влиянии на детей-подсудимых «сложной обрядности суда и торжественности его приемов, возбуждающих большое самомнение в малолетнем или производящих на него мучительно-гнетущее впечатление».

Одним из первых правовых актов о профилактике преступности несовершеннолетних стал Закон от 5 декабря 1866 г. «Об исправительных приютах», в соответствии с которым исправительные приюты учреждались для нравственного исправления несовершеннолетних, совершивших преступления. Однако Закон от 2 июня 1897 г., давая судебным органам возможность сравнительно широкого применения исправительно-воспитательных мер, все же не определил средства, которыми бы суды могли достичь желаемого результата. В числе исправительных мер Закон предусматривал исправительно-воспитательные заведения и особые помещения при тюрьмах и арестных домах. Следует отметить, однако, что первые специальные заведения для воспитания нравственно испорченных детей создавались без необходимых законодательных основ. К моменту принятия Закона «Об исправительных приютах для несовершеннолетних» в России существовало несколько заведений для малолетних, созданных на иных основаниях и при иных условиях, чем те, которые появились после вступления в действие упомянутого закона (1819 год - г. Гомель; 1839 год - г. Рига; 1848 год - г. Ревель и г. Москва; 1864 год - г. Санкт-Петербург).

В соответствии с Законом исправительные приюты учреждались для нравственного исправления несовершеннолетних, совершивших преступления. Независимо от учреждаемых правительством приютов, к созданию этих «богоугодных и общеполезных заведений» призывались также государственные, общественные организации, земство, духовенство и частные лица. Создаваемые приюты состояли в ведении Министерства внутренних дел, которому предписывалось рассматривать вопросы, связанные с открытием частных заведений, утверждением их положений, изучением состояния дел. В особых случаях при нарушении законов и положений в частных приютах Министерство внутренних дел с разрешения Первого департамента Правительствующего сената имело право закрывать эти заведения. Закон определял общие требования к условиям содержания и перевоспитания малолетних правонарушителей, предоставлял возможность их условно-досрочного освобождения, указывал на меры дисциплинарного воздействия к воспитанникам, совершившим побег из приюта. Закон предоставлял право начальству приюта сокращать назначенный судом срок на треть с условием возвращения в приют в случае дурного поведения освобожденного. Ранее условно-досрочное освобождение никогда не применяли. Закон вводил понятие «принудительное воспитание», отмечая, что именно оно является целью помещения в приюты. Несмотря на то, что Закон не рассматривал процесс перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей в комплексе, он все же положил начало формированию системы исправительных заведений для подрастающего поколения.

В практической же деятельности приюты создавались не только для осужденных несовершеннолетних, они оказывались открытыми и для нищих, и для бродяг, и для сирот.

В конце XIX столетия был принят целый ряд других важнейших законодательных актов, направленных на гуманизацию ответственности подростков за совершенные преступления и изменение подходов государственных органов к решению проблемы борьбы с детской безнадзорностью и преступностью.

Существенные коррективы в деятельность исправительных учреждений для несовершеннолетних внес Закон «Об изменении постановлений, касающихся обращения в исправительные приюты и содержания в них малолетних преступников», принятый 20 мая 1892 г. В соответствии с Законом статья 6 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, определяла возможность водворения несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет, совершивших преступления, вместо тюрем в приюты в тех местах, где таковые учреждались. При этом определялось, что эти лица должны были находиться в приютах до исправления, но не более достижения ими 18-летнего возраста. Одной из особенностей этого закона было то, что срок содержания несовершеннолетних в приюте определялся не судом, а руководством самих исправительных заведений.

Закон от 2 февраля 1893 г. «О предоставлении исправительным приютам права заключения условия об отдаче выпускаемых воспитанников в наем или обучение» предоставлял право начальству исправительных заведений помещать условно освобождаемых воспитанников для работы и обучения к благонадежным мастерам, в промышленные заведения, на сельскохозяйственные работы. Это относилось к лицам, не достигшим 18-летнего возраста. Выпускаемых по истечении срока воспитанников можно было, с их согласия, на основе договора, заключенного от их имени, отдавать к мастерам или в промышленные заведения до достижения совершеннолетия.

Закон «Об изменении порядка заключения и пересылки несовершеннолетних, состоящих под следствием и судом» от 8 февраля 1893 г. увеличивал количество категорий несовершеннолетних, которые могли быть помещены в приюты: это распространялось теперь и на подследственных. Целью такого закона было оградить несовершеннолетнего от развращающего влияния тюрьмы.

Важнейшим правовым актом, серьезно изменившим процессуальные формы судопроизводства, стал Закон «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних», принятый 2 июня 1897 г.

Законом устанавливались, в частности:

1) система участия законных представителей;

2) новые меры пресечения - ответственный надзор, заключение в отделение при исправительных колониях;

3) выделение в особое производство дел о соучастии несовершеннолетних;

4) особое производство о «разумении» (выяснении степени умственного и нравственного развития обвиняемого);

5) обязательная защита.

Закон существенно изменил как систему наказания несовершеннолетних, так и порядок уголовного преследования. Например, он отменил все наиболее тяжкие уголовные наказания для несовершеннолетних в возрасте до 17 лет: смертную казнь, каторгу, поселение, ссылку. По этому Закону несовершеннолетние не могли быть приговорены к тюремному заключению совместно со взрослыми.

Усиливалась воспитательная функция наказания в отношении несовершеннолетних: она признавалась в качестве единственно приоритетной. Это соответствовало последним достижениям и требованиям науки того времени.

Принятый закон внес различия в систему наказаний несовершеннолетних разных возрастов. Так, к несовершеннолетним от 10 до 17 лет могли применяться такие меры, как отдача под надзор родителям и опекунам (ранее это применялось только по отношению к малолетним до 14-летнего возраста); помещение в приюты и колонии. При этом последняя мера становилась преобладающей.

В силу того, что исправительные заведения существовали не везде, по отношению к подросткам 14-17 лет Закон был не столь гуманен, так как допускал и заключение в тюрьму, но в особых помещениях.

Очередным важным шагом в создании в России целостной системы законодательства о несовершеннолетних стало принятие Уголовного Уложения, которое предусматривало льготный режим уголовной ответственности для несовершеннолетних.

Анализ законодательства Российской Империи об уголовной ответственности несовершеннолетних позволяет сделать следующие выводы:

- в законах царской России содержались юридические нормы, предусматривающие уменьшение объема карательного содержания уголовного наказания, применяемого судами к несовершеннолетним;

- как уголовное, так и уголовно-процессуальное законодательство содержали положения о повышенном (по сравнению с соответствующим статусом взрослых подсудимых) охранительном режиме в отношении несовершеннолетних в рамках уголовного процесса (замена уголовного наказания воспитательными мерами, освобождение от уголовного наказания в указанных законом случаях);

 - вместе с тем неформальный характер уголовного процесса по делам этой категории в основных вопросах реализации уголовной ответственности (например, определение по судейскому усмотрению «разумения», вынесение «неопределенных» - без установленного срока - приговоров) ставил несовершеннолетних в положение лиц, не защищенных законом.

На 1 января 1905 г. на территории Российской Империи функционировало 43 приюта и 6 земледельческих колоний для несовершеннолетних правонарушителей.

Закон «О воспитательно-исправительных учреждениях для несовершеннолетних», принятый 19 апреля 1909 г., впервые утвердил положение о таких заведениях.

Это был принципиально новый для российского законодательства нормативный акт. В нем нашли отражение собственный опыт, достижения науки и положительные устремления. Целью этого закона было широко и твердо поставить дело предупредительно-исправительного воспитания; заменить уголовную кару по отношению к несовершеннолетним до 17 лет, избавить несовершеннолетних от клейма и предубеждения, которые связываются в общественном мнении с уголовным наказанием и пребыванием в тюрьме.

Воспитательно-исправительные учреждения находились под покровительством Императора.

Они могли учреждаться Правительством, земствами, городами, духовными установлениями и общественными учреждениями, а также частными обществами и лицами и предназначались для нравственного исправления помещаемых в них несовершеннолетних и подготовки их к честной и трудовой жизни.

Воспитательно-исправительные учреждения должны были заботиться о религиозно-нравственном, умственном и физическом развитии своих воспитанников, давать начальное общее образование, а также обучать какому-либо ремеслу, которое позволило бы им в дальнейшем зарабатывать средства для существования. Как общества, образуемые для учреждения и содержания таких заведений, так и сами заведения открывались с разрешения министра юстиции.

В воспитательно-исправительные учреждения помещались четыре категории несовершеннолетних в возрасте от 10 до 17 лет:

1) признанные виновными в совершении какого-либо преступления по определениям и приговорам судов;

2) обвиняемые и подсудимые, в отношении которых признано необходимым применить в качестве меры пресечения взятие под стражу, по постановлениям судебной или следственной власти;

3) нищенствующие, бродяжничающие, бесприютные и безнадзорные - по постановлениям комитетов, правлений или советов обществ, заведовавших воспитательно-исправительными учреждениями;

4) отдаваемые для исправления родителями - по соглашению с учреждениями, заведовавшими данными заведениями.

Указанным нормативным актом устанавливались образовательные требования к директору заведения, которому необходимо было иметь право преподавания, т.е. он должен был быть педагогом по профессиональной подготовке. Нормативно закреплялись существование и деятельность педагогических советов. Положение определяло меры воспитательно-исправительного воздействия, к которым относило образование:

 -религиозное (с учетом верований воспитанников);

- общее;

- профессиональное.

При этом в организации профессионального обучения предоставлялось широкое поле для творчества: педагогические советы могли своим решением воспитанников, пробывших в заведении не менее года, определять в обучение к благонравным мастерам, в промышленные заведения, на сельскохозяйственные и другие работы. В случае, если отданные на обучение или на работы были замечены в плохом поведении, то они возвращались обратно.

В воспитательно-исправительных учреждениях несовершеннолетние содержались до исправления, но не менее одного года и не дольше, чем до 18 лет.

Вышедший из воспитательно-исправительного учреждения в течение трех лет находился под его покровительством, учреждения обязаны были оказывать выпускникам всевозможную помощь и содействие в устройстве их жизни. Покровительство могло прекратиться и раньше, если бывший воспитанник осуждался за новое преступление или вел такой образ жизни, который делал всю заботу о нем бесполезной.

К началу 1917 г. в системе Главного тюремного управления функционировали 57 колоний и приютов, в которых содержались 2570 воспитанников.

Исследуя правовую базу в России на рубеже XIX-XX веков, можно сказать, что в законодательстве содержались юридические нормы, которые предусматривали уменьшение тяжести уголовного наказания для несовершеннолетних. Как уголовное, так и уголовно-процессуальное законодательства включали положения о повышенной юридической защите несовершеннолетних по сравнению со взрослыми подсудимыми.

Однако следует отметить, что в дореволюционной России превалировал репрессивный подход в решении проблемы борьбы с преступностью несовершеннолетних.

За период с 1898 по 1907 гг. 4047 несовершеннолетних осуждены к лишению свободы и помещению в колонии, 8442 - в тюрьмы и арестные дома.

Многие принятые во второй половине XIX века законодательные акты не только составили правовую основу ювенальных судов, но и в значительной степени стимулировали принятие решения о создании таких судов для несовершеннолетних в России.

Петербургское общество патроната в октябре 1908 г. разработало проект специального суда, включавшего в себя следующие особенности: специальный судья, специальное заседание, особые меры по отношению к детям, помощь попечителей.

Избранную на общем собрании Санкт-Петербургского общества патроната специальную комиссию по вопросам создания в стране судов возглавил профессор И.Я. Фойницкий, под руководством которого готовился проект правил о суде для несовершеннолетних.

3 декабря 1909 г. на должность особого судьи по делам несовершеннолетних был избран Н.А. Окунев, имевший более чем двадцатилетний опыт работы и выезжавший ранее за границу для ознакомления с практикой детских судов на Западе. Н.А. Окунев имел статус добавочного мирового судьи.

С 1 января 1910 г. начала действовать камера по делам о малолетних, а 22 января состоялось первое судебное разбирательство.

К категориям дел, подлежащих рассмотрению мировыми судами, относились дела, где несовершеннолетние являются или обвиняемыми, или потерпевшими по делам о проступках, нарушающих закон и постановления, особо охраняющие несовершеннолетних; также подсудны малолетние и взрослые: первые (малолетние) - по делам, где они подсудны или являются соучастниками, вторые (взрослые) - где малолетние потерпевшие либо затрагиваются их интересы.

Меры, применявшиеся по отношению к малолетним, зависели от того, были ли они подследственными или виновными, то есть осужденными.

Для находящихся под следствием это были:

1) оставление на свободе с обязательством явиться в суд;

2) то же с учреждением попечительского присмотра;

3) помещение в чужую подходящую семью под присмотр попечителя;

4) помещение в арестный приют;

5) помещение в подследственную приюту школу.

Для виновных:

1) выговор;

2) условное освобождение от наказания или условная отсрочка приведения приговора в исполнение и отдача под присмотр попечителя: а) с оставлением в родной семье или у хозяина, б) с помещением в чужую подходящую семью, в прежнее место жительства, в) то же, но с переменой места жительства, в деревню, г) с помещением в школу простую или ремесленную, с ночлегом в специальном приюте;

3) помещение в воспитательно-исправительное заведение с правом на условное освобождение, с установлением попечительского присмотра.

Основными принципами деятельности этого суда стали:

1. Выделение рассмотрения дел о малолетних от прочих, разбор их одним судьей.

2. Упрощение судопроизводства по этим делам.

3. Назначение несовершеннолетним наказания и его отбытие не на общих основаниях.

4. Организация попечения над несовершеннолетними до и после суда в лице особых попечителей.

Однако главной целью для судов стало предупреждение преступлений, а это «предохранение от преступлений тех детей, которые еще их не совершили, но по условиям жизни стоят на пороге закона, удержание совершивших преступления от рецидива».

Всего в России с 1910 г. появилось 7 судов: в Москве, Харькове, Киеве, Одессе, Екатеринославе, Николаеве и Санкт-Петербурге.

23 апреля 1912 г. в России начал функционировать первый особый суд для несовершеннолетних. Суд по делам несовершеннолетних в России оценивался прогрессивными юристами того времени как наиболее удачная модель подобного суда. Основанием такой оценки была его широкая юрисдикция, связь с населением, поскольку суд был мировым, где при выборе судей по делам несовершеннолетних учитывалось знание ими детской психологии, отсутствовал формализм судебного процесса.

Анализ научной литературы и правовых документов свидетельствует, что никаких других специальных органов, призванных осуществлять работу по пресечению преступлений несовершеннолетних в России того времени, не создавалось.

Характерной чертой дореволюционной России являлось активное участие общественных объединений в профилактике правонарушений несовершеннолетних. Например, известный общественный деятель А.Н. Стрекалова при поддержке О.О. Буксгевдена обратилась за помощью к российским военным морякам за помощью в деле предупреждения преступлений несовершеннолетних.

В Морском собрании г. Кронштадта был сделан доклад по этому поводу. Моряки не остались равнодушными к судьбам детей, стоявших на пороге преступления. На собрании было принято решение об учреждении в России специальных заведений для воспитания несовершеннолетних правонарушителей - приютов-кораблей, для чего предлагалось использовать старые, отслужившие свой срок суда. Подобные приюты-корабли существовали в Кронштадте, Севастополе, Таганроге. Жизнь воспитанников в приютах-кораблях строилась по корабельным правилам, вся служба обеспечивалась силами подростков. Большое значение уделялось личности воспитателя - командира корабля. На эти места подбирались опытные морские офицеры, отличавшиеся высокими нравственными качествами, пользовавшиеся авторитетом, которые по возрасту или состоянию здоровью уже не могли продолжать службу на флоте. На указанных приютах-кораблях был организован «самообслуживающий труд»: воспитанники выполняли все хозяйственные работы, связанные с обеспечением жизни на корабле. Основное внимание уделялось изучению морского дела. Практическую сторону дела подростки осваивали в активной деятельности. В частности, таганрогский приют-корабль был в самостоятельных плаваниях, перевозил грузы. При этом все виды корабельной службы выполнялись воспитанниками под присмотром капитана. Подготовка воспитанников осуществлялась таким образом, чтобы, выйдя из приюта, они могли стать матросами на торговых и пассажирских кораблях. Одновременно воспитанники учились по школьной программе.

Во второй половине XIX в. в развитии образования произошли существенные перемены.

В педагогике активно стали развиваться гуманистическое, духовное и нравственное направления.

Педагогическая общественность обращается к вопросам самосовершенствования личности, свободного воспитания, реформирования образования.

Развивалось законодательство, были учреждены суды для несовершеннолетних; исправительные заведения для подследственных и подсудимых. Эти заведения находились в тесной связи с судами.

К 1917 г. на территории России располагалось 538 детских приютов, где воспитывались 29650 детей.

В эту эпоху судебных реформ в России сформировались основные направления деятельности государства и общества по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. Государство направляло свои усилия преимущественно на развитие правовых основ превентивной политики, практические шаги осуществляли общественные силы.

**Часть 2.**

**Воспитание несовершеннолетних, защита их прав и законных интересов в советской России в 1917-1926 г.г.**

В России беспризорность приняла угрожающий характер после 1-й мировой войны и Октябрьской Революции 1917 (к 1922 в стране насчитывалось около 7 млн. беспризорных).

После Революции 1917 года советское государство провозгласило и стало неуклонно претворять в жизнь новый принцип отношения к детям – принцип социального воспитания.

Впервые в истории человечества забота о ребенке стала прямой обязанностью государства, причем основное внимание уделялось детям обездоленным, сиротам и беспризорникам.

Борьба с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних стала рассматриваться как часть единого дела охраны детства.

С первых дней установления советской власти главными факторами в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних были признаны воспитательная и предупредительная работа.

31 декабря 1917 года В.И. Ленин подписал декрет, положивший начало проведению в жизнь социального воспитания. Отныне несовершеннолетние признавались «детьми республики» и забота о ребенке стала «прямой обязанностью государства».

14 января 1918 года был принят «Декрет о комиссиях для несовершеннолетних», определивший курс молодого государства на социальное воспитание детей и подростков.

Вновь созданные комиссии для несовершеннолетних находились в ведении Наркомата (народный комиссариат) общественного призрения, и состояли из представителей трех ведомств: Наркомата общественного призрения, прокуратуры и юстиции. К их ведению относились все дела о несовершеннолетних, замеченных в общественно опасных деяниях. Суды и тюремное заключение для несовершеннолетних были упразднены, заключенные малолетние преступники освобождены.

Все уголовные дела о преступлениях подростков были изъяты из компетенции судов, и переданы комиссиям о несовершеннолетних, в компетенцию которых также входила работа по спасению голодающих детей, ликвидация беспризорности, создание специальных детских учреждений для малолетних правонарушителей. Устанавливалось, что после рассмотрения материалов по делу несовершеннолетнего комиссия либо освобождала его, либо в соответствии с характером совершенного им правонарушения, направляла в одно из учреждений Народного комиссариата государственного призрения.

Определение типов детских учреждений для правонарушителей и разработка инструкции для комиссий о несовершеннолетних были поручены Наркомату государственного призрения.

Для организации работы комиссий о несовершеннолетних, постановлением народного комиссара А.М. Коллонтай от 20 января 1918 г., был создан Отдел призрения несовершеннолетних. В его ведение были переданы все исправительно-воспитательные приюты, колонии и учреждения. Отдел призрения вскоре был переименован в отдел несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных деяниях, и совместно с отделами материнства, младенчества и приютов общего характера (отдел детских домов) образовал коллегию призрения несовершеннолетних.

Таким образом, был сформирован аппарат управления по охране детства в центре и на местах. Содержание всех детских учреждений производилось за счет государственных средств.

Одновременно органами социального обеспечения принимались меры к привлечению Советов депутатов и пролетарских организаций к охране детства.

Комиссия о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных деяниях, организовалась в Москве весной 1918 г. Ее возглавила известный деятель по охране детства того периода, комиссар Московского губернского отдела социального обеспечения А.Д. Калинина. Вот какую характеристику она дала состоянию детских учреждений тех лет: «…Первые сообщения о состоянии московских городских приютов были чрезвычайно безотрадны… Дети приходили в приют только ночевать, а дни проводили на улицах, занимались воровством и нищенством… Всюду дезорганизация, саботаж, хищения...».

В мае 1918 г. в Москве открылся первый распределительно-наблюдательный пункт (приют) для несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных деяниях (ныне ЦВИНП).

В начале июня 1918 г. была издана инструкция об организации комиссий для разбора дел о несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных деяниях. При организации комиссий о несовершеннолетних, органы социального обеспечения исходили из того, что комиссия должна была не только рассматривать материалы о правонарушениях несовершеннолетних, но и организовывать борьбу с беспризорностью.

В 1918 – 1920 г.г. Советским государством был осуществлен широкий комплекс мер по предупреждению беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. Борьба с детской беспризорностью и правонарушениями стала рассматриваться, как часть единого дела охраны детства.

Наиболее ценной по своей социальной сущности явилась попытка максимально сосредоточить всю воспитательную, профилактическую и правоохранительную деятельность в отношении детей и подростков в руках таких гуманистических ведомств, как наркоматы социального обеспечения, просвещения, здравоохранения. Они всячески ограничивали передачу несовершеннолетних правонарушителей в сферу деятельности административных органов, считали их вмешательство возможным лишь в исключительных случаях, при чрезвычайных обстоятельствах.

В своем подходе к профилактической работе с несовершеннолетними, упомянутые наркоматы исходили из убеждения: «беспризорные – это не морально дефективные, а, как правило, нормальные дети и подростки, попавшие в ненормальную обстановку», которым надо сменить их условия жизни и воспитания.

В это же время возник вопрос о создании специальной детской милиции. Ранее органы милиции изымали с улиц только тех подростков, которые совершали правонарушения. Они доставляли их в комиссии, где они имелись, либо в общие места заключения, если комиссия не работала. Какого-либо специального учреждения по предупреждению детской беспризорности не существовало.

В марте 1920 года Совет Народных Комиссаров принялдекрет «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в общественно опасных преступлениях».

В нем вновь подтверждалась основная идея Декрета Совета Народных Комиссаров от 14 января 1918 года о том, что все дела об общественно опасных деяниях несовершеннолетних подлежат ведению комиссии о несовершеннолетних, а также комиссии о несовершеннолетних, находившиеся в ведении Комиссариата общественного призрения (социального обеспечения), передавались в Наркомат просвещения и его местных органов. В задачи комиссий входило рассмотрение дел о правонарушениях, совершенных детьми и подростками в возрасте до 18 лет и определение к ним мер медико-педагогического воздействия.

30 июля 1920 года была утверждена инструкция комиссиям о несовершеннолетних. Инструкция вводила новое наименование комиссии – «Комиссия по делам несовершеннолетних», а также определяла порядок ее образования.

Комиссия формировалась при губернских и уездных секциях правовой защиты детей отделов народного образования. Она состояла из трех членов: председатель – педагог; члены – врач; народный судья.

В 20-е годы территория современного Щёлковского района входила в состав Московской губернии, поэтому на этой большой территории имелась только одна комиссия - Московская Комиссия по делам несовершеннолетних. Она состояла из 7 человек: председателя-педагога, 2-х его заместителей, 2-х врачей и 2-х народных судей. При Комиссии состоял штат обследователей-воспитателей из 28 человек.

При каждой комиссии должны были быть обследователи – это люди, которые изучали условия жизни ребенка, семейные условия воспитания, обстановку по месту работы, учебы, социальное окружение, выясняли причину, толкнувшую несовершеннолетнего на совершение проступка или причины его беспризорности. Обследователи были в штате приемного пункта или приюта, использовались они как в работе самого пункта, так и в работе комиссии. Дело на правонарушителя к обследователю поступало из детской милиции, либо от председателя комиссии.

Деятельность обследователя-воспитателя подразделялась на три стадии:

1. До рассмотрения дела.

2. В процессе рассмотрения дела.

3. После рассмотрения дела.

Первые две стадии были обязательными. Комиссия не приступала к рассмотрению дела о несовершеннолетнем, пока не был собран необходимый материал о нем.

Участие обследователя, собравшего материал о несовершеннолетнем правонарушителе, в заседании комиссии было обязательным. Он же давал и заключение о необходимости применения определенной меры медико-педагогического воздействия. Материалы о менее опасных деяниях рассматривались в отсутствие подростка, а ему объявлялось только принятое решение.

Комиссиям предоставлялось право передавать несовершеннолетнего под присмотр обследователя. В таком случае обследователь становился помощником семьи в воспитании подростка. В случае принятия комиссией решения об отдаче подростка под ответственный присмотр обследователь вручал родителям или лицам, их замещающим, правила об обязанностях во время присмотра.

Правилами предусматривалось, что родители должны иметь постоянное наблюдение за несовершеннолетним и всегда знать, где он находится и что делает. Подросток без разрешения не имел права менять учебу или работу. Обследователь посещал подростка на дому, проводил с ним беседы, старался изменить в лучшую сторону его негативную социальную среду, следить за успеваемостью в школе. Если обследователь устанавливал, что несовершеннолетний не может больше оставаться на свободе, то он докладывал об этом комиссии. О проделанной работе он ежемесячно предоставлял комиссии отчет. Значительное место в деятельности обследователей занимало устройство детей на работу, в школу, в больницу, проведение собраний на фабриках, в жилищных товариществах по вопросам социально-правовой охраны несовершеннолетних.

Среди важнейших законодательных мер советского государства, направленных на предупреждение детской беспризорности, в этот период большое значение имел Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 10 февраля 1921 года о создании при Всесоюзном Центральном Исполнительном Комитете комиссии по улучшению жизни детей. Во главе этой комиссии был поставлен председатель Всероссийской Чрезвычайной Комиссии Ф.Э. Дзержинский. В состав комиссии вошли представители Наркоматов просвещения, продовольствия, здравоохранения, Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, Центрального Комитета комсомола, женсовета и других общественных объединений.

Комиссия имела весьма широкие полномочия. Она возглавила координацию работы всех ведомств, в компетенцию которых входила охрана детства, предупреждение беспризорности, правонарушений малолетних и несовершеннолетних, а также контроль за исполнением решений центральных и местных органов власти по этим вопросам.

Дзержинский прикрепил детские дома, садики и школы к промышленным предприятиям, советским и военным учреждениям, - так появились шефы. Он предложил местным отделам народного образования организовать в школах швейные мастерские - ребята научились шить хорошее белье и одежду, на излишки которых тут же нашлись покупатели. На вырученные деньги покупали хлеб, мясо, масло. Деткомиссия создала целую систему лечебно-профилактических медпунктов и специальных гуманитарных поездов с продуктами питания для голодающих детей. Скромно, но уютно обустроенные в вагонах кухни-столовые каждый день кормили 25 000 голодных детей. Хлеб выпекали тут же, в поездах. Эти поезда-спасители были одной из первых мер помощи голодающим России в 1921-1922 г.г. вообще.

В результате была проделана большая работа по спасению голодающих детей, ликвидации беспризорности, по организации для беспризорных детей и правонарушителей специальных детских учреждений. Было открыто 269 детских домов, в которых учились грамоте и трудовому ремеслу 140000 детей, открыты санаторные и лесные школы, созданы клубы-мастерские, под руководством А.С. Макаренко была создана и открыта трудовая колония под Харьковым. Для воспитанников детских домов в техникумах и профессиональных училищах специально бронировались места. Однако этого было недостаточно.

Осенью 1923 года, спустя год после окончания гражданской войны и голода, охватившего все Поволжье, детская социальная инспекция провела обследование по всей России. Было выявлено более 4 млн. беспризорных. Только в Москве было зарегистрировано около 10.000 беспризорных детей, нуждающихся в общественной помощи и живущих в неподходящих условиях: в курятниках, в ямах, в подвалах, в подземельях, на крышах, в чуланах, в мусорных ящиках.

Борьба с беспризорностью продолжилась и стала одной из важнейших задач органов государственной власти. Комиссия по делам несовершеннолетних стала координировать работу органов детской социальной инспекции и органов опекунства.

Детская социальная инспекция была утверждена еще 28 сентября 1921 года. Ее основными задачами являлись:

1. Борьба с детской беспризорностью, нищенством, проституцией, спекуляцией, правонарушениями.

2. Борьба с эксплуатацией детей и дурным с ними обращением в семье, в ремесленных и кустарных предприятиях.

Детским инспекторам вменялось в обязанность дежурство на местах скопления публики, наблюдение за поведением детей, установление случаев нарушения их интересов и жестокого обращения, обследование условий жизни несовершеннолетних, оказание им необходимой помощи, организация культурно-просветительской работы среди беспризорных улицы. Таким образом, детская социальная инспекция, с одной стороны, заменяла по отношению к детям органы милиции, а с другой, являлась общественно-педагогическим органом по работе с беспризорными.

К середине 1924 года детской социальной инспекцией было открыто в Москве 4 клуба для детей, находящихся на улице вне надзора, 3 мастерских, 12 трудовых коммун из беспризорных, дающих им заработок и необходимую квалификацию для того, чтобы они могли встать на свои собственные ноги, 1 детская ночлежка, куда приходили дети из всевозможных притонов. Штатных детских инспекторов в Москве было 8 человек. В работе принимали участие широкие общественные круги: Женский отдел, Комсомол, члены секции Московского совета, студенты ВУЗов и другие добровольцы из трудового населения. Количество таких добровольцев-дружинников, работающих безвозмездно, колебалось по временам года, уменьшаясь летом и доходя до 2000 человек зимой. Только благодаря такому методу работы, основанном на широком участии общественности, было возможно с успехом вести работу среди беспризорных.

Органы Опекунства, работу которых координировала комиссия по делам несовершеннолетних, имели целью защиту личных и имущественных прав и интересов лиц, не достигших 18 лет. Опекунское Управление назначало опеку, следило за ее осуществлением, отменяло ее, назначало и увольняло опекунов и надзирало за их деятельностью.

Основным нормативным документом, которым руководствовалась Опека был Кодекс законов об актах гражданского состояния от 1918 года (Опекунское право) с последующими к нему изменениями. Для сбора сведений по опекунским делам, для фактического контроля над подопечными и над деятельностью опекунов, для осуществления на местах своих мероприятий и постановлений Опекунское Управление пользовалось обследовательским аппаратом, состоящим из студенческих дружин.

С целью привлечения к несению опекунских обязанностей рабочих, профессиональных, общественных и других организаций, трудящихся масс, Опекунским Управлением утверждались коллективные и домовые опеки, то есть когда отдельные ячейки предприятий, в виде домашних комитетов, профессиональных и других объединений давали согласие взять под опеку одного ребенка или группу беспризорных детей.

В целях осуществления непосредственных забот по охране прав ребенка на воспитание и образование и предоставления детям необходимой помощи опека вела регулярные обследования социальных условий подопечных на местах. Всех подопечных детей к 1 апреля 1924 года в Московской губернии было 2476 человек.

22 мая 1925 года Декретом Совета Народных Комиссаров при Наркомате просвещения РСФСР была создана Центральная комиссия по делам несовершеннолетних, предназначенная для организации планомерной борьбы с правонарушениями несовершеннолетних и согласования деятельности заинтересованных ведомств. Утверждено положение о ней. Тем самым определились ее координирующие функции и роль организатора профилактической работы.

Благодаря всем принятым мерам к середине 1925 года Центральной комиссии по делам несовершеннолетних детскую беспризорность удалось значительно сократить с 7 млн. в 1922 году до 300.000 в 1925 году.

Чтобы разгрузить детские дома по всей стране началась кампания по усыновлению детей.

**Часть 3. Деятельность комиссий**

**по делам несовершеннолетних в 1926 – 1935 г.г.**

В 1926-1927 г.г. значительно повысилась активность местных комиссий по делам несовершеннолетних, увеличилась их численность. Если в 1924-1925 г.г. комиссии функционировали в основном только в губернских и крупных уездных городах, то с 1926 г. они стали создаваться и в районах. Их численность с 251 комиссии в 1925 году к 1928 году увеличилась в два раза.

Этому способствовала деятельность Центральной комиссии по делам несовершеннолетних, а также принятие Совнаркомом РСФСР 26 марта 1926 г. декрета «О местных комиссиях по делам несовершеннолетних», которым предусматривалось участие в работе комиссии представителей ВЛКСМ (Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз Молодежи) и отделов по работе среди женщин партийных комитетов.

25 ноября 1927 года Центральной комиссией по делам несовершеннолетних был издан циркуляр «О недопустимости поручения присмотра над несовершеннолетними правонарушителями нескольким лицам или организациям».

Издание циркуляра было вызвано тем, что к перевоспитанию правонарушителей стало привлекаться все больше и больше общественных организаций, школьных работников, депутатов местных Советов, то есть организаций и лиц, разнородных по своим задачам, целям, педагогической направленности и методам работы.

Центральная комиссия по делам несовершеннолетних исходила из того, что присмотр за несовершеннолетними правонарушителями есть индивидуальное длительное воздействие воспитателя на воспитуемого, которое может иметь положительный результат только в том случае, если оно применяется с соблюдением педагогических требований и лицом, хорошо изучившим своего воспитуемого, внушающего ему доверие и по своим свойствам способным оказывать влияние именно на данного несовершеннолетнего. Вполне справедливо подчеркивалось, что одновременный присмотр нескольких лиц неизбежно влечет за собой неодинаковые, часто противоречивые и исключающие одна другую меры педагогического воздействия отдельных воспитателей. Кроме того, такой присмотр требует приспособления несовершеннолетнего к каждому воспитателю, проступок подростка получит широкую огласку и болезненно затронет интересы семьи. Это повлечет натянутость в отношениях подростка с семьей и отрицательно скажется на его поведении.

11 июля 1931 г. было принято Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР под названием «Положение о комиссии по делам несовершеннолетних».

Оно выделяло две цели деятельности комиссии:

1) охрана прав и интересов несовершеннолетних;

2) предупреждение и борьба с правонарушениями несовершеннолетних путем применения мер медико-педагогического характера, правовой и материальной помощи, ведения разъяснительной работы среди населения.

В итоге беспризорность и связанные с ней правонарушения детей и подростков пошли на убыль.

Страной с 1922 года управлял И.В. Сталин. К 1935 году происходит ужесточение советского режима, сосредоточенного в руках партии, а в реальности в руках единовластного вождя.

7 апреля 1935 года было издано постановление № 3/598 «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних», подписанное председателем ЦИК СССР М. Калининым, председателем Совета Народных Комиссаров СССР В. Молотовым и секретарем ЦИК СССР И. Акуловым.

В нем говорилось: «Несовершеннолетних начиная с 12-летнего возраста, уличенных в совершении краж, в причинении насилия, телесных повреждений, увечий, в убийстве или в попытках к убийству, привлекать к уголовному суду с применением всех мер уголовного наказания».

Также советским прокурорам всех уровней был разослан секретный циркуляр Прокуратуры СССР и Верховного Суда СССР от 20 апреля 1935 года «О порядке применения высшей меры наказания к несовершеннолетним», согласно которому к числу мер уголовного наказания, предусмотренных для несовершеннолетних, относился и расстрел. Статьи Уголовного Кодекса, по которым расстрел не мог быть применен к лицам моложе 18-летнего возраста, объявлялись утратившими силу. При этом лицам, которые подстрекали или принуждали несовершеннолетних к участию в спекуляции, проституции и бродяжничестве, грозило только лишение свободы от 5 лет.

Для страны 12-летние детьми не считались. В этом возрасте они официально становились пригодными к работе и наполняли трудовые резервы предприятий и мастерских. А поскольку уже не дети, то очевидно и уголовная ответственность была такой же, как и у совершеннолетних.

31 мая 1935 года Совет Народных Комиссаров СССР принял постановление «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности».

Комиссии по делам несовершеннолетних, как органы по защите прав детей, были ликвидированы. Все заведения для малолетних беспризорников и преступников перешли от народных комиссариатов к НКВД (Народный Комиссариат Внутренних Дел).

Функции Комиссии по делам несовершеннолетних подменили «чрезвычайные тройки» (органы административной (внесудебной) [репрес-сии](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F%22%20%5Co%20%22%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F) при [НКВД СССР](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%9A%D0%92%D0%94_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0), созданные в целях проведения операции по репрессированию «антисоветских элементов»), как и у взрослых.

Ответственность за своевременное устройство детей возлагалась непосредственно на местные советские органы.

Повышалась ответственность самих несовершеннолетних за совершенные преступления, усиливались меры ответственности за детей их родителями и опекунами и ставилась задача по ужесточению законодательства в отношении малолетних правонарушителей.

Началась коренная реконструкция системы профилактики на совершенно иных, во многом социально ущербных, но хорошо испытанных принципах: милиция - вместо органов просвещения и социального обеспечения; суд - вместо более демократического института комиссий по делам несовершеннолетних; кара, наказание для несовершеннолетних - вместо их кропотливого воспитания; милицейский учет - вместо педагогического воздействия.

Рассмотрение дел о преступлениях подростков было передано в суд.

**Часть 4. Деятельность по профилактике правонарушений несовершеннолетних и защите их прав в 1936 – 1967 г.г.**

После того, как в 1935 году Комиссия по делам несовершеннолетних была ликвидирована, ее функции подменили «чрезвычайные тройки». Эти органы административной (внесудебной) [репрессии](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F) при [НКВД СССР](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%9A%D0%92%D0%94_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0), были созданы в целях проведения операции по репрессированию «антисоветских элементов», с целью защиты и сохранения существующего государственного строя.

Для малолетних уголовников был создан ГУЛАГ (главное управление лагерями), аналогичный взрослому. К несовершеннолетним могла быть применена высшая мера наказания в виде расстрела.

На 1 марта 1940 года в колониях ГУЛАГа насчитывалось 4126 пионеров и 1075 членов ВЛКСМ.

Начавшаяся в июне 1941 года Великая Отечественная война внесла свои корректировки в работу с несовершеннолетними беспризорниками и правонарушителями. Ликвидированная ранее безнадзорность вновь стала возрождаться и прогрессировать из-за военного времени.

23 января 1942 года было вынесено постановление Совета Народных Комиссаров СССР «Об устройстве детей, оставшихся без родителей». При исполнительных комитетах местных Советов были образованы специальные комиссии по устройству детей, оставшихся без родителей. Комиссии возглавили всю работу по устройству и воспитанию детей, осиротевших или потерявших своих родителей; на комиссии возлагалась охрана прав несовершеннолетних, их трудоустройство, предупреждение детской безнадзорности.

Наметились в этот период и изменения в характере мер борьбы с преступностью несовершеннолетних. С учетом того, что значительная часть совершавшихся в эти годы преступлений была вызвана непосредственно обстоятельствами военного времени (голод, разруха, беспризорность), вновь были предприняты определенные шаги по сокращению применения к подросткам уголовного наказания, замене его мерами воспитательного характера.

С 1943 года начали функционировать воспитательные колонии НКВД для несовершеннолетних в возрасте 11-16 лет, совершивших мелкое хулиганство, мелкие кражи и другие незначительные преступления, за которые возбуждать уголовное преследование было признано нецелесообразным. В эти колонии с особым педагогическим режимом направлялись также беспризорные, не имевшие родителей или длительное время жившие без родителей и не имевшие определенного места жительства, подростки, систематически нарушавшие внутренний распорядок и дезорганизовывавшие учебу и воспитание в детских домах.

НКВД СССР создал центральный детский справочно-адресный стол, а также детские справочно-адресные столы при областных, краевых управлениях, городских отделах и районных отделениях НКВД с возложением на них обязанностей учета эвакуированного населения и дачи справок заинтересованным лицам.

В отличие от предвоенных лет, практически полное сосредоточение в эти годы всех основных звеньев профилактической системы в НКВД было не только функционально целесообразно, но и социально оправдано, так как обеспечивало высокий уровень организации выявления, устройства и исправления беспризорных и правонарушителей. То, что было социально порочно для мирного времени, вполне соответствовало условиям военного периода.

Именно таким образом, несмотря на исключительно тяжелое положение, в стране удалось существенно нейтрализовать негативные последствия войны, не дать беспризорности и безнадзорности детей и подростков, преступности в их среде, вырасти до масштаба 20-х годов.

4 октября 1957 года постановлением Совета Министров РСФСР №1099 «О мерах улучшения работы среди детей вне школы и предупреждения детской безнадзорности» и утвержденным им «Положением о комиссиях по устройству детей и подростков в РСФСР» был проведен неутешительный анализ работы, направленный на ликвидацию и предупреждение детской безнадзорности, выработано и утверждено положение о комиссии, ее необходимости, основные цели и задачи.

 В 1958 году Основы уголовного законодательства СССР повысили возраст с 12 до 14 лет, по достижении которого несовершеннолетние могут привлекаться к уголовной ответственности, сузили сферу применения к ним уголовного наказания, расширили возможности применения мер воспитательного и общественного воздействия, предусмотрели льготные условия исполнения наказания (смягченные режимные ограничения, досрочное освобождение). В связи с этим возникла необходимость создания органов, которые занимались бы организацией профилактической работы среди несовершеннолетних и применяли бы к ним меры воспитательного воздействия.

В 1961-1962 гг. в качестве органов, координирующих деятельность всех учреждений и организаций по борьбе с беспризорностью, устройству и охране прав детей и подростков, повсеместно при районных (городских) исполнительных комитетах местных Советов народных депутатов и при Советах Министров союзных и автономных республик были возрождены Комиссии по делам несовершеннолетних. Тогда же появилась и Щёлковская комиссия по делам несовершеннолетних.

Подчинение их непосредственно органам государственного управления обеспечило большую оперативность, а также лучшие условия для взаимодействия в данной сфере, для преодоления ведомственных интересов ради достижения общей цели - сокращения преступности в стране, охране прав детей и подростков.

В системе органов Министерства просвещения и Государственного профессионального образования были воссозданы специальные учебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей, которые взяли на себя исправление большого числа подростков, ранее полностью находившихся в сфере деятельности органов внутренних дел.

В эти годы были проведены крупные социальные мероприятия по расширению масштабов оказания конкретной помощи семьям в воспитании детей и подростков, расширению общественного попечения о несовершеннолетних, лишившихся родителей, улучшению трудового воспитания подрастающего поколения.

Согласно правительственному решению в стране стали создаваться школы-интернаты, группы продленного дня, приняты меры по улучшению работы с подростками по месту жительства, развитию внеклассной и внешкольной работы с учащимися.

Различными ведомствами и общественными организациями были осуществлены меры по совершенствованию системы предупредительной и воспитательной работы с подростками, в частности, организовано шефство и наставничество над ними кадровых рабочих, усилен контроль за воспитанием работающих подростков в семье. Большое внимание придавалось устройству молодежи на работу после окончания общеобразовательной школы, развитию профессионального обучения несовершеннолетних, созданию реальных предпосылок трудоустройства подростков, желающих работать на производстве, созданию для них необходимых гарантий закрепления в трудовых коллективах.

Как итог наметилась положительная тенденция в динамике правонарушений несовершеннолетних и, прежде всего, снижения ее общественной опасности, стабилизации, а в отдельные годы и некоторого снижения общего числа совершаемых несовершеннолетними преступлений.

**Часть 5. Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних**

**в 1967 – 1991 г.г.**

3 июня 1967 года указом Президиума Верховного Совета РСФСР было утверждено Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, которое действует до настоящего времени, хотя многие его положения, в связи с произошедшими социально-экономическими и политическими изменениями полностью устарели.

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

Состав этих комиссий формировался преимущественно по принципу представительства от соответствующих органов государственного управления с обязательным участием работников органов народного образования, здравоохранения, внутренних дел, социального обеспечения, а также с включением в них представителей общественных организаций.

Дальнейшее развитие законодательства о комиссиях по делам несовершеннолетних было обусловлено необходимостью улучшения форм воспитательной и предупредительной работы среди подростков, охраны их прав, совершенствования методов перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей. Оно было направлено на усиление роли Комиссии по делам несовершеннолетних в деле организации профилактической работы, на уточнение и расширение их компетенции.

В 1977 году, ввиду вновь осложнившегося положения с преступностью несовершеннолетних, центральными органами были приняты дополнительные решения по улучшению воспитательной работы и предупреждению правонарушений несовершеннолетних. Они предусматривали улучшение социального планирования, активизацию воспитательно-профилактической деятельности государственных органов и общественных организаций, обеспечение надлежащих условий для воспитания детей и подростков, усиление ответственности родителей.

Постановление ЦК КПСС от 03.02.1977 г. «Об улучшении воспитательной работы и предупреждения правонарушений несовершеннолетних» предусмотрело необходимость включения вопросов предупреждения преступности в планы социального развития и коллективные договоры предприятий и учреждений. Этим постановлением было признано необходимым создание единой системы трудоустройства молодежи.

В союзных республиках в 1977 году были приняты указы Президиумов Верховных Советов о внесении изменений и дополнений в Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних. Правовыми актами 1977 года была закреплена координирующая роль комиссий в организации воспитательной и профилактической работы, расширены их контрольные функции. Комиссиям было предоставлено право привлекать к ответственности родителей за невыполнение обязанностей по обучению детей, доведение несовершеннолетних до состояния опьянения, употребление детьми и подростками наркотических веществ. На комиссии были возложены обязанности по наблюдению за поведением осужденных подростков, в отношении которых исполнение приговора к лишению свободы отсрочено.

В 1980-1984 г.г., с принятием Основ законодательства СССР об административных правонарушениях и республиканских кодексов об административных правонарушениях, была расширена компетенция комиссий по делам несовершеннолетних в части рассмотрения дел об административных правонарушениях несовершеннолетних и их родителей, уточнены меры воздействия, применяемые при рассмотрении указанной категории дел.

В 1985 году, с принятием антиалкогольного законодательства СССР, еще более расширяется компетенция комиссий по делам несовершеннолетних. В связи с реализацией этих правовых актов в союзных республиках принимаются указы Президиумов Верховных Советов о внесении изменений и дополнений в Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних.

В указанные периоды во всех союзных республиках комиссии по делам несовершеннолетних окончательно закрепляются как органы, призванные организовывать на территории Советов народных депутатов профилактику правонарушений несовершеннолетних и как органы по разбирательству дел о таких правонарушениях, т.е. их деятельность носит не только организационный, но и правовой характер. Они наделены властными полномочиями, которые выражаются в праве принимать постановления, обязательные для исполнения.

Являясь государственными органами, комиссии по делам несовершеннолетних по своему составу сближаются с органами общественной самодеятельности. Почти все лица, входящие в состав комиссий, являются представителями государственных органов и общественных организаций. Такое сочетание усиливает возможности комиссий, расширяет их организационные средства, создает дополнительные пути для широкого привлечения государственных органов и общественности к борьбе с правонарушениями несовершеннолетних.

В этот период создается единая система органов, занимающихся предупреждением правонарушений несовершеннолетних и их безнадзорности, обеспечиваются необходимые условия и подход к воспитанию тех из них, которые нуждаются в специальном педагогическом режиме. Законодательство определило и уточнило подведомственность рассмотрения дел о правонарушениях несовершеннолетних и их родителей, установило единые меры воздействия, применяемые к несовершеннолетним, четко регламентируя действия должностных лиц специальных воспитательных учреждений.

**Часть 6. Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в 1991 – 2002 г.г.**

Распад Советского Союза, реформирование государственного и общественного строя в России, кардинальная ломка основных устоев жизни граждан, рождение новых общественных отношений и разрушение старых, сопровождавшееся острейшими кризисными явлениями в сфере экономики и социальной жизни общества, привели к небывалому росту напряженности в обществе, к опасной по своим масштабам криминализации страны.

Существовавшая ранее система предупреждения преступлений полностью распалась, новая своевременно создана не была. Особенно пагубно это отразилось на положении с преступностью несовершеннолетних, где профилактика преступлений всегда занимала особое место в борьбе с ней.

Положение усугубилось тем, что законодательные акты, регламентировавшие данную сферу отношений до распада СССР, перестали действовать, либо перестали применяться, а законодательство Российской Федерации только начинало разрабатываться. Это привело к тому, что именно в начале 90-х годов были разрушены практически все ранее созданные звенья специализированной воспитательно-профилактической системы.

Вопросы профилактики были сняты Законом РФ «Об образовании» для учебных заведений, Законом РФ «О милиции» для специализированных подразделений милиции.

Прекратили деятельность большинство комиссий по делам несовершеннолетних, как координирующие органы по организации борьбы с преступностью, молодежные и общественные досуговые организации.

Чтобы исправить данное положение, руководство страны осуществляет ряд попыток воссоздать систему предупреждения преступности несовершеннолетних на иных концептуальных принципах.

6 сентября 1993 года был издан Указ Президента РФ №1338 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав», с которого фактически начался новый этап в деятельности комиссий.

24 июля 1998 г. был принят Федеральный закон №124 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

С этого периода, а затем и в последующие годы, особенно после принятия 24 июня 1999 года Федерального закона №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», фактически была сформирована государственная система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Комиссия по делам несовершеннолетних была переименована в «Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Задачи, поставленные Федеральным законом №120-ФЗ от 24.06.1999 г. «Об основах системы профилактики и правонарушений несовершеннолетних» перед комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, потребовали нового уровня деятельности комиссий.

На комиссии были возложены функции по осуществлению мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности и правонарушениям несовершеннолетних, координации деятельности органов учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

**Часть 7. Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории Московской области на современном этапе.**

С 2002 года на территории Московской области отрабатывается модель, направленная на поэтапное создание комплексной системы профилактики и правосудия в отношении несовершеннолетних, отработку ювенальных технологий.

Гуманизация уголовной политики в отношении несовершеннолетних потребовала выработки современных, адекватных мер социальной профилактики. Практика работы и сама жизнь доказали, что эти меры не должны быть карательными и репрессивными, они должны быть воспитательными и реабилитационными. Очень важна индивидуализация этих мер.

Совершенствование законодательства потребовало новых подходов к его исполнению.

Биографии всех детей и подростков, вступивших в конфликт с Законом, безнадзорных, рано познавших вкус спиртного, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков или как-то иначе искалечивших свою жизнь, очень похожи. Нередко такие дети повторяют аналогичный опыт своих родителей.

Причина практически всех этих проблем известна – это семейное неблагополучие. Все чаще это неблагополучие связано не только с бедностью или антиобщественным поведением родителей, но и с детским одиночеством в обеспеченных и бездуховных семьях.

Предупреждать и предотвращать противоправные деяния, совершаемые несовершеннолетними или в отношении них, государству легче и менее затратно, чем заниматься ликвидацией их последствий. Поэтому основной стратегической задачей государства стало выявление кризисных ситуаций в семье на самой ранней стадии, с последующей организацией действенной системы защиты прав несовершеннолетних, проживающих в семьях, находящихся в социально-опасном положении.

Роль и значение межведомственной координации, роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, возросли многократно. Комиссия становится локомотивом ювенальных технологий и ключевым звеном ювенальной юстиции.

В условиях проведения административной реформы и изменения законодательства важно определить роль и место каждого субъекта системы профилактики безнадзорности и правонарушений, иных ведомств социального и правоохранительного блоков и структур, в своей деятельности имеющих отношение к вопросам, связанным с семьей и несовершеннолетними. Дети с трудными судьбами не появляются внезапно, они живут рядом с нами.

Комплексный подход в решении проблем профилактики безнадзорности, беспризорности, алкоголизма, наркомании, суицидов и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав может быть обеспечен только при условии непрерывности профилактического процесса. Звенья профилактической цепочки должны быть неразрывны. При дисфункции отдельных звеньев их совместная деятельность становится неэффективной.

Звеньями профилактической цепочки (субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних) являются:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

- иные подразделения органов внутренних дел;

- органы управления образованием;

- органы опеки и попечительства;

- органы управления социальной защитой населения;

- органы службы занятости;

- учреждения культуры и туризма;

- органы и учреждения спорта;

- органы управления здравоохранением и медицинские организации;

- учреждения дополнительного образования;

- социально-реабилитационные, кризисные и психолого-педагогические центры;

- специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа.

В апреле 2002 года по инициативе губернатора Московской области Б.В. Громова была введена должность советника, обеспечивающего полномочия Губернатора Московской области в вопросах, связанных с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Для оперативного реагирования на негативные процессы в подростковой среде, нормативно-правового, информационно-аналитического, методического и организационного обеспечения деятельности комиссии в аппарате Правительства Московской области был создан отдел по делам несовершеннолетних. Заведующий этим отделом является ответственным секретарем Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области.

С середины 2002 года в муниципальных образованиях стали создаваться аналогичные отделы.

Особенностью таких отделов является то, что они вневедомственные. Это способствует более объективному анализу и оценке складывающейся криминогенной ситуации, позволяет более независимо выявлять недостатки в деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, оценивать эффективность проводимой ими профилактической работы и разрабатывать межведомственные мероприятия.

Большое внимание в работе уделяется отработке механизма взаимодействия и взаимоинформирования между всеми представителями учреждений системы профилактики.

1 июля 2002 года вступил в действие Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В этом кодексе подведомственность дел об административных правонарушениях несовершеннолетних полностью была отнесена к ведению комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. В связи с этим количество дел об административных правонарушениях, рассматриваемых комиссиями, значительно возросло за счет таких составов, которые ранее рассматривались органами внутренних дел или иными органами и должностными лицами. Был утвержден возраст, с которого несовершеннолетний привлекался к административной ответственности -16 лет.

Административный процесс стал не менее серьезным, чем уголовный. На всех этапах и стадиях административного производства от возбуждения дела об административном правонарушении и до исполнения постановлений о назначении административного наказания или прекращения производства, значительно возросли объем и сложность процессуальных действий, совершение которых требует от должностных лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью, знания норм не только административного права, но и других его отраслей.

Своевременное выявление детей и семей «группы риска» позволяет на ранней стадии организовывать с ними межведомственную социально-реабилитационную и психолого-педагогическую работу.

30 декабря 2005 года был принят Закон Московской области №273/2005-ОЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области», который вступил в силу 22 января 2006 года.

Закон регламентирует правовые и организационные основы деятельности комиссий на территории Московской области.

Являясь коллегиальным органом, комиссии своими постановлениями, обязательными для исполнения, уполномочены разрабатывать межведомственные программы реабилитации несовершеннолетних и семей, находящихся в социально-опасном положении.

 В постановлениях по конкретным персональным делам комиссии стали уполномочены давать конкретные поручения всем субъектам системы профилактики и должностным лицам по организации индивидуальной профилактической работы, устанавливать сроки и контролировать исполнение постановлений. Такой подход способствует повышению уровня и качества реабилитационной работы, расширению сети социозащитных учреждений, наполнению инфраструктуры социальной профилактики, стимулирует ответственность должностных лиц и более четко выявляет безответственных.

04.12.2009 года вступил в силу Закон Московской области №148/2009-ОЗ «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью и развитию несовершеннолетних в Московской области», который определил основные меры по предупреждению причинения вреда здоровью несовершеннолетних, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Московской области.

26 февраля 2013 года было принято Постановление Правительства Московской области № 109/8 «Об утверждении Региональной стратегии действий в интересах детей в Московской области на 2013-2017 годы».

17.04.2015 года было принято Постановление Губернатора Московской области №139 «Об утверждении Порядка осуществления деятельности по раннему выявлению случаев нарушения прав и законных интересов детей и оказанию помощи семьям в вопросах защиты прав и законных интересов детей».

В соответствии с текущими и перспективными планами комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав проводят межведомственные профилактические рейды и операции: «Безнадзорные дети», «Игла», «Подросток», «Неформал», «Занятость» и другие.

Комиссиями проверяются места концентрации несовершеннолетних, осуществляется посещение по месту жительства несовершеннолетних и семей, находящихся в социально-опасном положении, принимаются меры по оздоровлению обстановки в семьях, возвращению детей в семьи, образовательные учреждения, вовлечению их в кружки и секции, особое внимание уделяется вопросам организации летней занятости несовершеннолетних.

Обобщив столетний опыт работы, применяя наиболее удачные методы и формы борьбы с безнадзорностью, беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних, на современном этапе деятельности в руках Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, как координирующего органа, имеются все инструменты, необходимые для формирования из числа несовершеннолетних будущего правового общества.

**Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав**

**Щёлковского муниципального района.**

  Первые упоминания о Комиссии по делам несовершеннолетних Щёлковского района при Исполнительном комитете местного Совета народных депутатов датируются 1961 годом.

В районном архиве сохранилось решение Исполнительного комитета городского совета об организации Комиссии по делам несовершеннолетних в Щёлковском районе.

Первым председателем Комиссии по делам несовершеннолетних стал заместитель председателя Исполкома - Лобода Петр Ульянович, а ответственным секретарем - Ларкина Валерия Александровна - директор школы №5 г. Щёлково.

В последующие годы Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского района возглавляли: Шереметьев Михаил Алексеевич, Ильин Василий Васильевич, Звягин Алексей Георгиевич, Щербаков Александр Иванович, Воробьев Вячеслав Юрьевич, Кудряков Олег Викторович. Большой вклад в организацию деятельности комиссии внесла Луговская Татьяна Ивановна, проработавшая ответственным секретарем Комиссии более 15 лет.

С 2014 года и по настоящее время председателем Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского муниципального района является заместитель Главы Администрации Щёлковского муниципального района - Питеримов Евгений Николаевич.

30 декабря 2005 года принят Закон Московской области «О Комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области», который регламентирует правовые и организационные основы деятельности Комиссий в Московской области.

Активное участие в подготовке указанного закона приняла Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского муниципального района.

Сотрудниками Комиссии были подготовлены концептуальные предложения в проект Закона, которые вынес на рассмотрение, являясь депутатом Московской областной Думы, Звягин Алексей Георгиевич.

В эти же годы ответственным секретарем Московской областной комиссии стала Бондаренко Ольга Михайловна, проработавшая в Щёлковской Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав более пяти лет.

В соответствии с этим законом в структуре органов Администрации Щёлковского муниципального района был создан Отдел по делам несовершеннолетних, обеспечивающий деятельность Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского муниципального района.

С момента образования Отдела по делам несовершеннолетних в 2006 году и до настоящего времени его возглавляет Васильева Татьяна Борисовна, которая с 2004 года является заместителем председателя комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского муниципального района.

С 2002 года надзор за деятельностью Комиссии осуществляет сотрудник Щёлковской городской прокуратуры Полякова Анна Валерьевна.

Долгие годы членами Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав были известные в Щёлковском районе люди: Крылова Маргарита Николаевна, Павлова Римма Степановна, Подорога Инна Евгеньевна, Макаровский Юрий Павлович, Кувырталова Татьяна Геннадиевна, Бубнова Валентина Александровна.

В структуру органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Щёлковского муниципального района входят:

- Отдел по делам несовершеннолетних Администрации Щелковского муниципального района;

- МУ МВД России «Щелковское»;

- Управление социальной защиты населения Московской области;

- ГКУ СО МО Щёлковский «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Семья»;

- ГБУ СО МО «Центр психолого-педагогической помощи «Янтарь»;

- Управление опеки и попечительства Министерства образования

Московской области по Щёлковскому муниципальному району, городским

 округам Лосино-Петровский и Фрязино;

- ГКУ МО «Щелковский Центр занятости населения»;

- Комитет по вопросам образования Администрации Щёлковского муниципального района;

- Комитет по физической культуре, спорту и работе с молодежью;

- Комитет по культуре и туризму Администрации Щёлковского муниципального района;

- учреждения здравоохранения.

 Щёлковский муниципальный район стал автором многих инициатив, направленных на создание системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

8 апреля 1994 года, одним из первых в Московской области, начал свою деятельность Щёлковский социальный приют для детей и подростков. Единственное учреждение на территории Щёлковского района для несовершеннолетних, обеспечивающее временное проживание детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и требующих помощи со стороны государства. В открытии приюта принимал участие Митрополит Крутицкий и Коломенский Ювеналий.

В октябре 1999 года открылся детский дом в п. Фряново.

16 февраля 2004 года открыл свои двери «Щелковский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Семья».

В настоящее время Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского муниципального района стала инициатором благотворительных акций: «Соберем ребенка в школу», «С теплом в сердце» и многих других начинаний.

Неравнодушный и ответственный подход к работе в Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского муниципального района дал большой жизненный опыт и позволил многим членам Комиссии продолжить свой профессиональный рост и возглавить учреждения и органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Щёлковского муниципального района.

Сегодня Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Щёлковского муниципального района является сплоченной командой небезразличных людей. Благодаря их деятельности многие подростки смогли встать на правильный жизненный путь, сохранены многие семьи, которые испытывали трудности под гнетом жизненных обстоятельств.