

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ НКВД/МВД СССР В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ДЕТСКОЙ БЕЗНАДЗОРНОСТЬЮ И БЕСПРИЗОРНОСТЬЮ В СЕРЕДИНЕ XX ВЕКА

Многообразные обязанности по предупреждению и борьбе с правонарушениями среди несовершеннолетних, ликвидации детской безнадзорности и беспризорности возлагались государством в той или иной степени интенсивности на органы внутренних дел в течение всей истории их деятельности. С точки зрения успешности реализации поставленных государством задач в рассматриваемой сфере определенный научный интерес представляет исследование методологических основ, на которых базировались разработка и принятие конкретных управленческих решений в виде подзаконных нормативных ведомственных актов НКВД/МВД. Это прежде всего относится к ведомственным подзаконным правовым актам. Принято считать, что подзаконный акт – это правовой акт компетентного органа государственной власти, (в данном случае НКВД/МВД), имеющий более низкую юридическую силу, чем закон, но непременно основанный на законе и не противоречащий ему. Как известно, подзаконные правовые акты НКВД/МВД обладали определенными специфическими особенностями – они носили как общий, так и ведомственный характер, т.е. в ряде случаев имели общегосударственную юридическую силу, приоритет в общей иерархической системе органов государства, а их компетенция выходила за пределы ведомства (НКВД) и регулировала не только отношения, складывавшиеся внутри ведомства. Во многих случаях нормативные акты НКВД/МВД, как показывает практика, распространяли свое действие и на неподчиненные ведомству объекты управления и лица. В частности, это касалось детских учреждений Наркомата просвещения – детских домов.

Таким образом, исходя из понимания, что методология - это система принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности людей и органов, следует отметить, что значительный интерес

представляют методологические основы разработки и принятия подзаконных актов правоохранительного ведомства в 30-50-е годы, наиболее насыщенные событиями в отношении правового регулирования деятельности советской, в том числе и белорусской милиции, по борьбе с детской беспризорностью, безнадзорностью и преступностью. К подзаконным актам ведомства относились приказы наркомов и министров, директивы, инструкции, распоряжения и др. акты союзного и республиканского наркомата/министерства внутренних дел. Анализ документов позволил выявить, что методологической базой для разработки ведомственных актов НКВД/МВД в 30-50 годы послужили решения ЦК партии и законодательство СССР и БССР, теоретическая база (теории, концепции, принципиальные подходы), разработанная в научных исследованиях видных советских педагогов и психологов, а также практический опыт, накопленный сотрудниками ведомства в 20 – начале 30-х гг.

Важное место в методологической основе ведомственного нормотворчества органов НКВД в сфере работы с беспризорными и безнадзорными детьми и несовершеннолетними правонарушителями составляли законодательные акты Советского государства. Дело в том, что во исполнение каждого решения партии и правительства, касающегося борьбы с детской безнадзорностью, беспризорностью и преступностью, НКВД выпускал свой (зачастую и не один) ведомственный подзаконный акт – приказ наркома, директиву, распоряжение, инструкцию и др.

Как известно, среди многих тяжелых последствий последних лет господства царизма, I-й мировой войны, революционных событий и гражданской войны 1917-1921 гг. Советской власти досталась массовая безнадзорность и беспризорность детей и подростков, достигавшая по отдельным подсчетам 7 млн. человек. Только большим напряжением сил и средств государства с этим опасным социальным явлением было покончено к началу 30-х гг. Новый этап борьбы с валом безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних наступил во второй половине 30-гг. Не останавливаясь подробно на причинах «возрождения» этого опасного социального явления, можно только привести мнение видного советского педагога и ученого А.С.Макаренко, который отмечал, что «беспризор-

ные 1921-1924 гг. уже давно исчезли... Наш теперешний беспризорный - это не продукт классового распада... это прежде всего ребенок, потерявший семью. Причин этому много: более свободная форма семьи, отсутствие принудительного сожителства, более напряженное движение человека в обществе, большая загруженность отца и матери работой, отход женщины от семейной ограниченности, материальные и прочие формы противоречий».

Для ликвидации данного социального феномена в данный период страна вынуждена была мобилизовать значительные силы и средства, прежде всего привлечь сотрудников силовых ведомств (НКВД, НКГБ), и осуществить большую законодательную работу. Так, 7 апреля 1935 года вышло постановление ЦИК и Совнаркома СССР «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних», где предусматривалось усиление уголовной репрессии к несовершеннолетним с 12-летнего возраста, виновным в совершении краж, причинении насилия, телесных повреждений, увечий, в убийстве или в попытках к убийству, а также к лицам, уличённым в привлечении несовершеннолетних к преступной деятельности, к занятию спекуляцией, проституцией, нищенством и т.п. Вскоре появились приказы наркома внутренних дел СССР (и соответствующих наркоматов союзных республик) № 071 от 7 июня 1935 г. «Об организации работы по ликвидации детской безнадзорности и беспризорности» и № 174 от 9 июня 1935 г. «О порядке применения постановления ЦИК и СНК СССР от 7/VII 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних».

Решением ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 31 мая 1935 г. в НКВД был организован отдел трудовых колоний с задачей создания сети учреждений для несовершеннолетних беспризорных и правонарушителей - приёмников-распределителей, изоляторов и трудовых колоний. Перед сотрудниками НКВД была поставлена задача перевоспитания безнадзорных детей и подростков путём организации и проведения с ними культурно-просветительной и производственной работы с последующим направлением для труда в промышленности и сельском хозяйстве. Также решением ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 31 мая 1935 г. в системе НКВД были организованы приёмники-распределители, которые осуществляли изъятия беспризор-

ных и безнадзорных детей с улиц, содержали детей в течение одного месяца, а после установления личности и персональных данных, давали им дальнейшее направление – в родные или приемные семьи, детские дома и т.д. Кроме этого, в системе ГУЛАГа НКВД были организованы трудовых колоний для несовершеннолетних. Учитывая, что основной задачей трудовых колоний являлось перевоспитание детей и привитие им трудовых навыков, то в них были созданы семилетние средние школы и производственные мощности, где воспитанники учились и работали. В колониях для развития детского самоуправления были организованы пионерские отряды и комсомольские организации, большинство колонистов были заняты в кружках спортивных и самодеятельности. Спустя 5 лет после появления постановления ЦК ВКП(б) и СНК СССР о ликвидации детской беспризорности и безнадзорности, количество беспризорных детей, как отмечалось в письме от 28 февраля 1940 г. наркома внутренних дел СССР Л.П.Берия и прокурора СССР М.Панкратова руководству страны, резко сократилось. Однако постановление ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 года "О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних" действовало 24 года и было отменено только в 1959 г.

Великая Отечественная война и связанные с ней бедствия и страдания вызвали небывалый всплеск детского сиротства, безнадзорности и преступности. Об их масштабах может свидетельствовать, что только по Белоруссии в IV квартале 1944 г. сотрудниками НКВД было зафиксировано 47.926 безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних. В 1942-1943 гг. появился целый ряд союзных и республиканских нормативных правовых актов, определявших государственную стратегию помощи детям, направления работы органов власти в целом, и прежде всего милиции, по розыску, изъятию с улиц, социальной адаптации и последующему устройству обездоленных детей. Применительно к военному времени задачи органам НКВД в данном направлении были поставлены в постановлении СНК СССР № 75 от 23 января 1942 г. «Об устройстве детей, оставшихся без родителей». На НКВД возлагались выявление, учет, изъятие с улиц и размещение беспризорных детей в возрасте до 17 лет в приемники-распределители, возвращение

их родителям или устройство в детские дома, на патронат, на работу, учебу в ремесленные училища и школы ФЗО.

Особое место в определении комплекса организационно-правовых мероприятий по ликвидации детской безнадзорности и беспризорности был представлен в постановлениях СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 15 июня 1943 г. «Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью и безнадзорностью», от 21 августа 1943 г. «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации», постановлении СНК СССР от 26 июня 1943 г. «О трудовом устройстве подростков старше 14 лет – воспитанников детских домов, трудовых колоний НКВД и детей, оставшихся без родителей», Указе Президиума Верховного Совета СССР от 8 сентября 1943 г. «Об усыновлении» и др. Постановление от 15 июня 1943 г. определило организационно-правовое оформление специальных органов милиции по работе с безнадзорными и беспризорными детьми.

Во исполнение решений правительства приказом НКВД СССР № 0246 от 21 июня 1943 г. был создан Отдел наркомата по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью. В республиках и областях создавались отделы и отделения. Деятельность отдела НКВД Белоруссии по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью развернулась с 28 октября 1943 г. когда начали восстанавливаться территориальные органы милиции республики. В приведенном постановлении определялись общие направления работы отделов. Конкретно они регламентировались ведомственными нормативными актами союзного и республиканского наркоматов. Это приказ НКВД СССР № 001359 от 5 августа 1943 г., утвердивший «Инструкцию о борьбе с детской преступностью и хулиганством» и приказ МВД СССР № 0121 от 23 сентября 1948 г., утвердивший «Положение об отделе по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью». В «Инструкции» предусматривалось всеми средствами предотвращать преступность среди несовершеннолетних. Сотрудникам милиции приказывалось проводить мероприятия по предупреждению и ликвидации детской преступности, безнадзорности и беспризорности, анализировать состояние преступности среди несовершенно-

летних, выяснять ее причины и в сотрудничестве со всеми службами НКВД и органами власти принимать меры к их устранению.

На формирование правильной методологической основы подзаконных актов НКВД/МВД в сфере борьбы с детской преступностью, безнадзорностью и беспризорностью огромное влияние оказали теоретические концепции и взгляды, выдвинутые в научных исследованиях целой плеяды талантливых советских педагогов и психологов. Надо отметить, что несмотря на исторически короткие сроки, в 20-30-е гг. молодая советская педагогическая наука накопила солидные и, главное, базирующиеся на практической основе и успешно проверенные на опыте теоретические наработки. Они также послужили ценной методологической основой для практической деятельности органов охраны правопорядка в работе с безнадзорными и беспризорными детьми и подростками. Ценный опыт воспитательной работы с трудными подростками и организации детского коллектива отражен в работах педагогов-новаторов А.С. Макаренко, Л.С. Выготского, В.Н. Сороки-Росинского, С.Т. Шацкого и других. Что важно, их теоретические взгляды и концепции носили не узко-кабинетный характер, а были блестяще подтверждены самой жизнью, практической деятельностью.

Огромный вклад в разработку идей нравственного воспитания ребенка, внес видный теоретик педагогики русский ученый К.Д.Ушинский, веривший в творческие силы человека, его способность к совершенству нравственному, физическому и физическому, в гуманное и уважительное отношение к личности ребенка. Ученый считал, что именно нравственное влияние составляет главную задачу процесса воспитания, в основе которого должны лежать патриотизм и чувство долга перед Родиной. Его труды послужили фундаментом для развития советской школы исправления «трудных» подростков. В многочисленных трудах выдающегося русского и советского педагога и философа С. Т. Шацкого, всесторонне разработаны идея социальной педагогики, проблемы самоуправления подростков. Особо внимательно С.Т.Шацкий относился к проблемам детского самоуправления, выступавшего важным инструментом создания условий для саморегулирования жизни и деятельности детей. Как утверждал в своих трудах ученый,

главной задачей школы является приобщение подростка к мировым культурным достижениям, формирование из него человека, способного самосовершенствоваться, рационально заниматься всеми видами деятельности - трудовой, умственной и эстетической. Основавший еще в 1911 г. детскую колонию, С.Т.Шацкий глубоко разработал и на практике проверил идею педагогики «сотрудничества», самообслуживающего труда, глубокого коллективизма и товарищества в детском коллективе. В значительной степени идеи и методические указания выдающегося психолога и педагога П.П.Блонского были реализованы в воспитательной деятельности (а следовательно и в приказах, директивах, указаниях и др.) органов внутренних дел с несовершеннолетними правонарушителями и подростками, попавшими в трудное социальное положение. Ученый заложил основы методики соединения в воспитательном процессе обучения и производительного труда, отстаивал связь школы с жизнью, с трудовым и политическим воспитанием, разрабатывал проблемы возрастных особенностей умственного развития детей. Стройную теорию психического развития ребенка создал Д.Б. Эльконин. По его мнению, ребенок с самого момента рождения является социальным существом, все виды его деятельности общественны. Д.Б. Эльконин считал, что формирование детской психики происходит не во взаимодействии ребенка с окружающими предметами, а во взаимодействии его с элементами общества: предметами и взрослыми как членами общества. Разумеется, огромен и неоценим вклад в методику педагогической деятельности и воспитательного процесса в целом, и применительно к учреждениям пенитенциарного характера в частности, идеи, содержащиеся в научно-педагогических, автобиографических и художественных произведениях выдающегося советского теоретика и практика, кадрового сотрудника НКВД А.С.Макаренко, который выступал против использования элементов тюремного режима в пользу усиления производственного уклона и общевоспитательных методов, в отношениях с воспитанниками придерживался принципа: «Как можно больше требований к человеку и как можно больше уважения к нему».

Что касается методологической роли эмпирических знаний в формировании подзаконных ведомственных актов, то уже к началу 30-х гг. сотрудниками НКВД (а вначале ВЧК и ОГПУ) был накоплен значительный опыт работы по преодолению массовой детской и подростковой преступности, беспризорности и безнадзорности. Одним из ярких достижений педагогики 20-х годов стала успешная деятельность Большевской коммуны, трудовой колонии для беспризорников имени Горького, коммуны имени Дзержинского, созданного чекистами при Кубано-Черноморском облотделе ГПУ в 1923 г. детского дома, школы-коммуны - «Городка имени Октябрьской революции» С.М. Ривеса и Н.М. Шульмана в Одессе и др. К 1925 г. в стране действовало свыше 420 трудовых коммун.

Фактически ведомственное правотворчество, опираясь на полноценную и подтвержденную практикой методологическую базу формировало и конкретизировало правовые основы работы сотрудников органов внутренних дел с беспризорными и безнадзорными детьми и несовершеннолетними правонарушителями.