

Юрий Петрович Синельщиков

депутат Государственной Думы, первый заместитель Председателя Комитета по государственному строительству и законодательству, Заслуженный юрист РФ, почетный работник прокуратуры РФ, кандидат юридических наук, доцент

К вопросу об истории прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних

На разных этапах истории государства объект, предмет, пределы и методы надзора за исполнением законов о несовершеннолетних были различными.

Проблема детской беспризорности и безнадзорности существовала в дореволюционной России всегда. В конце XIX века общественность России впервые стала обращать внимание на преступные проявления среди несовершеннолетних. Однако профилактикой детской преступности активно стали заниматься лишь после революционных событий. После Октябрьской революции советское государство провозгласило и стало неуклонно претворять в жизнь принцип социального воспитания детей. 14 января 1918 года был принят декрет «О комиссиях для несовершеннолетних». Они находились в ведении Наркомата общественного призрения и состояли из представителей трех ведомств: Наркомата общественного призрения, прокуратуры и юстиции. Суды и тюремное заключение для несовершеннолетних были упразднены. Все уголовные дела о преступлениях подростков были изъяты из компетенции судов и переданы комиссиям по делам несовершеннолетних.

Первое положение о прокурорском надзоре надзорные компетенции прокуроров ограничивало правом «возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений»¹.

В середине 30-х годов в стране проводятся мероприятия, направленные на улучшение воспитания и предупреждение правонарушений несовершеннолетних.

На оперативном совещании при Прокуроре СССР 22 марта 1935 года было принято решение выделить в Прокуратуре Союза ССР, республиканских, краевых и областных прокуратурах специальных прокуроров по делам несовершеннолетних. Обязанности их носили комплексный характер и охватывали все вопросы предупреждения правонарушений несовершеннолетних².

В условиях войны надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних сосредоточивается в основном на исполнении законов, направленных на устройство детей, оставшихся без родителей, предупреждение безнадзорности, а также на подготовку из числа молодежи квалифицированных рабочих для народного хозяйства взамен ушедших на фронт и погибших во время войны.

В январе 1944 года было принято Постановление СНК СССР «Об изменениях в структуре Центрального аппарата Прокуратуры СССР», во исполнение которого 25 января 1944 года была выделена группа сотрудников, за которой закреплялась компетенция по осуществлению данного вида надзора³. Она была наделена следующими функциями: 1) надзор за исполнением законов о борьбе с детской беспризорностью, безнадзорностью и преступностью; 2) общее руководство расследованием преступлений несовершеннолетних и

¹ СУ РСФСР. 1922, № 36. Ст. 424

² Тадевосян В. Прокурор и следователь по делам несовершеннолетних. Социалистическая законность, 1937, № 4. С. 35; Куськов Н.М., Миньковский Г.М. Прокуратура в борьбе с безнадзорностью и преступностью несовершеннолетних. На страже советских законов. М, 1972. С. 320-321; Указание Прокурора СССР от 5 апреля 1937 г. № 21/4 «Об усилении борьбы с преступностью среди несовершеннолетних». Сборник приказов Прокуратуры Союза ССР. М. 1939. С. 131-132.

³ Тадевосян В. Правовая охрана детей в условиях Отечественной войны. Социалистическая законность, 1994, № 1. С. 24-30

осуществление надзора за расследованием преступлений, проводимыми органами милиции; 3) надзор за законностью судебных приговоров; 4) надзор за местами заключения несовершеннолетних; 5) разработка и представление прокурору СССР мероприятий по улучшению борьбы с преступностью⁴.

На состоявшемся в конце октября 1945 года в Прокуратуре Союза ССР первом всесоюзном совещании работников по делам несовершеннолетних отмечалось особое значение работы по общему надзору. Обращалось внимание на необходимость усиления надзора за законностью и условиями содержания детей в детских домах, в ремесленных училищах и школах ФЗО⁵. Особое внимание Прокуратура Союза ССР обращает на борьбу с хищениями и другими преступлениями в детских учреждениях⁶.

Все больше внимания уделяется надзору за исполнением законов в деятельности контролирующих органов. Богуславская С.М. в связи с этим справедливо отмечала, что у прокурора нет реальной возможности лично проверять состояние законности во всех детских учреждениях, поэтому задача состоит в осуществлении надзора за тем, чтобы контрольно-ревизионные органы обеспечивали систематической проверкой исполнение законов, регламентирующих права несовершеннолетних⁷.

К концу 40-х годов в стране, в основном, были устранены такие социальные последствия войны, как беспризорность и безнадзорность среди детей и подростков. Это привело к тому, что внимание к вопросам прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних значительно ослабло. Объект надзора оказался размытым. Как отмечалось в статьях и выступлениях практических работников тех лет, проверки законов о несовершеннолетних проводились редко. Со стороны Прокуратуры Союза ССР

⁴ Величко О.И. Прокурорский надзор за исполнением подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Учеб. пособие Академии Генеральной прокуратуры РФ. Институт повышения квалификации руковод. кадров. М, 2008. С. 46

⁵ Всесоюзное совещание прокуроров по делам несовершеннолетних. Социалистическая законность, 1945, № 11-12. С. 53-57

⁶ Инструкция Прокуратуры СССР от 10 января 1945 г. «О работе прокуроров по делам несовершеннолетних»

⁷ Богуславская С.М. Прокурорский надзор по делам о несовершеннолетних под ред. Болдырева В.А. М., 1955. С. 7

не обеспечивалось необходимое организационное и методическое руководство этой работой. Прокуроры не знали, как определить рамки надзорной деятельности. К работникам по делам несовершеннолетних со стороны руководства прокуратур предъявлялись претензии по вопросам, не входящим в их функции (например, низкая успеваемость в школах, поломанные ограды в садах и т.п.). Работники прокуратуры Союза ССР и РСФСР высказали мнение о нецелесообразности существования групп и помощников по делам несовершеннолетних. Прокуроры некоторых областей и краев стали ликвидировать эти должности⁸.

С середины 50-х годов значение прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних вновь возрастает. 7 апреля 1956 года Президиум Верховного Совета СССР принял Постановление «О структуре Центрального аппарата Прокуратуры СССР», в соответствии с которым группа по делам несовершеннолетних была преобразована в отдел по делам несовершеннолетним⁹. Прокуратурой Союза ССР были определены основные направления прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних¹⁰.

После принятия в 1967 году в республиках Положений о комиссиях по делам несовершеннолетних¹¹, решающее значение придается надзору за исполнением администрацией учебно-воспитательных учреждений, а также комиссиями норм, устанавливающих порядок исключения и перевода несовершеннолетних из школ и других учебных заведений. Укрепляется связь прокуратуры с органами народного образования и другими органами, занимающимися воспитанием и предупреждением правонарушений

⁸ Варгянн О. Конференция читателей журнала «Социалистическая законность». Социалистическая законность, 1949, № 2. С. 51; Бухарова. Руководство работой органов прокуратуры по делам о несовершеннолетних недостаточное. Социалистическая законность, 1950, № 1. С. 42; Чернецова. Усилить работу по делам несовершеннолетних. Социалистическая законность, 1953, № 12. С. 57-58

⁹ Ведомости Верховного Совета СССР, 1956, № 8. С. 186

¹⁰ Приказ Генерального прокурора СССР от 14 июня 1956 г. № 83 «Об усилении прокурорского надзора по делам несовершеннолетних и «Методические указания об организации прокурорского надзора по делам несовершеннолетних», утверждены зам. Генерального прокурора СССР 5 января 1957 г. Сборник приказов и инструкций Генерального прокурора СССР, М., 1958. С. 59-77

¹¹ См., напр., Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1967, № 23. С. 536.

несовершеннолетних, а также с общественностью. Однако в ряде мест это вело к тому, что прокуроры стали подменять эти органы, занимаясь непосредственно воспитательной работой с подростками и их родителями, устройством несовершеннолетних в учебные заведения и т.п.¹²

Работа государственных и партийных органов по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних значительно активизировалась во второй половине 1970-х годов. В частности, 3 февраля 1977 года ЦК КПСС принял Постановление «Об улучшении воспитательной работы и предупреждении правонарушений среди несовершеннолетних». Приказ Генерального прокурора СССР от 17 марта 1977 года № 15 «О повышении уровня и эффективности прокурорского надзора» за исполнением законов о предупреждении правонарушений среди несовершеннолетних» обязывал прокуроров республик, краев, областей лично осуществлять руководство работой по делам несовершеннолетних, обеспечивая согласованное участие в этой работе всех оперативных отделов.

Большую роль в совершенствовании прокурорской деятельности в этой сфере сыграл А.И.Жуков. Анатолий Иванович возглавлял упомянутый отдел с 1975 по 1987 год, был участником Великой Отечественной войны. Трудился в прокуратуре около 40 лет, из них 35 лет в Центральном аппарате Прокуратуры СССР.

Благодаря его деятельности стали весьма заметными усилия прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов и взаимодействию с другими органами в сфере предупреждения правонарушений несовершеннолетних. Отделом при поддержке отдела административных органов ЦК КПСС организовывались совместные с другими ведомствами выезды в республики, края и области для проведения проверок состояния работы в этой сфере.

¹² Витол С.К., Эстрайх Л. О работе общественных помощников прокуроров по делам несовершеннолетних. Социалистическая законность, 1963, № 12. С. 10-13; Гуськов Н., Гуковская Н. Устранить причины правонарушений несовершеннолетних. Социалистическая законность, 1963, № 35 С. 8-14; Ильина Н. Из практики борьбы с правонарушениями несовершеннолетних. Социалистическая законность, 1963, № 3, С. 33-35

Сотрудники отдела также выезжали в регионы в связи с массовыми беспорядками в воспитательно-трудовых колониях, фактами насилия в отношении несовершеннолетних со стороны сотрудников правоохранительных органов, в связи с совершением подростками отдельных особо тяжких, групповых и других преступлений. Выявлялись обстоятельства, которые способствовали этим преступлениям. Принимались меры воздействия, в том числе уголовно-правовые, к должностным лицам, виновным в неудовлетворительной работе по предупреждению преступлений.

В 70-х - 80-х годах укрепляются связи науки и практики прокурорского надзора. В работу прокуратуры внедряются достижения криминологической науки. Особую роль в этом играл сектор по изучению причин и разработке мер предупреждения преступлений несовершеннолетних Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности при Прокуратуре СССР.

Первым руководителем сектора был выдающийся ученый, Заслуженный деятель науки РСФСР, профессор Генрих Михайлович Миньковский. Он руководил сектором до конца 70-х годов и внес большой вклад в возрождение отечественной криминологии, создание ее теоретических основ. Широкую известность в ту пору приобрели труды работников института А.И.Долговой, В.Д.Ермакова, Э.Б.Мельниковой, М.Е.Токаревой, В.В.Панратова, Н.Г.Яковлевой.

В начале 90-х годов прокуратура утратила свое значение организатора борьбы с преступностью несовершеннолетних. Акцент в работе делался «на обеспечении прав ребенка на жизнь, охрану здоровья, образование, труд, социальное обеспечение, отдых и досуг, защиту от жестокого обращения, экономической, сексуальной и иной эксплуатации»¹³.

¹³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18 мая 1995 г. № 30 «О задачах органов прокуратуры по повышению эффективности надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс»

Работу по делам несовершеннолетних в настоящее время ведут все отраслевые подразделения прокуратуры в рамках своей компетенции¹⁴. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства функционирует управление по надзору за соблюдением прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

Сложившаяся на сегодня система работы прокуратуры по делам несовершеннолетних существует 30 лет и ее реконструкции, судя по всему, не предвидится. Однако ветераны органов прокуратуры нередко с сожалением говорят об утраченных позициях, когда соответствующие подразделения прокуратур республик, краев и областей были организаторами этой работы во всех отраслях прокурорской деятельности. Ставится вопрос не следует ли в отделах и управлениях по делам несовершеннолетних сосредоточить всю прокурорскую власть: так называемый «общий надзор», надзор за расследованием преступлений, участие в суде по делам несовершеннолетних и т.д., как это существует в работе подразделений по борьбе с коррупцией, прокуратурах по надзору за исполнением законов на транспорте и др. Влияние прокуроров на законность за счет этого станет более результативным.

¹⁴ Приказ Генерального прокурора от 13 декабря 2021 года № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов». Законность, № 2, 2022