

О.А. Кутья

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО НЕПОВНОЛІТНІХ В УКРАЇНІ У 20 – 30-ТІ РОКИ ХХ СТОЛІТТЯ.

У статті досліджено процес становлення системи органів допомоги дітям в Україні у 20 – 30-ті роки ХХ століття, правові засади та форми і методи їх діяльності. Значну увагу автор приділив систематизації органів правового захисту неповнолітніх, відображенню питань основних форм і методів діяльності державних органів захисту дітей, їх еволюції в залежності від соціально-економічних умов, існуючих у державі.

Ключові слова: безпритульність, бездоглядність, правопорушення неповнолітніх, правовий захист, правова політика.

В умовах болісного реформування суспільства зазвичай поширюються негативні тенденції в різних сферах громадської життєдіяльності. Насамперед це стосується найбільш не захишених категорій населення – дітей та підлітків. Серед головних проблем сучасності є проблема дитячої бездоглядності та безпритульності. Причина цих явищ в Україні – відсутність достатньої уваги дітям з боку родини, школи і самої держави. Критичне зростання кількості безпритульних дітей, які не живуть вдома, жебракують, крадуть, вживають алкогольні напої, токсичні та наркотичні речовини, приводить до зросту правопорушень неповнолітніх, в результаті чого їхнє життя і здоров'я постійно знаходяться під загрозою.

Практичне вирішення всіх цих проблем вимагає комплексного наукового аналізу досвіду подолання безпритульності, бездоглядності та злочинності неповнолітніх у 20 – 30-ті роки ХХ століття. Цей досвід має важливе значення для розробки сучасного законодавства щодо проблем дитинства, надає можливість використовувати у сучасних умовах позитивний досвід діяльності органів охорони дитинства для допомоги знедоленим дітям

Виникнення системи охорони дитинства, форм і методів діяльності органів захисту дітей розпочали досліджувати безпосередньо в процесі подолання головних проблем дитинства 20 – 30-х рр. – безпритульності, бездоглядності та злочинності. Серед перших були дослідження С.В. Познищева, П.І. Люблинського, М.Н. Гернета та Л.М. Василевського, в них розкривалася історія становлення системи охорони дитинства в Росії і Україні, як її складової частини, та за кордоном. Аналіз світового досвіду в організації роботи державних установ з безпритульними, форм і методів їхньої роботи, законодавства щодо охорони дитинства в різні періоди історії є безперечною позитивною рисою цих досліджень [16, 15, 4, 3]. Слід зазначити, що дослідження тих часів мали чітку практичну направленість, бо їхнім головним завданням було привернути увагу широкого кола громадськості до вирішення проблем охорони дітей. І хоча більшість з них були пропагандистсько спрямовані і не відзначалися глибоким науковим аналізом та цілісністю сприйняття проблеми, проте, саме в цей період відбувається закладення основ наукового підходу до розгляду проблеми організаційного забезпечення державної політики щодо неповнолітніх.

У середині 50-х років ХХ століття з'являються наукові дослідження, які висвітлюють зазначену тему з педагогічної точки зору. Було підготовлено перше дисертаційне дослідження з опорою на документальні матеріали України. В дисертації С.С. Коваленко в контексті боротьби з дитячою безпритульністю розглядається досвід виховної роботи в дитячих будинках [11].

Друга половина 50-х—кінець 80-х років характеризується появою історичних наукових праць, які вміщують значний фактичний матеріал, висвітлюють еволюцію формування законодавчої бази соціально-правової охорони дитинства [5, 14, 23, 24, 25]. Однак вони знаходяться у полоні ідеологічних догм означеного періоду і всі проблеми державної політики щодо неповнолітніх розглядаються в них переважно в історико-партійному аспекті. Зокрема, визначення в цих роботах процесу подолання таких дитячих проблем, як безпритульність, бездоглядність та злочинність як цілком успішного та переможного, на наш погляд, дещо перебільшене [23, 24, 25].

Наступний період розвитку історіографії організації державної політики захисту дітей у 20 – 30-ті роки ХХ століття розпочався на початку 90-х років минулого століття і триває до теперішнього часу. Цей період характеризується введенням до наукового обігу нових архівних документів, свідчень очевидців, матеріалів преси, які довгий час залишалися без уваги дослідників. Саме це дозволило створити наукову базу для критичного осмислення історії України 20 – 30-х років ХХ століття і аналізу політики радянського уряду України щодо неповнолітніх. Наукові праці С.В. Кульчицького, С.П. Шаталіної, І.І. Діптан, А.Г. Зінченко об'єктивно та неупереджено розглядають діяльність державних органів правової охорони неповнолітніх в Україні 20 – 30-х років ХХ століття [12, 13, 6, 7, 8]. У рамках дослідження організаційного забезпечення державної правової політики значний інтерес викликає робота І.І. Діптан, яка присвячена безпосередньо діяльності надзвичайних державних органів боротьби з дитячою безпритульністю [7].

Таким чином, деякі аспекти проблеми організаційного забезпечення правової політики щодо неповнолітніх у 20-30-ті роки ХХ століття знайшли відображення в історичній науці. Але такі питання, як зміст, специфіка та основні напрямки діяльності державних органів і громадських організацій, еволюція форм і методів їхньої роботи протягом досліджуваного періоду залишаються нерозробленими. Через це у статті поставлені питання щодо становлення системи органів допомоги дитинству, що потребує уваги і допомоги, правових засад та форм і методів їхньої діяльності.

Аналіз правових документів і архівних матеріалів свідчить, що вже в перші роки радянської влади розпочалося створення системи охорони дитинства як одного з головних напрямків державної правової політики щодо неповнолітніх. Ця система включала в себе розробку законодавства з охорони дитинства, створення державних і громадських установ боротьби з безпритульністю, бездоглядністю та злочинністю неповнолітніх, розбудування мережі дитячих будинків для безпритульних та виховних закладів для неповнолітніх злочинців, а також розробку різноманітних видів соціальної допомоги дітям, що терпіли нужду.

Система органів соціально-правової охорони неповнолітніх в свою чергу містила в собі: державні органи, установи соціального виховання, громадські організації, діяльність яких була спрямована на надання допомоги дітям. В Україні ця система стала формуватися трохи пізніше (на початку 20-х років ХХ століття) ніж, в РРФСР

та інших республіках СРСР, що пояснювалося більш пізнішим переходом республіки до мирного будівництва.

За функціональними ознаками державні органи правової охорони неповнолітніх України у 20 – 30-ті роки ХХ століття потрібно поділити на дві групи. Перша – це державні органи, що вирішували проблеми дитинства протягом усього цього періоду, а змінювалися лише форми та методи їх діяльності. До них належать комісії зі справ неповнолітніх, які знаходились у веденні народного комісаріату освіти. Друга група – це органи, діяльність яких мала надзвичайний характер. Наприклад, Ради захисту дітей (РЗД) (1919 - 1922 рр.), комісії допомоги дітям (1922-1932 рр.), комісії з поліпшення життя дітей (1936 р.).

Підґрунтям системи правової охорони дитинства як в РРФСР, так і в Україні, були комісії зі справ неповнолітніх. Вони були створені згідно з першими декретами радянської влади (Декрету РНК РРФСР «Про комісії для неповнолітніх» від 14 січня 1918 року) і мали на меті соціально-правовий захист дитинства [18]. В Україні аналогічні органи були створені лише наприкінці 1920 року відповідно до Декрету РНК УРСР від 12 червня 1920 року [19]. До їх компетенції входило координування діяльності різних державних і громадських організацій, скасування вироків судів і тюремного ув'язнення дітей, які не досягли 17-річного віку. Комісії для неповнолітніх були такою організаційною формою, яка поєднувала у собі державні і громадські засади, дозволяла найбільш ефективно застосовувати до неповнолітніх виховні заходи впливу.

Інститут комісій для неповнолітніх в Україні пройшов непростий шлях розвитку. Змінювалися структура комісій, форми і методи їх діяльності, однак головним напрямком їх функціонування завжди були допомога дітям, профілактика безпритульності, боротьба зі злочинністю неповнолітніх заходами виховного впливу.

Основою Декрету про комісії для неповнолітніх в Україні став досвід діяльності аналогічних органів РРФСР, при цьому враховувалися позитивні і негативні наслідки їхньої діяльності. Декрет про комісії для неповнолітніх діяв протягом 15 років з 1920 по 1935 рік, але його неодноразово змінювали, доповнювали та вдосконалювали. Розвиток законодавства про комісії зі справ неповнолітніх був тісно пов'язаний з удосконаленням адміністративно-правових норм відповідальності неповнолітніх за скоєння правопорушень. Саме в них відображено розвиток виховних заходів впливу на неповнолітніх правопорушників.

За основу діяльності комісій вважали принципи соціальної педагогіки. В практичній діяльності це означало, що комісії не просто розглядали справи неповнолітніх і виносили постанови, але й вели велику виховну роботу з кожним правопорушником, диференціюючи її форми відповідно до особливостей скоєного і особистості правопорушника.

Структура комісій для неповнолітніх в Україні складалася відповідно до Декрету РНК УРСР від 12 червня 1920 року. Цей же документ визначав також компетенцію і структуру комісій [25, ф.166, оп.2, спр.569, арк.10]. Відповідно з Декретом були організовані Центральна комісія, яка працювала з неповнолітніми і підпорядковувалася народному комісаріату освіти, а також місцеві комісії при місцевих відділеннях наркомосу. Центральна комісія складалася з голови, що призначався наркомом освіти після узгодження з наркомом юстиції, і чотирьох членів – пред-

ставників народних комісаріатів юстиції, соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти. Місцеві комісії склалися з голови, представника відділу народної освіти, рекомендованого виконкомом місцевої ради, і двох членів – представників відділів соціального забезпечення і охорони здоров'я виконкомів місцевих рад. Такий склад комісій підкреслював медично-педагогічну спрямованість їхньої діяльності [25, ф.166, оп.2, спр. 569, арк.11]. Декрети про комісії детально регламентували їхню діяльність.

Центральна комісія зі справ неповнолітніх, ще її називали Всеукраїнською, почала свою роботу 16 січня 1921 року, вона здійснювала нагляд і керівництво діяльністю місцевих комісій [25, ф.166, оп. 2,спр. 585, арк.1]. Головою комісії було призначено О. Майорову, а постійними членами – Т. Федер та О.Овчаренко, взагалі до складу комісії входило 10 осіб [25, ф.166, оп. 2,спр.585,арк.7]. Її функції визначалися таким чином: встановлення правильного і одноманітного застосування законів, які були спрямовані на боротьбу із правопорушеннями неповнолітніх; вироблення і здійснення через відповідні органи заходів, спрямованих на боротьбу із правопорушеннями неповнолітніх; здійснення керівництва діяльністю місцевих комісій зі справ неповнолітніх, контролю за їхнім функціонуванням і обліку їхньої роботи; роз'яснення питань, що виникали у місцевих комісій і які були пов'язані із застосуванням декретів і інструкцій, щодо злочинності неповнолітніх; розгляд в порядку нагляду справ неповнолітніх, за винятком справ, які були передані судовим органам [1, с.10]. Аналізуючи всі ці різноманітні види діяльності Всеукраїнської комісії зі справ неповнолітніх, потрібно підкреслити, що вилучення з її ведення справ, переданих в судові органи (мова йшла передусім про так звані «контрреволюційні виступи», тобто про участь неповнолітніх в у бандитських грабінках та нападах) безперечно обмежувало правовий статус і сферу діяльності Центрального органу боротьби з дитячою злочинністю і створювало можливості для судового свавілля відносно дітей, зводила на нівець проголошену Декретом «Про відповідальність неповнолітніх» правову охорону малолітніх злочинців [25, ф.166, оп.2, спр.585, арк. 57].

Важливою особливістю Декрету РНК УРСР про комісії було створення при місцевих комісіях колекторів по обстеженню неповнолітніх злочинців [25, ф.166, оп.2, спр.569, арк. 11-13]. Колектори засновувалися Наркоматом освіти, і до їх складу включалися лікар-психіатр і педагоги – фахівці з виховання так званих «важких дітей». Головним завданням колекторів було проведення медичного обстеження неповнолітніх, що давало можливість комісіям отримати відомості про їхній стан здоров'я. Диференційований підхід до кожного неповнолітнього, з'ясування причин і умов, які сприяли скоєнню злочину, створювали можливості розробки більш ефективних заходів для попередження бездоглядності та правопорушень.

Всебічне вивчення особистості підлітка і науковий диференційований підхід до вибору виховних заходів для кожної дитини сприяло підвищенню дієвості цих закладів. Саме такий підхід до підлітків-правопорушників було рекомендовано членам місцевих комісій в одному з інструктивних листів 20-х років [25, ф.166, оп.2, спр.570, арк.10]. У ньому підкреслюється, що колектори мали провести дослідницьку роботу, визначати середовище, яке у найбільшій мірі відповідає успішному перевихованню неповнолітнього, зібрати матеріал наукової цінності, що розкриває причини антигромадської поведінки дітей і підлітків, причини їхньої «соціальної за-

недбаності". У іншому листі чітко визначалися завдання дослідника: " виявлення того, наскільки підліток піддається педагогічному впливу; з'ясування обставин медично-педагогічного впливу, необхідних для правильного вибору заходів щодо подолання негативних рис особистості кожного правопорушника і переорієнтація його неадекватних реакцій на здорові" [25, ф.166, оп.3, спр.950-951, арк.18]. Загалом колектори стали для комісій своєрідними кримінологічними лабораторіями. Там вивчалися джерела і криміногенні причини правопорушень неповнолітніх і розроблялися найбільш ефективні методи упередження бездоглядності і правопорушень дітей і підлітків.

У 20-ті роки велику увагу боротьбі з бездоглядністю і захисту прав неповнолітніх приділяв Наркомат освіти. Саме йому передавалися усі справи, розглянуті комісіями про бездоглядних, безпритульних та правопорушників. У Наркоматі освіти існувало Головне управління соціального виховання і політехнічної освіти дітей з відділом соціально-правової охорони неповнолітніх.

Багатогранна діяльність комісій для неповнолітніх в Україні регламентувалася Кодексом законів про народну освіту, який було затверджено постановою ВУЦВК від 15 листопада 1922 року [25, ф.263, оп.1, спр.26, арк.8]. Кодекс не обмежився простою систематизацією існуючих норм щодо комісій для неповнолітніх. До нього були включені лише норми, які були перевірені практикою боротьби з дитячою злочинністю, зокрема при місцевих комісіях було засновано інститут обстежувачів-вихователів, які вели попереднє розслідування і здійснювали нагляд за постановами комісій, а також піклування за дітьми і підлітками. При цьому у Кодексі підкреслювалася необхідність і зобов'язання диференційованого індивідуального підходу до кожного вихованця. Комісії покликані були гнучко застосовувати до неповнолітніх заходи виховного впливу. Ці заходи мусили бути залежити не тільки від характеру діяння підлітка, але і від його особистості. У Кодексі зазначалося, що «постанови комісії відносно заходів можуть бути у будь-який всякий час змінені, доповнені і навіть відмінені» [25, ф.263, оп.1, спр.26, арк.9].

У Кодексі був чітко розроблений комплекс заходів виховного впливу на неповнолітніх: переконання, передача родині, відправка на батьківщину, влаштування до спеціалізованих установ для неповнолітніх правопорушників, відправлення до реформаторіумов [25, ф.263, оп.1, спр.26, арк.9]. Реформаторіум – це заклад виправного характеру, до якого направляли неповнолітніх від 14 до 18 років, які були під слідством або були покарені позбавленням волі згідно з вироком суду. Згідно з Постановою РНК УРСР від 12 лютого 1921 року в Україні було створено 6 реформаторіумів – в Харкові, Одесі, Києві, Миколаїві, Чернігові та Полтаві [25, ф. 166, оп. 3, спр.956, арк.6].

Аналізуючи структуру і діяльність комісій для неповнолітніх у 20-ті роки ХХ століття, потрібно враховувати й умови, у яких їм доводилося працювати. Економіка України знаходилася у надто важкому стані. Погроми, розстріли і епідемії, пов'язані з громадянською війною, забрали життя 1,5 мільйонів українців. Практично зупинилося промислове виробництво, сільське господарство знаходилося в занепаді [21, с.332]. Окрім того, голод 1921-1922 рр. (у червні 1922 року в Україні голодувало більш ніж 1 890 тисяч дітей) [6, с.105] породив безліч безпритульних дітей, на початку 1921 року дитяча безпритульність перейшла мільйонну межу [7, с.101]. В Україні в 1924 році нараховувалося більш, ніж 400 000 безпритульних дітей [1, с.12].

В цих тяжких умовах комісії для неповнолітніх не мали у своєму розпорядженні ані необхідних коштів, ані достатніх штатів, не могли вести ефективну роботу з ліквідації дитячої безпритульності, тим більше з упередження дитячих правопорушень.

Для цілеспрямованого порятунку дітей від фізичної і моральної загибелі були створені надзвичайні державні органи – Ради захисту дітей (РЗД): в РРФСР – згідно з Декретом РНК від 4 лютого 1919 года, в Україні – згідно з Декретом РНК УРСР від 10 березня 1919 року [25, ф.1, оп.1, спр.180, арк.73]. Аналіз документів ЦДАВО УРСР свідчить про те, що Центральна Рада захисту дітей була створена згідно зі спеціальною Постановою РНК УРСР від 29 липня 1920 року [25, ф.1, оп.1, спр.180, арк.75], на місцях були створені губернські ради захисту дітей. Численні постанови і резолюції РЗД проводила через апарати і установи відповідних наркоматів, що делегували до неї своїх представників. Протягом 1920 року ради захисту дітей були створені по всій території України.

До складу Центральної РЗД увійшли уповноважені окремих комісаріатів і товариств Російського і Українського Червоного Хреста. У структурі республіканської РЗД та її місцевих підрозділів – рад при виконкомах – були закладені передумови щодо комплексного розв'язання проблем дитинства [25, ф.166, оп.2, спр.579, арк.89]. Завдання РЗД визначалися таким чином: забезпечення дитині нормальних умов народження і життя, фізичного, розумового і етичного розвитку, боротьба з дитячою безпритульністю і злочинністю, жебрацтвом, охорона праці малолітніх, захист дітей від свавілля батьків, охорона материнства, залучення громадськості до роботи з охорони життя, здоров'я і розвитку дитини [25, ф.166, оп.2, спр.579, арк.90].

Першочергову увагу РЗД приділяла організації дитячого харчування. Вона приймала постанови, спрямовані на поліпшення дитячого харчування, на бронювання необхідної кількості продуктів харчування, розширення мережі дитячих їдалень, а також на розробку норм дитячого живлення. За ініціативою РЗД Наркомпродом України був прийнятий наказ про постачання харчів дитячим установам і дітям відразу після групи, що забезпечувалась червоноармійським пайком (наказ № 6088 від 29 серпня 1920 року). В той же час були створені особливі відділи дитячого харчування, завідувачі яких були відповідальними за налагодження справи дитячого харчування [25, ф.166, оп.2, спр.579, арк.105].

Важливим напрямком діяльності РЗД була охорона праці неповнолітніх. З метою конкретизації і упорядкування правової регламентації цієї роботи було видано нормативні документи такі, як «Наказ інспекції праці», а також різні циркуляри, як, наприклад, циркуляр міжвідомчої комісії, що не дозволяв малолітніх використовувати на різних роботах. Ця міжвідомча комісія покликана була вирішувати такі завдання: не дозволяти малолітнім (до 14 років) зовсім працювати; спостерігати за правилами застосування закону про робочий час для всіх працюючих підлітків до 18 років [25, ф.166, оп.1, ф.987, арк.67]. Разом з тим, в цьому Циркулярі підкреслювалося, що проведення роботи зі звільнення малолітніх від важкої виробничої діяльності повинно супроводжуватися турботою про цих дітей, вони повинні зніматися з роботи не раніше, ніж коли вони будуть розміщені в школах, або в дитустановах. [25, ф.166, оп.1, ф.987, арк.67].

У хронологічних рамках діяльності рад захисту дітей (1919-1922 рр.) склалися такі форми боротьби з дитячою безпритульністю і бездоглядністю, як організація пунктів харчування, ночліжок і дитячих їдалень; підбирання дітей на вулиці з подальшим їх

повним або частковим соціальним забезпеченням; розміщення частини безпритульних дітей серед міського і сільського населення на засадах трудової угоди; шефство трудових колективів над дитячими установами; евакуація великих груп дітей у порівняно благополучні регіони республіки; проведення одноразових кампаній допомоги дітям; профілактика безпритульності і бездоглядності шляхом працевлаштування.

За даними статистики, дитяче населення в Україні у віці від 10 до 16 років до 1920 року складало 9 млн. чоловік, з них 2 250 тис. були забезпечені дитячими установами, кількість круглих сиріт складала 300 тис. чоловік, з яких лише чверть перебувала в дитустановах [25, ф.166, оп.1, спр.212, арк.15]. У 1921 році дитячі проблеми стали ще більш актуальними, оскільки Україна була змушена прийняти 50 тисяч дітей із голодуючих районів Поволжя. У цих важких умовах держава, в особі Рад захисту дітей, виявилася не в змозі охопити дитячими установами всіх, потребуючих допомоги і забезпечити їх усім необхідним (наприклад, навесні 1922 року дитячі установи України вміщали більше 76500 дітей, при цьому голодувало 1 894 тис.) [7, С.101-102]. У зв'язку з цим основні функції РЗД у період голоду було покладено на Комісію допомоги голодуючим.

Цей високоавторитетний державний орган об'єднував зусилля державних і громадських органів у боротьбі з голодом. На рубежі 1921-1922 рр. органи правової охорони неповнолітніх зіткнулися з об'єктивними труднощами у своїй діяльності: криза політики «військового комунізму» з його переважно адміністративними методами управління суспільством, зuboжіння робітників і розселення, голод у ряді районів країни привели до зростання неконтрольованої дитячої безпритульності та злочинності. Лише в шести губерніях України (Харківська, Київська, Полтавська, Донецька, Одеська та чернігівська) до 1921 року нараховувалося 65 тисяч безпритульних дітей, за неповними даними кількість правопорушень неповнолітніх, справи яких було розглянуто комісіями для неповнолітніх, складала 10 тисяч [25, ф.5, оп.3, спр.1398, арк.1]. Ситуація в республіці ускладнювалася ще й тим, що система соціально-правової охорони неповнолітніх перебувала у процесі формування і була не готова надати допомогу величезній армії бідуючих дітей. Перекладання утримання дитячих установ на місцевий бюджет у 1921 році ще більш погіршило обставини, оскільки вже створені дитустанови мусили закриватися, скорочувати штати своїх працівників. Наприклад, якщо у 1921 році в Україні нараховувалося 103 повітових комісій для неповнолітніх, то до середини 1922 року працювало тільки 60 повітових комісій [25, ф.539, оп.3, спр.1398, арк.64].

Незважаючи на скорочення кількості комісій для неповнолітніх, їх діяльність на початку 20-х років ХХ століття все виразніше зосереджувалася на координації і об'єднанні зусиль різних організацій і установ, трудових колективів, злитті усіх матеріальних ресурсів і громадських сил для вирішення головних завдань – ліквідації безпритульності і упередження правопорушень неповнолітніх. З метою подолання об'єктивних причин, що перешкоджали підвищенню ефективності діяльності комісій у цей період Раднарком України, наркомати освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення видають численні інструкції, циркуляри, в яких не тільки конкретизуються завдання місцевих комісій, але й визначаються основні форми і методи їх діяльності, розробляється методика виховно-упереджувальної роботи з неповнолітніми [25, ф.539, оп.3, спр.1398, арк. 92-93].

Хоча ці документи відрізняють суперечливий характер, непослідовність і обмеженість, як у визначенні мети, так і у виборі коштів їх досягнення, проте вони надали чималу допомогу комісіям, закріпили їхній правовий статус, наділили їх повноваженнями контролю діяльності всіх державних органів і громадських організацій стосовно інтересів підлітків. Однак відсутність законодавчо закріплених владних прав і повноважень, достатнього практичного досвіду, нестача всебічно підготовлених педагогічних кадрів – все це ускладнювало і стримувало виконання комісіями координуючої функції в боротьбі з безпритульністю та злочинністю дітей і підлітків [25, ф.539, оп.3, спр.1398, арк.105].

Зміни економічної і політичної ситуацій, пов'язані з переходом республіки до нової економічної політики, на порядок денний поставили питання про реорганізацію органів соціально-правової охорони дитинства, зміну методів їх діяльності. Створені в умовах громадянської війни, ради захисту дітей були структурним елементом адміністративно-командної системи, відображали специфіку її функціонування, а саме: «авторитарний» або «суто класовий» підхід у розробці рішень, переважно примусовий характер їх впровадження, тенденції до проведення одноразових і широкомасштабних заходів пропагандистського характеру, відсутність зв'язку з громадськістю і так далі. Якщо в екстремальних умовах військового часу такий стиль діяльності, можливо, був виправданий, то з переходом до політики, що спиралася на закони ринкової економіки, обмеженість його стала очевидною. Відсутність законодавчої ініціативи, серйозні недоліки в роботі, що виразилися в невиконанні власних рішень, прагненні брати на себе невластиві функції, посиленні тенденції бюрократизації стилю діяльності привели до того, що 28 листопада 1922 року Центральну Раду захисту дітей було ліквідовано, приблизно з цього ж часу можна говорити про припинення діяльності її місцевих підрозділів [25, ф.5, оп.3, спр.1209, арк.12].

У 1921 році в РСФРР була створена Центральна комісія допомоги дітям ВЦВК [20]. Завданням цієї комісії була розробка законодавчих положень про поліпшення життя дітей, координація діяльності органів охорони дитинства на місцях. До складу комісії ввійшли представники різних наркоматів:– освіти, охорони здоров'я, робітничо-селянської інспекції (РСИ). Створення аналогічної комісії на Україні свідчило, з одного боку, про масштаби дитячої трагедії, але, з іншого боку, про те, що в створенні надзвичайних органів захисту дітей уряд України пішов шляхом уніфікації законодавства у галузі охорони дитинства. Через те, що правова політика охорони дитинства мусила виходити із суті державної політики СРСР (а вона нині односторонньо визначається як тоталітарний режим), головною тенденцією в створенні органів охорони дітей усе більш домінуючою стає тенденція централізації цих органів.

Центральну комісію допомоги дітям (ЦКПД) в Україні було створено в листопаді 1922 року як відділ Центральної комісії допомоги голодуючим. До її складу ввійшли представники ЦК КП(б)У, ЦК ЛКСМУ, НК РСІ, Наркомосу, Наркомздраву, Південбюро ВЦРСП, Червоного Хреста [25, ф.283, оп.1, спр.26, арк.2].

Необхідно зазначити, що спочатку ця комісія працювала з тим же апаратом і тими ж методами, що й Комісія допомоги голодуючим. Але нова суспільно-політична ситуація в країні змушувала шукати нові шляхи вирішення проблем дитинства. Як самостійний орган ЦКДД почала роботу з 1 вересня 1923 року [25, ф.1, оп.2, спр.888, арк. 75]. Юридично це було оформлено Постановою ВУЦВК від 10 серпня

1923 року. На місцях були створені губернські й окружні комісії допомоги дітям. Треба визначити, що ЦКДД і її підрозділи посідали особливе місце в структурі державної системи охорони дитинства. Це визначалося наступними обставинами: по-перше, ЦКДД засновувалася як спеціальний орган боротьби з безпритульністю і була наділена широкими повноваженнями. По-друге, використовуючи економічні можливості непу і займаючись підприємницькою діяльністю, вона володіла певною фінансовою самостійністю в розв'язанні дитячих проблем. І, нарешті, по-третє, діяльність ЦКДД мала одночасно і організаційний (координація зусиль наркоматів, установ, організацій щодо охорони дитинства, вироблення форм суспільної допомоги дітям), і практичний характер (підбирання безпритульних з вулиць, фінансування дитячих установ, працевлаштування, проведення реєвакуації дітей і т.д.) [25, ф.5, оп. 3, спр. 1209, арк.204]. ЦКДД стала вищим державним органом проведення в республіці заходів, спрямованих надати допомогу дітям, боротися з дитячою безпритульністю, бездоглядністю і злочинністю. Головним напрямком роботи ЦКДД було створення дитячих будинків, санаторіїв, будинків відпочинку, дитячих містечок, працевлаштування вихованців дитячих установ, піклування, реєвакуація дітей на батьківщину [25, ф.1, оп.3, спр.1209, арк. 205].

На Центральну комісію допомоги дітям при ВУЦВК було покладено цілу низку завдань таких, як об'єднання планів роботи всіх республіканських і місцевих установ та організацій, які займалися боротьбою з безпритульністю, пошук джерел коштів для боротьби з безпритульністю і загальний підрахунок коштів, які надходили від установ і організацій для розв'язання цієї проблеми, залучення громадськості до розв'язання проблем дитинства, сприяння діяльності громадських організацій і допомога в їхній діяльності, субсидування і фінансування цих установ і організацій.

Нова економічна ситуація дозволила створити фонд, що регулярно поповнювався для фінансування тієї величезної за своїми масштабами діяльності, направленої на порятунок дітей. Цей фонд був створений за рахунок заснованого на паях з Українським Червоним Хрестом і Центральною комісією допомоги дітям торгівельно-промислового товариства «Сприяння». За сім місяців 1923-1924 рр. він дав 60 тисяч золотих карбованців прибутку [25, ф.283, оп.1, спр.3, арк.26; спр. 7, арк.1 68]. Окрім того, згідно з Постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 5 грудня 1923 року Центральній комісії допомоги дітям нарівні з українським Червоним Хрестом і Всеукраїнською Центральною комісією допомоги хворим і пораненим червоноармійцям було надано право заснувати Всеукраїнське Акціонерне товариство «Укрутільзбір» [25, ф.283, оп.1, спр.4, арк. 5]. Статутний капітал цього товариства складав 300 тисяч карбованців. До серпня 1925 року в результаті підприємницької діяльності він склав 1 194 830 карбованців [25, ф.283, оп.1, спр. 6, арк. 59,118].

У 1924 році, згідно з Постановою XV сесії ВУЦВК «Про заходи боротьби з дитячою безпритульністю», було створено Всеукраїнський фонд імені В.І. Леніна, що складав 5 млн. карбованців. Ці матеріальні ресурси так само були використані для організації допомоги дітям [25, ф.1, оп.1, спр.5, арк. 11].

Частина податку на приватний капітал також передавалася ЦКДД, що розширювало можливості боротьби з безпритульністю і злочинністю дітей. Після XI сесії ВУЦВК дитячим установам було надано пільги: вони були звільнені від єдиного

сільськогосподарського податку, отримали право першочергової оренди земель і садів, безкоштовну агрономічну допомогу, для них існувала також пільгова система оплати комунальних послуг [25, ф.1, оп.2, спр.888, арк.80].

Таким чином, використовуючи економічні можливості нової економічної політики, органи соціально-правової охорони дитинства в особі, передусім ЦКДД, отримали більш широкі можливості для надання допомоги дітям. На ці кошти було надано допомогу більш ніж 15,5 тисячам дітей [25, ф.283, оп.1, спр.14, арк. 72]. До 1927 року тільки на кошти ЦКДД утримувалось 303 дитячих установи, в яких нараховувалося 37 036 дітей. [25, ф.283, оп.1, спр. 4, арк. 5].

У результаті цілеспрямованої праці державних органів, що здійснювали постійний контроль, надавали велику організаційну і матеріальну допомогу комісіям для неповнолітніх, їх діяльність наприкінці 1924 року помітно покращилася. Це виявилось, передусім, у зміні форм впливу на неповнолітніх злочинців: якщо до 1924 року головною формою була пасивна бесіда, повернення дітей до батьків, то після 1924 року вже існували, розвивалися такі форми впливу, як бесіди з батьками і громадянами, що їх замінюють, повернення дітей батькам за домовленістю, розміщення підлітків у закритих дитячих закладах типу реформаторіума, взяття під варту, забезпечення роботою [25, ф.283, оп.1, спр. 14, арк. 93].

Практична діяльність комісій для неповнолітніх показала, що основну роботу з підлітками проводять районні комісії, а права і обов'язки її членів законодавством практично не регламентувалися. У зв'язку з цим у березні 1928 року була видана загальна інструкція Наркомату освіти, Наркомздраву і Наркомату внутрішніх справ районним комісіям зі справ неповнолітніх. Районна комісія мала займатися попередженням правопорушень неповнолітніх у районі, а так само надавати дорослим і дітям юридичну допомогу з усіх питань дитячого права. Для кваліфікованого роз'яснення норм дитячого права на допомогу комісіям виділялися члени колегії захисників, до обов'язку яких входило надання юридичних консультацій неповнолітнім, їх батькам, опікунам

У 1928 році ВУЦВК і РНК України, упорядкувавши всі постанови, циркуляри і акти, що регламентували діяльність комісій для неповнолітніх, ухвалили Постанову «Про доповнення і зміну розділу 6, книги 4, частини 2 (книги другої) Кодексу законів про народну освіту УРСР» [10]. Ця постанова сприяла підвищенню авторитету комісій, розширенню їхніх правових повноважень. На його основі вдосконалено створений раніше інститут обстежувачів-вихователів – прообразу сучасного інституту соціальних вихователів.

Діяльність обстежувачів-вихователів в комісіях здійснювалась у двох головних напрямках. Суть першого полягала у нейтралізації негативного впливу на дитину з боку її оточення, другий – був присвячений різній допомозі дітям і підліткам у процесі їхньої адаптації до соціальних умов, розвитку у них корисних інтересів. З самого початку діяльність обстежувачів - вихователів базувалася на таких принципах: комплексний диференційований підхід до особи кожного правопорушника, формування і зміцнення у нього активної життєвої позиції переважно методами переконання, суто адміністративне припинення антигромадської поведінки підлітків [9, 1932, №17-18].

У лютому 1929 року замість губернської була сформована окружна комісія для неповнолітніх. Її компетенція була визначена інструкцією окружним комісіям зі справ

неповнолітніх [22, 1929, №5]. Округна комісія створювалася для розгляду справ неповнолітніх у віці до 16 років включно, а також для нагляду за діяльністю районних комісій в округних центрах. Функції округної комісії багато в чому збігалися з функціями районних комісій: вони мали такий же склад. Округна комісія мала право переглядати і скасовувати постанови районних комісій. Однак округні комісії проіснували недовго. 2 вересня 1930 року ВУЦВК і РНК УРСР ухвалили Постанову «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління, згідно з яким поділ України на округи скасовувався. Було створено 503 адміністративних одиниці: 484 райони і 18 міст, 1 автономна республіка [22, 1930, №23].

Для того щоб система комісій відповідала новому адміністративному розподілу, ВУЦВК і РНК УРСР 25 березня 1931 року ухвалили Постанову «Про комісії для неповнолітніх», яка скасувала округні комісії [22, 1931, №21]. Відповідно до нового адміністративного поділу структура комісій набула наступного вигляду: Всеукраїнська, міські, районні.

Система і структура комісій, їх компетенція змінювалися в залежності від зміни адміністративно-територіального поділу. Після того, як 27 лютого 1932 року сесія ВУЦВК ухвалила Постанову про перехід на двоступеневу адміністративно-територіальну систему – район – область – центр, були створені Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська, Одеська, Донецька і Чернігівська обласні комісії, відповідно була змінена компетенція районних комісій.

З введенням в УРСР обласного адміністративно-територіального поділу були внесені зміни і в структуру комісій. Були створені обласні комісії зі справ неповнолітніх, визначений порядок їх створення, склад і функції. У зв'язку з новою структурою комісій була відповідно змінена і компетенція Всеукраїнської комісії. Такі функції, як безпосередній нагляд і керівництво діяльністю районних і міських комісій, були скасовані. Після змін система комісій мала такий вигляд: Всеукраїнська, обласна, міська, районна. При цьому склад і функції районних комісій залишилися без змін. Обласні комісії були створені при обласних відділах народної освіти. Вони склалися з голови, обласного інспектора дитячої соціальної інспекції і чотирьох членів – представників обласного суду, відділу охорони здоров'я, обкому ЛКСМУ. На обласні комісії було покладено безпосередній нагляд і керівництво (в межах галузі) діяльністю міських і районних комісій. Вони керували розробкою заходів для попередження правопорушень в області і організовували громадські сили на боротьбу із злочинністю.

Змінилася і компетенція Всеукраїнської комісії. Її склад був розширений. Членами комісії стали представники ЦК ЛКСМУ, центрального товариства «Друг дітей». Функціями Всеукраїнської комісії було безпосереднє керівництво діяльністю обласних комісій, встановлення порядку розгляду справ неповнолітніх в районних, обласних і міських комісіях, визначення порядку звітності і діловодства, розробка проектів заходів щодо попередження бездоглядності підлітків, контроль за дотриманням заходів профілактики і боротьби з дитячою злочинністю. Результатом реорганізації комісій стало посилення координуючої ролі Всеукраїнської комісії, яка, будучи звільненою від обов'язку контролювати діяльність місцевих комісій, спрямувала свої зусилля на розробку і вирішення глобальних завдань стратегії і тактики боротьби з дитячою безпритульністю і злочинністю [9, 1932, №17-18].

1932 рік став роком завершення першого етапу становлення і розвитку комісій зі справ неповнолітніх. Після цього протягом декількох років ніяких змін в систему і функції комісій не вносилося. Боротьба з безпритульністю та злочинністю дітей і підлітків у 1923-1929 роках проходила в умовах більш-менш еволюційного соціально-економічного розвитку країни і республіки. Саме це забезпечило позитивний підсумок цієї боротьби наприкінці 20-х – початку 30-х років ХХ століття. Ці дані підтверджуються такою статистикою: кількість безпритульних дітей у 1923 році складала 50 тисяч, кількість правопорушників, що пройшли через комісії 16 112 підлітків, до початку 30-х років ці цифри складали відповідно біля 2 тисяч безпритульних дітей і 3026 – що пройшли через комісії зі справ неповнолітніх [25, ф.5, оп.4, спр.1209, арк.136].

У травні 1931 року на спеціальній нараді комісій допомоги дітям констатувалося, що « під керівництвом Комуністичної партії на основі успіхів індустріалізації, колективізації і спільними зусиллями Диткомісії Наркомосу в основному дитяча вулична безпритульність була ліквідована» [22, 1935, №.19]. Можна погодитися з тим, що вулична безпритульність, породжена громадянською війною і голодом 1921 – 1922 рр., була, в цілому, ліквідована. Але зроблено це було не завдяки поліпшенню умов життя дітей, а внаслідок особливих кампаній, що проводилися частіше в цей час у зв'язку з насильницьким вилученням дітей з вулиці і направленням їх до дитячих установ. Треба сказати, що становище дитячих установ України було далеко не кращим, оскільки вони були переведені на повне самозабезпечення. У галузі боротьби із дитячою злочинністю і безпритульністю перемогла тенденція до застосування репресивних заходів боротьби з цим соціальним явищем. Про це свідчить Постанова ЦК ВКП(б) від 7 квітня 1935 року « Про заходи боротьби із злочинністю неповнолітніх», яка зовсім змінила законодавство про карну відповідальність дітей і підлітків [17]. Ця Постанова скасувала систему комісій для неповнолітніх і започаткувала карну відповідальність дітей з 12-літнього віку за скоєний злочин. Постанова пропонувала урядам республіку складі СРСР привести карне законодавство у відповідність з новим законом. Тому в Україні були прийняті аналогічні законодавчі акти [9, 1935, №11, Ст.126].

Ще раніше, в листопаді 1932 року, було прийняте рішення і про ліквідацію комісій допомоги дітям. Таким чином, із системи правової охорони неповнолітніх викреслювалися один за одним основні структурні елементи: спочатку – комісії зі справ неповнолітніх, а потім – комісії допомоги дітям. Можна констатувати, що в 1935 році ця система була зруйнована повністю. Ілюзія розв'язання усіх дитячих проблем у зв'язку з реальними успіхами у подоланні дитячої безпритульності і стабілізацією підліткової злочинності призвела до ліквідації органів соціально-правової охорони дітей. Об'єктивною ж основою скасування органів правової охорони неповнолітніх є перехід від економічних до адміністративних методів управління економікою, в результаті якого була ліквідована фінансова самостійність цих органів, а разом з нею можливість надання допомоги дітям у тому, який був раніше.

Таким чином, проаналізувавши проблему організаційного забезпечення державної правової політики стосовно неповнолітніх у 20-30-ті роки ХХ століття, можна зробити такі висновки. На протязі 20-х років ХХ століття в Україні була сформована досить струнка система органів соціально-правової охорони дитинства. До неї

увійшли комісії зі справ неповнолітніх, ради захисту дітей, комісії допомоги дітям. Ці органи виграли важливу роль у подоланні таких негативних соціальних явищ, як дитяча безпритульність, бездоглядність та злочинність. Своєчасне змінення форм і методів роботи органів охорони дитинства дозволяло досягти значних позитивних результатів у вирішенні проблем дитинства у 20-30-ті роки ХХ століття. Але їх ліквідація у другій половині 30-х років була одним із факторів нової хвилі дитячої безпритульності та бездоглядності, що була породжена голодомором 1932-1933 рр. та масовими репресіями в Україні.

Література:

1. Бабанов Т.П. Деятельность комиссии ВЦИК по улучшению жизни детей. // Советская педагогика. – 1986. – №10.
2. Барило Т.С. Комиссии по делам несовершеннолетних. –К.,1976.
3. Василевский Л.М. Голгофа ребенка. Беспризорность и дети улицы. –Л.-М.:Книга, 1924.
4. Гернет М.Н. Социально-правовая охрана детства за границей и в России. – М.: Право и жизнь, 1924.
5. Гусак А.А. Комсомол – помощники Коммунистической партии в борьбе с детской беспризорностью на Украине (1921-1928 гг.) – Дис. ... канд..стор.. наук. –Днепропетровск, 1976.
6. Діптан І.І. Проблема дитячої безпритульності на Україні (1919-1932 рр.) // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки: республіканський міжвідомчий збірник наукових праць. – К.,1992. –Вип.2. – С.52-60.
7. Диптан И.И. Деятельность чрезвычайных государственных органов борьбы с детской беспризорностью в Украинской ССР (1919-1932 гг.)- Дис. ...канд.истор.наук. – К.,1991.
8. Зінченко А.Г. Дитяча безпритульність в Радянській Україні в 20-першій половині 30-х років ХХстоліття. –Автореф.дис....канд. істор.наук. -К., 2002
9. Збірник законів УРСР .
10. Збірник Указів Українського Уряду. – Х.,1928. –№5. – Ст. 60
11. Коваленко С.С. История возникновения и развития детских домов в Украинской ССР в период с 1917 по 1929 годы. – Дис. ...канд..пед.наук. –К.,1954
12. Кульчицький С.В. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919-1928 рр.) К.,1996.
13. Кульчицький С.В., Шаталіна Є.П. Становище дітей на Україні у 1931-1933 роках (документальна розповідь)// Минуле України: відновленні сторінки. – К., 1991.
14. Лихолат П.В. Борьба с преступностью несовершеннолетних в Украинской ССР. – Дис. ... канд. юр. наук. – К.,1954
15. Люблинский П.И. Охрана детства и борьба с беспризорностью за 10 лет. // Право и жизнь. –1927. – №8. – С.27-36

16. Познышев С.В. Детская беспризорность и меры борьбы с ней. – М.:Новая Москва, 1926.
17. СЗ СССР. –№19, 1935.
18. Сборник Указов РСФСР (1917-1918). – М.,1918. – Ст. 227
19. Сборник Указов УССР.-Х., 1920.
20. Собрание Указов РСФСР ,1921. – №11. – Ст. 214
21. Субтельний О. Україна. Історія. – К.,1976
22. СУ УССР .
23. Черняк М.М. Коммунистическая партия – организатор охраны здоров'я и коммунистического воспитания подрастающего поколения (1917-1933 гг.) . – Дис. канд.. стор.. наук. – М., 1970
24. Чех С.М. Мероприятия коммунистической партии и советского правительства по борьбе с детской беспризорностью в период восстановления народного хозяйства СССР (1917-1925 гг.) – Дис. ...канд. пед.наук. – К.,1954
25. Чуб В.И. Деятельность Коммунистической партии Украины по ликвидации детской беспризорности в период осуществления новой экономической политики. – Дис. ...канд. стор..наук. – Х.,1985
26. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України.

Е.А Кутья.

Организационное обеспечение государственной правовой политики в отношении несовершеннолетних в Украине в 20-30-е годы XX века.

В статье исследуется процесс становления системы органов защиты детей в Украине в 20-30-годы XX века, правовые основы, формы и методы их деятельности. Большое внимание автор уделяет изучению вопроса основных форм и методов деятельности государственных органов защиты детей, их эволюции в зависимости от социально-экономических условий, существующих в государстве.

Ключевые слова: беспризорность, безнадзорность, правонарушения несовершеннолетних, правовая защита, правовая политика.

Е.А. Kutya

Administrative Support of the Governmental Legal Policy Concerning Minors in Ukraine in 20-30th Years of the XX Century.

In the article the author, investigates the process of establishing a system of bodies on children protection in Ukraine in 20-30th years of XX century along with the legal foundations, forms and methods of their activity. The author pays a great attention to an issue of the basic forms and methods of activity of the state bodies on children protection and to their evolution depending on the social and economic conditions in the country.

Key words: homelessness, neglect, minor offence, a legal protection, a legal policy.