

DOI: 10.47026/2712-9454-2023-4-1-32-38

УДК 35.075:347.157.1:[364.4-058.862](091)«1918/1935»  
ББК Ч466.4к2(г)61

Е.В. ЧУГУНОВА, И.Ю. СЕМЕНОВА

**РАБОТА КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ  
В ДЕЛЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕСПРИЗОРНОСТИ И БЕЗНАДЗОРНОСТИ  
И ОХРАНЫ ДЕТСТВА В ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ  
(1918–1935 годы)**

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, трудные подростки, комиссия по делам несовершеннолетних, беспризорность, безнадзорность, детское правонарушение, сиротство, общественно опасные действия, охрана детства, система наказаний для несовершеннолетних.

В начале 1918 г. был принят Декрет Совета народных комиссаров РСФСР «О комиссиях для несовершеннолетних», отразивший новый принцип отношения к детям – охрану детства, включая борьбу с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних, который теперь рассматривается как прямая обязанность государства. Этим же законодательным актом было закреплено создание нового учреждения, в компетенцию которого входило и рассмотрение уголовных дел лиц до 17 лет, и организация разносторонней социально-бытовой помощи малолетним правонарушителям.

**Цель исследования** – анализ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в постреволюционной России с целью преодоления беспризорности и охраны детства. Хронологические рамки исследования охватывают период с 1918 по 1935 г.

**Материалы и методы.** При написании работы использованы как неопубликованные архивные источники Государственного архива Российской Федерации, так и опубликованные (нормативные акты, статистические данные и т.д.). В качестве методов исследования авторы опирались на принцип историзма, объективность и сравнительно-правовой метод.

**Результаты исследования.** Впервые изучена законодательная база по вопросу работы комиссий по делам несовершеннолетних и направления работы государственного учреждения; проанализированы трудности, с которыми приходилось сталкиваться новой власти в решении «детского» вопроса. Проанализирована работа комиссий по делам несовершеннолетних, которые либо освобождали молодых лиц, замеченных в общественно опасных деяниях ввиду малозначительности правонарушений, либо помещали их в одно из учреждений общественного призрения для перевоспитания. На основе разнообразной источниковой базы обозначены изменения в численности юных правонарушителей; оценены семейно-бытовые условия и иные характеристики в отношении беспризорников. Изучен такой аспект, как качественный характер изменений детских правонарушений. Уделено внимание профилактическим и воспитательным мероприятиям в отношении трудных подростков. Отмечены характерные черты политики государства в решении «детского» вопроса в рассматриваемый период.

**Выводы.** В 1918–1935 гг. была заложена фундаментальная основа в государственное дело борьбы с беспризорностью и безнадзорностью, профилактики преступности среди несовершеннолетних.

Беспризорность и безнадзорность стали насущной проблемой советской власти после политических и социальных потрясений начала XX в., вызванных событиями Октября 1917 года, Гражданской войны 1914–1918 гг., голодомора в центральных регионах Советской Республики и Поволжья. «Детская беспризорность в Советской России была явлением остро социальным и резко негативным» [2. С. 9]. Для решения особо острых социальных вопросов жителей страны, среди которых преобладали такие, как материальная незащищенность,

бедность, высокая смертность от тифа, холеры, трахомы, беспризорность, безнадзорность, разруха народного хозяйства, в 20–30-е гг. XX в. органами государственной власти проводилась активная социальная политика. Забота о детях и малолетних стала приоритетной. Ситуация серьезно обострялась тем, что количество преступных деяний, совершенных беспризорниками, возрастало.

**Цель исследования** – анализ деятельности комиссий по делам несовершеннолетних в постреволюционной России с целью преодоления беспризорности и охраны детства в 1918–1935 гг.

**Материалы и методы.** При написании работы использованы как неопубликованные архивные источники Государственного архива Российской Федерации, так и опубликованные (нормативные акты, статистические данные и т.д.). В качестве методов исследования авторы опирались на принцип историзма, объективность и сравнительно-правовой метод.

Использование неопубликованных ранее материалов Государственного архива Российской Федерации (Ф. 4042) позволило проанализировать работу нового государственного учреждения, имевшего основной целью борьбу с беспризорностью и охрану детства в рассматриваемый временной период (1918–1935 гг.).

**Результаты исследования.** Сложившаяся в стране негативная обстановка, прежде всего в социально-экономической сфере, требовала от государства серьезных решений. В таких непростых для страны условиях органы власти принимают законодательную базу для борьбы с правонарушениями несовершеннолетних. Так, Декрет Совета народных комиссаров РСФСР «О комиссиях для несовершеннолетних», принятый 14 января 1918 г., стал основой создания нового механизма для решения проблем детской преступности и безнадзорности [5]. В нем также был отражен новый принцип отношения к детям – охрана детства, включая борьбу с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних, которая стала рассматриваться как прямая обязанность государства.

В первую очередь во исполнение положений принятого Декрета и иных законодательных установлений стали создаваться комиссии для несовершеннолетних, находившихся во ведении Народного комиссариата общественного призрения. Они состояли из представителей трех наркоматов: общественного призрения (просуществовал до апреля 1918 г.), просвещения и юстиции [5]. Обязательным требованием было включение в состав комиссии врача. Сам нормативный акт упразднял суды и тюремное заключение для несовершеннолетних, малолетние преступники освобождались из заключения. По новым правилам работы уголовные дела в отношении лиц в возрасте до 17 лет изымались из компетенции суда и передавались на рассмотрение комиссиям по делам несовершеннолетних. К вопросам, входящим в компетенцию вновь образованных комиссий, входила работа по оказанию помощи детям в страшнейших условиях голодомора, нищеты и иных лишений. Вся деятельность работников комиссии была нацелена на ликвидацию беспризорности, а также на создание и функционирование специальных детских учреждений для малолетних правонарушителей; они же выполняли работу по направлению несовершеннолетних в одно из учреждений Народного комиссариата общественного призрения [3].

Позднее государство принимает Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 4 марта 1920 г. «О делах несовершеннолетних, обвиняемых в опасных

действиях» [6] и Постановление Народного комиссариата юстиции от 19 марта 1920 г., которые кардинальным образом меняют жизнь малолетних правонарушителей. Законодательный акт упразднял суды и тюремное заключение для несовершеннолетних. Документ повышал возраст субъекта преступления до 18 лет; если же общественно опасное деяние совершалось несовершеннолетними от 14 до 18 лет, то они подлежали уголовной ответственности, если комиссиями будет установлена невозможность применения мер к ним медико-педагогического воздействия [4]. Несовершеннолетних, осужденных по приговорам народных судов, все же не приравнивали к взрослым преступникам, так как задачей исправительно-воспитательных учреждений для данных лиц, лишенных свободы, являлись их исправление и приобщение к трудовой жизни. Создание вышеперечисленных декретов стало важным историческим шагом на пути охраны детства в первые десятилетия советской власти.

Женщины-милиционеры стали привлекаться к работе с несовершеннолетними правонарушителями в их повседневной жизни наряду с исполнением основных обязанностей по борьбе и искоренению детской и подростковой преступности. Через сеть воспитательных и образовательных учреждений шла постоянная пропагандистская работа с социальным злом беспризорности, порождающим преступность.

Практика показывала, что осуждение несовершеннолетних на короткие сроки совершенно не достигало указанной цели, уничтожая в несовершеннолетних стремление к исправлению и заменяя его ожиданием истечения назначенного судом срока вне зависимости от поведения и успехов в учении и на общественных работах. В отчетах работников комиссий все чаще звучало мнение инспекторов, что моральное оздоровление и приобретение трудовых навыков малолетними правонарушителями требовали более продолжительного времени [1. Л. 1]. Наркомюст предложил на будущее такой вариант развития событий: при вынесении приговоров в отношении передаваемых комиссиям несовершеннолетних назначать их в учреждения призрения на продолжительные сроки, достаточные не только для перевоспитания их как личности, но и для получения ими реальных трудовых навыков при работе в мастерских. Эти навыки должны были помочь трудным подросткам быстрее адаптироваться к жизни. Если же воспитательные меры не будут давать желаемого результата, то в отношении несовершеннолетних, совершивших значимый проступок либо трудно поддающихся педагогическому воздействию, у комиссий имелось законное право передавать уголовное дело в народные суды.

К 1928 г. в стране насчитывалось уже более 540 комиссий по делам несовершеннолетних. В районных областях они организовывались в каждом районе. Основными мерами, применяемыми комиссиями в отношении юных правонарушителей, являлись беседа и присмотр за ними. Гораздо реже выносились постановления о направлении детей на работу [1. Л. 2].

Детские правонарушения в РСФСР значительно возросли в годы голодомора и оставались на довольно высоком уровне в 1923 и 1924 гг. В дальнейшем, начиная с 1925 г., их количество стало снижаться, что наблюдалось преимущественно в губернских городах. По сравнению с 1923 г., к примеру, в 1927 г. их число в 23 губернских городах снизилось на 23,8%. Говорить об уменьшении числа детских правонарушений позволяет и сравнение их по большому числу (80) губернских городов, в которых в 1927 г. против 1926 г. в динамике правонарушения понизились на 14,5%. [1. Л. 1].

На уменьшение числа детских правонарушений указывают и отчеты местных комиссий [2. С. 2]. Но если в губернских городах происходило заметное снижение детской преступности, то в районных местностях наблюдалось даже некоторое их увеличение. Однако данное явление не говорит о росте преступности среди молодежи.

Увеличение численности привлекавшихся несовершеннолетних правонарушителей в комиссии в сельских местностях объясняется соображениями формально-организационного характера: во-первых, ростом сети районных и волостных комиссий, а во-вторых, популярностью самих комиссий среди населения. Раньше, когда на весь уезд имелась лишь одна комиссия, по многим проступкам несовершеннолетних вообще не возбуждались дела, в том числе и из-за загруженности инспекторов и кадрового голода. С приближением данного государственного учреждения к населению (открытие их в районах, волостях) население стало обращаться в комиссию даже по самым незначительным делам. Отчеты подтверждают и сведения о том, что стали практиковаться выездные сессии комиссии [1. Л. 3]. Контроль за поведением трудных подростков стал ощущаться повсеместно.

Нельзя не учитывать и тот факт, что при обращениях родителей в комиссии за помощью в воздействии на детей по случаю их девиантного поведения такие подростки регистрировались в документообороте как привлекавшиеся. На популярность комиссий среди населения указывает и ряд отчетов. К примеру, в отчете Вятской губернской комиссии указано, что население все чаще и чаще обращалось в комиссии за советами по воспитанию трудных и непослушных детей. Ранее с такими заявлениями о детских проступках жители обращались в милицию [1. Л. 2]. Однако сейчас меры воздействия приносили результаты, опыт работы инспекторов обобщался, что приводило к росту доверия среди населения к работе государственного учреждения.

В отчетных данных имелись материалы о том, что среди рассматриваемых дел встречались и такие, по которым не требовалось применения даже педагогических мер. Анализ документов позволяет говорить о том, что увеличение количества дел, рассмотренных комиссиями, происходило не за счет роста детской преступности в отдельных регионах и в стране в целом, а за счет популярности самих комиссий. Статистические данные в таблицах отчетности позволяли говорить о том, что из сорока-пятидесяти тысяч дел, которые поступали в комиссии, более двадцати тысяч дел весьма условно можно назвать правонарушениями [1. Л. 3]. Это были детские проказы, не более того.

Данное утверждение подтверждается и тем, что, согласно отчетным данным по детским правонарушениям в Советской Республике в целом и комиссий по делам несовершеннолетних, термином «правонарушение» обозначалось на самом деле далекое явление от того содержания, которое вкладывалось в понятие преступного по смыслу законодательных актов [1. Л. 3]. В 1926 г. совершеннолетних, привлекавшихся комиссией, было 57 938 человек. Однако если не учитывать несовершеннолетних в возрасте 16 лет и старше, то число привлекавшихся в возрасте от 8 до 15 лет составляло 52 981. При численности детского населения в том году в указанных возрастных границах 18 379 139 человек, можно сделать вывод, что на каждые 100 000 детей этого возраста трое попадали в комиссию по различным основаниям. Отмечается, что дети, проживающие в городах, совершали правонарушения в несколько раз чаще, чем дети, проживающие в сельской местности [1. Л. 3].

Интересным является тот факт, что согласно архивным данным центрального архивохранилища в суды других «буржуазных» стран привлекалось в 24 раза больше несовершеннолетних, чем в комиссии РСФСР в рассматриваемый период. К примеру, в Германии на 1000 подростков гражданского населения было осуждено в 1924 г. 8 человек [1. Л. 4]. В нашей стране ситуация выглядела следующим образом. После революции 1917 г., в период Гражданской войны, а затем во время голодомора в Поволжье наблюдался беспрецедентный рост детской и подростковой преступности, беспризорности и безнадзорности. Улучшение наступило лишь к 1927 г. [1. Л. 5]. Это было связано с рядом событий. Сюда можно отнести и совершенствование законодательной базы, и проведение в жизнь целой системы мероприятий профилактического и воспитательного характера (усиление подготовки, открытие новых учреждений для беспризорных и трудновоспитуемых, развитие внешкольной работы, оказание помощи по дому и т.д.). Открытие большого числа сети воспитательных учреждений, имеющих целью не только создание для детей условий, приближенных к семейным, но и обучение их труду в профильных мастерских, для подготовки к взрослой самостоятельной жизни, позволило частично решить вопрос преодоления беспризорности.

Результатом кропотливой системной работы разных ведомств стало снижение уровня беспризорности и безнадзорности, что влекло за собой и уменьшение беспризорности среди правонарушителей. К примеру, в Москве процент лиц, привлекавшихся в комиссии в 1927 г., сократился на 16% по сравнению с таковым в 1925 г. Уменьшение числа беспризорных среди привлекаемых наблюдался и по остальным местностям Советской республики. В 1928 г., когда мероприятия по ликвидации уличной детской беспризорности стали еще более массовыми, произошли изменения в соотношении других категорий детей.

**Семейные условия детей, привлекавшихся в комиссию  
с 1925–1927 гг. по всей РСФСР [1. Л. 7]**

<b>Семейный статус беспризорников</b>	<b>1925 г.</b>	<b>1926 г.</b>	<b>1927 г.</b>
Имеющие обоих родителей, %	38,3	44	48,9
Имеющие только отца, %	7,3	7,2	6,5
Имеющие только мать, %	26,1	25,7	25,5
Круглые сироты, %	28,3	23,1	19,1

Данные изменения выразились, главным образом, в уменьшении числа детей-сирот и в увеличении количества детей, имеющих обоих родителей. Из представленных данных можно сделать вывод о качественном характере изменений детских правонарушений и об увеличении безнадзорности. Если для беспризорных детей характерными являлись имущественные правонарушения, торговля, нищенство, то для безнадзорных типичными были хулиганство и мелкие правонарушения против личности [1. Л. 7].

Помимо изменений в характере детских правонарушений, изменений в соотношении детей-сирот и детей, имеющих одного или обоих родителей, менялась и динамика повторных правонарушений. С 1925 по 1927 г. количество повторно совершенных правонарушений снизилось с 23,4% до 17,1% [1. Л. 8]. Постановлением Совета народных комиссаров СССР и Центрального комитета ВКП(б) от 31 марта 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» [7] в стране было объявлено о решении «детского вопроса», хотя фактически данное социальное зло, конечно же, не было искоренено.

Использование неопубликованных архивных источников позволило изучить изменения в численности юных правонарушителей; оценить семейно-бытовые условия и иные характеристики личностей беспризорников. Кроме того, поведен анализ качественного характера изменений детских правонарушений. Уделено внимание профилактическим и воспитательным мероприятиям в отношении трудных подростков. Результаты исследования позволили увидеть общую картину работы органов государственной власти, которые позволили советской власти к 1935 г. заявить о ликвидации беспризорности и безнадзорности в России.

**Выводы.** Исходя из всего вышесказанного, стоит отметить, что в рассматриваемый период (1918–1935 гг.) была заложена фундаментальная основа по организации борьбы с беспризорностью и безнадзорностью, а также по профилактике преступности среди несовершеннолетних. Имеющийся исторический опыт является уникальным. Тем не менее, несмотря на все принимаемые меры, проблема предупреждения детских правонарушений и снижения их рецидива остается одним из важнейших направлений правовой политики государства и на сегодняшний день.

#### Литература и источники

1. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 4042. Оп. 2. Д. 457.
2. Дмитриев А.Е., Минеева Е.К. Цивильский детский городок имени В.И. Ленина как неформальный центр системы детских учреждений опеки в Чувашской АССР // Вестник Чувашского университета. 2014. № 1. С. 9–13.
3. Зайнетдинова А.А., Резяпов А.А. Анализ законодательства советского периода в части урегулирования преступности несовершеннолетних // Colloquium-journal. 2019. № 6(30). С. 114–118. DOI: 10.24411/2520-6990-2019-10134.
4. Постановление Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30 июля 1920 г. «Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних» // Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 68. Ст. 308.
5. Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 16. Ст. 22.
6. Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 13. Ст. 83.
7. Собрание законодательства СССР. 1935. № 32. Ст. 252.

---

**ЧУГУНОВА ЕЛЕНА ВИТАЛЬЕВНА** – аспирантка кафедры отечественной истории, Чувашский государственный университет; преподаватель кафедры юриспруденции, Российский университет кооперации, Россия, Мытищи (elenavyrlan7@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6756-7093>).

**СЕМЕНОВА ИННА ЮРЬЕВНА** – аспирантка кафедры отечественной истории; старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (iysemenova@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7557-228X>).

---

Elena V. CHUGUNOVA, Inna Yu. SEMENOVA

#### THE WORK OF THE COMMISSION ON IMPERFECT CASES

#### IN OVERCOMING POVERTY AND NEGLECT AND CHILD PROTECTION DURING THE YEARS OF SOVIET POWER (1918–1935)

**Key words:** minors, difficult adolescents, juvenile commission, homelessness, neglect, child delinquency, orphanhood, socially dangerous actions, child welfare, juvenile punishment system.

*At the beginning of 1918, the Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR "On Commissions for Minors" was adopted, which developed a new principle of attitude towards children – the protection of childhood, including the fight against homelessness and*

*juvenile delinquency, which is now considered as a direct obligation of the state. The same legislative act enshrined the creation of a new institution, the competence of which included the consideration of criminal cases of persons under 17 years old, and the organization of versatile social and household assistance to juvenile delinquents.*

**Research objective.** *Analysis of the activities of juvenile commissions in post-revolutionary Russia in overcoming homelessness and child protection.*

*The chronological framework of the study covers the period from 1918 to 1935.*

**Materials and methods.** *When writing the work, both unpublished archival sources of the State Archive of the Russian Federation and published ones (regulations, statistics, etc.) were used. As research methods, the authors relied on the principle of historicism, objectivity and the comparative legal method.*

**Research results.** *For the first time, the legislative framework on the work of commissions on juvenile affairs and the direction of work of a state institution was studied; pro-analyzed the difficulties that the new government had to face in solving the "children's" issue. Researchers assess the work of commissions on juvenile affairs, which either released persons who were seen in socially dangerous acts due to insignificant offenses, or placed them in one of the public charity institutions for reeducation. On the basis of a diverse source base, changes in the number of young offenders are indicated; family and living conditions and other characteristics in relation to street children were assessed. Such an aspect as the qualitative nature of changes in children's offenses has been studied. Attention is paid to preventive and educational measures in relation to difficult adolescents. The characteristic features of the state's policy in solving the "children's" request during the period under review are noted.*

**Conclusions.** *The study suggests that in 1918–1935 a fundamental foundation was laid in the state case of combating homelessness and neglect, and the prevention of juvenile delinquency.*

## References

1. Gosudarstvennyi arkhiv Rossiiskoi Federatsii. R. 4042. Op. 2. D. 457 [State archive of the Russian. Archive 4042. Anagraph 2. Document 457].
2. Dmitriev A.E., Mineeva E.K. *Tsivil'skii detskii gorodok imeni V.I. Lenina kak neformal'nyi tsentri sistemy detskikh uchrezhdenii opeki v Chuvashskoi ASSR* [Civil Children's Town named after V.I. Lenin as an informal center of the system of child care institutions in the Chuvash ASSR]. *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2014, no. 1, pp. 9–13.
3. Zainetdinova A.A., Rezyapov A.A. *Analiz zakonodatel'stva sovetskogo perioda v chasti uregulirovaniya prestupnosti nesovershennoletnikh* [Analysis of the legislation of the Soviet period regarding the regulation of juvenile delinquency]. *Colloquium-journal*, 2019, no. 6(30), pp. 114–118. DOI: 10.24411/2520-6990-2019-10134.
4. *Postanovlenie Narkomprosa RSFSR, Narkomzdrava RSFSR, Narkomyusta RSFSR ot 30 iyulya 1920 «Instruktsiya Komissiyam po delam o nesovershennoletnikh»* [Resolution of the People's Commissariat of the RSFSR, the People's Commissariat of the RSFSR, the People's Commissariat of the RSFSR of July 30, 1920 "Instructions to Commissions on juvenile cases"]. *Sobranie zakonov RSFSR*. [Collection of laws of the RSFSR], 1920, no 68, p. 308.
5. *Sobranie zakonov RSFSR* [Collection of laws of the RSFSR], 1918, no. 16, article 22.
6. *Sobranie zakonov RSFSR* [Collection of laws of the RSFSR], 1920, no. 13, article 83.
7. *Sobranie zakonov SSSR* [Collection of USSR legislation], 1935, no 32, article 252.

---

**ELENA V. CHUGUNOVA** – Post-Graduate Student, Russian History Department, Chuvash State University; Lecturer of the Department of Jurisprudence, Russian University of Cooperation, Russia, Mytishchi (elenavyrlan7@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6756-7093>).

**INNA Yu. SEMENOVA** – Post-Graduate Student of Historical Sciences, Russian History Department; Senior Teacher of Civil Legal Disciplines Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (iysemenova@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7557-228X>).

---

**Формат цитирования:** Чугунова Е.В., Семенова И.Ю. Работа комиссии по делам несовершеннолетних в деле преодоления беспризорности и безнадзорности и охраны детства в годы советской власти (1918–1935 годы) // Исторический поиск / Historical Search. – 2023. – Т. 4, № 1. – С. 32–38. DOI: 10.47026/2712-9454-2023-4-1-32-38.