

НОВАЯ НАУКА

Международный центр
научного партнерства



NEW SCIENCE

International Center
for Scientific Partnership

Т. Г. Воеводина

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА
ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Монография

г. Петрозаводск
МЦНП «Новая наука»
2019

УДК 34
ББК 67
В63

Рецензенты:

Винокуров Александр Юрьевич

главный научный сотрудник, доктор юридических наук, профессор
ФГКОУ «Университет прокуратуры Российской Федерации»

Неганова Екатерина Николаевна

старший научный сотрудник отдела научного обеспечения
организации прокурорской деятельности, кандидат юридических наук
Научно-исследовательский институт Университета прокуратуры Российской Федерации

Автор

Воеводина Татьяна Геннадьевна

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Воеводина, Татьяна Геннадьевна.

В63 Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних : [монография]
/ Т. Г. Воеводина ; МЦНП «Новая наука» – Петрозаводск, 2019. – 101 с.

ISBN 978-5-6041929-2-4

В монографии рассматриваются актуальные вопросы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних. Особое внимание уделяется правовым и теоретическим проблемам регулирования данной надзорной деятельности прокурора. Автором исследуются такие важные вопросы, как организация прокурорского надзора на данном направлении и ее аналитическое обеспечение; особенности прокурорской проверки; защита прокурором прав несовершеннолетних, в том числе детей-инвалидов; роль и место прокуратуры в профилактике правонарушений несовершеннолетних; эффективность прокурорского надзора; психологические знания прокурора.

УДК 34
ББК 67

ISBN 978-5-6041929-2-4

© Воеводина Т.Г., 2019
© МЦНП «Новая наука» (ИП Ивановская И.И.), оформление, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ.....	4
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	96

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

С момента принятия 22.03.1935 в Прокуратуре СССР решения о необходимости выделения специальных прокуроров по делам несовершеннолетних и создания 25.01.1944 при прокуратуре СССР группы по делам несовершеннолетних [1, с. 99] до настоящего времени надзор за исполнением законов о несовершеннолетних остается приоритетным направлением деятельности прокуратуры.

Несмотря на данный очевидный факт, ни в Законе СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР», ни в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» данное направление надзорной деятельности не нашло своего официального закрепления, что, на наш взгляд, является неправомерным.

Основные требования Генерального прокурора СССР и Генерального прокурора Российской Федерации для прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, сформулированы в названиях приказов.

Так, приказ Генерального прокурора СССР от 23.11.1987 № 93 «О мерах по коренному повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и усилению его профилактической направленности» направлен на повышение эффективности предупредительной работы органов прокуратуры через совершенствование взаимодействия с Советами народных депутатов, учреждениями просвещения, профтехобразования, здравоохранения, комсомольскими органами, трудовыми коллективами, а также использование возможностей индивидуальной профилактики посредством правового воздействия на совершенствование

воспитания и образования подрастающего поколения, его гражданское, трудовое и интернациональное становление.

Надзор за исполнением законов о несовершеннолетних в данном приказе рассматривается как важный участок надзорной деятельности, основными задачами которого являются: усиление профилактической направленности прокурорского надзора; решительный поворот к результативности всех проводимых прокуратурой мероприятий; чуткое, заинтересованное участие в судьбе каждого подростка, нуждающегося в правовом воздействии или защите.

Таким образом, Генеральный прокурор СССР акцентирует внимание прокуроров на эффективности, профилактической направленности, результативности надзорной деятельности.

Обращает на себя внимание требование Генерального прокурора СССР о том, чтобы прокуроры шире использовали право заслушивания на заседаниях коллегий сообщений и объяснений руководителей органов государственного управления, надзора и контроля в целях обеспечения ими проведения в жизнь законов о несовершеннолетних всеми предоставленными им средствами.

Указания Генерального прокурора СССР в данном приказе касались также вопросов о необходимости овладения прокурорами, осуществляющими надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, педагогическими навыками, педагогическими принципами и средствами воздействия на подростка, чтобы максимально приблизить все мероприятия и действия прокуратуры к потребностям индивидуальной профилактики, развивать воспитательные начала в предупредительной работе прокурора с несовершеннолетними, умело и правильно сочетать их с правовыми мерами.

В отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, прокурорам следовало проявлять особую заботу, чтобы ни один ребенок, ни один подросток, потерявший родителей или оказавшийся без их попечения, не

был оставлен без соответствующего устройства. Прокурором рекомендовалось наладить тесные связи в этой работе с Советским детским фондом имени В.И. Ленина.

Своим приказом Генеральный прокурор СССР нацеливал прокуроров на совершенствование организации и качества надзорных проверок, контроля за фактическим устранением выявленных нарушений и закреплением положительных результатов, оказание помощи и содействия комиссиям по делам несовершеннолетних в реализации их контрольных и координационных функций, повышению воспитательного и предупредительного воздействия судебных процессов по делам о преступлениях несовершеннолетних.

Серьезное внимание в приказе уделялось планированию и реализации мероприятий прокуратуры. От прокуроров требовалось в процессе планирования работы усиливать координирующую роль прокуратуры, осуществлять деловое сотрудничество всех заинтересованных государственных и общественных органов и учреждений, учитывать комплексные планы социально-экономического развития республик, краев, областей, городов и районов при перспективном планировании мероприятий.

Большое значение придавалось профилактике правонарушений несовершеннолетних, которую обязаны были проводить прокуроры. Данная работа должна была осуществляться максимально гласно, своевременно и полно информировать общественность, трудовые и учебные коллективы о существе и характере решаемых прокуратурой проблем со всеми их сложностями и противоречиями в целях формирования «правильного общественного мнения», уважительного отношения к закону и его требованиям, мобилизации усилий организаций и граждан в деле нравственного воспитания несовершеннолетних и молодежи.

В приказе неоднократно обращалось внимание прокуроров на цели воспитания несовершеннолетних, в том числе нравственного воспитания,

содержалось требование о необходимости анализа прокурорами практики социального контроля со стороны школы, трудовых коллективов, уполномоченных государственных органов и общественных организаций за условиями семейного воспитания несовершеннолетних. Прокурору надлежало повышать действенность правовых средств укрепления семьи, ответственности родителей, опираясь не только на закон, но и на общественное мнение.

В соответствии с Конституцией СССР и Законом о прокуратуре СССР надзор за исполнением законов являлся высшим надзором за точным и единообразным исполнением законов, в связи с этим важным требованием Генерального прокурора СССР являлось сосредоточить внимание прокуроров на том, чтобы государственные органы, общественные организации и должностные лица обеспечивали проведение в жизнь законов о несовершеннолетних всеми предоставленными им средствами.

В настоящее время данное требование является крайне актуальным в условиях возникающих трудностей и проблем, которые имеют место при принятии законов, направленных на защиту прав детей.

Совершенно обоснованным следует считать указание Генерального прокурора СССР о необходимости прокурорам республик, краев, областей, городов и районов лично осуществлять руководство надзором за исполнением законов о несовершеннолетних, обеспечивать активное и согласованное участие в этой работе всех подразделений аппарата, всех подчиненных работников на основе предметного принципа. Данное требование, к сожалению, в последующих приказах было утрачено.

Не были обойдены вниманием в приказе и вопросы научной составляющей в деятельности прокуратуры. Так, Всесоюзному научно-исследовательскому институту проблем укрепления законности и правопорядка предлагалось поднять уровень научных исследований, актуальных вопросов предупреждения правонарушений несовершеннолетних, охраны их прав и

законных интересов. Главное внимание следовало сосредоточить на поиске путей повышения профилактических возможностей прокуратуры, других органов государства и общественности. В качестве неотложной задачи была обозначена задача разработки совместно с научными учреждениями эффективных средств борьбы с пьянством, наркоманией и токсикоманией среди несовершеннолетних и молодежи, а также изучение проблем молодежных групп с негативной, антиобщественной направленностью.

В настоящее время вышеперечисленные направления научных исследований по-прежнему актуальны и востребованы органами прокуратуры.

К сожалению, в дальнейших приказах по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних данная практика рекомендаций в сфере научных исследований утрачена, что огорчает. Полагаем, что такая практика должна быть восстановлена тем более, что в приказы периодически вносятся изменения и дополнения.

Кроме того, считаем, что для Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Академия) остается актуальной рекомендация о необходимости взаимодействия с другими научными учреждениями. В рамках развития данной рекомендации предлагаем следующее: Академии целесообразно наладить взаимодействие с научными организациями органов прокуратуры стран СНГ (в дальнейшем также со странами ближнего и дальнего зарубежья); разработать план совместных научных мероприятий, который бы включал не только обмен опытом и совместные организационные мероприятия, но и подготовку совместных научных трудов, проведение общих научных исследований. В настоящее время такие научные исследования могут проводиться между Академией и научно-исследовательскими институтами Республики Беларусь и Республики Казахстан.

В последующем приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 18.05.1995 № 30 «О задачах органов прокуратуры по повышению

эффективности надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» сохранены требования к прокурорам о необходимости эффективности надзора, усиления профилактического начала в прокурорской деятельности, справедливого и гуманного обращения с подростком, находящимся в конфликте с законом.

Прокурорам позволялось в необходимых случаях проявлять инициативу в изъятии детей из неблагополучных семей путем предъявления соответствующих требований в суды, что в настоящее время не приветствуется, поскольку государственная политика направлена на сохранение семьи и лишение родительских прав рассматривается как крайняя мера, к тому же решением вопросов отобрания детей должны заниматься органы опеки и попечительства, за деятельностью которых прокурор осуществляет надзор.

В приказе появилось указание на установление постоянного надзора за строгим соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, особенно при приватизации жилья и совершении сделок с жильем, усиление надзора за исполнением законов, направленных на предупреждение рецидивной преступности несовершеннолетних.

В надзоре за исполнением законов в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних из приказа было исключено указание на необходимость обеспечения участия прокурора в рассмотрении комиссиями по делам несовершеннолетних дел о правонарушениях несовершеннолетних в отличие от предыдущего приказа Генерального прокурора СССР, в последующем это было восстановлено.

Полагаем, что обязательное участие прокурора в заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав должно быть закреплено в полномочиях прокурора (ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»).

В новом приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 22.06.2001 № 38 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» нашли отражение важнейшие федеральные законы в сфере соблюдения прав несовершеннолетних, и нормы международного права (Конвенция о правах ребенка (1989), Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), приняты 29.11.1985).

Впервые был сделан акцент на деятельности прокурора по пресечению фактов жестокого обращения с детьми, физического, психического и сексуального насилия в семьях, воспитательных и образовательных учреждениях, привлечению к установленной ответственности юридических и физических лиц, виновных в распространении информации, наносящей вред здоровью детей, их репутации, нравственному и духовному развитию, или пропагандирующих насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, антиобщественное поведение, обеспечению законности разрешения дел и материалов по фактам смертности детей первого года жизни и детоубийства, по защите личных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечению надзора за соблюдением конституционного принципа светского характера образования. Государственным обвинителям вменялось в обязанность не оставлять без реагирования выявленные в судебном заседании недостатки и упущения в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделений по предупреждению правонарушений несовершеннолетних органов внутренних дел, учебных заведений и общественных организаций.

В приказе Генерального прокурора от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» по-прежнему от прокуроров требовалось обращать внимание на

необходимость повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи.

Впервые в приказе появилось указание на защиту прокурором прав детей с ограниченными возможностями здоровья и обеспечение в рамках предоставленных полномочий соблюдения прав детей, потерпевших от торговли людьми, сексуальной и иных видов коммерческой эксплуатации.

Во всех вышеперечисленных приказах особое внимание обращалось на отбор кадров органов прокуратуры, которым поручалось осуществление надзора на данном направлении. Прокуроры должны быть наиболее квалифицированными и опытными, способными в сложных условиях на высоком профессиональном уровне выполнять возложенные на них задачи. Кроме того, в приказе Генерального прокурора СССР № 93 от прокурорских кадров требовалось активно развивать творческое начало в работе, стремление к поиску наиболее эффективных решений, самостоятельность, принципиальность и ответственность, иметь навыки организатора правоохранительной работы, внедрять формы и методы работы, доказавшие свою результативность и полезность.

Таким образом, надзор за исполнением законов о несовершеннолетних остается важнейшим приоритетным направлением деятельности прокуратуры и, следовательно, имеет все основания для того, чтобы быть обозначенным в новом Законе о прокуратуре как отдельное направление прокурорского надзора со своими предметом надзора, пределами надзора, полномочиями прокурора.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 129) полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

В п. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) перечислены важнейшие направления деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Среди указанных направлений отсутствует такой важный участок прокурорской деятельности как надзор за исполнением законов о несовершеннолетних.

Полагаем, что такая ситуация требует обязательного правового разрешения.

Данное направление прокурорского надзора осуществляется в органах прокуратуры России уже длительное время. Впервые вопрос о необходимости выделения штатов для работы на местах специальных прокуроров по делам несовершеннолетних был предметом рассмотрения 17.03.1935 на совещании по вопросам борьбы с преступностью в Прокуратуре СССР и такое решение было принято 22.03.1935 на оперативном совещании при Прокуратуре СССР. В связи с началом Великой Отечественной войны решение о создании при Прокуратуре СССР группы по делам несовершеннолетних было принято только 16.01.1944 на основании постановления Совета народных Комиссаров Союза ССР, а 25.02.1944 такая группа была создана и определены ее функции: 1) надзор за исполнением законов о борьбе с детской беспризорностью, безнадзорностью и преступностью; 2) общее руководство расследованием преступлений несовершеннолетних и осуществление надзора за расследованием преступлений, проводимыми органами милиции; 3) надзор за законностью судебных приговоров; 4) надзор за местами заключения несовершеннолетних. Прокурором союзных, автономных республик, краев, областей было приказано специально выделенных для этого прокуроров подчинить себе, т.е. прокурору республики, края, области [2, с. 46].

В настоящее время в системе прокуратуры Российской Федерации действуют подразделения и выделены штаты прокурорских работников, осуществляющих надзор на данном направлении.

Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации в соответствии со ст. 43.4 Закона о прокуратуре осуществляется

дополнительное профессиональное образование указанных прокурорских работников.

Нами разделяется позиция ученых о том, что «основные направления деятельности прокуратуры определяются в ходе практической работы ее органов и учреждений, а затем находят свое отражение в решениях коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации и закрепляются в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации» [3, с 8].

В своей деятельности прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, руководствуются не только Законом о прокуратуре, но и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, среди которых приказ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» и др.

Соответственно важное значение приобретает вопрос о предмете прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, его пределах, полномочиях прокурора, актах прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов.

В связи с этим представляется целесообразным раздел III Закона о прокуратуре дополнить новой главой 5 «Надзор за исполнением законов о несовершеннолетних», в которую включить нормы о предмете надзора, пределах надзора, полномочиях прокурора, актах прокурорского надзора.

Нами не разделяется позиция авторов [4, с. 7-10] о необходимости принятия нового Федерального закона «О прокуратуре Российской

Федерации», на наш взгляд, действующий Закон о прокуратуре требует внесения в него изменений и дополнений.

Вместе с тем, полагаем возможным, рассмотреть вопрос о целесообразности принятия Федерального конституционного закона «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку на прокуратуру возложен надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации.

В связи с этим разделяем позицию А.Ю. Винокурова о том, что, изучая вопрос «о повышении статуса законодательного акта, регулирующего вопросы организации и деятельности российской прокуратуры, речь нужно вести не о статусе законодательного акта, каковым согласно ч. 5 ст. 129 Конституции Российской Федерации был, есть и будет федеральный закон, а о его содержательной стороне, своевременном внесении в него необходимых корректив» [5, с. 15].

Полагаем, что предложение Ю.Е. Винокурова о необходимости переработки концепции развития российской прокуратуры с учетом тенденций развития нашего государства, общественного устройства, угроз национальной безопасности и др. фактов является актуальным [6, с. 15].

Исследуя вопрос о предмете прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, считаем необходимым обратить внимание на следующее.

Комплекс правовых норм Закона о прокуратуре (п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26, 29, 32) позволяет определить предмет прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, под которым следует понимать соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов о несовершеннолетних, действующих на территории Российской Федерации, всеми перечисленными в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре органами и должностными лицами, соответствие законам правовых актов о несовершеннолетних, издаваемых вышеуказанными органами и

должностными лицами, соблюдение прав и свобод несовершеннолетних названными органами и должностными лицами, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях несовершеннолетних и в отношении несовершеннолетних, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования в отношении несовершеннолетних, законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, законность нахождения несовершеннолетних в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей несовершеннолетних – задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера и условий их содержания, законность исполнения несовершеннолетними наказания, не связанного с лишением свободы.

Что касается пределов прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, то они определены в нормах п. 2 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре. Помимо этого, полагаем целесообразным в Законе о прокуратуре в отдельной норме сформулировать пределы прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, включив в нее требования о пределах надзора, указанных в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского

надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», а именно (подп. 8.4, 8.5, 8.6, 15):

при осуществлении прокурорского надзора не допускать необоснованного вмешательства в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами;

исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, кроме случаев угрозы безопасности граждан;

не допускать использования полномочий прокуроров для создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности участников экономических отношений;

при проведении плановых, внеплановых проверок исключить случаи истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами непосредственно в ходе проверки с выходом на место.

На наш взгляд, в Законе о прокуратуре следует сформулировать общие и специальные (по направлениям) задачи прокурорского надзора. Применительно к надзору за исполнением законов о несовершеннолетних задачи должны определяться с учетом предмета прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, о которых шла речь выше и среди которых особое значение имеет приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи».

Особое внимание следует обратить на полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов о несовершеннолетних,

которые должны быть определены с учетом норм ст. 22, 27, 30, 33 Закона о прокуратуре.

Заслуживает внимания позиция профессора Ю.Е. Винокурова и профессора А.Ю. Винокурова, которые классифицируют полномочия прокурора на:

- полномочия, направленные на выявление нарушений закона;
- полномочия, направленные на устранение нарушений закона;
- полномочия, направленные на предупреждение нарушений закона.

По мнению доктора юридических наук В.В. Ястребова полномочия прокурора по устранению нарушений закона представляют собой систему правовых средств, используемых прокурором для пресечения правонарушений, восстановления законности, ликвидации вызванных нарушениями закона негативных последствий.

С этой же позиции профессором В.Г. Бессарабовым специфические полномочия прокуроров по обеспечению устранения нарушений законов рассматриваются как правовые средства реагирования прокурора на нарушения законов, выявленные при осуществлении надзора за исполнением законов, которые реализуются в форме актов прокурорского надзора и актов прокурорского реагирования. Такой же позиции придерживается и профессор В.И. Рохлин.

Учеными изучаются понятия «акт прокурорского надзора» и «акт прокурорского реагирования». Большинство из них рассматривает применение прокурором актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов.

Полагаем, что оба этих понятия должны использоваться в прокурорской деятельности, поскольку они не равнозначны.

Как указывается В.Г. Бессарабовым актом прокурорского надзора является нормативно закрепленное правовое средство реагирования прокурора на

нарушения законов, используемое в предусмотренных законам формах в ходе реализации полномочий по выявлению, устранению и предупреждению правонарушений, а актом прокурорского реагирования является нормативно закрепленное средство реагирования прокурора на нарушения законов, используемое в предусмотренных законам формах в ходе реализации полномочий по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий.

Исследуя вопрос об актах прокурорского надзора, полагаем целесообразным в Законе о прокуратуре в отдельной норме сформулировать понятия акта прокурорского надзора и акта прокурорского реагирования, общие требования по подготовке актов прокурорского надзора, перечисленных в Законе о прокуратуре. К таким требованиям следует отнести: своевременность их подготовки, наличие аргументированных выводов, установление причин и условий, способствовавших нарушениям законов, предложения об устранении нарушений законов и ответственности виновных лиц, оформление юридически и стилистически грамотно и др.

В процессе осуществления надзора за исполнением законов о несовершеннолетних прокурорами активно используется такое правовое средство прокурорского реагирования как обращение с заявлением (иском) в суд.

Заявление (иск) прокурора следует рассматривать как акт прокурорского реагирования, который направляется прокурором в суд с целью устранения нарушений законов, в защиту прав граждан. В связи с этим полагаем целесообразным дополнить Закон о прокуратуре нормой, содержащей понятие акта прокурорского реагирования – Заявление (иск) прокурора.

Нельзя обойти стороной и такой важный вопрос, как организация прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних.

В Законе о прокуратуре должна быть отдельная норма, определяющая понятие «организация прокурорского надзора» с указанием на специфику особенностей по организации прокурорского надзора в различных его направлениях, и перечень важнейших мероприятий по организации надзора.

Применительно к прокурорскому надзору за исполнением законов о несовершеннолетних такая специфика выражается, прежде всего, в особенностях объектов надзора, деятельность которых имеет прямое отношение к защите прав детей.

Среди мероприятий по организации прокурорского надзора важное значение имеет анализ состояния законности на поднадзорной территории по конкретному направлению надзора, планирование работы, проведение прокурорской проверки, контроль исполнения, рассмотрение обращений граждан и прием граждан в органе прокуратуры и др. Вышеуказанные важнейшие мероприятия по организации прокурорского надзора должны быть сформулированы в отдельных нормах Закона о прокуратуре, а в норме, посвященной организации и проведению прокурорской проверки, целесообразно указать три основных этапа ее проведения, а также конкретные действия прокурора на каждом этапе проверки.

Несомненно, что «для успешной и эффективной надзорной деятельности решающее значение имеет правильная организация этой работы, которая зависит от хорошо налаженной системы поступления информации о нарушениях законов, качественного уровня ее аналитической обработки, прогнозирования и планирования, расстановки кадров и распределения обязанностей между оперативными работниками, научно-методического и материально-технического обеспечения, взаимодействия и координации деятельности структурных подразделений органов прокуратуры, иных участников правоотношений» [7, с. 149-150].

Таким образом, правовое регулирование прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних является актуальной и важной необходимостью в целях обеспечения эффективности данной деятельности.

Вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов являются одними из самых актуальных в науке о прокурорской деятельности. Ведь они напрямую связаны с ее эффективностью.

Как указывалось учеными, «одним из важнейших направлений повышения эффективности многогранной правоохранительной деятельности российской прокуратуры является совершенствование законодательства, регулирующего ее организацию и деятельность, и особенно совершенствование Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) [8, с. 12].

Вместе с тем в данном законе отсутствует норма, определяющая понятие «организация прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов», и примерный перечень составляющих ее элементов. «Отсутствуют даже стандарты минимальных требований, предъявляемых к организации работы в органах прокуратуры, что важно для правильной ее оценки» [9, с. 24].

В связи с этим следует сказать о том, что требования, касающиеся организации прокурорского надзора на данном направлении прокурорской деятельности, выработаны в течение длительной прокурорской практики.

Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.02.2013 № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» определен перечень основных вопросов, подлежащих изучению и оценке при проведении комплексной проверки организации деятельности прокуратуры. Данным приказом предлагается *при проверке состояния*

организации прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства изучать: своевременность и правомерность прокурорского вмешательства; полноту принимаемых мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности; учет аналитических данных о состоянии законности и социально-экономическом положении региона, а также информации, требующей принятия мер прокурорского реагирования; качество актов прокурорского реагирования (их обоснованность, законность изложенных в них требований, контроль за своевременностью и полнотой рассмотрения, фактическое восстановление прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, государства); состояние прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления и исполнением законодательства в сфере нормотворчества и др.

В приказе перечислены важнейшие элементы организации прокурорского надзора, требующие изучения, среди которых: состояние организационного обеспечения деятельности и контроля исполнения (распределение обязанностей, работа коллегии, проведение оперативных совещаний); планирование работы (соответствие планирования предъявляемым требованиям, значимость плановых мероприятий, эффективность и результативность проводимых надзорных проверок, соблюдение порядка направления внеплановых заданий и поручений); состояние координационной деятельности по борьбе с преступностью; состояние работы по подготовке и направлению на места организационно-распорядительных и информационно-методических документов; состояние кадровой работы и др.

Трехзвенная система органов прокуратуры Российской Федерации предполагает организацию работы по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов применительно к деятельности Генеральной

прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, прокуратур городов и районов.

Работа по организации прокурорского надзора на данном направлении строится в соответствии с организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации.

Так, организация прокурорского надзора за исполнением законов на наиболее приоритетных направлениях деятельности регламентируется отдельным приказом Генерального прокурора Российской Федерации, к таковым следует отнести приказы: от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»; от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»; от 03.03.2017 № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере»; от 23.01.2018 № 24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов» и др.

Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденный приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 № 276 (далее – Регламент), определяет требования для прокурорских работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в соответствии с которыми на них возложено осуществление следующих организационных мероприятий: сбор и накопление материалов для их дальнейшей аналитической обработки; систематическое обобщение результатов прокурорской практики на основе имеющихся сведений, материалов и документов по закрепленному предмету и зоне деятельности; разработка организационно-распорядительных, информационно-аналитических

и методических документов (информационных писем, обзоров, методических рекомендаций и др.).

Данным Регламентом установлены требования по планированию работы. Так, предложения в планы работы должны быть мотивированными, подготовленными на основе анализа состояния законности и правопорядка, криминологического прогноза, с учетом решений коллегии Генеральной прокуратуры, постановлений координационного совещания, требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, предложений прокуроров субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, проверки организации прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в деятельности структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации свидетельствуют об имеющихся нарушениях требований Регламента, Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450, Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45, которые явились предметом для обсуждения на оперативных совещаниях подразделений аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Данные нарушения характерны и для деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации, прокуратур городов и районов, которые в своей работе руководствуются не только организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, но и организационно-

распорядительными документами прокурора субъекта Российской Федерации, в том числе регламентом прокуратуры субъекта Российской Федерации.

Последние изменения в Закон о прокуратуре, внесенные Федеральным законом от 07.03.2017 № 27-ФЗ (далее – Закон № 27-ФЗ), возложили на прокурора новые требования по организации и проведению прокурорской проверки исполнения законов в части ее документального оформления, соблюдения сроков проведения проверки и др., что явилось следствием вынесения Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 17.02.2015 № 2-П.

Во исполнение положений Закона № 27-ФЗ Генеральным прокурором Российской Федерации 17.03.2017 издан приказ № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которым утверждены образцы решений прокурора о проведении проверки и о расширении предмета проверки, а также образец акта прокурорской проверки, в ходе которой не выявлено нарушений закона.

Как показали результаты проведенного опроса прокурорских работников сотрудниками Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, внесение Законом № 27-ФЗ изменений в Закон о прокуратуре, касающихся вопросов организации проведения прокурорской проверки исполнения законов, создают дополнительные трудности, связанные с оперативностью проведения проверки (71,43% опрошенных). Как поясняют респонденты, этому препятствует большой объем текущей работы, а также необходимость соблюдения требований о постоянном повышении количества выявляемых нарушений закона и принимаемых на их основе актов прокурорского реагирования, что препятствует качественному и своевременному реагированию прокурора.

Анализ состояния законности в сфере надзора за исполнением законов и законностью правовых актов базируется и на данных статистической отчетности. Так, согласно данным официальной статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2017 г. наблюдалось снижение активности прокуроров на (-14,1%) по выявлению нарушений законов, на (-0,4%) по отмене и изменению незаконных правовых актов.

Указанные обстоятельства могут свидетельствовать, как о совершенствовании организации деятельности прокурора, так и о наличии иных обстоятельств, на что обращалось внимание Генеральным прокурором Российской Федерации в указании от 08.06.2015 № 287/7 «Об усилении прокурорского надзора в условиях неблагоприятных внешнеэкономических и внешнеполитических факторов».

Например, в прокуратуре Хабаровского края в качестве одной причины снижения активности прокуроров в 2017 г. рассматривается обстоятельство исключения из состава прокуратуры края двух межрайонных природоохранных прокуратур, а также усиление выполнения требований пункта 2 статьи 21 Закона о прокуратуре об исключении подмены деятельности органов контроля и иных государственных органов.

В прокуратуре Чукотского автономного округа снижение показателей по выявлению нарушений законов в 2017 г. рассматривается как следствие изменения порядка подсчета выявленных прокурорами нарушений законов.

Среди общих проблем организации прокурорской деятельности в сфере надзора за исполнением законов и законностью правовых актов следует выделить определение надзорных *приоритетов*.

В отдельных случаях, как, например, в Приморском крае, на определение приоритетов надзорной деятельности могут оказать влияние события природного, техногенного характера (паводковая ситуация, лесные пожары и

др.). В этом случае надзорные мероприятия осуществляются с учетом этих особенностей.

Еще одной важной проблемой в организации прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов является *планирование* прокурором надзорных мероприятий, которое должно осуществляться с учетом требований организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации, анализа состояния законности, распространенности нарушений закона на территории, уровня и характера преступности, состояния социально-экономического развития территории.

Так, по результатам плановой проверки Генеральной прокуратурой Российской Федерации в прокуратурах субъектов Российской Федерации вопросов организации работы в сфере уголовно-правовой статистики были приняты меры по корректировке достоверности показателей государственной и ведомственной статистической отчетности, что нашло отражение в плане устранения выявленных недостатков, выполнение которого позволило прокурорам повысить эффективность своей деятельности.

Еще одной важной проблемой при осуществлении надзора за исполнением законов и законностью правовых актов по-прежнему остается *отсутствие надлежащего взаимодействия между прокурорами и поднадзорными органами*.

Для решения данной проблемы в органах прокуратуры проводятся: координационные совещания, межведомственные совещания, совместные выезды на места с целью оказания практической помощи районным правоохранительным органам в организации деятельности по борьбе с преступностью, проведение заседаний межведомственных рабочих групп, проведение совместных приемов граждан с руководителями органов государственной власти и местного самоуправления и др.

Например, прокурорами Оренбургской области в 2017 г. было направлено в органы местного самоуправления 2 040 (2016 г. – 1 659) представлений, информационных писем и предложений о необходимости принятия или приведения в соответствие с изменениями федерального законодательства нормативных правовых актов, из которых было учтено соответственно 1 692 (1 510). В порядке нормотворческой инициативы в органы местного самоуправления в 2017 г. прокурорами было направлено 608 (2016 г. – 619) проектов нормативных правовых актов, из которых было принято соответственно 510 (512). Посредством направления проектов модельных нормативных правовых актов в 2017 г. – 168 (2016 г. – 325) прокурорами было инициировано принятие органами местного самоуправления соответственно 1 600 (1 706) нормативных правовых актов.

Несомненно, что актуальной проблемой остается *ротация прокурорских кадров*, которая существенно влияет на организацию прокурорской деятельности.

В целях оказания помощи прокурорам, совершенствования деятельности нижестоящих прокуратур прокурорами прокуратур субъектов Российской Федерации проводятся комплексные проверки организации деятельности нижестоящих прокуратур, оказывается практическая помощь на местах посредством выездов для совместного проведения тематических проверок, осуществляется проведение обучающих семинаров, направление в районные прокуратуры информационных писем, аналитических обзоров практики прокурорского надзора, методических рекомендаций. В дальнейшем реализация на местах рекомендаций прокуратуры субъекта Российской Федерации проверяется при последующих выездах. Принимаемые меры позволяют повысить уровень надзорной деятельности горрайпрокуратур.

Несомненно, что выработка критериев и оценки эффективности организации деятельности органов прокуратуры должны определяться Генеральной прокуратурой Российской Федерации на определенный период.

По мнению исследователей организационные факторы оказывают влияние на оценку результатов деятельности прокуроров, а сама организация работы рассматривается в качестве условия достижения целей деятельности органов прокуратуры. Вместе с тем «...остается дискуссионным вопрос об отграничении элементов, составляющих содержание организации работы конкретного органа прокуратуры, от элементов, составляющих содержание организации надзора и иной внешнефункциональной его деятельности, организации управления в органах прокуратуры, научной организации труда прокурорских работников того или иного органа прокуратуры» [10, с. 42-43].

Таким образом, проблемы организации прокурорского надзора за исполнением законов продолжают оставаться актуальными, востребованными и нуждаются в продолжении дальнейшего научного изучения.

Прокуратура Российской Федерации действует как государственный орган, осуществляющий от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В процессе организации своей деятельности прокуратура реализует мероприятия, которые помогают ей в осуществлении надзорной функции. Форма таких мероприятий постоянно совершенствуется в ходе практической деятельности прокурора.

В целях обеспечения прав и законных интересов несовершеннолетних такая деятельность осуществляется, прежде всего, в рамках Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26 Закона о прокуратуре прокурор осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних граждан, используя свои полномочия, предоставленные ему статьями 22, 27, 30,33 Закона о прокуратуре, и применяя акты прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов.

Как указывалось профессором А.Ю. Винокуровым «...к сожалению, за последние годы в Законе о прокуратуре не появилось корректирующих норм, которые определяли бы, во-первых, предмет надзорной деятельности, а во-вторых, полномочия прокурора по ее осуществлению» [12, с. 16]. По мнению профессора К.И. Амирбекова полномочия прокурора следует рассматривать как совокупность его прав и обязанностей [13, с. 28].

Организационные мероприятия, осуществляемые прокурором в процессе надзора за соблюдением прав несовершеннолетних, не ограничиваются только проведением проверок, но и направлены на проведение анализа состояния законности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних, правового просвещения несовершеннолетних, предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, а также на проведение иных организационных мероприятий.

Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой 15.02.2017 на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященной итогам работы органов прокуратуры в 2017 году, особо отмечалась важность для органов прокуратуры реализация задачи по защите прав несовершеннолетних, которая лежит в основе государственной политики Российской Федерации, направленной на охрану семьи, материнства и детства.

Как указывается в Государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2016 год «...улучшению

положения семей и детей способствуют принимаемые программы, направленные на сохранение здоровья и укрепление репродуктивного здоровья, снижение уровня младенческой и материнской смертности, формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, совмещение родителями трудовой деятельности с воспитанием детей, развитие системы материальной поддержки и стимулирования».

Для решения данных задач у органов прокуратуры имеется необходимый арсенал правовых средств.

В целях защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, прокурорами осуществляется мониторинг сайтов в сети Интернет.

Так, прокуратурой Чувашской Республики в результате мониторинга интернет-ресурсов были выявлены 8 подростков – жителей республики, являющихся пользователями группы, созданной в социальной сети «ВКонтакте» и посвященной событиям массового убийства учащихся 20.04.1999 г. в школе «Колумбайн» (США). Прокуратурой республики с участием представителей МВД и Минобразования было проведено межведомственное совещание, на котором выработаны и в настоящее время реализуются дополнительные организационно-профилактические мероприятия по недопущению насильственных преступлений в отношении учащихся общеобразовательных организаций.

В Республике Алтай в результате взаимодействия прокуратуры Республики с прокуратурами 36 субъектов Российской Федерации была установлена личность 6 администраторов «групп смерти», во всех случаях их противоправная деятельность была пресечена. По инициативе прокуроров Роскомнадзором был ограничен доступ к информации, размещенной на двенадцати сайтах Интернет-сообществ социальной группы «ВКонтакте», призывающих своих пользователей к совершению самоубийств.

Прокурорами Республики Мордовия особое внимание уделяется

проблемам ограничения размещения в средствах массовой информации и сети «Интернет» сведений, побуждающих детей к суициду. В результате мониторинга сети «Интернет» прокурорами в 2017 г. выявлено более 400 информационных, пропагандирующих суицидальное поведение, доступ к 222 из них уполномоченными органами заблокирован.

Принимались меры прокурорского реагирования по пресечению противоправной деятельности несовершеннолетней К., зарегистрированной администратором и редактором сообщества «50 дней до моего самоубийства». Доступ к названному Интернет-сообществу был заблокирован Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на основании решения от 28.02.2017 № 13768. В целях разработки дополнительных мер, направленных на защиту детей от преступных действий лиц, склоняющих их к совершению суицида с использованием средств связи и сети «Интернет», прокурорами были проведены межведомственные совещания по рассмотрению проблем противодействия суицидам среди несовершеннолетних с участием органов государственной власти и правоохранительных органов.

В образовательных организациях Республики Мордовия по рекомендации прокуроров приняты локальные акты и планы работы по защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, проведены семинары для классных руководителей и педагогов, родительские собрания и внеклассные мероприятия, в том числе в форме игр для детей, организована психологическая поддержка и обследование (анкетирование, беседы) с привлечением психологов для детей с деструктивным поведением, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и склонных к самоубийству, разработаны рекомендации, памятки и буклеты, направленные на предупреждение попыток самоубийства среди несовершеннолетних.

Для оказания помощи детям, воспитывающихся в семьях, находящихся в

социально опасном положении, в малообеспеченных и многодетных семьях, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями здоровья прокурорами наиболее активно используется представление об устранении нарушений закона .

Например, по результатам рассмотрения внесенных прокуратурой Чувашской Республики представлений Кабинетом Министров Чувашской Республики был принят нормативно-правовой акт, которым определены условия содержания в медицинских организациях детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Органами прокуратуры принимались меры для увеличения финансирования мероприятий, направленных на обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей .

Так, прокуратурой Челябинской области в ходе проведения работы по защите жилищных прав лиц из числа детей-сирот судом были восстановлены права более 500 человек, нуждающихся в жилье. Потребность в улучшении жилищных условий испытывали 3,4 тысячи детей-сирот, но из-за недостаточности финансирования реально было обеспечено жильем только 821 человек (24 %). По результатам рассмотрения губернатором области информации прокурора области о состоянии законности в сфере соблюдения жилищных прав детей-сирот в бюджете региона на 2018 г. было увеличено финансирование на указанные цели на 42 %, то есть с 386 до 550 млн. рублей.

Проблемы соблюдения жилищных прав детей-сирот, увеличения бюджетных средств на формирование специализированного жилищного фонда в отношении данной категории детей, целевое и своевременное расходование этих средств стали предметом обсуждения в процессе выступления прокурора Республики Алтай на парламентских слушаниях и на заседаниях комитетов Государственного Собрания-Эл-Курултай Республики Алтай при обсуждении

проекта Закона о республиканском бюджете на 2018 г. и на плановый период 2019-2020 г. По итогам обсуждения данного вопроса 08.12.2017 г. руководством региона было принято решение об увеличении на 2018 г. средств республиканского бюджета на обеспечение жильем детей-сирот на 15 млн. рублей.

Аналогичные меры предпринимались прокурорами Вологодской, Свердловской, Тюменской областей, Забайкальского, Хабаровского края, Удмуртской, Чувашской Республик и др.

В сфере соблюдения прав несовершеннолетних на образование прокурорами опротестовываются незаконные правовые акты общеобразовательных организаций, которые ограничивают права обучающихся либо необоснованно возлагают на них обязанности, препятствующие их доступу к бесплатному образованию.

Так, по результатам опротестования прокурорами Томской области в 2017 г. было приведено в соответствие с законом 231 локальный акт общеобразовательных организаций.

Благодаря усилиям органов прокуратуры Тамбовской области и иных заинтересованных структур практически во всех общеобразовательных учреждениях области, подключенных к сети Интернет, реализована DSN-фильтрация с целью исключения доступа обучающихся к интернет-ресурсам, не совместимым с задачами образования и воспитания детей. По результатам рассмотрения судом исковых заявлений прокуроров области в 2017 г. закрыт доступ к 280 сайтам, содержащим информацию, которая могла бы нанести вред здоровью несовершеннолетним.

В Республике Башкортостан прокурорами пресечено взимание «денежных поборов» с родителей обучающихся и воспитанников 170 школ и детских садов, улучшена материальная база образовательных учреждений, восстановлены права детей на бесплатное получение лекарств и детского питания.

Прокурорами активно защищаются трудовые права несовершеннолетних. Например, в Республике Северная Осетия-Алания в ходе прокурорских проверок выявлены нарушения в сфере летнего отдыха и трудовой занятости несовершеннолетних. Прием подростков на работу осуществлялся без оформления приказов. Кроме того, не были созданы квотируемые места для трудоустройства подростков, не проводились обязательные медицинские осмотры несовершеннолетних, при заключении трудовых договоров с лицами, достигшими 14-летнего возраста, не было получено согласие родителей (попечителей) и органа опеки и попечительства. Для устранения нарушений закона органами прокуратуры принимались меры прокурорского реагирования, которые были рассмотрены и удовлетворены. Во исполнение требований прокурора в республике за счет квот было создано 74 рабочих места для подростков, трудоустроено 20 подростков в возрасте от 14 до 18 лет.

Сфера охраны здоровья несовершеннолетних также не остается без внимания прокуроров. Так, прокуратурой Санкт-Петербурга по результатам анализа существующей негативной тенденции роста числа преступлений, совершенных подростками в состоянии наркотического опьянения, была проведена проверка исполнения медицинскими организациями требований законодательства в части выявления, учета, обследования и лечения несовершеннолетних, употребляющих алкогольную и спиртосодержащую продукцию, наркотические вещества, а также осуществления других мер по профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании несовершеннолетних, в ходе которой было выявлено отсутствие взаимодействия между врачами-наркологами межрайонного наркологического диспансера и районными отделениями городской наркологической больницы с должностными лицами иных субъектов профилактики в работе с несовершеннолетними – потребителями наркотических средств, психоактивных веществ, алкогольных напитков. В адрес вице-губернатора Санкт-Петербурга прокурором Санкт-

Петербурга было внесено представление, виновные лица привлечены к установленной законом ответственности.

Особое внимание уделяется прокурорами отдыху и оздоровлению детей в летнее время. Так, прокурорами Ленинградской области были приняты меры к прекращению деятельности трех нелегальных летних детских лагерей.

В качестве положительного опыта организации работы прокурора по обеспечению прав и законных интересов несовершеннолетних следует привести пример из деятельности прокуратуры Чувашской Республики, которой практикуется проведение открытого форума по вопросам охраны прав и защиты интересов несовершеннолетних с участием руководителей органов исполнительной власти, представителей общественных организаций и средств массовой информации. Аналогичные мероприятия проводятся и в других прокуратурах субъектов Российской Федерации. Например, в прокуратуре Нижегородской области вопросы защиты прав детей-сирот обсуждались на открытом форуме с участием Уполномоченного по правам ребенка в Нижегородской области и Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области.

Среди перечня организационных мероприятий прокурора в сфере защиты прав несовершеннолетних: организация межведомственных рабочих групп по рассмотрению наиболее актуальных вопросов в сфере соблюдения прав несовершеннолетних; проведение совместно с органами государственной власти и общественностью круглых столов по обсуждению проблем в сфере охраны прав детей; организация выездных приемов граждан по вопросам охраны прав детей; разъяснение законодательства, регламентирующего права несовершеннолетних через СМИ, посредством публикаций на сайте прокуратуры и др. Например, прокуратурой Магаданской области разработан и реализуется план комплексных мероприятий по предупреждению и снижению преступности среди несовершеннолетних. В Курганской области прокурорами

проведена «горячей линии» с гражданами по вопросам соблюдения прав детей на получение бесплатного общего образования.

Принятие в Российской Федерации таких важных документов, как Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция информационной безопасности детей, в которых определены цели государственной политики в сфере защиты прав детей на долгосрочную перспективу, имеет особое значение для органов прокуратуры, поскольку они являются ориентиром для организации прокурорской деятельности на данном направлении.

Аналитическое обеспечение деятельности прокурора в сфере соблюдения прав несовершеннолетних является важнейшим участком организации его работы. Без надлежащего аналитического обеспечения невозможно обладать всей необходимой информацией о состоянии законности в указанной сфере на поднадзорной территории.

В сфере соблюдения прав несовершеннолетних прокурор получает информацию о нарушениях прав детей и осуществляет ее анализ с целью решения вопроса о принятии мер прокурорского реагирования. К такой информации следует отнести: материалы прокурорских проверок; акты прокурорского реагирования; заявления, жалобы граждан, юридических лиц; статистические сведения органов прокуратуры, правоохранительных органов, федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления; материалы уголовных, гражданских, административных дел; материалы СМИ и др.

Главное, чтобы полученная информация содержала сведения, которые помогли бы прокурору посредством анализа получить картину о характере

имеющихся нарушений прав несовершеннолетних, результатах работы поднадзорных органов в сфере защиты прав детей. В связи с этим важное значение придается знанию прокурором методов и форм аналитической работы с целью их применения в своей практической деятельности. *Мы рассматриваем это как одну из актуальных проблем в аналитическом обеспечении прокуроров.*

По мнению ученых «...методика анализа предполагает использование различных вариантов его дифференциации по самым разным существенным признакам, к примеру: регулярный и разовый, комплексный и целевой, количественный и качественный, внутрисистемный и анализ, осуществляемый совместно с другими органами, и др. В зависимости от направления выделяется анализ состояния преступности, анализ непреступных нарушений закона, а также деятельность конкретной прокуратуры. Анализ информации производится путем группирования ее по интересующим определенным признакам, обычно в соответствии с утвержденными формами статистической отчетности» [11, с. 127].

Прокуроры должны обладать методическими рекомендациями по аналитическому обеспечению надзорной деятельности по каждому направлению, в том числе по направлению «надзор за соблюдением прав несовершеннолетних». *Необходимость разработки такой методики на каждом направлении надзорной деятельности является еще одной проблемой в аналитическом обеспечении прокуроров.*

Например, в прокуратуре Марий Эл в помощь прокурорам разрабатываются методические рекомендации по организации работы прокурора отдела и регламент работы прокурора отдела [14, с. 29-33].

Важной составляющей аналитической работы прокурора является сбор и накопление материалов для их дальнейшей аналитической обработки, о чем указывается в п. 3.6 Регламента Генерального прокурора Российской

Федерации. Причем, такой сбор и анализ информационно-аналитических материалов осуществляется как на уровне органа прокуратуры, так и самим прокурором по своему участку работы.

Создание в прокуратуре информационно-аналитической базы рассматривается прокурорами в качестве необходимого условия правильного планирования и эффективной работы в сфере соблюдения прав несовершеннолетних. Такая база требует систематического пополнения и совершенствования.

Например, прокуратурой Пермского края предложено горрайпрокурорам иметь необходимую информационную базу не менее, чем за последние 5 лет, [15, с. 29] с целью возможности ее использования в процессе анализа состояния законности.

Актуальным для сбора необходимой информации в сфере соблюдения прав несовершеннолетних будет иметь взаимодействие прокурора с другими подразделениями органа прокуратуры, с территориальными органами прокуратуры, иными органами, учреждениями, организациями. Отсутствие налаженного взаимодействия оказывает негативное воздействие на работу по подготовке прокурорами аналитических документов о защите прав несовершеннолетних.

Прокурорами используются различные формы взаимодействия в указанной сфере в целях обмена информацией. Например, в большинстве прокуратур субъектов Российской Федерации заключено соглашение о взаимодействии с Уполномоченным по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, в рамках которого осуществляются совместные выезды на территории для приема граждан, в том числе на периферийные, сельские территории, участие в совместных проверках, участие Уполномоченного по правам ребенка в РФ в заседаниях коллегий прокуратуры субъекта Российской Федерации.

В процессе осуществления взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам соблюдения прав детей прокуроры принимают участие в заседаниях рабочих групп, советов, в том числе по разработке предложений по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

Важное значение имеет взаимодействие прокурора с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рамках осуществления надзорных полномочий и здесь особая роль отводится его участию в заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, где концентрируется необходимая для прокурора информация о нарушениях прав несовершеннолетних.

Взаимодействие прокурора с правоохранительными органами осуществляется посредством проведения координационных совещаний по вопросам предупреждения преступности несовершеннолетних.

Кроме того, прокурор в своей деятельности использует такие формы взаимодействия, как проведение оперативных и межведомственных совещаний, работу межведомственных рабочих групп (например, по вопросам соблюдения прав детей, профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних), проведение круглых столов, участие в научно-практических конференциях, подготовка вопросов для рассмотрения на научно-консультативном совете и др.

Межведомственные рабочие группы по вопросам соблюдения прав несовершеннолетних в аппаратах прокуратур субъектов РФ создаются в целях координации деятельности структурных подразделений, повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, обеспечения взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ, контрольно-надзорными органами, комплексного изучения актуальных проблем в сфере защиты прав

несовершеннолетних, разработки обоснованных предложений по укреплению законности в указанной сфере, подготовки информационно-аналитических материалов для рассмотрения на заседаниях коллегий прокуратуры субъекта РФ, на координационных совещаниях. Членами рабочей группы осуществляется сбор, накопление, обработка и анализ информации о соблюдении прав детей, состоянии преступности несовершеннолетних на территории субъекта Российской Федерации. Рабочей группой проводятся и выездные заседания. Как правило, решения межведомственной рабочей группы носят рекомендательный характер. Персональный состав такой рабочей группы утверждается прокурором субъекта Российской Федерации.

Полагаем, что практика работы таких межведомственных рабочих групп не только в аппарате субъекта Российской Федерации, но и в горрайпрокуратурах оправдывает себя. Самими прокурорами оценивается работа межведомственной рабочей группы по вопросам соблюдения прав несовершеннолетних как «действенный механизм координации действий не только правоохранительных органов, но и иных заинтересованных органов и учреждений, действующих в сфере защиты прав и интересов детей, который обеспечивает своевременное решение возникающих проблем без вынесения их рассмотрения на заседаниях коллегии прокуратуры субъекта РФ и координационного совещания руководителей правоохранительных органов» [16, с. 38].

Актуальна работа консультативно-методических советов органов прокуратуры. По мнению прокурорских работников потребность в этих органах очевидна, поскольку их деятельность направлена на выработку практических рекомендаций применительно к тем или иным вопросам, возникающим в работе прокуроров.

Например, в прокуратуре Забайкальского края действует методический совет, в состав которого входят руководители структурных подразделений и

другие сотрудники аппарата прокуратуры края, отдельные работники прокуратур районного звена, расположенных в краевом центре, в работе совета принимают участие три прокурорских работника, имеющих ученую степень кандидата юридических наук. В прокуратуре Свердловской области действует научно-консультативный совет, включающий в свой состав не только прокурорских работников, но и представителей юридической науки [17, с. 19-20].

Использование прокурорами различных форм взаимодействия должно способствовать повышению эффективности аналитической деятельности. Вместе с тем, как отмечают ученые, более целесообразной представляется специализация некоторых работников прокуратур городов с районным делением на аналитической работе [18, с. 52-59].

Каждый прокурор, осуществляющий надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, обязан обладать необходимой статистической базой, вести ее учет и анализ, осуществлять мониторинг федерального и регионального законодательства. В случае установления необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов прокуроры обязаны принимать меры к внесению в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующих предложений об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов в сфере соблюдения прав несовершеннолетних в соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре.

С целью поддержания региональной и муниципальной нормативной правовой базы, регулирующей правоотношения в сфере детства, в актуальном состоянии, в прокуратурах субъектов Российской Федерации практикуется направление в нижестоящие прокуратуры соответствующих информационных писем, содержащих необходимые рекомендации.

Обеспечение нахождения информационной базы прокуратуры в надлежащем, рабочем состоянии необходимо и для прогнозирования и планирования ее деятельности, как в целом, так и по направлениям надзорной деятельности.

Ведь основанием для планирования работы в органах прокуратуры являются анализы состояния законности на поднадзорной территории, результаты работы с жалобами и обращениями граждан, решения коллегий, координационных совещаний, а по направлению «надзор за соблюдением прав несовершеннолетних» также результаты мероприятий, проводимых профильным отделом прокуратуры субъекта Российской Федерации.

Как правило, в практической деятельности органов прокуратуры вопросы соблюдения прав несовершеннолетних по результатам анализа состояния законности в данной сфере выносятся для рассмотрения на заседание коллегии прокуратуры субъекта Российской Федерации раз в полугодие и один раз на заседание координационного совещания руководителей правоохранительных органов субъекта Российской Федерации.

Результаты аналитической работы в органах прокуратуры используются прокурорами в процессе осуществления правового просвещения несовершеннолетних, их родителей и (или) законных представителей, в процессе взаимодействия со средствами массовой информации (далее – СМИ), общественными объединениями по вопросам защиты прав несовершеннолетних.

Например, аналитические материалы о результатах деятельности прокурора по осуществлению надзора за соблюдением прав несовершеннолетних используются при подготовке соответствующей информации для размещения на сайте прокуратуры, для выступления на радио и телевидении с разъяснениями законодательства, для подготовки статьи в журнал, издаваемый в органах прокуратуры.

В настоящее время в органах прокуратуры субъектов Российской Федерации практикуется размещение на сервере прокуратуры субъекта Российской Федерации в электронном виде сведений информационного характера в отдельной папке для каждого структурного подразделения, доступ к которой имеют только сотрудники отраслевого отдела.

Так, сотрудники отдела по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних прокуратуры субъекта Российской Федерации осуществляют накопление в отдельной папке отдела на сервере прокуратуры субъекта РФ аналитических материалов (результатов проверок, актов прокурорского реагирования, материалов коллегий, координационных совещаний, результатов выездов в нижестоящие прокуратуры, результатов стажирования прокурорских работников и др.). Для каждого сотрудника отдела на сервере в папке отдела сформирована своя папка, в которой осуществляется накопление материалов по своему участку деятельности, как по предмету надзора, так и по закрепленной зоне. Данной папкой могут пользоваться и сотрудники горрайпрокуратур, которые проходят стажировку.

Полагаем, что правильная организация работы прокурора на своем участке будет способствовать совершенствованию аналитического обеспечения прокурорского надзора в сфере соблюдения прав несовершеннолетних. Как указывают авторы, «одной из задач информационно-аналитической деятельности является поиск путей совершенствования прокурорского надзора в целях того, чтобы при меньших затратах сил и средств получать более значимые результаты» [19, с. 17-21].

Серьезной проблемой остается *качество подготавливаемых прокурорами документов аналитического характера*, среди которых особое место занимает докладная записка с анализом состояния законности по итогам работы за полугодие, за год.

По мнению ученых, «...в прокуратурах субъектов РФ необходимо продолжить поиск приемов и способов усовершенствования анализа состояния законности и правопорядка в регионе, следует обратить внимание на выявление положительных и отрицательных тенденций в работе органов прокуратуры по различным направлениям деятельности, установление причинно-следственных зависимостей между различными факторами, обусловившими данные тенденции, формулировку соответствующих выводов и предложений, прогноз развития состояния законности в целом по субъекту» [20, с. 55-56].

Как один из вариантов «расширения профессиональных знаний прокуроров о методах и формах аналитической работы» [21, с. 27] в сфере соблюдения прав несовершеннолетних нами видится в создании на региональном уровне учебного мини-центра – базовой прокуратуры, которая сосредоточила бы в себе все необходимые методы и формы прокурорской работы, в том числе по осуществлению аналитической деятельности.

Например, такая базовая прокуратура на правах районной создана в Астраханской области.

Несомненно, имеющиеся проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних – это решаемые проблемы, требуется лишь воля руководителя органа прокуратуры, методическое и техническое обеспечение прокурорской деятельности, соблюдение прокурорами исполнительской дисциплины.

В связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон № 27-ФЗ) изменились требования по проведению прокурорской проверки исполнения законов.

Если ранее прокурор имел право проведения проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, то теперь такая

проверка проводится при условии, если указанные сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки.

Данное дополнение в п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре указывает на необходимость наличия исключительных обстоятельств, при которых возможно проведение проверки, что на наш взгляд не совсем правомерно, поскольку наличие информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, уже является основанием к проведению прокурорской проверки.

На это же указывается и в п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», где прокурорам предлагается проверки исполнения законов проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации, а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий.

В ранее действовавшем законодательстве (Законе СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР», Указе Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР») содержались аналогичные положения, в соответствии с которыми проведение проверки исполнения законов обосновывалось наличием заявлений, жалоб и иных сведений о нарушениях закона, правонарушениях.

Внесение в Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) требований о сроках проведения прокурорской проверки, принятии письменного решения о проведении проверки, иных решений (о расширении предмета проверки, о приостановлении и возобновлении проверки, об отсутствии нарушений закона) свидетельствует, на наш взгляд, об усилении ответственности

прокуроров за принятые решения, которые заинтересованное лицо вправе обжаловать не только вышестоящему прокурору, но и в судебном порядке.

Включение в ст. 21 Закона о прокуратуре новых пунктов 3-15 предусматривает для прокурора необходимость соблюдения дополнительных требований по организации и проведению проверки исполнения законов, что как нам представляется, может повлиять на снижение оперативности ее проведения, на результативность, а в целом и на эффективность проверки.

Оформление дополнительных письменных документов, требующих согласования, которое должно опять же подтверждаться письменными документами, не может способствовать быстрому реагированию прокурора на нарушения законов.

Например, принятие прокурором мотивированного решения о расширении предмета проверки или о проведении новой проверки в случае выявления в ходе проверки иных нарушений законов, требующих принятия мер прокурором, также оказывает сдерживающий фактор на оперативность проведения проверки.

На практике, как правило, решение о необходимости проведения дополнительной либо повторной проверки в поднадзорной организации принимается прокурором по результатам анализа выявленных в ходе проверки нарушений законов, указывающих на наличие иных нарушений законов либо на неустранение ранее выявленных прокурором нарушений законов, что требует проведения повторной контрольной проверки.

В связи с этим возникает вопрос о планировании проведения прокурорских проверок, поскольку работа прокурора строится на основании планирования, о чем указывается Генеральным прокурором в приказе от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

Однако, данный вопрос оказался вне поля правового регулирования Федерального закона № 27-ФЗ, тогда как «вопрос о планировании работы прокурора должен найти свое отражение в Законе о прокуратуре» [22, с. 58].

На наш взгляд, если проверка плановая, то в этом случае решение о ее проведении должно приниматься на этапе планирования и в этом случае принятие соответствующего решения обоснованно. В другом случае такая необходимость отсутствует. Например, проведение внеплановой срочной проверки по результатам мониторинга сетей Интернет, СМИ, при рассмотрении контрольного обращения, поступления срочного задания из вышестоящей прокуратуры и в других экстренных случаях, когда достаточно письменного указания прокурора на рапорте прокурорского работника о начале проверки.

Установление Законом № 27-ФЗ максимального срока проведения проверки до 30 календарных дней скорее можно отнести к комплексной прокурорской проверке с участием специалистов, когда требуется значительное время для ее проведения, о чем в Законе 27-ФЗ следовало бы указать.

В практической деятельности невыполнение прокурором проверочных мероприятий в запланированный срок недопустимо и может повлечь соответствующую ответственность, поэтому внесение в ст. 21 Закона о прокуратуре положений, предусматривающих возможность продления срока проведения проверки не более чем на 30 календарных дней, на наш взгляд, не может способствовать качеству такой проверки, так как прокурор вынужден осуществлять одновременно повседневную оперативную работу, от которой он не освобождается.

Как указывалось отдельными авторами «проверка устранения нарушений законов должна проводиться в разумный после их выявления срок» [23, с. 96].

Актуальным представляется вопрос о приостановлении проверки, который должен рассматриваться как исключительная мера. В любом случае представляется нецелесообразным осуществление длительной по сроку

проверки, что снижает ее оперативность, результативность. Неоднократное приостановление проверки по решению прокурора или его заместителя, о чем указывается в п. 6 ст. 21 Закона о прокуратуре, не может способствовать качеству такой проверки. Отдельными авторами высказана позиция о том, что «институт приостановления проверки представляется излишним» [24, с. 9].

Обращает на себя внимание положение п. 13 ст. 21 Закона о прокуратуре, предусматривающее привлечение к проверке специалистов, экспертов, которое не определяет порядок их привлечения к проверке, в том числе порядок оформления письменного требования прокурора о выделении специалиста, эксперта для проверки. На необходимость уточнения в законе вопроса привлечения специалистов контролирующих и иных органов для проведения прокурорской проверки указывалось профессором А.Ю. Винокуровым [25, С. 90].

Ставится под сомнение необходимость оформления результатов прокурорской проверки в форме акта, если в ходе проверки нарушений закона не выявлено согласно п. 14 ст. 21 Закона о прокуратуре, что свойственно скорее контролирующим органам, нежели прокурору. Практика прокурорского надзора предусматривает оформление результатов прокурорской проверки руководителю органа прокуратуры в форме справки либо докладной записки. Данная практика действует уже на протяжении длительного времени.

Информирование руководителя проверяемой организации о результатах прокурорской проверки в случае не выявления нарушений закона возможно посредством направления письменного уведомления.

В свою очередь, узаконивание в п. 14 ст. 21 Закона о прокуратуре положений, указывающих на проведение прокурорской проверки при отсутствии результатов, не может не вызвать удивления.

Любая прокурорская проверка должна заканчиваться результатами, выявлением нарушений законов, на что нацеливают прокуроров приказы и

указания Генерального прокурора Российской Федерации. Проведение безрезультатной проверки свидетельствует о неэффективности работы прокурора, проблемах в планировании, слабой аналитической работой.

Полагаем, что установление в п. 2 ст. 6 Закона о прокуратуре новых сроков (в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора и в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора) о предоставлении прокурору запрашиваемой информации как в ходе реализации им возложенных на него функций, так и в ходе проведения проверки не соответствуют той важной государственной роли, которая возложена на органы прокуратуры. По нашему убеждению, запрашиваемые прокурором в процессе надзорной деятельности документы, сведения, информация должны быть предоставлены незамедлительно. Ограничения в этом случае могут иметь место в рамках пределов надзора.

Нами оценивается с пониманием тот факт, что изменения в Закон о прокуратуре, внесенные Законом № 27-ФЗ, являются следствием позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 17.02.2015 № 2-П, однако, данная позиция нами оценивается неоднозначно. Как указывалось Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян «сформулированные в Постановлении (по существу, впервые в конституционно-судебной практике) подходы к определению конституционной природы прокуратуры и прокурорского надзора нуждаются в доктринальном анализе» [26, с. 14].

Несомненно, новые изменения в Закон о прокуратуре, внесенные Законом № 27-ФЗ, требуют своего дальнейшего научного переосмысления с учетом результатов практики прокурорского надзора.

Конституция Российской Федерации в ст. 38 устанавливает, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

В целях решения стоящих перед обществом социально-экономических и демографических задач распоряжением Правительства Российской Федерации

от 25.08.2014 № 1618-р утверждена Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, правовую основу которой составили такие важнейшие правовые акты, как Указ Президента Российской Федерации от 14.05.1996 № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики», Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, которым утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».

Реализация государственной семейной политики в Российской Федерации осуществляется путем решения задач по социальной защите семей и детей, нуждающихся в особой заботе государства, поддержке семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, по развитию жизнеохранительной функции семьи и созданию условий для обеспечения здоровья ее членов, по профилактике семейного неблагополучия, детской безнадзорности и беспризорности, по повышению эффективности системы социальной защиты семей с несовершеннолетними детьми, вовлеченными в сферу гражданского, административного и уголовного судопроизводства, и других задач.

В связи с этим важное значение приобретает деятельность органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов в сфере охраны прав семьи, детей.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» указывается на необходимость осуществления прокурорами постоянного надзора за исполнением законов

о социальной защите несовершеннолетних, своевременности оказания помощи детям, *находящимся в социально опасном положении, детям из малообеспеченных и многодетных семей.*

Статистические показатели деятельности прокуроров свидетельствуют о многочисленных нарушениях законов в сфере охраны жизни, здоровья, защиты семьи, материнства, отцовства и детства. Наблюдается ежегодный рост количества нарушений законов в указанной сфере правоотношений, выявляемых прокурорами.

В Российской Федерации не определена система раннего выявления семей, находящихся в социально опасном положении. Вместе с тем вопросы защиты семьи, материнства, отцовства и детства отнесены Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «ж» ч. 1 ст. 72).

Прокурорами устанавливаются факты, когда органами и учреждениями (организациями) системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не обеспечивается комплексный подход к работе с семьями, находящимися в социально опасном положении, отсутствует межведомственное взаимодействие, недостаточное внимание уделяется проблемам реабилитации и восстановления биологических семей, защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в таких семьях.

В деятельности органов опеки и попечительства прокурорами выявляются факты непринятия надлежащих мер по своевременному выявлению неблагополучных семей, не осуществляется ранняя индивидуально-профилактическая работа с данными семьями.

Одной из причин, препятствующих сокращению численности «социальных» сирот, остается неэффективность работы органов и учреждений социальной защиты по социальной реабилитации и своевременному

предоставлению необходимых социальных услуг семьям, находящимся в социально опасном положении.

Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав не осуществляется необходимая координация деятельности органов и учреждений профилактики по защите прав несовершеннолетних, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении.

Прокуроры, активно осуществляя защиту прав детей, чаще всего используют один из наиболее результативных способов защиты прав – обращение с заявлением в суд.

Прокуроры обращаются с исками в суд: о лишении родительских прав (ст. 69, 70 СК РФ), число удовлетворенных исков такого рода за последнее десятилетие увеличилось почти втрое; об ограничении родительских прав (ст. 73 СК РФ); об отмене усыновления (ст. 140, 141 СК РФ); о возмещении вреда, причиненного здоровью несовершеннолетнего (ст. 1087 ГК РФ); о компенсации морального вреда (ст. 1101 ГК РФ); о выселении из жилого помещения граждан, лишенных родительских прав, без предоставления им другого жилого помещения (ч. 2 ст. 91 ЖК РФ) и др.

В дальнейшем применение мер прокурорского надзора должно способствовать совершенствованию качества профилактических мероприятий в отношении неблагополучных семей, осуществляемых поднадзорными органами.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 указывается на необходимость осуществления прокурорами регулярных проверок исполнения законов о *профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних* в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Неисполнение требований Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» указанными органами по-прежнему является распространенным.

Важнейшую роль на данном направлении прокурорского надзора играет обеспечение исполнения законов в сфере *охраны жизни и здоровья* несовершеннолетних.

Вступление в силу 23 ноября 2011 г. Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» потребовало адекватности организации прокурорского надзора в указанной сфере, повышения эффективности его осуществления.

Особое внимание обращается прокурорами на соблюдение прав *детей-инвалидов*.

Анализ практики прокурорского надзора свидетельствует, что основными причинами реализации прав детей-инвалидов не в полном объеме являются: низкий уровень жизни семей, воспитывающих таких детей; социальная и психологическая изоляция указанных семей вследствие отсутствия условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам; равнодушное отношение общества к детям-инвалидам; недостаточное развитие системы учреждений здравоохранения; многочисленные нарушения законов в названной сфере; ненадлежащее исполнение своих обязанностей должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления, учреждений социальной защиты и других организаций.

Наиболее распространенным средством прокурорского реагирования на данном участке является предъявление исков: об обязанности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить детей-инвалидов лекарственными препаратами; об обязанности Фонда социального страхования Российской Федерации предоставить путевку на санаторно-

курортное лечение ребенка; об обязанности медицинской организации получить лицензию на осуществление медицинской деятельности; об обеспечении ребенка-инвалида техническими средствами реабилитации; о возмещении вреда здоровью, причиненного ребенку-инвалиду, и компенсации морального вреда; об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к административным, жилым, общественным, производственным зданиям, учреждениям культуры, спорта, местам отдыха и другим учреждениям; об оборудовании автобусов специальными приспособлениями и устройствами для беспрепятственного пользования детьми-инвалидами и др.

За последние несколько лет деятельность прокурора по надзору за исполнением законов в сфере *жилищных прав несовершеннолетних* значительно активизировалось. Это связано, прежде всего, с усилением мер государственной защиты жилищных прав несовершеннолетних (включая детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

В Российской Федерации был принят ряд важнейших нормативных правовых актов в указанной сфере, среди которых особое место занимает Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761, определяющая в качестве одной из мер по защите прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, своевременное обеспечение лиц указанной категории благоустроенными жилыми помещениями. В этих целях в федеральном бюджете на соответствующий год и на будущий плановый период запланировано выделение субъектам Российской Федерации субсидий на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений в рамках подпрограммы «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 404 утверждены основные условия и меры реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на период 2014-2017 годов, в соответствии с которыми на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложена обязанность по принятию нормативных правовых актов, закрепляющих право на приобретение жилья экономического класса за отдельными категориями граждан Российской Федерации, среди которых граждане, имеющие двух и более несовершеннолетних детей и являющиеся получателями материнского (семейного) капитала при условии использования такого материнского (семейного) капитала на приобретение (строительство) жилья экономического класса в рамках программы, а также граждане, имеющие трех и более несовершеннолетних детей.

Законодательство, регулирующее вопросы обеспечения указанной категории детей жильем, постоянно совершенствуется. В настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находятся на рассмотрении законопроект № 383720-6 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в части направления средств материнского (семейного) капитала на капитальный ремонт жилого помещения» и законопроект № 402545-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части компенсации расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на период прохождения военной службы по призыву».

Прокурорами в процессе надзорной деятельности выявляются многочисленные факты нарушения жилищных прав несовершеннолетних. В связи с этим деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере жилищных прав несовершеннолетних приобретает особое значение.

Имеющиеся на сегодняшний день нарушения законов в сфере обеспечения жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и детей из их числа требуют от органов прокуратуры дальнейшей активизации надзорной деятельности на данном направлении.

В ходе прокурорских проверок исполнения законов в сфере *защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию*, в 26 субъектах Российской Федерации только в 2013 г. было выявлено более 5 тыс. нарушений законов в указанной сфере и количество таких нарушений не снижается.

Наибольшее их количество имело место в деятельности общеобразовательных организаций. Среди наиболее распространенных нарушений законов следует назвать: ненадлежащую организацию защиты детей от противоправного контента в образовательной среде; ненадлежащее применение административных и организационных мер, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации в местах, доступных для детей.

Установлены факты причинения вреда физическому и психическому здоровью детей вследствие негативного информационного воздействия, в том числе обусловленного бесконтрольным доступом несовершеннолетних к информации в сети Интернет, а также установлены случаи, когда таким детям необходимая медицинская помощь медицинскими организациями не оказывалась.

Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления,

регламентирующие вопросы обеспечения информационной безопасности детей, не всегда соответствуют федеральному законодательству.

Проблемой является отсутствие правового регулирования на федеральном уровне в части наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере культуры, полномочиями по контролю за информационной продукцией, относящейся к аудиовизуальной продукции на любых видах носителей, а также за информационной продукцией, распространяемой посредством зрелищных мероприятий.

Существует проблема доступа ребенка в помещения компьютерных клубов к материалам, провоцирующим его на агрессивные действия, проявление жестокости, пробуждающим нездоровый интерес к проблемам, выходящим за рамки его возрастной нормы.

В компьютерных клубах не осуществляется контроль за использованием приложений, содержащих сцены насилия, эротики и другой информационной продукции, способной нанести вред нравственному, духовному и психологическому развитию несовершеннолетних, не всегда используется контент-фильтрация, либо она вовсе отсутствует, либо ее применение не всегда надлежащим образом обеспечивает ограничение доступа несовершеннолетних к запрещенной для них информации.

По фактам нарушения установленного законом запрета на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, прокурорами возбуждаются дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Незаконные организация и проведение азартных игр».

Одной из наиболее действенных мер прокурорского реагирования по выявленным в деятельности владельцев сайтов, провайдеров хостинга и операторов связи нарушениям законодательства является предъявление исков в суд о возложении на операторов связи обязанностей по ограничению передачи информации (доступа) к сайтам в сети Интернет, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Прокурорскими проверками установлены недостаточная активность деятельности территориальных органов Роскомнадзора за соблюдением требований законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию; неисполнение требований Положения об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) органов с проверяемыми (контролируемыми) лицами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2012 № 75; неисполнение полномочий при реализации мероприятий по систематическому наблюдению за соответствием обязательным требованиям содержания теле- и радиопередач, печатных средств массовой информации; непринятие мер к исследованию вопроса о соответствии категории информационной продукции установленному знаку, правильности проведения классификации информационной продукции и др.

Таким образом, роль органов прокуратуры Российской Федерации в укреплении законности при реализации государственной семейной политики в России достаточно актуальна, приоритетна и востребована.

Особое внимание государства направлено на соблюдение прав детей-инвалидов, которые отнесены законом к категории детей, находящихся в

трудной жизненной ситуации, поэтому вопросы реализации прав таких детей должны находиться под пристальным вниманием органов прокуратуры.

Закон о социальной защите инвалидов закрепил право детей-инвалидов на социальную защиту – систему «гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности» (ст. 2). Основной целью этих мер является создание детям-инвалидам равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества». К основным гарантированным российским законодательством правам детей-инвалидов наряду с общими для всех детей правами относятся также права на реабилитацию, санаторно-курортное лечение, на обеспечение специальными средствами передвижения, на безбарьерный доступ к жилым зданиям, учреждениям образования и здравоохранения, спортивным сооружениям, местам отдыха и учреждениям культуры. Дети-инвалиды имеют и многие другие права, гарантированные Конвенцией о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации и законодательными актами Российской Федерации.

Число детей-инвалидов в России с каждым годом растет. По данным Росстата прирост численности таких детей составил 18% (с 519 тыс. чел. на 01.01.2010 до 617 тыс. чел. на 01.01.2016).

Анализ официальной статистики позволяет констатировать, что более быстрыми темпами (+6%) увеличивается количество детей-инвалидов в возрастной группе 8-17 лет (на 01.01.2016 – 396 тыс. чел., на 01.01.2014 – 372 тыс. чел.), нежели в возрастной группе 0-8 лет – 3% (на 01.01.2016 – 217 тыс. чел., на 01.01.2014 – 210 тыс. чел.), что свидетельствует о необходимости обеспечивать здоровье детей в раннем возрасте и создавать для этого все условия.

Инвалидизация детей в период обучения в школах является тревожным сигналом к необходимости пересмотра образовательного процесса, в том числе учебных программ, организации обучения на основе психологических, физиологических, возрастных особенностей детей с учетом заключений медиков, психологов, педагогов. Помимо того, что школа предоставляет образовательные услуги, ее помещения, наполняемость классов, образовательный процесс, питание детей должны отвечать санитарным нормам и правилам, направленным на охрану здоровья ребенка [27].

Согласно Росстату среди заболеваний детей, впервые признанных инвалидами в возрасте до 18 лет (с 2008 г. по 24.06.2016), преобладают: психические расстройства и расстройства поведения (+34%), болезни нервной системы (+19%).

По мнению исследователей, необходимо создание системных модульных пространств, охватывающих значимые для ребенка сферы (семья, школа, улица) и определенную организацию помощи, основанную на мультидисциплинарном взаимодействии специалистов, работающих в сфере охраны психического здоровья детей и подростков [28, с. 40].

Научные исследования в сфере образования детей-инвалидов [29, с. 5-6] указывают на имеющиеся проблемы с медико-педагогической базой, подготовкой кадров в области коррекционной педагогики. По мнению ученых, после того, как полномочия в области образования и социальной поддержки инвалидов были переданы в регионы, условия для развития специального образования ухудшились. Шансы реализовать установленные законом права на образование и социальную защиту сократились, поскольку большинство субъектов РФ не обладают достаточными финансовыми, кадровыми и организационными ресурсами. Проблемам в области социального обеспечения, образования и занятости инвалидов не уделяется должного внимания.

Практика прокурорского надзора свидетельствует, что нарушения прав детей на охрану жизни и здоровья не уменьшаются. Так, за период с 2011 г. по 2015 г. на 8% возросло количество выявленных прокурорами нарушений законов в сфере охраны жизни, здоровья, защиты семьи, материнства, отцовства и детства (2011 г. – 309 243 нарушений законов, 2015 г. – 336 087), что позволяет рассматривать деятельность прокурора на данном направлении как актуальную и востребованную.

Проведенные в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации научные исследования позволяют выделить наиболее типичные нарушения прав детей-инвалидов, которые выявляются прокурорами в ходе прокурорских проверок: нарушение принципа бесплатной медицинской помощи в случаях, когда ограниченные материальные возможности учреждений здравоохранения, где оказывается медицинская помощь детям-инвалидам, не позволяют своевременно провести диагностическую процедуру, в связи с чем родители вынуждены обращаться за получением платных медицинских услуг; нарушение условий оказания первичной медико-санитарной помощи, скорой медицинской помощи, специализированной, высокотехнологичной медицинской помощи детям-инвалидам, в том числе непринятие или несвоевременное принятие мер по оказанию такой помощи; несвоевременное и не в полном объеме обеспечение лекарственными средствами, средствами реабилитации детей-инвалидов, отказ в бесплатном обеспечении указанными средствами; нарушения при организации и проведении медико-социальной экспертизы; нарушения требований законодательства при разработке и реализации индивидуальных программ реабилитации детей-инвалидов, состоящих на учете в учреждениях здравоохранения; нарушения прав детей-инвалидов на санаторно-курортное лечение. [30, с. 5-30].

В большинстве регионов (Республика Карелия, Татарстан, Курская и Смоленская области и др.) в связи с дефицитом регионального бюджета допускаются нарушения прав детей, нуждающихся в дорогостоящем лекарственном обеспечении.

Например, прокурором Первомайского района г. Владивостока в судебном порядке защищены права ребенка-инвалида А., страдающего сахарным диабетом, в части признания незаконным бездействия краевого ГБУЗ «Владивостокская детская поликлиника № 6» в связи с непроведением заседания врачебной комиссии лечебно-профилактического учреждения по назначению истице льготного обеспечения тест-полосками и необеспечения ее этими медицинскими изделиями. Судебным решением на краевое ГБУЗ «Владивостокская детская поликлиника № 6» была возложена обязанность провести указанное заседание врачебной комиссии.

В Республике Северная Осетия – Алания наблюдается негативная тенденция роста числа отказов родителей детей-инвалидов от набора социальных услуг, в том числе от льготного лекарственного обеспечения, что ущемляет права детей на получение качественной медицинской помощи на амбулаторном этапе, не позволяет каким-либо образом проконтролировать со стороны учреждений здравоохранения фактов приобретения необходимых препаратов родителями для больных детей, в связи с этим целесообразно рассмотреть возможность изменения порядка оформления отказа родителей детей-инвалидов от набора социальных услуг, ограничив односторонний отказ родителей детей-инвалидов заключением (разрешением) органов опеки и попечительства, которые должны привлекаться в обязательном порядке на этапе обсуждения возможности отказа от набора социальных услуг по аналогии с привлечением данных органов к процедурам отчуждения жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние. Данная проблема обсуждалась 21.12.2015 в Парламенте республики в формате круглого стола.

В сфере *охраны жизни и здоровья* детей-инвалидов остро стоит проблема обеспечения детей, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями, лекарственными препаратами. По состоянию на март 2015 г. 7038 детей находились в Федеральном регистре лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, из них 55 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 65% случаев данные заболевания имеют тяжелое течение, в 50% – ухудшенный прогноз для жизни, в 35% – являются причиной смерти в течение первого года жизни, в 10% – в возрасте от 1 года до 5 лет, в 12% – в возрасте от 5 до 15 лет. Каждый второй ребенок, страдающий орфанным заболеванием, имеет моторную, сенсорную или интеллектуальную недостаточность, каждый пятый – хронический болевой синдром, о чем указывалось в Докладе Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2015 год.

Прокурорами принимаются меры, направленные на защиту прав детей, страдающих *редкими (орфанными) заболеваниями*.

Так, прокуратурой Московской области были защищены права 5 детей-инвалидов, страдающих орфанным заболеванием, которые не были обеспечены назначенным по жизненным показаниям ферментозамещающим препаратом «Элапраза», потребность в котором составляет 60 флаконов в месяц. По данному факту прокуратурой области было внесено представление министру здравоохранения Московской области и установлен десятидневный срок для принятия мер по обеспечению детей названным лекарственным средством. Требования прокурора были удовлетворены. Аналогичные нарушения были выявлены в отношении детей-инвалидов, включённых в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, которым был назначен для ежедневного приёма жизненно необходимый препарат «Буденофальк».

В Республике Северная Осетия – Алания существует проблема лекарственного обеспечения детей с орфанными заболеваниями за счет средств республиканского бюджета.. На обеспечение лекарствами таких детей (19 чел.) в республиканском бюджете выделены средства, которые составляют одну треть от всего объема финансирования лекарственного обеспечения детей-инвалидов в республике. По мнению региональных законодателей, требуется передать полномочие по финансированию лекарственного обеспечения лиц с орфанными заболеваниями на федеральный уровень.

Аналогичные нарушения законов имеют место в большинстве регионов Российской Федерации (Новосибирской, Оренбургской, Владимирской, Кемеровской, Иркутской, Липецкой областях и др.).

В сфере *образования*, по данным статистического наблюдения, только в 2014-2015 учебном году количество детей-инвалидов в образовательных организациях различного уровня составило 299 323 человека.

Обучение и образование ребенка-инвалида является одним из основных направлений его реабилитации, поэтому важнейшей задачей является организация обучения детей-инвалидов в системе общего образования, так называемого интегрированного образования, что признано мировым сообществом основной формой социальной интеграции детей-инвалидов. Базовым принципом интегрированного образования, определенным ЮНЕСКО, является прием в обычные школы всех детей, несмотря на их физические, интеллектуальные, социальные, эмоциональные, языковые или другие способности и создание соответствующих условий их обучения.

Согласно ст. 19 Закона о социальной защите инвалидов инвалидам создаются необходимые условия для получения образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, в которых созданы специальные условия для

получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, а также в отдельных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам.

Образование обучающихся с ОВЗ быть организовано как совместно с другими обучающимися, так и в отдельных классах, группах или в отдельных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, которые создаются органами государственной власти субъектов РФ для глухих, слабослышащих, позднооглохших, слепых, слабовидящих, с тяжелыми нарушениями речи, с нарушениями опорно-двигательного аппарата, с задержкой психического развития, с умственной отсталостью, со сложными дефектами и других обучающихся с ОВЗ (ч. 4, ч. 5 ст. 79 Закона об образовании).

Детям-инвалидам предоставлено право получать образование, в том числе посредством инклюзивного образования с использованием адаптированной образовательной программы и индивидуальной программы реабилитации инвалида (п.1 ч. 5 ст. 5, ч. 1 ст.79 Закона об образовании).

В 2014-2015 учебном году количество общеобразовательных организаций, в которых созданы условия для инклюзивного образования детей-инвалидов, увеличилось на 6,7 тысяч (+ 20% от общего количества общеобразовательных организаций в сравнении с 2011 г.).

Однако, как разъяснило Минобрнауки России, развитие инклюзивного образования не противоречит существующей системе специальных (коррекционных) образовательных организаций и не означает отказа от нее, и данная позиция рекомендована к реализации органам государственной власти субъектов РФ в сфере образования.

В ст. 2 Закона об образовании законодателем дано определение понятия «обучающийся с ограниченными возможностями здоровья» без указания на

возможность наличия у обучающегося инвалидности, что может рассматриваться как ущемление прав детей-инвалидов.

Обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья могут являться, а могут не являться инвалидами. Численность обучающихся с инвалидностью, но без статуса лиц с ограниченными возможностями здоровья, может быть велика, исходя из общего количества детей-инвалидов, обучающихся в обычных классах. Речь идет о десятках тысяч школьников, которые, будучи инвалидами, ослаблены, часто и подолгу болеют, пропускают занятия, вынуждены обучаться на дому. Низкое качество образования этой группы обучающихся негативно сказывается на последующей конкурентоспособности, рынок занятости теряет квалифицированные кадры, уровень социального иждивенчества растет. Чтобы не допустить этого, следует включить детей-инвалидов в состав обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, обеспечить им специальные условия и образовательную поддержку, которая соответствовала бы нарушениям в состоянии здоровья [31, с. 95]. Полагаем, что данная позиция заслуживает внимания.

Важной, на наш взгляд, остается проблема получения образования детьми-инвалидами, которые по состоянию здоровья не могут посещать образовательные организации, образование таких детей организуется на дому или в медицинских организациях.

Согласно ч. 11 ст. 66 Закона об образовании Порядок оформления отношений государственной или муниципальной образовательной организации с обучающимися и (или) их родителями (законными представителями) в части организации обучения по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования на дому и в медицинских организациях устанавливается нормативным правовым актом уполномоченного органа государственной власти субъекта РФ. Однако в настоящее время указанный Порядок действует только в 19 субъектах РФ (Ленинградская,

Свердловская области, Ставропольский край, Республика Башкортостан и др.), что свидетельствует об ущемлении прав детей, обучающихся на дому и в медицинских организациях в остальных субъектах Российской Федерации.

Прокурорами выявляются многочисленные нарушения в сфере образования детей-инвалидов, среди которых: невыполнение органами местного самоуправления обязанности по организации образовательного процесса для детей-инвалидов по специальным образовательным программам, выразившееся в отсутствии специализированных дошкольных и общеобразовательных организаций (групп, классов); непринятие мер по организации обучения ребенка на дому (в том числе отсутствие разработанных учебных планов и образовательных программ, а также расписания занятий); отсутствие в индивидуальной программе реабилитации (далее – ИПР) сведений о мероприятиях психолого-педагогической реабилитации, в частности, о режиме учебного процесса, учебной нагрузке, объеме изучаемого материала, нуждаемости в психолого-педагогической коррекции; недостаток специальных учебников, литературы, технических средств, помогающих детям получать полноценное образование.

Например, прокурором Удмуртской Республики приносились протесты на нормативные правовые акты Министерства социальной политики Удмуртской Республики и Министерства образования и науки Удмуртской Республики в части неполноты нормативно-правового регулирования вопросов обучения детей-инвалидов.

Прокурорами городов Берёзовского и Белово Кемеровской области вносились представления руководителям общеобразовательных организаций, где имели место случаи простоя оборудования, входящего в комплекты базовых рабочих мест обучающихся посредством дистанционных технологий, по причинам: отсутствия необходимого уровня подготовки педагогов, осуществлявших образовательный процесс с детьми-инвалидами;

использования педагогами компьютерного оборудования для дистанционного обучения детей-инвалидов в личных целях; приема детей-инвалидов на обучение без соответствующего медицинского заключения об отсутствии противопоказаний для работы с компьютером и без учета рекомендаций ИПР.

Прокуроры принимают меры к восстановлению в школах отчисленных детей-инвалидов.

Например, Юргинской межрайонной прокуратурой Кемеровской области принятыми мерами восстановлено право на образование 7 детей-инвалидов, незаконно отчисленных из муниципального казенного специального (коррекционного) образовательного учреждения для обучающихся воспитанников с ОВЗ «Специальная (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат VIII вида № 13». Психолого-медико-педагогической комиссией детям-инвалидам было рекомендовано обучение по программе коррекционной школы VIII вида в классе для детей с глубокой умственной отсталостью. В связи с отсутствием в образовательной организации подобного класса обучающиеся были отчислены и фактически лишены возможности получить образование. По требованию прокурора администрацией школы приняты меры к устранению нарушений законодательства об образовании, создан дополнительный класс «И», в который приняты ранее отчисленные обучающиеся.

Аналогичные факты выявлялись прокурорами Липецкой, Волгоградской, Иркутской, Московской областей и др.

Несмотря на принимаемые государством меры по соблюдению прав детей-инвалидов на социальную защиту, нарушения в указанной сфере выявляются прокурорами повсеместно.

Типичными нарушениями прав детей-инвалидов в сфере социальной защиты, выявляемыми прокурорами, являются: незаконный отказ в назначении и выплате пенсий, пособий и иных государственных выплат детям-инвалидам;

несвоевременная выплата пенсий, пособий и иных государственных выплат детям-инвалидам; нарушение порядка индексации размера пенсий и пособий; отказ в перерасчете социальной пенсии по инвалидности в связи с изменением группы инвалидности, причины инвалидности; незаконное приостановление или прекращение выплаты пенсий, пособий и иных государственных выплат детям-инвалидам; непринятие мер по формированию условий доступности социальной среды для инвалидов; неформирование ИПР инвалида и нереализация мероприятий по ее выполнению; не обеспечение инвалида техническими средствами реабилитации, несоответствие оказываемых детям-инвалидам социальных услуг по социально-бытовому обслуживанию государственным стандартам (несвоевременное и не в полном объеме предоставление указанных услуг); несоблюдение принципа бесплатности социально-бытового обслуживания детей-инвалидов и др. [32, с. 23].

Например, Камышинским городским прокурором Волгоградской области защищены права детей-инвалидов, обучающихся в государственном образовательном учреждении среднего профессионального образования «Профессиональное училище № 22» и являющихся получателями государственной социальной стипендии в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10.10.2013 № 899 «Об установлении нормативов для формирования стипендиального фонда за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета». По требованию прокурора размеры стипендии детям-инвалидам были увеличены с 678 руб. до 730 руб., а также был произведен перерасчет стипендий..

Прокуратурой Самарской области в ходе проверки исполнения законодательства о защите прав детей-сирот, детей-инвалидов, содержащихся в Сергиевском и Самарском пансионатах для детей-инвалидов, выявлены факты расходования личных средств воспитанников на покупку адсорбирующего белья (памперсов), приобретение которого должно

осуществляться за счет средств федерального бюджета, в связи с чем в адрес губернатора Самарской области внесено представление.

Прокурором Октябрьского района Ханты-Мансийского автономного округа-Югра защищены права ребенка-инвалида в связи с отказом филиала регионального отделения ФСС РФ предоставить ребенку кресло-коляску для больных ДЦП, ортопедическую обувь, слуховой аппарат, ходунки и др. технические средства реабилитации по причине необходимости получения от Главного бюро медико-социальной экспертизы ХМАО-Югры заключения о целесообразности назначения ребенку вышеуказанных средств реабилитации. Прокурор района обратился в суд с исковым заявлением об обязанности филиала ФСС РФ предоставить ребенку-инвалиду необходимые технические средства реабилитации, указанные в ИПР. Судом требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Аналогичные нарушения выявлены прокурорами Владимирской, Вологодской, Архангельской областей, Алтайского края и др.

Серьезной проблемой остается проблема ремонта, реабилитации и замены речевого процессора системы кохлеарной имплантации детям-инвалидам. Срок гарантии на речевые процессоры – 3 года, а замена возможна после 5 лет эксплуатации. Таким образом, в постгарантийный период до наступления сроков замены речевого процессора ремонт технического средства ложится на самих инвалидов, которые не всегда могут оплатить дорогостоящий ремонт и вынуждены обращаться в благотворительные организации. Вместе с тем несвоевременный ремонт речевого процессора является угрозой здоровью для ребенка-инвалида, поскольку ведет не только к глухоте, но и к распаду речи.

Например, решением Кировского районного суда г. Астрахани удовлетворено исковое заявление первого заместителя прокурора Астраханской области в интересах несовершеннолетнего Габуня А.Д., 2004 г. рождения, к государственному учреждению – Астраханскому региональному

отделению ФСС РФ об обязанности постановки Габуня А.Д. на учет по предоставлению услуги по замене внешней части кохлеарного имплантата (речевого процессора) и выдачи направления на получение услуги по замене данного технического средства.

В жилищной сфере в ходе проверок прокурорами выявляются следующие типичные нарушения жилищных прав детей-инвалидов: незаконный отказ в принятии детей-инвалидов на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях; незаконный отказ детям-инвалидам в предоставлении жилого помещения, пригодного для проживания с учетом их состояния здоровья; отказ в обеспечении вне очереди жилым помещением ребенка-инвалида, страдающего тяжелой формой хронического заболевания, а также ребенка-инвалида, пользующегося в связи с заболеванием креслом-коляской, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и не подлежат ремонту или реконструкции; отказ в предоставлении семьям, имеющим детей-инвалидов, компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в размере 50%, несоблюдение процедуры осуществления закупок жилых помещений для детей-инвалидов и др. [33, с. 15-16].

Например, прокурорами Оренбургской области выявлены нарушения законодательства при рассмотрении заявлений о включении семей, имеющих детей-инвалидов, в списки нуждающихся для обеспечения жильем по договорам социального найма. В интересах таких семей прокурорами в суды было направлено 38 исковых заявлений, которые были рассмотрены и удовлетворены.

Прокурором Берёзовского района Ханты-Мансийского автономного округа-Югры защищены жилищные права ребенка-инвалида, страдающего тяжелым хроническим заболеванием, который вместе с матерью проживал в общежитии, семья длительное время состояла на учете в качестве

нуждающейся в получении жилья. По представлению прокурора района семье было предоставлено благоустроенное жилое помещение.

Аналогичные нарушения выявлены прокурорами Томской, Владимирской, Архангельской, Кемеровской, Иркутской, Московской, Свердловской, Кировской областей, Краснодарского, Забайкальского краев и др.

В сфере *труда* нарушения трудовых прав детей-инвалидов негативно отражаются на процессе восстановления их способностей к бытовой, общественной и профессиональной деятельности. Основными направлениями реабилитации детей-инвалидов являются: профессиональная ориентация; содействие в трудоустройстве; производственная адаптация.

Среди типичных нарушений прав детей-инвалидов в сфере труда следует выделить: невыполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства детей-инвалидов; отказ работодателя в приеме на работу граждан на квотируемые рабочие места либо непредставление организацией в установленном законодательством порядке информации о выполнении квоты; несоблюдение условий труда в соответствии с ИПР инвалида; нарушения трудового законодательства при оформлении трудового договора с детьми-инвалидами.

Например, Кувандыкским межрайонным прокурором Оренбургской области защищены трудовые права детей-инвалидов – воспитанников специальной (коррекционной) школы-интерната села Зиянчурино Кувандыкского района, выполнявшими работы по благоустройству села. При приеме детей на работу не был организован обязательный медицинский осмотр, трудовые договоры не содержали необходимой информации, дети не проходили инструктаж по охране труда, заработная плата им выплачивалась с месячным опозданием. По результатам прокурорской проверки виновные должностные лица понесли дисциплинарное наказание.

Аналогичные нарушения выявлялись прокурорами Удмуртской Республики, Республики Дагестан, Омской, Владимирской областей, Ставропольского края и др.

В сфере *доступности инфраструктуры* значительное число нарушений выявляется прокурорами в сфере обеспечения беспрепятственного доступа детей-инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, а именно к объектам здравоохранения, культуры, транспорта, связи, образования, социальной защиты, спорта, жилого фонда (например, отсутствие перил, съездов, пандусов при входах в здания, специально оборудованных подземных и наземных переходов и т.п.).

В Омской области прокурором Знаменского района установлено, что при наличии в районе детей, имеющих заболевания опорно-двигательного аппарата ни в одной из 19 общеобразовательных и дошкольных организаций района крыльцо и входы в здания не соответствуют требованиям законодательства по обеспечению беспрепятственного доступа в них детей-инвалидов. Аналогичная ситуация имеет место в отношении расположенных на территории района учреждений культуры. По выявленным фактам прокурором района внесено представление в адрес председателей комитетов по образованию и культуры администрации района, требования прокурора признаны обоснованными.

Такие нарушения выявляются повсеместно.

Широкое распространение получили нарушения в сфере обеспечения беспрепятственного доступа детей-инвалидов к информации, создающие условия для вынужденной изоляции инвалидов от общества. Среди таких нарушений: отсутствие в образовательных организациях и библиотеках периодической, научной, учебно-методической, справочно-информационной и художественной литературы для инвалидов, в том числе издаваемой рельефно-точечным шрифтом Брайля; необеспечение детей-инвалидов сурдотехникой,

тифлосредствами и другими средствами, необходимыми для социальной адаптации.

Так, прокурорами Антроповского, Вохомского, Поназыревского, Парфеньевского районов, Мантуровским, Нейским, Нерехтским, Шарьинским межрайонными прокурорами Костромской области защищены права детей-инвалидов по зрению. В ходе проверки выявлены факты непринятия мер администрациями общеобразовательных организаций, органами местного самоуправления по созданию условий для беспрепятственного пользования инвалидами по зрению информацией, размещаемой на официальных сайтах. Только в Антроповском районе Интернет-ресурсы 12 школ не имели гиперссылок для перехода на версию для слабовидящих, в связи с чем прокурором района руководителю отдела образования района внесено представление, которое рассмотрено, требования прокурора признаны обоснованными, 12 виновных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, на интернет-сайтах общеобразовательных организаций района размещены ссылки на инструкцию для просмотра содержания сайта лицами со слабым зрением.

Аналогичные нарушения выявлялись прокурорами Ростовской, Челябинской, Ярославской, Тверской, Новосибирской, Оренбургской областей, Приморского края и др.

Таким образом, своей активной позицией прокуроры способствуют восстановлению прав одной из наиболее незащищенных категорий граждан – детей-инвалидов, приоритетность данного направления прокурорского надзора подтверждается изданием Генеральным прокурором Российской Федерации 23.01.2018 приказа № 24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов».

Серьезное внимание обращается прокурорами на соблюдение органами и учреждениями системы профилактики правонарушений несовершеннолетнего действующего законодательства.

Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации (далее – Закон о профилактике) одним из основных направлений профилактики правонарушений определяет предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних (п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона о профилактике).

В рамках данного закона прокурор выступает как *субъект профилактики правонарушений несовершеннолетних* в пределах своей компетенции (ст. 5, 9), которая определяется Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

Объектами профилактики являются несовершеннолетние, их родители или законные представители.

Являясь субъектом профилактики правонарушений несовершеннолетних, прокурор вправе в пределах прав, предоставленных ему Законом о профилактике и другими федеральными законами, к которым мы относим Закон о прокуратуре и Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Закон № 120-ФЗ), применять меры профилактики правонарушений, предусмотренные п. 5, 8 ч. 2 ст. 6 Закона о профилактике, а именно:

- выявлять и устранять причины и условия, способствующие антиобщественному поведению и совершению правонарушений несовершеннолетними, в том числе на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- выявлять несовершеннолетних, склонных к совершению

правонарушений;

- выявлять несовершеннолетних, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, и несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации (в том числе несовершеннолетних, страдающих заболеваниями наркоманией и алкоголизмом, несовершеннолетних без определенного места жительства);

– использовать виды профилактики правонарушений и форм профилактического воздействия, установленных ст. 15 (общая и индивидуальная профилактика) и пунктами 1,2,3,5,10 ч. 1 ст. 17 Закона о профилактике.

Индивидуальную профилактику правонарушений несовершеннолетних прокурор осуществляет с применением специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного характера в пределах своей компетенции и в пределах прав, предоставленных законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 15, п. 9 ч. 2, ч. 3, ч. 4 ст. 6 Закона о профилактике).

В целях профилактического воздействия прокурор использует в рамках своей компетенции следующие формы, предусмотренные ч. 1 ст. 17 Закона о профилактике: правовое просвещение и правовое информирование; профилактическая беседа; объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Наделение прокурора профилактической функцией в соответствии с Законом о профилактике не нашло своего закрепления в Законе о прокуратуре.

Однако на протяжении уже длительного времени профилактическая

направленность деятельности прокурора по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних отражена в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, Генерального прокурора СССР.

Так, Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» (далее – приказ Генерального прокурора № 188) указывает на необходимость усиления профилактической направленности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи. На это же нацелен и приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в котором прокуроров обязывают обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора, шире использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел (п. 14).

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 22.06.2001 № 38 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» государственным обвинителям вменялось в обязанность не оставлять без реагирования выявленные в судебном заседании недостатки и упущения в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделений по предупреждению правонарушений несовершеннолетних органов внутренних дел, учебных заведений и общественных организаций.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 18.05.1995 № 30 «О задачах органов прокуратуры по повышению эффективности надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» содержались требования к прокурорам о необходимости усиления профилактического начала

в прокурорской деятельности, справедливого и гуманного обращения с подростком, находящимся в конфликте с законом.

Прокурорам позволялось в необходимых случаях проявлять инициативу в изъятии детей из неблагополучных семей путем предъявления соответствующих требований в суды, что в настоящее время не приветствуется, поскольку государственная политика направлена на сохранение семьи и лишение родительских прав рассматривается как крайняя мера, к тому же решением вопросов отобрания детей должны заниматься органы опеки и попечительства, за деятельностью которых прокурор осуществляет надзор. В приказе содержалось требование о необходимости усиления надзора за исполнением законов, направленных на предупреждение рецидивной преступности несовершеннолетних.

В приказе Генерального прокурора СССР от 23.11.1987 № 93 «О мерах по коренному повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и усилению его профилактической направленности» перед прокурорами была поставлена задача повысить эффективность предупредительной работы органов прокуратуры через совершенствование взаимодействия с Советами народных депутатов, учреждениями просвещения, профтехобразования, здравоохранения, комсомольскими органами, трудовыми коллективами, а также использовать возможности индивидуальной профилактики посредством правового воздействия на совершенствование воспитания и образования подрастающего поколения, его гражданское, трудовое и интернациональное становление.

Указания Генерального прокурора СССР в данном приказе касались также вопросов о необходимости овладения прокурорами, осуществляющими надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, педагогическими навыками, педагогическими принципами и средствами воздействия на подростка, чтобы максимально приблизить все мероприятия и действия прокуратуры

к потребностям индивидуальной профилактики, развивать воспитательные начала в предупредительной работе прокурора с несовершеннолетними, умело и правильно сочетать их с правовыми мерами.

Большое значение в приказе придавалось профилактике правонарушений несовершеннолетних, которую обязаны были проводить прокуроры. Данная работа должна была осуществляться максимально гласно, своевременно и полно информировать общественность, трудовые и учебные коллективы о существе и характере решаемых прокуратурой проблем со всеми их сложностями и противоречиями в целях формирования «правильного общественного мнения», уважительного отношения к закону и его требованиям, мобилизации усилий организаций и граждан в деле нравственного воспитания несовершеннолетних и молодежи.

В приказе неоднократно обращалось внимание прокуроров на цели воспитания несовершеннолетних, в том числе нравственного воспитания, содержалось требование о необходимости анализа прокурорами практики социального контроля со стороны школы, трудовых коллективов, уполномоченных государственных органов и общественных организаций за условиями семейного воспитания несовершеннолетних. Прокурору надлежало повышать действенность правовых средств укрепления семьи, ответственности родителей, опираясь не только на закон, но и на общественное мнение.

Таким образом, работа прокурора по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних всегда строилась на применении профилактических мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, тем самым прокурор реализовывал себя как субъект профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Полагаем, что профилактическая составляющая должна присутствовать в прокурорской деятельности, это находит подтверждение в прокурорской практике.

Результаты проведенного опроса прокуроров свидетельствуют о том, что наиболее эффективно прокуроры участвуют в профилактике правонарушений при осуществлении надзора за исполнением законов о несовершеннолетних (42,9% от 156 чел. опрошенных). По мнению прокуроров, наиболее активно используются в профилактике правонарушений такие виды деятельности, как совершенствование механизмов эффективного взаимодействия субъектов профилактики правонарушений с лицами, участвующими в профилактике правонарушений, по вопросам профилактики правонарушений (53,2% от числа опрошенных); выявление, оценка и прогнозирование криминогенных факторов социального характера (44,9% от числа опрошенных); проведение мониторинга в сфере профилактики правонарушений (42,3% от опрошенных). Вместе с тем, выявление и устранение причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений, в том числе на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни в деятельности прокуроров явно недостаточно (35,3% от числа опрошенных). Чаще всего применяются в целях профилактики правонарушений такие меры прокурорского реагирования, как представление об устранении нарушений закона (59,6% от числа опрошенных) и предупреждение о недопустимости нарушения закона (50,6% от числа опрошенных). Остальные меры прокурорского реагирования используются недостаточно и не регулярно.

По мнению прокуроров наиболее эффективны в деле профилактики правонарушений такие формы профилактического воздействия, как внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения (76,9% от числа опрошенных) и правовое просвещение, правовое информирование (50,6% от числа опрошенных).

Например, прокуратурой республики Адыгея в ходе проверки по факту самоубийства несовершеннолетней сироты Савостьяненко О.С., 2000 года рождения в п. Тульском установлено, что орган опеки и попечительства не

владел информацией о том, что девочка с 2010 года обучалась в МБОУ СОШ № 16 по программе второго дополнительного коррекционного класса 7 вида (задержка психического развития), ей была необходима коррекция психолога, лечение и наблюдение у психиатра. Заместителем директора по учебно-воспитательной работе СОШ № 16 в органы системы профилактики, в том числе органы опеки и попечительства, не сообщалось о многочисленных пропусках уроков Савостьяненко О.С., что оставалось без внимания и контроля со стороны Управления образования администрации МО «Майкопский район». По данному факту прокуратурой республики министру образования и науки республики было внесено представление, по требованию прокуратуры республики министерством образования и науки были проведены внеплановые выездные проверки в образовательном учреждении, Управлении образования Майкопского района и органе опеки и попечительства, в ходе которых доводы прокурора нашли свое полное подтверждение, были приняты меры по устранению выявленных нарушений закона.

Прокуратурой Амурской области по результатам проверки исполнения органами и учреждениями системы профилактики законодательства о предупреждении безнадзорности, противодействию преступлениям и правонарушениям, совершенным несовершеннолетними и в отношении них, внесены представления заместителю председателя Правительства области, в министерство образования и науки, УМВД России по Амурской области, которые рассмотрены и удовлетворены, более 30 виновных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, губернатору области направлена информация для принятия дополнительных мер по повышению эффективности межведомственного взаимодействия всех органов, участвующих в работе с детьми.

Прокуратурой Приморского края только в 2015 г. было организовано и проведено 117 мероприятий по правовому просвещению несовершеннолетних,

в том числе, прочитано 96 лекций, проведено порядка 20 конкурсов, викторин и спортивных соревнований. Указанные мероприятия проведены в 150 образовательных организациях края (21 из них для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей), правовая помощь оказана прокурорами свыше 4 600 несовершеннолетним.

Прокуратурой Республики Башкортостан в 2016 г. осуществлено более 350 выступлений в образовательных учреждениях, проведены уроки памяти, «круглые столы», выставки детских рисунков, организованы показы документальных фильмов о Нюрнбергском процессе. В профилактической работе с молодежью работники прокуратуры стали активнее применять формат социальной рекламы. Например, при поддержке Благовещенской межрайонной прокуратуры школьной телестудией МОБУ СОШ № 6 им. М.А. Киняшова снят социальный видеоролик с разъяснением школьникам вреда от употребления наркотиков, правовых последствий их распространения. Видеоролики транслируются в школах г. Благовещенска и Благовещенского района. Прокуратурой Чекмагушевского района совместно с МАУ ТВ-Чекмагуш подготовлены 2 видеоматериала на тему здорового образа жизни и с разъяснением законодательства об ответственности за совершение правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков. Видеоролики демонстрировались по местному телевидению.

Данная работа продолжается и в настоящее время.

Включение органов прокуратуры Российской Федерации в число субъектов профилактики правонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона о профилактике) расширяет полномочия прокурора, предусмотренные Законом о прокуратуре.

Как указано в Законе о профилактике органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти,

Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 1 ст. 9).

На наш взгляд, расширение полномочий прокурора без внесения соответствующих изменений в Закон о прокуратуре недопустимо.

Данную позицию разделяет и доктор юридических наук, профессор А.Ю. Винокуров, которым обращалось внимание на абстрагирование федеральных законодателей от нормы статусного законодательного акта о прокуратуре (п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре) и о наделении прокуроров более широкими полномочиями без внесения изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [34, с. 52-53].

Видными учеными В.Г. Бессарабовым, И.С. Викторovým, А.Х. Казариной и др. также поддерживается позиция о том, что полномочия, которыми наделен прокурор для осуществления надзора за исполнением законов, перечислены в ст. 22 Закона о прокуратуре и расширительному толкованию не подлежат [35, с. 142].

В соответствии с Законом о прокуратуре *прокурор выполняет надзорную функцию*, осуществляя надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, тем самым раскрывается его основная и важнейшая роль в системе профилактики правонарушений несовершеннолетних.

С момента начала действия Закона № 120-ФЗ (30.06.1999 г.) прокурор осуществляет надзор за его исполнением, за соблюдением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (п. 3 ст. 10).

В указанном законе раскрывается понятие «система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», под которой

понимается перечень органов и учреждений, перечисленных в п. 1 ст. 4 закона, среди которых: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения; федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования; органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования; органы опеки и попечительства; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранением; органы службы занятости; органы внутренних дел; органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции). Органы прокуратуры не включены в данный перечень, что подтверждает их исключительно надзорную функцию, которую они осуществляют в соответствии с полномочиями, предоставленными Законом о прокуратуре.

Таким образом, прокурор осуществляет роль надзорного органа в соответствии с Законом о прокуратуре и роль субъекта профилактики в соответствии с Законом о профилактике.

При этом, профилактическая и надзорная деятельность прокурора не равнозначны.

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 6 Закона о профилактике профилактика правонарушений несовершеннолетних осуществляется через предупреждение их безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий.

Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних включает в себя систему социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным

действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении (ст. 1 Закона № 120-ФЗ).

В Законе о профилактике понятие «профилактика правонарушений» содержит практически аналогичное понятие – совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленного на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения (п. 2 ст. 2).

В научной литературе отмечается равнозначность терминов предупреждение, профилактика, предотвращение. Предупреждение преступности рассматривается как стратегия, а профилактика как тактика этой деятельности [36, с. 14].

По мнению авторов, «профилактика преступлений – это особый вид социального управления, призванный обеспечить безопасность правоохраняемых ценностей и заключающийся в разработке и осуществлении системы целенаправленных мер по выявлению и устранению причин преступлений, условий, способствующих их совершению, а также оказанию предупредительного воздействия на лиц, склонных к противоправному поведению» [37, с. 26].

Таким образом, *профилактика правонарушений* определяется через систему мер, направленных на выявление и устранение причин совершения правонарушений, преступлений.

В свою очередь, *прокурорский надзор* рассматривается как «вид государственной деятельности, осуществляемой исключительно органами прокуратуры и выражающийся в проверке соблюдения поднадзорными

органами и лицами Конституции Российской Федерации и исполнения ими действующих на территории Российской Федерации законов присущими прокурорам правовыми средствами надзора».

Учеными разделяется позиция о том, что органы прокуратуры осуществляют также и профилактическую деятельность и являются специализированными субъектами профилактики преступлений в рамках своей надзорной деятельности [38, с. 138-144].

Применение прокурором специальных мер профилактики правонарушений несовершеннолетних, предусмотренных законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 16, п. 9 ч. 2, ч. 3 ст. 6), осуществляется при выявлении правонарушений либо причин и условий, способствующих их совершению, а также лиц, поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер, или лиц, намеревающихся совершить правонарушение.

Для органов прокуратуры такие специальные меры в сфере профилактики правонарушений Законом о прокуратуре не предусмотрены.

Как указывалось исследователями, «вступая во взаимодействие с другими органами, ведущими непосредственную борьбу с безнадзорностью и преступностью среди несовершеннолетних, прокуратура остается органом надзора за исполнением законов и должна действовать именно в этом качестве, не принимая на себя несвойственных функций» [39, с. 34].

Таким образом, профилактическая деятельность прокурора как субъекта профилактики требует соответствующего правового урегулирования в рамках Закона о прокуратуре.

Полагаем необходимым дополнить ст. 1 Закона о прокуратуре новым пунктом 4¹ следующего содержания: «Прокуратура Российской Федерации осуществляет профилактику правонарушений в пределах своей компетенции».

Закон о прокуратуре дополнить новой ст. 8¹ «Участие в профилактике правонарушений» следующего содержания: «Органы прокуратуры Российской

Федерации осуществляют профилактику правонарушений в соответствии с Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в пределах своей компетенции».

Пункт 3 ст. 10 Закона № 120-ФЗ дополнить следующим предложением: «Прокурор осуществляет профилактику правонарушений несовершеннолетних в соответствии со своей компетенцией и в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Важное значение в деятельности органов прокуратуры отводится вопросам *повышения эффективности прокурорского надзора*, в том числе и в сфере защиты прав несовершеннолетних.

Вопросы эффективности прокурорского надзора имеют большое значение в деятельности органов прокуратуры. Недаром в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в статье, посвященной присяге для лиц, впервые назначаемых на должность прокурора (п. 1 ст. 40.4), указывается на необходимость для прокуроров добиваться высокой эффективности прокурорского надзора.

Эффективность понимается через результативность, действенность работы прокурора.

Профессор Ю.Е. Винокуров [40, с. 619-623] рассматривает эффективность надзорной деятельности с точки зрения её влияния на состояние законности, им определяются такие важные предпосылки повышения эффективности прокурорского надзора, как профессионализм прокурора, добросовестное отношение прокурора к своим служебным обязанностям, осведомленность прокурора о демографической, социально-экономической, политической, криминогенной ситуации в регионе и др.

Ученые единодушны в том, что «именно режим законности обеспечивает формирование правового статуса ребенка в государстве» [41, с. 326].

В приказе Генерального прокурора от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» в качестве важных целей определены повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, усиление его профилактической направленности.

Учеными Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации под эффективностью деятельности органов прокуратуры понимается соотношение цели и результата. Результат рассматривается через выполнение функциональных обязанностей прокуроров [42, с. 29].

Эффективность прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних следует определять через систему факторов и критериев оценки прокурорской деятельности.

К факторам, по мнению профессора А.Ю. Винокурова [43, с. 16, 37-38], следует отнести:

- 1) факторы, оказывающие влияние на эффективность управления в прокуратуре Российской Федерации;
- 2) факторы, оказывающие влияние на эффективность организации работы в органах прокуратуры;
- 3) факторы, оказывающие влияние на эффективность реализации функций и иных направлений деятельности прокуратуры.

Критерии оценки деятельности прокурора определяются через состояние аналитической работы, планирование, исполнительскую дисциплину, методическую работу, состояние работы с кадрами, качество проводимых надзорных проверок, качество актов прокурорского реагирования, результативность актов прокурорского реагирования.

О необходимости изучения прокурорами эффективности и результатов прокурорского надзора, повышения эффективности работы указывается в Регламенте Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 03.06.2013 № 230 (далее – Регламент).

В пункте 3.6 Регламента обращено внимание прокурорских работников на необходимость осуществления сбора и накопления материалов для их дальнейшей аналитической обработки, систематического обобщения результатов прокурорской практики на основе имеющихся сведений, материалов и документов по закрепленному предмету и зоне деятельности.

Для такого направления надзорной деятельности как прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних характерны свои особенности, которые раскрываются через предмет надзора, цели и задачи надзора, объекты надзора, полномочия прокурора.

Первостепенное значение для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних имеет организация надзора на данном участке. Помощник районного прокурора, осуществляющий надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, обязан обладать информацией об органах и организациях, осуществляющих работу с несовершеннолетними на поднадзорной территории, знать руководителей этих органов. Целесообразно вновь назначаемому на должность помощнику районного прокурора предварительно лично знакомиться с руководителями поднадзорных органов на территории, чтобы наладить необходимое дальнейшее взаимодействие, без которого сложно решать ежедневные вопросы. Аналогичной информацией должны обладать и вышестоящие прокуроры.

Умение правильно распределять дела, используя тактические приемы, определять цели и их реализовывать, умение анализировать информацию о нарушениях законов в сфере охраны прав несовершеннолетних, определять

пути и средства устранения выявленных нарушений законов очень важно в деятельности прокурора.

По мнению профессора А.Ю. Винокурова «зависимость эффективности прокурорской деятельности от состояния информационно-аналитической работы не требует особых доказательств. Этот элемент организации работы должен постоянно совершенствоваться» [44, с. 79].

Прокурор должен обладать также необходимыми психологическими качествами или навыками, которые важны в процессе его работы с несовершеннолетними, их родителями либо иными законными представителями, а также гражданами. Посредством таких качеств или навыков прокурору не составит труда получить необходимую и важную информацию о нарушениях прав несовершеннолетних, принять требуемые меры к устранению выявленных нарушений законов.

Очень важно для прокурора быть принципиальным и отстаивать свою позицию до конца, поскольку она основана на законе.

В процессе проведения прокурорской проверки исполнения законов о несовершеннолетних прокурор использует методические приемы, которые помогают ему наиболее эффективно провести проверку, а именно: отобрать необходимые материалы, содержащие нарушения законов, получить письменные объяснения виновных лиц, получить результаты проверок участвующих специалистов.

Умение проанализировать результаты проверки исполнения законов о несовершеннолетних, определить типичные нарушения законов, выявить их причины, определить наиболее эффективные способы устранения выявленных нарушений законов будет способствовать повышению эффективности деятельности прокурора.

Причем, количественные показатели результатов прокурорской деятельности не могут в полной мере свидетельствовать об эффективности этой

деятельности. Для этого необходимо видеть результаты такой деятельности, в данном случае, результаты деятельности прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов о несовершеннолетних. Результаты должны свидетельствовать о реальном устранении нарушений законов, о реальной защите прав несовершеннолетних, о реальном исполнении судебного решения, основанного на иске прокурора.

В связи с этим актуальным остается вопрос повышения квалификации прокурорских работников, осуществляющих надзор за исполнением законов о несовершеннолетних. В настоящее время такое обучение прокуроров осуществляется Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Как нам представляется, важное значение в надзорной деятельности прокурора приобретают вопросы *применения прокурором психологических знаний при осуществлении надзора за исполнением законов о несовершеннолетних.*

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» указывается на необходимость наличия у прокуроров специальных знаний в различных областях законодательства, а также на владение ими современными методиками проведения прокурорских проверок (п. 4.4).

По нашему глубокому убеждению это в полной мере относится и к психологическим знаниям прокуроров, которыми они должны обладать.

Среди основных целей профессиональной подготовки прокуроров на первом месте стоит развитие у работников органов прокуратуры профессионально-психологических качеств и навыков, необходимых для успешного решения конкретных практических задач.

При осуществлении надзора за исполнением законов о несовершеннолетних психологические качества прокурора вместе с психологическими навыками имеют исключительно важное значение, поскольку прокурор взаимодействует с особой категорией граждан – несовершеннолетними, а также их родителями либо иными законными представителями.

Учеными Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (ранее – Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности) постоянно обращалось и обращается внимание на эту важную составляющую профессиональной подготовки (переподготовки) прокуроров.

Например, по мнению Г.М. Миньковского, специфика деятельности правоохранительных органов, прокуратуры и суда по предупреждению преступлений несовершеннолетних обуславливается, в том числе, возрастными особенностями психологии детей и подростков [45, с. 224].

На необходимость учитывать правосознание несовершеннолетних при формулировании прокурором вопросов несовершеннолетнему обвиняемому в процессе допроса в ходе предварительного расследования и несовершеннолетнему подсудимому в процессе допроса в ходе судебного разбирательства, а также при построении прокурором обвинительной речи обращалось внимание А. И. Долговой [46, с. 86-87].

По мнению ученых Кроза М.В., Ратиновой Н.А. деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве объективно содержит ряд психологических сложностей, связанных с позицией, которую он занимает в уголовном процессе.

Что касается различных направлений надзора прокурора, то в психологическом плане их объединяет единый вид профессиональной деятельности, обладающий определенным набором психологических характеристик, а также общий алгоритм труда прокурора.

Несомненно, психологический фактор имеет важное значение в деятельности прокурора, это относится как к вопросам организации и проведения прокурорской проверки, так и к вопросам работы с обращениями граждан, проведения приема граждан, а также к вопросам участия прокурора в рассмотрении дел судами.

Прокурор, осуществляющий надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, должен обладать не только навыками прокурорской деятельности, но и качествами педагога и психолога.

Решение ежедневных вопросов, связанных с защитой прав несовершеннолетних, способствует выработке у прокуроров необходимых психологических приемов. Особенно сильно это проявляется в процессе непосредственного общения прокурора с несовершеннолетними правонарушителями. Умение найти контакт с такой категорией несовершеннолетних, получить от них требуемую информацию свидетельствует о профессионализме прокурора.

Большое значение для прокурора имеет правильная формулировка вопросов несовершеннолетнему в случае получения от него объяснений по поводу нарушений законов. Под правильной формулировкой вопросов мы понимаем способность прокурора верно определить вопросы с учетом моментальной оценки психологического состояния несовершеннолетнего в момент общения с ним, его умения сориентироваться в действующей ситуации в процессе беседы. При этом важно найти необходимые слова для того, чтобы несовершеннолетний почувствовал себя спокойно, безопасно и смог давать необходимые прокурору пояснения.

Прокурорская практика свидетельствует о том, что именно в спокойной доверительной атмосфере подросток наиболее полно и подробно может дать прокурору объяснения по фактам нарушения законов, нарушения его прав. Это

касается как несовершеннолетних, совершивших преступления и правонарушения, так и несовершеннолетних, являющихся потерпевшими.

По мнению В.Л. Васильева «знание психологических особенностей подростков способствует правильному решению задач расследования преступлений и перевоспитания несовершеннолетних преступников» [47, с. 407].

Как правило, доброжелательная атмосфера, искреннее сочувствие и сопереживание, желание помочь подростку способствуют получению от него необходимой информации.

Вместе с тем, могут быть ситуации, когда несовершеннолетний не захочет быть откровенным с прокурором, а наоборот, будет стараться всячески препятствовать в предоставлении ему требуемой информации. В этом случае необходимо, чтобы прокурор занял четкую и волевою позицию, проявил к подростку требование, основанное на законе, предупредил об ответственности и возможных негативных последствиях.

В прокурорской практике имеют место случаи, когда именно в доверительной беседе прокурор получает от несовершеннолетнего очень важную личную информацию, способствующую раскрытию преступления, о которой ничего не было известно родителям либо иным законным представителям. Очень важно уметь разъяснить несовершеннолетнему правонарушителю требования закона, ответственность, возможность освобождения от уголовной ответственности с применением мер воспитательного воздействия.

В связи с этим представляется целесообразным разработать для прокурорских работников, осуществляющих надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, для прокуроров, участвующих в рассмотрении дел судами с участием несовершеннолетних, методические рекомендации по использованию в своей деятельности психологических приемов. Методические

рекомендации такого рода должны быть разработаны для помощника прокурора по делам несовершеннолетних, которые он должен применять в повседневной работе, а именно: при получении объяснения от несовершеннолетнего; при проведении проверки и др.

Таким образом, владение прокурором необходимым комплексом психологических знаний несомненно будет способствовать эффективности деятельности по осуществлению надзора за исполнением законов о несовершеннолетних.

Список литературы

1. Российская прокуратура: история и современность (посвящается 290-летию прокуратуры России): сб. материалов семинара (31 января 2012 г., Москва) / под общ. ред. проректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.В. Бриллиантова. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012.
2. Величко О.И. Прокурорский надзор за исполнением подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Учеб. Пособие. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. Институт повышения квалификации рук. кадров. – М., 2008.
3. Бессарабов В.Г. Современные тенденции совершенствования деятельности отечественной прокуратуры: Сб. ст. «Современные тенденции в развитии правового статуса и основных направлений правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации» / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010.
4. Ткачев И.В. Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры // Законность. 2014. № 12.
5. Винокуров А.Ю. К вопросу о совершенствовании правовых основ организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации / Современные тенденции в развитии правового статуса и основных направлений правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации: Сб. ст. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010.
6. Винокуров Ю.Е. К вопросу о совершенствовании правового регулирования организации и деятельности российской прокуратуры: Сб. ст. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010.

7. Настольная книга прокурора. В 2 т. Т. 1 : практич. пособие / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2015.

8. Винокуров Ю.Е. К вопросу о совершенствовании правового регулирования организации и деятельности российской прокуратуры // сб. «Современные тенденции в развитии правового статуса и основных направлений правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации». Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации – М., 2010.

9. Амирбеков К.И. Оценка организации работы как основного фактора, влияющего на эффективность прокурорской деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 2 (46).

10. Теоретические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: монография / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации – М., 2016.

11. Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 292 с.

12. Винокуров А.Ю. Прокурорская деятельность: понятие и содержание // Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций. Вып. 3 / под ред. О.С. Капинус; [К.И. Амирбеков и др.; рук. авт. коллектива А.Ю. Винокуров]; Акад. Ген.прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. С. 16.

13. Амирбеков К.И. Полномочия прокурора, их классификация, тенденции и противоречия в правовом регулировании // Актуальные проблемы прокурорской деятельности: курс лекций. Вып. 3 / под ред. О.С. Капинус; [К.И. Амирбеков и др.; рук. авт. коллектива А.Ю. Винокуров]; Акад. Ген.прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. С. 28.

14. Молодецкая Н.В. Организация работы прокурора отдела // Законность. – 2015. – № 1.
15. Шуваева Т.В. Организация прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних в прокуратуре Пермского края»: сб. ст. «Деятельность прокуроров в сфере обеспечения прав несовершеннолетних и молодежи» / под ред. Н.В. Коваль; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015.
16. Деятельность прокуроров в сфере обеспечения прав несовершеннолетних и молодежи: сб. ст. / под ред. Н.В. Коваль; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015.
17. Доржиев Б.В. Практика работы консультативно-методических органов при прокуратуре субъекта Федерации // Законность. – 2012. – № 9.
18. Капинус О.С. Прокуратуры городов и районов – ключевое звено системы органов прокуратуры России // Прокурор. – 2014. – № 1.
19. Петров А.В. Организация информационно-аналитической работы // Законность. – 2013. – № 1.
20. Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016.
21. Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры: монография / Э.Б. Хатов; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016.
22. Рябцев В.П., Капинус Н.И., Винокуров А.Ю. Применение прокурорами полномочий, предусмотренных пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 9.

23. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / [Н.Д. Бут и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016.
24. Винокуров А.Ю. К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 8.
25. Винокуров А.Ю. Соответствие статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» современным требованиям // Избранные статьи. В 3-х томах. Том 2. – М., 2017.
26. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5.
27. Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: Монография. Контракт. 2012.
28. Корень Е.В. О монографии Ю.Б. Можгинского «Эмоции. Поведение. Агрессия» / Юридическая психология. 2012. № 2.
29. Кулагина Е. В. Образование детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья: социально-экономический аспект / АНО «Совет по вопросам управления и развития»; ИСЭПН РАН. М.: ООО «Деловые и юридические услуги «ЛексПраксис», 2014.
30. Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2012 году: сб. науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013.
31. Кулагина Е.В. Образование детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья: тенденции и критерии регулирования / Социологические исследования. № 9. 2015.

32. Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2012 году: сб. науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013.

33. Деятельность прокурора по защите жилищных прав несовершеннолетних: монография / Т.Г. Воеводина, Е.В. Кремнева, М.Л. Огурцова; рук. авт. кол. Т.Г. Воеводина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

34. Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. М., 2012.

35. Настольная книга прокурора. В 2 т. Т.1 : практич. пособие / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус ; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. Издательство Юрайт. 2015.

36. Боголюбова Т.А. Современные проблемы теории предупреждения преступности в российском обществе: сборник материалов круглого стола / под общ. ред. Т.Л. Козлова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2014.

37. Профилактика преступлений: учеб. пособие / Ю. Д. Блувштейн, М.И. Зырин, В.В. Романов. – Мн.: изд-во «Университетское». М. 1986.

38. Профилактика преступлений: учеб. пособие / Ю. Д. Блувштейн, М.И. Зырин, В.В. Романов. – М. : Издательство «Университетское», 1986.

39. Прокурорский надзор по делам несовершеннолетних: учеб. пособие / Г.М. Миньковский, В.И. Иванов, А.И. Долгова. – М.: Издательство «Юридическая литература». М. 1972.

40. Винокуров Ю.Е. Характер прокурорско-надзорной деятельности и предпосылки её эффективности // Административное и муниципальное право. 2013. № 6.

41. Законность в Российской Федерации. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

Российской Федерации. НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008.

42. Методологические основы оценки работы органов субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка: науч. доклад / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М. 2013.

43. Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: научный доклад – М.: Изд-во МосГУ. 2008.

44. Винокуров А.Ю. К вопросу о доктрине развития российской прокуратуры. Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 3(5).

45. Деятельность органов расследования, прокурора и суда по предупреждению преступлений / [Г.М. Миньковский и др.]; Методический совет Прокуратуры СССР. ВИЮН. ВНИИ Криминалистики. М., 1962.

46. Долгова А.И. Правосознание и его дефекты у несовершеннолетних правонарушителей. Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. М., 1972.

47. Васильев В.Л. Юридическая психология: Учебник для вузов. 6-е изд. – СПб.: Питер. 2009.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Воеводина Татьяна Геннадьевна

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОВ О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Монография

Подписано в печать 06.05.2019

Формат 60x85 1/16. Бумага офсетная

Тираж 500 экз.

МЦНП «Новая наука»

185002, г. Петрозаводск

ул. С.Ковалевской д.16Б помещ.35

office@sciencen.org