

КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
АКАДЕМИЯ МВД КР им. ГЕНЕРАЛ-МАЙОРА МИЛИЦИИ Э.А.АЛИЕВА

Диссертационный совет Д.12.22.648

На правах рукописи
УДК 347.963:343.137.5

Жаналиев Максат Эмильевич

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
(ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)**

12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Бишкек-2022

Работа выполнена на кафедре уголовного процесса и прокурорского надзора Кыргызского государственного юридического университета

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Рысмендеев Бактыбек Дженишбекович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор

кандидат юридических наук, профессор

Ведущая организация: *****

Защита диссертации состоится «__» _____ 2022 года в _____ часов на заседании диссертационного совета Д.12.22.648 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызского государственного юридического университета и Академии МВД КР им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева по адресу: г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а, конференц-зал (ауд. 412).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан «__» _____ 2022 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета,
д.ю.н., доцент**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. В любом обществе особое значение имеет государственная защита основных прав и интересов несовершеннолетних, поскольку они подвержены риску различного рода посягательств и в силу объективных причин не могут самостоятельно защитить себя как физически, так и юридически. Поэтому проблема обеспечения законности в сфере детства крайне важна для кыргызской государственности. Защита прав детей и в целом семьи зафиксирована на самом высоком – конституционном уровне, в ч. 2 ст. 27 Основного закона, устанавливающей в Кыргызской Республике принцип обеспечения наилучших интересов ребенка [*Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года. Принята референдумом от 5 референдумом (всенародным голосованием 11 апреля 2021 года [Текст] // Эркин Тоо. – 2021. – 5 мая (№41)*].

Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних представляет собой важный вектор государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. По сути, на прокурора возложены полномочия по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних практически во всех сферах жизнедеятельности – это образование, здравоохранение, соблюдение прав и свобод несовершеннолетних при расследовании и судебном рассмотрении дел о совершенных несовершеннолетними преступлениях или защите их интересов; соблюдение прав несовершеннолетних со стороны родителей или лиц, которые выступают в качестве опекуна; выявление причин, по которым несовершеннолетние совершают преступления или незаконные действия совершаются против них. Под объект прокурорского надзора подпадает широкий круг субъектов, включая органы государственной и местной власти и их должностных лиц, организации и учреждения.

Так, в период с 2017 по 2021 годы органами прокуратуры по линии надзора за исполнением законодательства о соблюдении конституционных прав несовершеннолетних проведено 4217 проверок, по результатам которых выявлено 18966 нарушений, опротестовано на незаконные правовые акты 248, внесено 4019 представления об устранении нарушений закона и 1388 предписаний об устранении нарушений закона, предостережено 417 лиц о недопустимости нарушения нормативного правового акта; вынесено 208 постановлений о возбуждении дисциплинарного производства; по актам прокурорского реагирования привлечено лиц к ответственности 7160. (дисциплинарная и административная ответственность в совокупности); возбуждено 141 уголовное дело, зарегистрировано в ЕРПП; в суд направлено 355 исковых заявлений [*Генеральная прокуратура по линии надзора за исполнением законодательства несовершеннолетних выявила 5,5 тысяч нарушений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.prokuror.kg/news-ru/4156-...=](https://www.prokuror.kg/news-ru/4156-...)]*].

Особое внимание в своей деятельности органы прокуратуры обращают на соблюдение прав несовершеннолетних, оставшихся без попечения

родителей, детей-сирот, беспризорников и детей-жертв насилия. Благодаря неустанной деятельности прокуратуры именно здесь пресекаются множественные нарушения, вскрываются крупные коррупционные схемы незаконной торговли детьми, незаконных сделок с жилплощадью детей-сирот, грубыми нарушениями содержания и воспитания детей в детских домах и учреждениях интернатного типа. В последние годы в число приоритетных задач прокуратуры выдвинулась защита детей от информации, способной причинить вред их здоровью, репутации, нравственному, духовному и социальному развитию. И это несмотря на то, что пока полноценного закона, оберегающего детей от вредоносной информации, в республике нет. В 2021 году Генеральной прокуратурой КР уже было внесено 27 заявлений в суд о признании информационных материалов экстремистскими и террористическими и незаконной рекламе наркотических средств, которые были удовлетворены. По итогам рассмотрения заявлений решением суда запрещен и ограничен доступ в сети интернет на территории Кыргызской Республики 97 сайтам с экстремистским содержанием и 300 страницам аккаунтов, а также к 21 информационному ресурсу, рекламирующему наркотические средства [Пресс-конференция Генерального прокурора КР «Итоги работы прокуратуры в 2020 году» [Запись с прямого эфира] // КТРК 5 февраля 2021 года]. Органами прокуратуры в рамках надзора за соблюдением законодательства о противодействии экстремистской и террористической деятельности, рекламы и распространении наркотических средств за 2021 год внесено 257 актов прокурорского реагирования в органы исполнительной власти и местного самоуправления, по которым привлечено к дисциплинарной ответственности 225 должностных лиц [Пресс-конференция Генерального прокурора КР «Итоги работы прокуратуры в 2020 году» [Запись с прямого эфира] // КТРК 5 февраля 2021 года].

Вместе с тем в своей деятельности прокуратура сталкивается с огромным количеством трудностей и проблем, которые требуют законодательного решения. Например, отсутствие законодательного разграничения прав и обязанностей органов прокуратуры на практике приводит к отсутствию прозрачности содержания его компетенции, что не соответствует современным требованиям. Предоставление прокурорам в ряде случаев права самостоятельной оценки обстановки и принятия на этой основе единоличного решения действует связь между конкретными правами и обязанностями органа более отдаленной и сложной. В то же время в действующей Конституции КР место прокуратуры остается неточным. Поэтому она нередко рассматривается как одна из рядовых структур правоохранительных органов.

В условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) и возможных будущих пандемий в условиях неустойчивого мира в современном научном и методическом обеспечении нуждаются такие значимые направления деятельности органов прокуратуры, как надзор за исполнением законов о соблюдении права на отдых и оздоровление, образование и социальное обеспечение несовершеннолетних. В связи с переходом многих образовательных организаций на дистанционную форму

обучения детей актуализируются вопросы разработки новых методик по обеспечению законности в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Исходя из актуальности и серьезности проблемы для всего мира, не только для Кыргызстана, но и в преддверии грядущих глобальных изменений в мировом общественном пространстве, в котором по прогнозам большую роль будут играть цифровые технологии со всеми вытекающими из них плюсами и издержками, уже сейчас необходимо в рамках надзора за исполнением законов о несовершеннолетних разработать и научно-методические основы отдельных направлений прокурорской деятельности в этой сфере.

Как видим, нерешенных проблем еще очень много. Важность глубокого изучения данных вопросов обусловлена сегодня и пересмотром многих устоявшихся представлений в связи с реформированием политической системы Кыргызстана и переходом республики на новую форму правления и связанного с этим необходимостью оптимального решения вопроса о месте и роли прокуратуры в системе укрепления законности. Все это обуславливает актуальность диссертационного исследования и требует глубокого изучения сущности и предназначения прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, выработки новых, соответствующих реалиям современной ситуации, научных решений в целях повышения эффективности этого направления деятельности прокуратуры.

Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами. Данное исследование является инициативным.

Цель диссертационного исследования – теоретическое осмысление организационно-правовых основ прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних (проблемы теории и практики) на современном этапе для формулирования предложений по его совершенствованию.

Для достижения обозначенной цели были поставлены следующие исследовательские **задачи**:

1) проанализировать законодательство Кыргызской Республики с точки зрения защиты прав и интересов несовершеннолетних;

2) разработать исходные научные положения о сущности, предмете и объекте прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства о несовершеннолетних;

3) выявить пределы прокурорского реагирования в области защиты прав и интересов несовершеннолетних;

4) раскрыть содержание работы прокуратуры в сфере защиты конституционных прав несовершеннолетних;

5) рассмотреть основные методы прокурорского реагирования на нарушения интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

6) оценить состояние организации деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики безнадзорности и преступлений против несовершеннолетних;

7) проанализировать актуальные проблемы защиты прав несовершеннолетних средствами прокурорского реагирования в информационном пространстве;

8) изучить и обобщить практику прокурорского надзора в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних; выявить наиболее распространенные недостатки и упущения, негативно влияющие на эффективность надзорных мероприятий;

9) разработать концепцию совершенствования прокурорского надзора в условиях проведения судебно-правовой реформы.

Научная новизна полученных результатов. Диссертация является первым комплексным, логически завершенным теоретико-прикладным исследованием, в котором впервые в Кыргызстане проблема прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних рассматривается с точки зрения прокурорского реагирования.

Новизна диссертационного исследования определяется также всесторонним изучением особенностей прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних именно в современных условиях, что является особенно актуальным вследствие специфики задач, стоящих перед Кыргызстаном в период глобальных изменений в мире и неутраченной пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

Практическая значимость полученных результатов обусловлена актуальностью и новизной рассмотренных в работе проблем. Практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования, направлены на активизацию прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних. Реализация предложений по совершенствованию законодательства в сфере прокурорского надзора должно послужить повышению эффективности защиты основных прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних в Кыргызстане.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. На основе анализа теоретических источников и национального законодательства выработано авторское определение следующих понятий: «предмет», «объект» и «пределы полномочий» прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних.

2. Аргументирован вывод о том, что отсутствие законодательно установленного предмета надзора влечет отсутствие единообразия в организации работы, что нередко негативно влияет на эффективность органов прокуратуры в сфере защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

3. Предложены следующие изменения в законодательство. Необходимо:
– законодательно закрепить правовой статус прокуратуры в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, выделив прокурорский

надзор в этой области в отдельную отрасль прокурорского надзора;

– более детально конкретизировать в Конституционном законе КР о прокуратуре полномочия прокуроров для более эффективной реализации возложенной на органы прокуратуры функций надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних;

– вынести в Конституцию КР нормы о прокуратуре в отдельную главу, установив в ней конституционный статус прокуратуры как отдельной от соответствующих ветвей государственной власти единой централизованной и независимой системы органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору КР, принцип независимости прокуроров и подчинения их *только Конституции и законам Кыргызской Республики*;

– необходимо расширить сферу преследования, установив норму, в соответствии с которой прокурор осуществляет надзор за применением законодательства (а не только законов), регулирующего правовое положение несовершеннолетних.

4. На основе анализа практики прокурорского надзора доказано, что в республике не сформирована превентивная система раннего выявления причин и условий, способствующих детской преступности и беспризорности. В субъектах профилактики работа в основном строится вокруг устранения следствия, но не причин. Доказывается, что на распространение безнадзорности в первую очередь влияет множество факторов начиная с неудовлетворительного материального и социального положения семьи и заканчивая влиянием определенных субкультур. Пока эти многочисленные причины не будут устранены, проблема не будет решена никакими юридическими средствами и способами.

5. Аргументировано, что в условиях грядущих глобальных изменений в мировом общественном пространстве, в котором, по прогнозам, большую роль будут играть цифровые технологии со всеми вытекающими из них плюсами и издержками, необходимо уже сегодня в рамках надзора за исполнением законов о несовершеннолетних предусмотреть ряд отдельных направлений прокурорской деятельности, обладающих повышенной общественной и государственной значимостью. Например, прокурорский надзор за соблюдением законов об информационной безопасности несовершеннолетних. Доказано, что в сфере обеспечения безопасности несовершеннолетних в информационной сфере особую важность приобретает создание условий для специальной подготовки прокуроров в сфере информационных технологий и их научно-методического обеспечение.

6. Обосновано, что для улучшения положения несовершеннолетних в Кыргызстане необходимо создать Общественный совет по вопросам детства при Президенте КР, основными функциями которого могли бы стать разработка и утверждение: 1) законопроектов, государственных социальных программ для детей, оставшихся без попечения родителей; 2) общественных инициатив и программ по защите прав и законных интересов детей, по обеспечению их наилучшего развития.

7. В ходе анализа перспектив совершенствования прокурорского надзора в сфере исполнения законов о несовершеннолетних обосновано, что для органов прокуратуры необходимость налаживания диалога с гражданским обществом путем вовлечения его в процессы защиты прав и интересов несовершеннолетних, установления доверительных отношений со средствами массовой информации становятся важными и неотложными.

8. Разработаны практические рекомендации и предложены меры по совершенствованию прокурорского надзора в современных условиях. В частности, предлагается модель Закона КР «О статусе прокурорских работников».

Личный вклад соискателя. Автором проведено комплексное исследование деятельности органов прокуратуры Кыргызской Республики по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних, что позволило проанализировать не только состояние действующего законодательства в этой области, но и рассмотреть практику его применения органами государственной и местной власти и актуальных проблем прокурорского надзора. На основании проведенного анализа автором сделаны выводы и предложены рекомендации для дальнейшего совершенствования прокурорского надзора в сфере защиты основных прав и интересов несовершеннолетних.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре уголовного процесса и прокурорского надзора Кыргызского государственного юридического университета. Ключевые положения и выводы исследования обсуждались и излагались в докладах и сообщениях, представленных на международных научно-практических конференциях «Право, общество, государство: проблемы теории, истории и практики», посвященная 15-летию со дня образования КГЮА (Бишкек, 25 мая, 2018) и «Социальная функция права: проблемы научного обеспечения, правотворчества и правоприменения» (Бишкек, 29 июня, 2018).

Материалы диссертации используются автором при чтении лекционного курса «Криминалистика» и «Основы ОРД» в Департаменте правосудия, прокурорской и правоохранительной деятельности КГЮА.

Опубликованность научных результатов. По теме диссертации опубликовано 11 научных статей в ведущих юридических журналах, рекомендованных НАК при Президенте Кыргызской Республики.

Структура и объем диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, основной части, объединяющей 3 главы и 9 разделов, выводов, практических рекомендаций и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, цели и задачи, научная новизна исследования, практическая значимость полученных результатов, а также формулируются основные положения, выносимые на защиту, даются сведения о личном вкладе соискателя в

исследовании данной темы; приводятся данные об апробации результатов исследования.

Глава 1. Общая характеристика прокурорского надзора за соблюдением законодательства о несовершеннолетних состоит из трех разделов.

В разделе **1.1 «Характеристика законодательства Кыргызской Республики о несовершеннолетних»** наряду с международными документами рассмотрены ключевые законы Кыргызской Республики о несовершеннолетних; проанализированы теоретические подходы к определению понятия «несовершеннолетний»; определены его основные дефиниции; определена структура правового статуса ребенка. Сделан промежуточный вывод о том, что понятие «ребенок» необходимо рассматривать как родовое понятие в отношении всех лиц, не достигших 18-летнего возраста, категории «несовершеннолетний», «малолетний», «подросток» должны охватываться этим единым понятием, а в отдельных случаях могут быть использованы в качестве основания при формировании самостоятельных видов правового статуса ребенка. Предложенный подход будет способствовать унификации существующей юридической терминологии и устранению противоречий в действующем законодательстве.

В разделе **1.2 «Сущность, предмет и объект прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних»** раскрывается суть прокурорского надзора в контексте государственной политики в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних; подробно анализируются основные цели и задачи деятельности прокуратуры по обеспечению исполнения законодательства об охране прав и свобод несовершеннолетних и их законных интересов, включая пресечение и предупреждение совершения против них преступлений, а также профилактику детской преступности.

На основе анализа теоретических источников сформулированы определения предмета и объекта прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства о несовершеннолетних. Сделан вывод о том, что прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних – это отдельный вектор деятельности прокуратуры, который направлен на надзор за законностью правовых актов в сфере осуществления защиты прав несовершеннолетних и призван обеспечить реальное и надлежащее исполнение законодательства о защите их прав и законных интересов, а также пресечение и предотвращение правонарушений. Поэтому предложено законодательно закрепить правовой статус прокуратуры в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, выделив прокурорский надзор в этой области в отдельную отрасль прокурорского надзора. Данное законодательное изменение позволит конкретизировать положение прокурорских работников среди государственных лиц и органов, осуществляющих работу по охране прав несовершеннолетних.

В Разделе **1.3. «Пределы прокурорского надзора в области защиты прав и интересов несовершеннолетних»** анализируются установленные законом основные функции прокуратуры в данной сфере деятельности;

определяются пределы прокурорского надзора. В данном разделе также подвергнут критическому анализу подход разделения полномочий прокуратуры на основные и дополнительные. Вместо этого обосновывается подход разделения полномочий на две категории: 1) оперативные и организационные полномочия (право запрашивать документацию, привлекать специалистов и т.д.); 2) полномочия по устранению, предотвращению нарушений закона и привлечению виновных к ответственности. Также обращается внимание на то, что частое использование в законодательстве слов: «осуществляет», «требует», «возбуждает», «привлекает» и т.п. – подчеркивает наличие у прокуроров одновременно и прав и обязанностей на совершение конкретных действий. Вместе с тем полномочия государственного органа отражают сущность его правового статуса, поэтому для более эффективной реализации возложенной на органы прокуратуры функций по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних предлагается более детально конкретизировать в законе полномочия прокуроров.

Глава 2. «Организационно-правовые механизмы реализации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних» включает три раздела.

Раздел 2.1 «Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав несовершеннолетних» посвящен рассмотрению вопросов прокурорского реагирования на нарушения законодательства о несовершеннолетних в области охраны здоровья, в трудовой, жилищной и образовательной сферах. В ходе анализа выявлены типичные нарушения, допускаемые должностными лицами государственных органов и местных органов власти. В процессе изложения материала доказывается тезис, что охрана интересов несовершеннолетних является важнейшим направлением деятельности прокуратуры, которая требует от прокуроров обширных знаний норм законодательства в разных сферах жизнедеятельности несовершеннолетних, а следовательно – и соответствующей подготовки.

В Разделе **2.2 «Прокурорский надзор в системе современной государственной защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»** раскрываются основные пробелы в законодательстве и правоприменительной практики. В частности анализ прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере международного усыновления выявил в национальном законодательстве следующие пробелы, которые способствуют коррупции в данной области: отсутствие четкого механизма отбора детей-сирот, выезжающих по различным программам поддержки за границу; не определен порядок рассмотрения заявлений граждан для регистрации их в качестве кандидатов в усыновители и отказа в их регистрации. И как следствие – отсутствие в законодательстве четкого механизма передачи кыргызских детей на международное усыновление. В то же время процедуры национального усыновления излишне бюрократизированы и вынуждают кандидатов либо отказываться от усыновления, либо вносить материальное вознаграждение за скорейшее

разрешение вопроса, поскольку законодательно не указан срок, в течение которого уполномоченный орган должен провести мероприятия по подготовке документов в судебные органы. Необходимой предпосылкой в эффективной борьбе с детским сиротством является качественное изменение места и роли органов местного самоуправления в системе учреждений, обеспечивающих соблюдение прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые должны развивать ассоциацию местного самоуправления с общественными организациями, искать новые формы их конструктивного диалога и взаимодействия для решения актуальных проблем детства

В Разделе **2.3 «Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и преступлений против несовершеннолетних»** на основе анализа судебной практики и результатов прокурорских проверок выявлены основные проблемы в сфере защиты интересов несовершеннолетних и определены особенности прокурорской деятельности в сфере профилактики детской безнадзорности и преступлений против несовершеннолетних. Предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних является соблюдение законодательства и основных положений Конституции КР органами и учреждениями, должностными лицами по вопросам выявления, учета и устройства беспризорных и бездомных детей. Объектами надзора являются субъекты профилактики, прокурорские проверки которых выявили недостаточность оперативной работы органов опеки и попечительства по лишению родителей их родительских прав и изъятию ребенка из семьи в случае получения информации о насилии над ним. Также среди нерешенных проблем – отсутствие в республике института профессиональных социальных работников и специализации социальных работников в области защиты детей. Территориальные подразделения уполномоченного органа, отвечающего за защиту детей, не имеют необходимых финансовых и человеческих ресурсов, не могут справиться с рабочей нагрузкой, находятся слишком далеко от ребенка, пребывающего в сложной жизненной ситуации, не имеют первичного звена в айыл окмоту и даже транспортных расходов, чтобы выявить, сопровождать и осуществлять мониторинг ситуации ребенка и его семьи. В то же время органы местного самоуправления чаще всего самоустраиваются от решения задач, направленных на защиту детей, мотивируя это отсутствием соответствующих полномочий и финансовых ресурсов. Также несмотря на то, что ст. 98-102 Кодекса КР о детях предусмотрена защита детей, являющихся жертвой насилия или преступления, до настоящего времени не существует подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность уполномоченных органов в данном направлении.

Глава 3 «Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» состоит из трех разделов.

В Разделе **3.1 «Роль прокурорского надзора в сфере реализации информационной безопасности несовершеннолетних»** на большом количестве аналитического материала последовательно доказывается и обосновывается тезис о том, что несовершеннолетние как наиболее уязвимая категория населения Кыргызстана подвержена негативному влиянию вредной информации в большей степени, чем взрослое население. Распространение противоправного контента с каждым годом набирает обороты. Анализ законодательства в этой сфере показал, что сегодня Конституционным законом КР о прокуратуре не регламентирован порядок проведения прокурорской проверки в виртуальном пространстве. Исходя из актуальности и серьезности проблемы для всего мира, не только Кыргызстана, и грядущих глобальных изменений в мировом общественном пространстве, в котором по прогнозам большую роль будут играть цифровые технологии со всеми вытекающими из них плюсами и издержками, необходимо уже сегодня в рамках надзора за исполнением законов о несовершеннолетних предусмотреть ряд отдельных направлений прокурорской деятельности, обладающих повышенной общественной и государственной значимостью. Например, прокурорский надзор за соблюдением законов об информационной безопасности несовершеннолетних. Осуществление надзора в данном направлении необходимо закрепить в отдельной директиве Генерального прокурора КР или непосредственно в Конституционном законе.

Раздел **3.2 «Особенности осуществления прокуратурой надзорных полномочий в сфере исполнения законодательства о профилактике правонарушений несовершеннолетних»** посвящен анализу наиболее актуальных и проблемных вопросов профилактики детской преступности. Главной проблемой является несформированность достаточного законодательного регулирования правоотношений, возникающих в связи с деятельностью государственных органов, в полномочия которых входит профилактика правонарушений несовершеннолетних. Единственным нормативным правовым документом, регулирующим данную сферу отношений, является Закон КР «Об основах профилактики правонарушений в Кыргызской Республике», в котором объектом правового регулирования выступают все лица с антиобщественным поведением, при этом детально профилактика правонарушений среди несовершеннолетних в данном законе не рассматривается. Существует также проблема отсутствия единой профессиональной среды для общения в сфере предупреждения преступности несовершеннолетних с вовлечением в эту среду представителей гражданского общества. Одной из важнейших для органов прокуратуры является проблема кадровых ресурсов на местах.

Правовое воспитание детей в деятельности прокуратуры также имеет не менее важное значение. Работа в этом направлении должна проводиться планомерно и систематически, а не от случая к случаю, как это происходит сейчас. В связи с этим предлагается разработать Концепцию правового образования и воспитания несовершеннолетних, которая должна стать

основным инструментом стратегического планирования, определяющим государственную политику в этой сфере, а также разработать Комплексный план правового просвещения несовершеннолетних.

В Разделе **3.3 «Пути совершенствования правового статуса прокуратуры в условиях проведения судебно-правовой реформы»** аргументируется необходимость принятия отдельного Закона КР «О статусе прокурорских работников». В этом Законе должен быть отражен набор общих и конкретных положений. В общих положениях должны быть указаны законы и другие нормативные акты в качестве основы для статуса прокуроров. В этом разделе должно быть определено следующее: классификация должностей в прокурорской системе, квалификационные требования к должностям в органах и учреждениях прокуратуры; порядок назначения на различные должности; классные чины в системе прокуратуры. В нормативной форме должны быть описаны основные права и обязанности прокурора в различных сферах надзора, специфика запретов и ограничений, основные этические требования, порядок приема на службу, заключение служебного контракта, основания и последствия его прекращения. В законе также следует уделить определенное внимание регулированию продолжительности службы и времени отдыха, включая регулирование расчета трудового стажа, оплаты труда, определение гарантий и мер правовой защиты, включая жилье, пенсии и другие гарантии.

Отдельным положением должна быть предусмотрена работа с персоналом, которая предусматривает, среди прочего, порядок и условия ведения личного дела прокурора, обучение и повышение квалификации, требования к аттестации. Проект Закона КР «О статусе прокуроров в Кыргызской Республике» должен включать нормы, описывающие правовую природу конфликта интересов в прокуратуре, его характеристики и процедуры предотвращения или разрешения возникшего конфликта интересов.

ВЫВОДЫ

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие ключевые выводы:

1. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних – это отдельный вектор деятельности прокуратуры, направленный на надзор за законностью правовых актов в сфере осуществления защиты прав несовершеннолетних и призванный обеспечить реальное и надлежащее исполнение законодательства о защите их прав и законных интересов, а также пресечение и предотвращение правонарушений.

2. Предметом прокурорского надзора является выявление и пресечение любого нарушения законодательства о защите прав несовершеннолетних, привлечение виновных к ответственности и тем самым восстановление справедливости. Объект прокурорского надзора в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних: 1) органы государственной власти

(министерства, ведомства, государственные комитеты, службы и иные органы исполнительной власти, связанные с защитой прав детей); 2) органы местного самоуправления (отделы, комитеты и службы по вопросам защиты прав и интересов несовершеннолетних); 3) субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав несовершеннолетних в местах принудительного содержания; 4) правовые акты, принимаемые указанными выше органами и должностными лицами.

3. В ходе исследования определены основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и сделан вывод, что данный вид надзора объединяет разные сферы деятельности, такие как: соблюдение прав несовершеннолетних в государственной, экономической, социальной, семейной жизни со стороны соответствующих органов, учреждений, организаций и предприятий; соблюдение прав и свобод несовершеннолетних при расследовании и судебном рассмотрении дел о совершенных несовершеннолетними преступлениях или защите их интересов; соблюдение прав несовершеннолетних со стороны родителей или лиц, которые выступают в качестве опекуна; выявление причин, по которым совершаются преступления несовершеннолетние или против них.

4. Определено, что содержание и перечень документов и материалов, право на доступ к которым имеет прокурор в ходе проверки объектов, ответственных за исполнение законодательства о несовершеннолетних, законом не ограничены. Доказано, что пределом требований прокурора в таких случаях является относимость документов и материалов к предмету проверки, возможность с помощью их изучения, установления и получение вероятности доказать нарушения в ходе исполнения законодательства о несовершеннолетних.

5. Изучение текущего состояния прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних выявил следующие проблемы в деятельности объектов прокурорских проверок:

- формализм в работе комиссий по делам детей с беспризорными несовершеннолетними;
- отсутствие профилактической работы органов опеки и попечительства по сокращению случаев лишения родительских прав и исключения детей из семьи и одновременно недостаточность оперативной работы органов опеки и попечительства по лишению родителей их родительских прав и изъятию ребенка из семьи в случае получения информации о насилии над ним;
- неполное информирование, а то и вообще неинформирование прокуроров о тех нарушениях законодательства, которые комиссиями по делам детей были выявлены в ходе осуществления ими полномочий;
- отсутствие в республике специализации социальных работников в области защиты прав и интересов детей;
- отсутствие тесного межведомственного взаимодействия между органами государственной и местной власти по вопросам защиты прав детей.

Большинство проблем носят организационный характер и возникают на почве ведомственных и межличностных противоречий;

- отсутствие в стране единой профессиональной среды для общения в сфере предупреждения преступности несовершеннолетних с вовлечением в эту среду представителей гражданского общества, способной к совместной деятельности по изучению преступности несовершеннолетних, определению ее современных особенностей и процессов детерминации, разработке современной концепции предупреждения преступности несовершеннолетних.

6. Анализ основных методов прокурорского реагирования на нарушения интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей показал, полномочия прокурора основаны на обязанности прокуратуры осуществлять надзор за соблюдением прав и этой категории несовершеннолетних и принимать предусмотренные законом меры (включая участие в рассмотрении дел судами, а также предъявление и поддержание иска в суде). Однако на распространение безнадзорности в первую очередь влияет множество факторов начиная с неудовлетворительного материального и социального положения семьи и заканчивая влиянием определенных субкультур. Пока эти многочисленные причины не будут устранены, проблема не будет решена никакими юридическими способами.

7. Анализ состояния организации деятельности органов прокуратуры в сфере профилактики безнадзорности и преступлений против несовершеннолетних выявил, что тесное сотрудничество прокуратуры с местными органами власти и соответствующими органами, занимающимися проблемой беспризорности, играет важную роль в успешном предупреждении этого явления в стране.

8. Анализ прокурорского надзора в сфере профилактики детской преступности выявил, что реагирование на факты правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, в основном осуществляется постфактум, что свидетельствует о недостаточной работе на ранних стадиях, т.е., по сути, в республике не сформирована превентивная система раннего выявления причин и условий, способствующих детской преступности.

9. Анализ защиты прав несовершеннолетних средствами прокурорского реагирования в информационном пространстве выявил, что круг знаний прокурора в области информационной безопасности несовершеннолетних довольно широк и обширен: прокурору приходится быть в курсе всех частых изменений и дополнений законодательства, держать в голове массу информации, в том числе цифровую; обладать аналитическим складом ума, способным быстро увидеть несостыковки в цифровой отчетности проверяемого объекта, нарушение логики в устных разъяснениях проверяемых должностных лиц; провести объективный анализ проверки и выработать адекватные меры реагирования в случае обнаружения нарушений. Все это требует огромных подготовительных усилий и постоянного обучения, особенно в условиях быстро меняющихся информационных возможностей общества. Отсюда важность создания

условий для специальной подготовки прокуроров в сфере информационных технологий и их научно-методического обеспечения.

10. Анализ перспектив совершенствования прокурорского надзора в сфере исполнения законов о несовершеннолетних показал, что для органов прокуратуры помимо всего прочего необходимость налаживания диалога с гражданским обществом путем вовлечения его в процессы защиты прав и интересов несовершеннолетних, установления доверительных отношений со средствами массовой информации становятся важными и неотложными.

В ходе теоретического анализа разработаны **практические рекомендации.**

В частности, предложено:

– законодательно закрепить правовой статус прокуратуры в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, выделив прокурорский надзор в этой области в отдельную отрасль прокурорского надзора. Данное законодательное изменение позволит конкретизировать положение прокурорских работников среди государственных лиц и органов, осуществляющих работу по охране прав и свобод ребенка;

– в Конституционном законе КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» есть отсылка в ст. 29 на то, что «в случае неисполнения в добровольном порядке актов прокурорского реагирования прокурор вправе вынести постановление о принудительном исполнении требований прокурора <...> и направить его для исполнения в уполномоченные государственные органы». Целесообразно, как это сделано в отношении суда, принять закон об ответственности за неуважение к прокуратуре, предусмотрев в нем, что государственные органы, общественные организации, должностные лица при несогласии с протестом, предписанием, представлением и другими актами прокурорского надзора не имеют права их отклонять, а обязаны переносить решение вопроса на рассмотрение вышестоящего прокурора;

– в Конституционном законе КР о прокуратуре для более эффективной реализации возложенной на органы прокуратуры функций необходимо детально конкретизировать полномочия прокуроров. Так, полномочия прокурора подразделены на три группы, исходя из их целевой направленности: 1) полномочия по выявлению нарушений закона, причин и условий, способствующих их совершению; 2) полномочия по устранению нарушений закона; 3) полномочия по предотвращению нарушений закона.

Предлагается разделить полномочия на две категории: 1) оперативные и организационные полномочия (право запрашивать документацию, привлекать специалистов и т.д.); 2) полномочия по устранению, предотвращению нарушений закона и привлечению виновных к ответственности;

– для улучшения положения детей в Кыргызстане необходимо создать Общественный совет по вопросам детства при Президенте КР, основными

функциями которого могли бы стать разработка и утверждение: 1) законопроектов, государственных социальных программ для детей, оставшихся без попечения родителей; 2) общественных инициатив и программ по защите прав и законных интересов детей, по обеспечению их наилучшего развития;

– в контексте дальнейшего реформирования правовой системы Кыргызской Республики целесообразно внести ряд дополнений и изменений в законодательство, в частности: в Конституции КР вынести нормы о прокуратуре в отдельную главу, установив в ней конституционный статус прокуратуры как отдельной от соответствующих ветвей государственной власти единой централизованной и независимой системы органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору КР, принцип независимости прокуроров и подчинения их только Конституции и законам Кыргызской Республики;

2. В организационно-техническом плане необходимо:

– расширить сферу преследования, установив норму, прямо включающую в сферу прокурорского надзора деятельность всех субъектов, ответственных за защиту прав и интересов несовершеннолетних, в том числе и деятельность Уполномоченного по правам ребенка (эта должность введена в 2019 году).

– приступить к созданию консолидированных электронных баз данных по основным направлениям деятельности государственных и муниципальных органов по детской и подростковой преступности с возможностью доступа к этой базе всех заинтересованных сторон. К созданию такой базы должны активно подключиться Министерство юстиции КР и Министерство экономики и финансов КР. Генеральная прокуратура также может использовать свои ресурсы для создания вертикально интегрированной системы;

– определить порядок регулярного информирования региональных и местных руководителей об изменениях в законодательстве, затрагивающих сферу их компетенции, представления сведений о состоянии законности, работе по борьбе с преступностью и других процессах. В свою очередь, прокурорам городских, районных и приравненных к ним прокуратур нужно определить по согласованию с органами государственной власти и местного самоуправления порядок взаимодействия по вопросам представления ими для изучения проектов нормативных правовых актов («нулевое чтение»), включая сроки и формы обмена документами, ответственных исполнителей;

3. В случае создания ювенальных органов с обширными полномочиями по оперативному внесудебному вмешательству в деятельность частных лиц и публичных образований с целью обеспечения правового положения несовершеннолетних (изъятие несовершеннолетнего из неблагополучной среды, временное размещение несовершеннолетнего в специализированном учреждении или принимающей семье и т.п.) наряду с прокурорско-надзорными полномочиями предоставить прокурору специальные распорядительные полномочия, позволяющие ему приостанавливать и отменять незаконные и необоснованные решения указанных органов.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Жаналиев, М.Э. Предмет доказывания по делам о преступлениях несовершеннолетних [Текст] / М.Э. Жаналиев // Вестник КГЮА. – 2017. – №1. – С. 42- 45.
2. Жаналиев, М.Э. Порядок производства по делам о преступлениях несовершеннолетних [Текст] / М.Э. Жаналиев // Вестник КГЮА. – 2017. – №1. – С. 38-41.
3. Жаналиев, М.Э. Роль и значение деятельности органов прокуратуры по защите прав и законных интересов несовершеннолетних [Текст] / М.Э. Жаналиев // Вестник КГЮА. – 2017. – №4. – С. 100-103.
4. Жаналиев, М.Э. Проблемные аспекты в деятельности прокуратуры по защите прав несовершеннолетних [Текст] / М.Э. Жаналиев // Вестник КГЮА. – 2018. – №3. – С. 220-223.
5. Жаналиев, М.Э. Правовое положение несовершеннолетних в Кыргызстане [Текст] / М.Э. Жаналиев // Modern science. – 2018. – Вып.11. – С. 129-132.
6. Жаналиев, М.Э. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних Кыргызстане [Текст] / М.Э. Жаналиев // Modern science. – 2018. – Вып.11. – С. 132-135.
7. Жаналиев, М.Э. Ювенальная юстиция как основная форма защиты прав и свобод несовершеннолетних в Кыргызстане [Текст] / М.Э. Жаналиев // Modern science. – 2019. – Вып.1. – С. 104-106.
8. Жаналиев, М.Э. Объект, функции и пределы прокурорского надзора в Кыргызской Республике в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних [Текст] / М.Э. Жаналиев // Евразийский юридический журнал. – 2021. – №6. – С. 256-259.
9. Жаналиев, М.Э. Соблюдение прав несовершеннолетних как предмет прокурорского надзора в Кыргызской Республике [Текст] / М.Э. Жаналиев // Евразийский юридический журнал. – 2021. – №7. – С. 306-309.
10. Жаналиев, М.Э. Организационно-правовые проблемы защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, средствами прокурорского реагирования в Кыргызской Республике [Текст] / М.Э. Жаналиев // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2021. – №7. – С. 164-169.
11. Жаналиев, М.Э. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних в Кыргызской Республике [Текст] / М.Э. Жаналиев // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2021. – №7. – С. 170-173.

**Жаналиев Максат Эмильевич 12.00.11 – сот бийлиги, прокурордук
көзөмөл, укук коргоо ишмердигин уюштуруу *******

(нужен перевод)

РЕЗЮМЕСИ

Түйүндүү сөздөр:

Изилдөөнүн объекти

Предмети

Изилдөөнүн максаты

Изилдөөнүн методдору.

Иштин практикалык мааниси.

Колдонуу чөйрөсү.

РЕЗЮМЕ

диссертационного исследования **Жаналиева Максата Эмильевича** на тему: **«Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних (проблемы теории и практики)»** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальностям: **12.00.11** – судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, законодательство, защита прав и интересов несовершеннолетних, суд, органы государственной и местной власти, детская преступность и беспризорность, профилактика правонарушений несовершеннолетних методами прокурорского реагирования.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорского надзора по защите прав несовершеннолетних граждан.

Цель исследования – теоретическое осмысление организационно-правовых основ прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних (проблемы теории и практики) на современном этапе развития государства и общества и формулирование предложений по его совершенствованию.

Методы исследования. В диссертации использовался системный подход, также применялись: диалектический, формально-логический, формально-правовой, сравнительно-правовой методы познания.

Научная новизна работы. Диссертация является первым комплексным, логически завершенным теоретико-прикладным исследованием, в котором впервые в Кыргызстане проблема защиты прав несовершеннолетних рассматривается с точки зрения прокурорского реагирования; сформулированные в работе проблемы рассматриваются не только с учетом современного состояния системы прокурорского надзора, но и с учетом специфики задач, стоящих перед Кыргызстаном в период глобальных изменений в мире и ближайшем будущем.

Практическая значимость работы. Содержащиеся в диссертации теоретические положения могут быть использованы в науке прокурорского надзора, уголовного и уголовно-процессуального права, а сформулированные предложения – в совершенствовании прокурорского надзора в сфере защиты основных прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

Область применения. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе высших юридических учреждений по прокурорскому надзору, курсов повышения квалификации работников органов прокуратуры; при подготовке методического и дидактического учебного материала, а также при написании учебников и учебных пособий.

SUMMARY

dissertation research of **Zhanaliev Maksat Emilevich** on the topic: «**Prosecutor's supervision over the implementation of legislation on minors (problems of theory and practice)**» for the degree of degree of Candidate of Legal Sciences in the following specialties: **12.00.11** – judicial power, prosecutor's supervision, organization of law enforcement activities.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision, legislation, protection of the rights and interests of minors, court, state and local authorities, child crime and homelessness, prevention of juvenile delinquency by methods of prosecutorial response.

The object of the study is the social relations that develop in the process of prosecutorial supervision to protect the rights of minors.

The purpose of the study is a theoretical understanding of the organizational and legal foundations of prosecutorial supervision in the field of protection of the rights and interests of minors at the present stage of development of the state and society and the formulation of proposals for its improvement.

Research methods. The dissertation used a systematic approach, also applied: dialectical, formal-logical, formal-legal, comparative-legal methods of cognition.

Scientific novelty of the work. The dissertation is the first comprehensive, logically completed theoretical and applied research in which, for the first time in Kyrgyzstan, the problem of protecting the rights of minors is considered from the point of view of prosecutorial response; the problems formulated in the work are considered not only taking into account the current state of the system of prosecutorial supervision, but also taking into account the specifics of the tasks facing Kyrgyzstan in the period of global changes in the world and in the near future.

Practical significance of the work. The theoretical provisions contained in the dissertation can be used in the science of prosecutorial supervision, criminal and criminal procedure law, and the formulated proposals can be used in improving prosecutorial supervision in the field of protection of fundamental rights, freedoms and legitimate interests of minors.

Scope of application. The materials of the dissertation research can be used in the educational process of higher legal institutions for prosecutorial supervision, advanced training courses for employees of the prosecutor's office; in the preparation of methodological and didactic educational material, as well as in the writing of textbooks and teaching aids.

Жаналиев Максат Эмильевич

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о
несовершеннолетних (проблемы теории и практики)

Подписано в печать _____.2022
Бумага офсетная. Формат 60x84
Объем 1,5 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № ____

Отпечатано в типографии _____
7200____, г. Бишкек, ул. _____