

КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

АКАДЕМИЯ МВД КР им. ГЕНЕРАЛ-МАЙОРА МИЛИЦИИ
Э.А. АЛИЕВА

Диссертационный совет Д.12.19.592

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

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
Рысмендеев Бактыбек Дженишбекович

Бишкек–2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Общая характеристика прокурорского надзора за соблюдением законодательства о несовершеннолетних	
1.1 Характеристика законодательства Кыргызской Республики о несовершеннолетних.....	14
1.2 Сущность, предмет и объект прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних.....	28
1.3 Пределы прокурорского надзора в области защиты прав и интересов несовершеннолетних.....	49
Глава 2. Организационно-правовые механизмы реализации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних	
2.1 Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав несовершеннолетних.....	67
2.2 Прокурорский надзор в системе современной государственной защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	86
2.3 Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и преступлений против несовершеннолетних.....	101
Глава 3. Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних	
3.1 Роль прокурорского надзора в сфере реализации информационной безопасности несовершеннолетних.....	123
3.2 Особенности осуществления прокуратурой надзорных полномочий в сфере исполнения законодательства о профилактике правонарушений несовершеннолетних.....	138
3.3 Пути совершенствования правового статуса прокуратуры в условиях проведения судебно-правовой реформы.....	164
Выводы	173
Практические рекомендации	179
Список использованной литературы	186

ПЕРЕЧЕНЬ ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

КР	Кыргызская Республика
ГК КР	Гражданский кодекс Кыргызской Республики
ГУВД	Главное управление органов внутренних дел
ЕРПП	Единый реестр преступлений и проступков
ЖК КР	Жилищный кодекс Кыргызской Республики
ИДН	инспектор по делам несовершеннолетних
МВД КР	Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
МСУ	местное самоуправление
ОВД	органы внутренних дел
СК КР	Семейный кодекс Кыргызской Республики
ТК КР	Трудовой кодекс Кыргызской Республики
УИК КР	Уголовно-исполнительный кодекс Кыргызской Республики
УК КР	Уголовный кодекс Кыргызской Республики
УПК КР	Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики
УУМ	участковый уполномоченный милиции
УВД	Управление внутренних дел
п.	пункт
ч.	часть
ст.	статья

ВВЕДЕНИЕ

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 с. 27 Основного закона устанавливающей в Кыргызской Республике принцип обеспечения наилучших интересов ребенка [73].

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 [26].

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 к экстремистским 97 сайтам и 300 страницам аккаунтов, а также к 21 информационному ресурсу, рекламирующему наркотические средства [123]. 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 [41].

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 действовать делает 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) 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 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 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 в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних на современном этапе развития государства и общества и формулирование 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 защиты прав несовершеннолетних рассматривается с точки зрения прокурорского реагирования. Новизна предложенного подхода определяется тем, что сформулированные в работе проблемы решаются не только с учетом современного состояния системы прокурорского надзора, но и с учетом объективно присущих органам прокуратуры свойств как целостного, сложного в структурном плане объекта, входящего в качестве самостоятельной подсистемы в государственно-правовую систему.

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 неухающей пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

Теоретическая и практическая значимость полученных результатов обусловлена актуальностью и новизной рассмотренных в работе проблем. Теоретические выводы и 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.

Содержащиеся в диссертации теоретические положения могут быть использованы в науке прокурорского надзора, уголовного и уголовно-процессуального права, совершенствования прокурорского надзора в сфере защиты основных прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

Теоретические выводы исследования могут быть использованы также для дальнейших научных исследований по вопросам прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, по внесению дополнений и изменений в действующее законодательство, при подготовке ведомственных нормативных актов (приказов и указаний Генерального прокурора КР). Материалы диссертационного исследования также могут быть использованы в учебном процессе высших юридических учреждений по прокурорскому надзору, при повышении квалификации работников органов прокуратуры.

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. Анализ 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 детьми;
- отсутствие профилактической работы уполномоченных органов по защите детей 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;
- отсутствие в республике института профессиональных социальных работников и специализации социальных работников в области защиты прав и интересов детей;
- 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. 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 обеспечения.

7. 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.

8. 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.

9. 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 криминалистики и судебных экспертиз Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве КР. 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» на следственно-криминалистическом факультете КГЮА.

Опубликованность научных результатов. По теме диссертации опубликовано 10 научных статей в ведущих юридических журналах, рекомендованных ВАК 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.

ГЛАВА 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

1.1 Характеристика законодательства Кыргызской Республики о несовершеннолетних

В Кыргызской Республике основы правового положения несовершеннолетнего, как и любого другого гражданина, заложены в ее Конституции. В отечественном праве понятие несовершеннолетия присутствует во многих отраслях права и имеет свою специфику применительно к предмету правового регулирования. Под общеюридический термин «несовершеннолетний» подпадает «тот, кто не достиг определенного возраста, с которым закон связывает его полную гражданскую дееспособность, т.е. возможность реализовать в полном объеме предусмотренные Конституцией и другими законами страны субъективные права, свободы и юридические обязанности» [143].

Кодекс КР о детях от 10 июля 2012 года №100 в ст. 5 определяет понятие «несовершеннолетнего» как ребенка, не достигшего возраста 18 лет [66]. Кроме того, в Семейном кодексе КР от 30 августа 2003 года №201 в ст. 59 также дается и определение понятия «ребенок»: лицо, не достигшее восемнадцати лет (совершеннолетия) [150]. Однако на основании закрепленных в действующем законодательстве определений нельзя создать полное представление о ребенке как субъекте права. Поэтому в различных отраслях национального законодательства мы сталкиваемся с терминологической многовариантностью, встречая такие термины, как «малолетний» (Приложение к новому УК КР 2017 года: малолетний – ребенок, не достигший четырнадцатилетнего возраста), «несовершеннолетний», «ребенок». Но как соотносятся все эти понятия с понятием «ребенок»,

тождественны ли они или имеют различное значение. Безусловно, ответить на этот вопрос утвердительно нельзя, все эти определения имеют разное правовое наполнение.

Основными критериями разграничения перечисленных дефиниций большинство исследователей называют возрастной критерий, а также отраслевую принадлежность правоотношений, субъектом которых выступают дети. Так, по мнению российского исследователя Е.Н. Микитовой, рассматривающей ребенка как специального субъекта правовых отношений, «квалифицирующим признаком его специальной правосубъектности являются возрастные пределы, в которых ребенок наделяется таким статусом» [89, с. 20]. Н.М. Савельева, проводя разграничение понятий «несовершеннолетний» и «ребенок», предлагает связывать понятие «несовершеннолетний» исключительно с возрастом лица, а понятие «ребенок» должно указывать, что лицо не обладает полной дееспособностью в гражданских и семейных правоотношениях [147, с. 11]. «Следовательно, – считает автор, – понятием «ребенок» будет охватываться любой несовершеннолетний субъект до момента приобретения им полной дееспособности» [147, с. 11].

Некоторые исследователи отождествляют понятия «ребенок» и «несовершеннолетний». Например, Т.В. Лобанова предлагает использовать понятие «ребенок» как универсальное, поскольку все остальные дефиниции подпадают под эту категорию [85, с. 11]. Подобной точки зрения придерживается и А.И. Зенкевич, который рассматривает категории «ребенок» и «несовершеннолетний» как аналогичные [56].

Е.А. Капитонова, отмечая многозначность термина «ребенок», вместе с тем указывает, что «несовершеннолетним может называться только носитель прав и обязанностей, не достигший совершеннолетия, а, соответственно, само понятие «несовершеннолетний» по сути однозначно» [65, с. 68].

В.И. Абрамов придерживается иной точки зрения, не рассматривая понятия «ребенок» и «несовершеннолетний» как тождественные. По его

мнению, понятие «ребенок» более емкое по своему содержанию и не ограничивается только лишь возрастным критерием его определения. Данный автор полагает, что рассматриваемым понятием может определяться правовая связь между родителями и детьми, которые, в свою очередь, уже переступили возраст совершеннолетия. Следовательно, это понятие можно использовать не только для обозначения временных границ жизни человека, но и при характеристике юридически значимой правовой связи детей и родителей, для которых дети остаются детьми на протяжении всей жизни. Таким образом, В.И. Абрамов предлагает рассматривать понятие «ребенок» как единое, универсальное, а используемые в законодательстве категории «малолетний», «несовершеннолетний», «подросток» и другие должны охватываться этим единым понятием [2, с. 12].

Кроме того, перечисленные дефиниции: «несовершеннолетний», «малолетний», «дети» – могут быть использованы в качестве основания при формировании самостоятельных видов правового статуса ребенка.

В правиле 2.2 Минимальных стандартных правилах ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), принятых резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года, дано определение понятий «несовершеннолетний» и «правонарушение» в качестве компонентов понятия «несовершеннолетний правонарушитель», являющегося основным предметом настоящих Минимальных стандартных правил. В этом документе возрастные пределы прямо поставлены в зависимость от положений каждой правовой системы, тем самым полностью учитываются экономические, социальные, политические, культурные и правовые системы государств-членов. Поэтому понятие «несовершеннолетний» охватывает широкий возрастной диапазон от 7 до 18 лет или старше.

В исследованиях, посвященных проблемам защиты прав и законных интересов детей, применительно к категориям «правовая защита», «конституционно-правовая защита» отсутствует универсальность

терминологического обозначения субъекта, не достигшего совершеннолетия. Разница в подходах связана с тем, что в первом случае понятие «ребенок» использовано как универсальное, а во втором применяемая терминология выстраивается с позиций ювенальной юстиции, когда основным критерием, характеризующим ребенка, выступает возраст.

Считаем, что в условиях существующей правовой системы невозможно выделять какое-то одно понятие и игнорировать другое. Более целесообразно использовать и дефиницию «ребенок» и дефиницию «несовершеннолетний» с учетом особенностей конкретных правозащитных отношений, субъектом которых являются дети.

Таким образом, считаем, 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.

По мнению Б.А. Есентемировой, структура правового статуса ребенка должна включать следующие элементы [39, с. 16]:

- а) правовые нормы, устанавливающие правовой статус ребенка;
- б) основные права ребенка, закрепленные в Конституции и законах, а также в международно-правовых документах, ратифицированных государством;
- в) гражданство ребенка;
- г) законные интересы ребенка;
- д) правосубъектность ребенка;
- е) правоотношения, в которые вступает ребенок [39, с. 16].

О.Ю. Тайбова отмечает, что «специфичность статуса ребенка, особенно малолетнего, состоит в его физической и социальной беспомощности, в силу

которых многие его права не могут быть им реализованы, а ответственность за их обеспечение лежит на других субъектах: родителях, лицах, их заменяющих, государстве и обществе в лице специальных учреждений и органов» [160, с. 21].

В настоящее время на национальном уровне в Кыргызской Республике существует еще ряд нормативных правовых актов, направленных на защиту прав данной категории лиц: Кодекс КР о детях [66], Семейный кодекс КР [150], Трудовой кодекс КР [165], Гражданский кодекс КР [30], Гражданский процессуальный кодекс КР [31], Кодекс КР о нарушениях [67], Уголовный кодекс КР [167], Кодекс КР о проступках [68], Уголовно-процессуальный кодекс КР [167], Уголовно-исполнительный кодекс КР [168] и т.д.

Вместе с тем пока не приходится говорить о единой научной и обоснованной системе законодательства о несовершеннолетних, а только лишь о наличии отдельных правовых форм в разных сферах законодательства – конституционном, уголовном, гражданском, трудовом, семейном и т.д. Соответственно и права несовершеннолетних в правовой литературе не представлены структурно. Неоспоримо в конструкцию правового статуса включаются юридические права, свободы и обязанности несовершеннолетних. Кроме них в качестве структурных элементов рассматриваемой категории называются законные интересы (Н.В. Витрук [23, с. 29], Н.И. Матузов [87, с. 135]), гражданство (В.В. Щетинин [181, с. 4], В.А. Патюлин [107, с. 230]), правосубъектность (Л.Д. Воеводин [24, с. 31]), правовые принципы (А.И. Лепешкин [84, с. 3], А.П. Таранов, И.А. Тимченко, Н.Г. Шуклина [71, с. 10]), юридическую ответственность (А.Б. Венгеров [19, с. 503], В.А. Кучинский [80, с. 115]), гарантии прав и свобод человека (М.С. Строгович [157, с. 33], Н.Ю. Хаманева [175, с. 10]).

В отечественной правовой доктрине широкое распространение получило деление субъективных прав и свобод в зависимости от сферы жизнедеятельности общества на личные, экономические, социальные и политические. Иногда в дополнение к упомянутым называются культурные,

экологические, информационные права, а также права-гарантии (права на судебную защиту). Классификация по данному основанию вполне применима к субъективным правам лица, не достигшего совершеннолетия.

На наш взгляд, основой отечественного законодательства о несовершеннолетних следует считать личные права, которым в общей системе конституционных прав отводится особая роль. В Конституции КР они закреплены во втором разделе «Права и свободы человека и гражданина».

В соответствии с Конституцией КР от 5 мая 2021 года к личным правам несовершеннолетнего относятся: право на жизнь (ст. 25); право на уровень жизни, необходимый для его развития (ч. 1 ст. 27); запрет на эксплуатацию детского труда (ч. 2 ст. 28); право на жилище.(ст. 45); право на бесплатное пользование сетью государственных организаций здравоохранения (ч. 3 ст. 43).право на образование (ч. 1 ст. 46); право на духовно-культурное, нравственное и физическое развитие (ст. 47); право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 59) и т.д. [73].

Основное назначение личных прав состоит: во-первых, в том, что они гарантируют человеческую жизнь и обеспечивают защиту от всяких форм насилия, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения; во-вторых, они индивидуализируют человека, обеспечивают ему гарантии личной неприкосновенности и невмешательства в частную и семейную жизнь; в-третьих, с помощью личных прав гарантируется индивидуальная свобода. Личные права и свободы являются естественными и неотчуждаемыми правами и свободами человека, т.е. они принадлежат каждому от рождения независимо от обладания гражданством [12, с. 159].

Широкий спектр личных прав несовершеннолетних представлен в Семейном кодексе КР: право на жизнь и воспитание в семье, право знать своих родителей и право на их заботу, право на совместное с ними проживание; право на воспитание своими родителями, обеспечение интересов и уважение его человеческого достоинства (ч. 2 ст. 59 СК КР) [150]. За ребенком закреплено право на общение с обоими родителями, близкими

и другими родственниками (ч. 1 ст. 60 СК КР). Каждый ребенок имеет право на имя, отчество, фамилию. Имя ребенку присваивается по соглашению родителей, отчество по имени отца, фамилия определяется фамилией родителей (ст. 63 СК КР) [150]. В п. 2 ст. 61 Семейного кодекса КР особо подчеркнуто, что ребенок имеет право на защиту от злоупотреблений со стороны родителей или лиц, их заменяющих; в случае нарушения своих прав и законных интересов родителями или лицами, их заменяющими, вправе самостоятельно обращаться за защитой своих прав в уполномоченный орган по защите детей и комиссии по делам детей, а по достижении 14 лет – в суд [150].

Это же право регламентировано в ст. 7 Кодекса КР о детях, в которой установлено, что «ребенок имеет право на защиту прав и законных интересов. Защита его прав может осуществляться его родителями или лицами, их заменяющими, органами опеки и попечительства, либо прокурором» [66]. В п. 5 ст. 50 Конституции КР это понятие дается еще в более широкой трактовке: «Кыргызская Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами» [73]. В статье закрепляется право каждого, в том числе и ребенка, защищать свои права и законные интересы всеми способами, не запрещенными законом.

Следующая группа прав – экономические: право на труд, право на собственность, право на предпринимательство. В соответствии со ст. 295 Трудового кодекса КР работодатель обязан принимать на работу лиц в возрасте до 18 лет, особо нуждающихся в социальной защите (выпускников детских домов, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и других), направляемых соответствующими государственными органами в порядке трудоустройства, в счет установленной квоты [165]. Расторжение трудового договора с работниками в возрасте до 18 лет по инициативе работодателя (кроме случая ликвидации организации) помимо соблюдения общего порядка увольнения допускается только с согласия соответствующего органа государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних

и защите их прав (ст. 81 ТК КР) [165].

Статья 61 Гражданского кодекса КР предоставляет право несовершеннолетним, достигшим 14 лет, совершать мелкие бытовые сделки, сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, по распоряжению средствами, предоставленными законными представителями или с согласия последнего третьим лицом, для определенной цели или для свободного распоряжения, распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами, осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности. По гражданскому законодательству несовершеннолетние, достигшие 14-летнего возраста, имеют право вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими, а также самостоятельно несут имущественную ответственность по сделкам, совершенным ими в соответствии с Гражданским кодексом КР [30]. Статья 56 Гражданского кодекса КР устанавливает, что лица, которые по основаниям, предусмотренным законом, признаны дееспособными до достижения 18 лет, вступившие в брак или эмансипированные, вправе заниматься самостоятельной предпринимательской деятельностью с момента обретения полной дееспособности [30].

Имущественные права несовершеннолетнего также урегулированы гражданским законодательством. Право ребенка распоряжаться принадлежащим ему на праве собственности имуществом закреплено в ст. 56 и ст. 72 Гражданского кодекса КР, определяющих дееспособность несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет и дееспособность малолетних. Однако стоит отметить, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите при реализации своих имущественных прав. В Кыргызстане судами ежегодно рассматривается более тысячи гражданских исков о нарушении имущественных прав несовершеннолетних. В соответствии с семейным и гражданским законодательством законные интересы несовершеннолетних защищают их родители или законные представители. Но нередко случаи,

когда именно они и являются нарушителями их прав. Поэтому считаем необходимым снижение возраста, с которого несовершеннолетние могут самостоятельно осуществлять свои имущественные права в полном объеме, до четырнадцати лет.

К необходимым условиям осуществления прав несовершеннолетних можно отнести право на социальное обеспечение, предусмотренное ст. 53 Конституции КР. Сущность данного права заключается в гарантии предоставления достаточных средств гражданам, в силу объективных обстоятельств лишенным полностью или частично способности или возможности трудиться и получать доходы от труда, а также помощи семье в связи с рождением и воспитанием детей.

Рассматривая права несовершеннолетних далее, следует отметить, что Конституция КР в ст. 30 определяет право на жилище как гарантированную возможность быть обеспеченным постоянным жилищем, включая юридическую возможность стабильного пользования имеющимся у граждан жилым помещением, его неприкосновенность, недопустимость произвольного лишения жилища, а также возможность улучшить жилищные условия путем приобретения другого жилья. Гарантами прав несовершеннолетних на жилье в Кыргызской Республике выступают нормы Жилищного кодекса КР [73]. Существует ряд проблем обеспечения прав несовершеннолетних на жилье, которые подробно будут рассмотрены во второй главе настоящего диссертационного исследования. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь гарантировано ст. 43 Конституции КР, предоставляющей возможность бесплатного получения медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. В Кыргызстане принимается множество законодательных актов по обеспечению прав несовершеннолетних на охрану здоровья.

Следующая группа прав – культурные. Их можно определить как права, гарантирующие духовное развитие человека: право на образование, на доступ к культурным ценностям, право свободно участвовать в культурной жизни

общества, право на творчество, на пользование результатами научного прогресса и их практического применения. Конституция КР в ст. 49 гарантирует право каждого на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, на участие в культурной жизни и доступ к ценностям культуры.

Вместе с тем наряду с правами юридические обязанности несовершеннолетнего в законодательстве не обособляются, не специализируются. Основная причина тому – стремление избежать загромождения нормативных актов «избыточными» конструкциями. Для этого законодателем используются обобщающие понятия, как-то: каждый, человек, гражданин. Однако отсутствие четкого определения направлений, характера и специфики должного поведения несовершеннолетних не только порождает проблему своеобразной «однобокости» их правового положения, но и может стать дополнительной причиной их социально безответственного, противоправного поведения. Ребенку необходимо ясно обозначить не только его права, но и обязанности, соответствующие его возрастным особенностям.

В целом государственная политика Кыргызской Республики в сфере защиты прав несовершеннолетних выстраивается по следующим направлениям:

- установление основ политики в интересах детей;
- выбор приоритетных механизмов деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности;
- формирование и реализация программ защиты прав ребенка и поддержки детства и определение ответственных за исполнение таких программ органов, учреждений и организаций;
- установление порядка судебной защиты прав и законных интересов ребенка;

В Кодексе КР о детях определены основные принципы государственной политики в интересах детей, включающие: 1) признание первоочередности прав и интересов ребенка с целью обеспечения наилучших интересов ребенка;

2) обеспечение доступа детей к бесплатным услугам в объеме государственных гарантий, предусмотренных законом, в особенности детям, находящимся в трудной жизненной ситуации; 3) недопустимость дискриминации детей по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья, а также по любым иным признакам; 4) обеспечение права ребенка на выражение своего мнения при принятии решений, касающихся его судьбы; 5) обеспечение защиты ребенка от всех форм насилия; 6) ответственность органов государственной власти и местного самоуправления, их сотрудников, а также иных физических и юридических лиц за нарушение прав и интересов ребенка, причинение ему вреда; 7) обеспечение стабильности и непрерывности воспитания и образования ребенка; 8) приоритетность защиты прав и интересов ребенка со стороны государства, общества, семьи; 9) предотвращение разлучения ребенка с семьей и обеспечения прав ребенка на семейное окружение; 10) обеспечение каждого ребенка правом на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития; 11) обеспечение государством содержания, воспитания, обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 4) [66].

Кодекс КР о детях также ввел ряд новых понятий в сферу правоотношений по поводу реализации прав детей. Например, это категория «детей, находящихся в трудной жизненной ситуации». Более конкретно трудная жизненная ситуация – ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), а также его морально-психологическое состояние, связанное с неспособностью самостоятельно преодолеть эту ситуацию (ст. 5). Законодатель относит к детям, попавшим в трудную жизненную ситуацию следующие категории: 1) тех, которые

остались без попечения родителей; 2) детей-инвалидов; 3) детей, имеющих физические и психические недостатки; 4) детей жертв вооруженных и межнациональных конфликтов, экономических бедствий; 5) детей – жертв насилия; 6) детей, отбывающих наказание в виде лишения свободы, а также находящихся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; 7) детей, проживающих в малоимущих семьях; 8) детей мигрантов, которые вынуждены проживать у родственников и подвергаются семейному насилию, нормальный ход жизни которых нарушен в силу сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть эти обстоятельства сами или с помощью семьи.

Как видим, данная категория детей, «попавших в трудную жизненную ситуацию» является весьма размытой, и в нынешних социально-экономических условиях под данное определение может попасть чуть ли не каждый второй ребенок.

Закон относит к полномочиям органов государственной власти Кыргызской Республики на осуществление гарантий прав ребенка в Кыргызской Республике установление основ государственной политики в интересах детей; выбор приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности; принятие иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики о регулировании и защите прав и свобод ребенка; установление государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей; формирование и реализацию программ защиты прав ребенка и поддержки детства и определение ответственных за исполнение таких программ органов, учреждений и организаций; финансирование мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей за счет средств бюджета, внебюджетных источников и иных, не запрещенных законом источников; установление льгот в целях экономического стимулирования участников мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей в пределах ассигнований, выделяемых за счет средств бюджета на указанные мероприятия;

установление порядка судебной защиты и судебная защита прав и законных интересов ребенка; исполнение международных обязательств Кыргызской Республики и представительство интересов Кыргызстана в международных организациях по вопросам защиты прав ребенка.

Органы государственной власти Кыргызской Республики должны осуществлять выработку совместных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка в Кыргызской Республики; мероприятия по реализации государственной политики в интересах детей в области воспитания, образования, здравоохранения, науки, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания и социальной защиты семьи; формирование внебюджетных фондов поддержки детства.

Ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией КР, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Кыргызстана, Семейным кодексом КР, законодательными и иными правовыми актами.

Закон закрепляет основные направления обеспечения прав ребенка в КР. Государственные минимальные социальные стандарты основных показателей качества жизни детей включают социальные услуги по общедоступному бесплатному образованию и воспитанию в образовательных учреждениях; бесплатному медицинскому обслуживанию детей, обеспечению их питанием; обеспечению детям по достижении 15 лет права на профессиональную ориентацию, трудоустройство; социальной защите, в том числе материальной поддержке; обеспечению права на жилище; оздоровлению и отдыху; оказанию квалифицированной юридической помощи. Дети, находящиеся в учреждении, в котором осуществляются уход за ними, образовательный и воспитательный процессы, их защита или лечение, имеют право оценки соответствия предоставляемых им услуг государственным минимальным социальным стандартам основных показателей качества жизни детей.

Должностные лица указанных учреждений обязаны устранить

выявленные нарушения и информировать об этом соответствующий орган. Неисполнение должностными лицами предписаний об устранении нарушений влечет административную ответственность.

В качестве гарантии прав несовершеннолетних на охрану здоровья ст. 9 Кодекса о детях вменяет государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения в обязанность оказывать детям бесплатную медицинскую помощь, предусматривающую профилактику заболеваний, медицинскую диагностику, лечебно-оздоровительную работу.

Защита прав ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей состоит в ряде ограничений, при строительстве, ликвидации, изменении назначения и распоряжении имуществом объектов социального назначения. Так, органы исполнительной власти при принятии решений по вопросам социально-экономического развития территорий обязательно учитывают нормативы строительства объектов социальной инфраструктуры для детей. Такие нормативы устанавливаются Правительством КР. Принятие решения о реконструкции, изменении назначения или ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной или муниципальной собственностью, не допускается без предварительной экспертной оценки уполномоченным органом исполнительной власти последствий такого решения для жизнедеятельности детей.

Закон наделяет общественные объединения и иные некоммерческие организации, в том числе международные, правом в судебном порядке оспаривать неправомерные действия кого бы то ни было, включая родителей, в отношении детей, находящихся в тяжелой жизненной ситуации. При регулировании внесудебных процедур, связанных с данной категорией детей, обязательным является приоритет личного и социального благополучия ребенка и обеспечение специализации правоприменительных процедур в его интересах. Осуществление гарантий прав несовершеннолетних в Кыргызстане входит в компетенцию органов исполнительной власти. Гарантии исполнения Закона сводятся к судебному порядку разрешения споров, возможных в ходе

его исполнения. В порядке искового производства суд возмещает ребенку вред, причиненный его здоровью, имуществу, а также моральный вред. При рассмотрении в судах дел о защите прав и законных интересов ребенка государственная пошлина не взимается.

Таким образом, Кодекс КР о детях не закрепляет нормативно наличие каких-либо принципиально новых прав ребенка, а упорядочивает основные гарантии действительности уже существующих и зафиксированных в законодательстве и иных правовых актах прав и свобод детей.

Завершая рассмотрение вопроса, отметим, что в Кыргызстане за годы независимости в сфере защиты прав несовершеннолетних удалось достичь многого. Созданы определенные государственные структуры и органы защиты прав несовершеннолетних в регионах, разработана объемная законодательная база, появилась и укрепилась научная школа, разрабатывающая теоретико-методологические подходы к проблемам детства и юношества. Однако не все законодательные проблемы еще решены, и впереди предстоит сделать еще многое.

1.2 Сущность, предмет и объект прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних

Эффективность прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних во многом зависит от точного понимания его места в общей системе прокурорской деятельности. Следует отметить, что прокурорский надзор по своей структуре является общим для всех отделений прокуратуры в силу установленных в законодательстве определенных норм. Однако из-за возникающих в разных сферах прокурорского надзора различных отношений, также закрепленных в законодательстве, в науке стали выделять отдельные отрасли прокурорского надзора, под которыми понимают сегодня «относительно самостоятельные части единого прокурорского надзора, характеризующиеся специфическим предметом и полномочиями

прокурора, а также характерными именно для этой сферы общественных отношений целями и задачами, точное и единообразное выполнение которых контролируют прокуроры» [22, с. 30].

В свое время выделение прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних в Кыргызской Республике в отдельную поднадзорную структуру и создание специального отдела в Генеральной прокуратуре КР было продиктовано рядом обстоятельств:

- повышением социальной значимости для общества всех вопросов, касающихся защиты интересов и прав детей;
- спецификой предмета и объекта этой категории надзора;
- необходимостью специализации прокуроров, работающих по этому направлению;
- неудовлетворительностью ситуации с исполнением законов о соблюдении прав несовершеннолетних.

Однако со временем в рамках исполнения решения Совета обороны КР «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики», подписанном Указом Президента КР от 18 июля 2016 года УП №161 [170], Генеральная прокуратура КР провела комплекс мер, направленных на преобразование действующей системы органов прокуратуры, и в сентябре 2016 года данный отдел был включен составной частью в Управление Генеральной прокуратуры КР по противодействию коррупции и надзору за исполнением законов. Возможно такое организационное решение было продиктовано тем, что в последние годы правительство страны взяло решение проблем несовершеннолетних под свой контроль и как следствие – на государственном и муниципальном уровне появилось множество структур, основной задачей которых стало обеспечение защиты прав семьи и детей.

Так, «в целях координации и взаимодействия государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, международных и некоммерческих организаций по выработке мер по обеспечению защиты

прав и интересов детей, а также социальной защиты семей с детьми» [132] при Правительстве КР были созданы Координационный совет по социальной защите населения и правам детей и Межведомственный координационный совет по ювенальной юстиции. На местном уровне вопросы обеспечения защиты прав и интересов детей рассматриваются комиссиями по делам детей при акиматах и мэриях городов. В настоящее время в Кыргызстане работает 59 комиссий по делам детей. Цель комиссий – обеспечить согласованность действий территориальных органов государственной власти, исполнительных органов МСУ, учреждений, оказывающих услуги детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, а также по вопросам профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений детей, защиты прав и законных интересов детей. Среди основных задач, поставленных перед данными комиссиями, является «рассмотрение и одобрение проектов плана индивидуальной работы с семьей и/или индивидуального плана по защите ребенка, а также рассмотрение административных материалов в отношении лиц, допустивших нарушения прав и интересов детей» [132].

В айыл окмоту «в целях оказания дополнительной социальной поддержки семьям с детьми» [132] созданы комиссии по социальным вопросам, основная задача которых – первичное определение степени нуждаемости в различных видах социальной помощи семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, пожилых граждан и лиц с ограниченными возможностями здоровья. Также комиссии призваны обеспечивать права, свободы и интересы детей, поддержку семей, а также защищать детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В рамках реализации программы по внедрению ювенальной юстиции в Кыргызстане (под которую с 2006 года выделялись многочисленные иностранные гранты) и в целях реального усиления борьбы с преступностью несовершеннолетних в 2011 году в Главном управлении уголовного розыска МВД КР был создан отдел по организации борьбы с преступлениями среди несовершеннолетних лиц; для осуществления профилактики правонарушений

среди несовершеннолетних на местном уровне были откомандированы 417 инспекторов инспекции по делам несовершеннолетних Главного управления общественной безопасности МВД КР (сегодня преобразовано в Службу общественной безопасности). По итогам 2019 года на учете в ИДН ГУОБ МВД КР состояло 4 794 несовершеннолетних [81, с. 148].

Кодекс КР о детях содержит норму, предусматривающую создание специализированных судов по делам несовершеннолетних, но на начальном этапе реформирования судебной системы имеет большое значение внедрение специализации судей по рассмотрению дел несовершеннолетних в уголовном процессе.

Помимо этого, в настоящее время защиту прав ребенка в Кыргызской Республике осуществляют специальные органы и структуры государственной власти: органы опеки и попечительства, Омбудсмен (Акыйкатчы), инспекции по делам несовершеннолетних. Органы опеки и попечительства осуществляют опеку над детьми, оставшимися без попечения родителей; контролируют права детей в некоторых видах судебных споров между родителями; защищают права детей при сделках с недвижимостью; участвуют в подборе граждан, выразивших желание взять ребенка на воспитание в семью [114].

В аппарате Омбудсмента создан специальный отдел по защите прав детей, женщин и семьи, в основную функцию которого входит: 1) работа с заявлениями и жалобами родителей с детьми и оказание им консультативно-правовой помощи; 2) проведение инспекционных проверок государственных органов, органов местного самоуправления, иных учреждений по вопросам соблюдения прав ребенка; 3) проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов ребенка; 4) организация мероприятий по правовой информированности населения в вопросах прав и законных интересов ребенка, форм и методов защиты [102]. С 2019 года в аппарате Омбудсмента официально введена должность Уполномоченного по правам ребенка.

В соответствии с Инструкцией по организации работы инспекций по делам несовершеннолетних [57] основными направлениями деятельности подразделений по делам несовершеннолетних являются: 1) проведение индивидуальной профилактической работы с разными категориями несовершеннолетних; 2) выявление лиц, которые вовлекают несовершеннолетних в преступные сообщества, а также родителей несовершеннолетних или их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних; 3) осуществление мер по выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск или нуждающихся в помощи государства; 4) участие в подготовке документов для рассмотрения возможности помещения в Центр адаптации и реабилитации несовершеннолетних (сегодня преобразован в Центр профилактики правонарушений несовершеннолетних) и др.[57].

Помимо официально назначенных структур защитой прав детей занимается большое число служб и некоммерческих организаций. Самые крупные из них:

- «Центр помощи детям» (г. Бишкек) – помогает детям, пострадавшим от жестокого обращения и ведет проекты по профилактике и снижению насилия над детьми. Служба входит в состав Управления социального развития при мэрии города Бишкека;

- «Забота о каждом» (г. Бишкек) – неправительственная организация, занимается реабилитацией детей с инвалидностью; открывает специальные центры в регионах, где помогает детям с ограниченными возможностями здоровья (Талас, Баткен);

- «Моя семья» (г. Бишкек) – неправительственная организация; оказывает помощь семьям и детям, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию. Через «Мою семью» малоимущие семьи могут получить разовые пособия, восстановить имущественные права, получить помощь психологов и юристов;

- Поколение «Инсан» (г. Бишкек с филиалами в Чуйской, Ошской и Жалалабадской областях) – неправительственная организация; занимается защитой прав детей, имеющих проблемы с законом. Специалисты помогают детям с условным наказанием и тем, кто получил условно-досрочное освобождение в исправительных колониях. Предлагаются реабилитационные программы, обучение и мероприятия, направленные на их трудоустройство в будущем. Фонд также предоставляет помощь в восстановлении документов, поиске жилья и решении психологических проблем;

- «Семья каждому ребенку» (Ошская, Жалалабадская и Баткенская области) – неправительственная организация; оказывает социальную и психологическую помощь детям-сиротам, находит опекунов для детей из детских домов среди биологических родителей или среди родственников.

Вместе с тем прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних представляет собой важный вектор деятельности органов прокуратуры, нацеленный на осуществление надзора за исполнением законов в сферах межотраслевого характера. Надзор за законностью правовых актов в сфере реализации защиты прав несовершеннолетних призван обеспечить реальное и надлежащее исполнение законодательства об охране их прав и законных интересов, а также пресечение и предупреждение преступности. 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.

Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних тесно связаны между собой. К ним можно отнести:

обеспечение исполнения законодательства об охране прав и свобод несовершеннолетних и их законных интересов; пресечение и предупреждение совершения правонарушений несовершеннолетними и против них; обеспечение верховенства закона; обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства; обеспечение единства и укрепления законности.

Специфика прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних заключается в том, что в Кыргызстане действует принцип особого положения несовершеннолетнего. Данное положение связано с комплексом психофизиологических и интеллектуальных особенностей несовершеннолетних. Исходя из этого законодатель особое внимание уделяет именно созданию высокого уровня юридической защиты и дополнительных гарантий прав и законных интересов несовершеннолетних.

Далее перейдем к рассмотрению предмета прокурорского надзора за соблюдением законодательства в этой сфере. Основная задача прокурорского надзора четко определена в новом Конституционном законе КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 10 сентября 2021 года №114, в ст. 2 – «надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами; <...> органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов» [47]. Этот подход еще раз уточняется в ст. 31 (предмет надзора) данного закона – «...соблюдение Конституции и точное и единообразное соблюдение закона местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и организациями, деятельность которых финансируется из государственного и местного бюджетов...» [47]. Отсюда предметом прокурорского надзора по исследуемому нами вопросу является *выявление и пресечение любого нарушения законодательства о защите прав несовершеннолетних, привлечение виновных к ответственности и тем самым восстановление справедливости.*

Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства

о несовершеннолетних включает: соблюдение прав несовершеннолетних в различных областях 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 несовершеннолетние совершают преступления или незаконные действия совершаются против них.

Исходя из смысла такого подхода, многие исследователи неоднократно писали в своих трудах о необходимости выделения надзора за соблюдением прав и законных интересов несовершеннолетних в отдельную, специфическую область надзора. Так, в своей диссертации «Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о несовершеннолетних (проблемы теории и практики)» А.С. Арутюнян аргументирует вывод о том, что «отсутствие законодательно установленного предмета надзора влечет за собой отсутствие однообразия в организации работы, что, по мнению автора, негативно сказывается на эффективности работы прокуратуры в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних» [5, с. 9]. Эту точку зрения поддерживает Г.Н. Королев, который пишет, что надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, как направление прокурорской деятельности, должен получить статус отрасли прокурорского надзора и найти законодательное закрепление в отдельной норме» [79, с. 296]. Данное предложение является вполне справедливым и обоснованным, поскольку, на наш взгляд, данный вид деятельности имеет фундаментальное значение и обладает специфическими характеристиками, позволяющими выделить его в отдельный самостоятельный вид. В частности, предмет прокурорского надзора реализуется по следующим многообразным ключевым направлениям:

- Законы КР: «Об образовании» от 30 апреля 2003 года №92; «О дошкольном образовании» от 29 июня 2009 года №198 – контроль за условиями обучения, воспитания и содержания несовершеннолетних;
- Закон КР «Об основах профилактики правонарушений» от 5 мая 2021 года № 60 – надзор за исполнением законодательства о профилактике правонарушений несовершеннолетних; соблюдение законов комиссиями по делам детей, подразделениями органов внутренних дел, а также другими органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Прокуратура в рамках данного закона также 1) участвует в работе координационного совета по профилактике правонарушений, в разработке программ и планов по профилактике правонарушений среди сотрудников правоохранительных органов; 2) осуществляет надзор за исполнением законодательства в сфере профилактики правонарушений; 3) ведет уголовно-правовую статистику и осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по анализу криминологической информации и прогнозированию ситуации в сфере борьбы с преступностью, в том числе детской (ст. 9) [48].

- Положения «Об опеке и попечительстве» от 24 сентября 2013 года №522, «О приемной (фостерной) семье» от 1 октября 2012 года №670 – надзор за законностью оформления опеки, попечительства, усыновления (в том числе иностранными гражданами), размещения в семье или в образовательных учреждениях; соблюдение законодательства, регулирующего условия содержания, воспитания и обучения детей, оставшихся без попечения родителей;

- Закон КР «Об охране здоровья граждан Кыргызской Республики» от 9 января 2005 года №6 – надзор за своевременностью и правильностью финансирования и целевого расходования средств в учреждениях здравоохранения, образования и социальной защиты населения. Осуществление постоянного надзора за исполнением законов о социальной защите несовершеннолетних, своевременностью оказания помощи детям,

находящимся в социально опасном положении, детям из малообеспеченных и многодетных семей;

- Гражданский кодекс КР и Жилищный кодекс КР от 9 июля 2013 года №117 [40] – своевременное и принципиальное реагирование на случаи нарушения жилищных и имущественных прав несовершеннолетних;

- Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года №282 [40] – надзор за соблюдением прав несовершеннолетних на свободу совести и вероисповедания;

- Закон КР «О противодействии терроризму» от 8 ноября 2006 года №178 – надзор за соблюдением законодательства противодействия молодежному экстремизму;

- УПК КР – надзор за досудебным производством, где потерпевшими являются дети, с целью проверки законности и обоснованности отказа в возбуждении уголовных дел данной категории или их прекращения; своевременное реагирование на волокиту при расследовании преступлений, а также на некачественное расследование преступлений, совершенных несовершеннолетними или с их участием.

Помимо этого, прокуратура осуществляет надзор за соблюдением имущественных и жилищных прав несовершеннолетних, условиями их воспитания, образования, медицинского и социального обслуживания; соблюдение законов. Следовательно, под прокурорский надзор подпадают администрации образовательных, медицинских учреждений, органов социальной защиты, опеки и попечительства, а также службы государственной регистрации и записи актов гражданского состояния.

Как видим, многообразие направлений правоохранительной деятельности в сфере защиты законных интересов несовершеннолетних порождает очень обширный и разветвленный предмет прокурорского надзора, поэтому, еще раз подчеркнем: необходимо 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. Это предложение нашло поддержку среди 88% опрошенных нами респондентов – практических работников правоохранительной системы. И это вполне закономерно ввиду обширного комплекса нормативных актов, регламентирующих общественные отношения с участием несовершеннолетних, являющихся предметом прокурорского надзора. В частности, обобщим, прокурорский надзор в данной сфере – это очень широкое поле деятельности органов прокуратуры, включающее в себя отношения, характерные для общего надзора органов прокуратуры, надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Переходя к освещению объекта прокурорского надзора, следует для начала отметить, что мнения ученых о том, что именно входит в объект прокурорского надзора, иногда диаметрально противоположны. Например, российские исследователи В.Д. Даев и М.Н. Маршунов считают объектом прокурорского надзора законность деятельности поднадзорных органов [32, с. 62]. Однако большинство исследователей уверены, что законность как состояние правоприменения относится больше к субъекту прокурорского надзора, чем к объекту. В этом смысле, позиция С.А. Емельянова, что «объектом надзора являются правоотношения, возникающие в процессе деятельности государственных органов, должностных лиц, подпадающих под компетенцию прокуратуры» [38, с. 15], кажется нам более выверенной, но все же не совсем точной. В этом вопросе мы поддерживаем позицию российских исследователей: В.В. Долежана [37], В.В. Гаврилова [25, с. 58], А.Х. Казариной [61, с. 45-47] и тех исследователей, которые под объектом прокурорского надзора понимают *деятельность различных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, связанных с исполнением законодательства о защите прав и интересов детей.*

Согласно ч. 5 ст. 20 Конституционного закона КР о прокуратуре [47] прокуратура контролирует все государственные и муниципальные органы власти, организации и учреждения и их должностных лиц; органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, следствие и исполнительное производство [47]. Этот перечень был дополнен Конституционным законом «Об отдельных полномочиях прокуратуры Кыргызской Республики», утратившим в настоящий момент силу, в который был включен Национальный центр Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и его структурные (территориальные) подразделения (ч. 12 ст. 3) [72], но не вошедший в новый Конституционный закон.

В отношении различных категорий граждан, указанных в Конституционном законе КР о прокуратуре, следует иметь в виду, что прокуратура не осуществляет надзор за исполнением законов физическими лицами, и это прямо следует из текста самого Закона. Однако во всех комментариях к прокурорскому надзору отмечается, что если гражданин выступает в качестве должностного лица или государственного /муниципального служащего, на которого законом возложена соответствующая обязанность в интересах общества или государства, определенные ограничения и запреты, связанные с предупреждением коррупции, то «вмешательство прокурора является законным и оправданным». В этом случае прокурор, устанавливая конкретное правонарушение, ставит вопрос перед следственными органами, органами административной юрисдикции, руководством органа/организации о привлечении виновного лица к юридической ответственности [21, с. 259].

Итак, обобщая вышесказанное, объектами прокурорского надзора в сфере соблюдения законодательства о несовершеннолетних являются:

- органы государственной и местной власти;

- органы, осуществляющие дознание, следствие, оперативно-розыскную деятельность;
- администрации мест содержания задержанных, заключенных под стражу, администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера,
 - комиссии по делам детей;
 - подразделения органов внутренних дел и другие органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.
- субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав несовершеннолетних в местах принудительного содержания;
- правовые акты, принимаемые указанными выше органами и должностными лицами.

Как видим, надзор органов прокуратуры за точным и единообразным исполнением законов существенно отличается от других направлений деятельности как обилием нормативно-правовых актов, так и их разноплановостью.

По оценкам специалистов, число крупных самостоятельных правовых сфер, составляющих в совокупности предмет прокурорского надзора, колеблется от 30 до 60 [140, с. 121]. Чтобы вовремя переключить внимание с одного участка на другой, прокурор должен знать действующее законодательство, свободно ориентироваться в тех правовых предписаниях, исполнение которых надлежит проверить с учетом состояния законности на поднадзорной территории. Однако наше законодательство по многим направлениям изменяется слишком часто, в многочисленных изменениях и дополнениях бывает трудно ориентироваться не только объектам прокурорского реагирования, но и самим прокурорам. Поэтому для более качественной реализации государственной политики в области защиты прав и интересов детей целесообразно из общего прокурорского надзора выделить отдельную часть – надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних.

В связи с совершенствованием структуры органов прокуратуры в целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и усиления профилактической направленности Генеральный прокурор КР издал Приказ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» от 11 января 2012 года №2-п, определивший следующие основные направления деятельности прокуратуры в данной области надзора:

1) надзор за соблюдением законности в деятельности воспитательных и образовательных учреждений;

2) надзор за исполнением законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию;

3) надзор за исполнением законов о социальной защите несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

4) надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, трудовой занятости и жилищного обеспечения детей с ограниченными возможностями здоровья;

5) надзор за соблюдением прав несовершеннолетних при расследовании совершенных ими преступлений;

Перед прокурорами были поставлены следующие задачи:

1) осуществлять постоянный надзор за исполнением законов о социальной защите несовершеннолетних. В ходе данной деятельности особое внимание должно уделяться своевременности оказания помощи детям, находящимся в социально опасном положении, детям из малообеспеченных и многодетных семей. Необходимо пресекать факты жестокого обращения с детьми, физического, психологического и сексуального насилия в семьях, воспитательных и образовательных учреждениях; систематически проверять соблюдение законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию; в деятельности средств массовой информации, органов и учреждений

образования и культуры своевременно и принципиально реагировать на случаи нарушения жилищных и имущественных прав несовершеннолетних; систематически проверять исполнение законодательства об охране здоровья и жизни несовершеннолетних; осуществлять конкретные меры по обеспечению надлежащего прокурорского надзора за исполнением законов, касающихся детей с ограниченными возможностями здоровья; добиваться безусловного исполнения органами и учреждениями системы профилактики требований закона о выявлении беспризорных и безнадзорных детей, семей, находящихся в социально опасном положении;

2) обеспечить систематический надзор за исполнением уполномоченными органами по защите детей и комиссии по делам детей требований законодательства о своевременном выявлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их устройстве в семью, под опеку, попечительство, на усыновление или в интернатные учреждения. Вплоть до инициирования начала досудебного производства, пресекать попытки коммерциализации процесса усыновления;

3) регулярно проверять исполнение законов, регламентирующих условия содержания, воспитания и обучения детей, защиту личных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Требовать от должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления эффективных мер, направленных на получение образования и медицинской помощи, устройство на работу, реализацию права на имущество и жилое помещение, социальную адаптацию в обществе лиц указанной категории;

4) при осуществлении надзора за исполнением законодательства об образовании пресекать факты противозаконного отказа в приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения, реагировать на случаи незаконной коммерциализации образовательной сферы, использовать меры прокурорского реагирования на нарушения порядка ее лицензирования, процедуры разработки и внедрения новых образовательных программ, методик, технологий;

5) усилить надзор за соблюдением прав органов и учреждений по делам молодежи;

6) решительно пресекать все формы экономической эксплуатации несовершеннолетних;

7) проверять исполнение требований закона о воинском учете граждан, подлежащих призыву;

8) регулярно проверять исполнение законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

9) в ходе досудебного производства по уголовному делу требовать от органов дознания и следствия неукоснительного соблюдения предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством правовых гарантий для несовершеннолетних. Особое внимание уделять изучению социальной и психологической характеристик обвиняемых, а также выяснению условий их жизни и воспитания, принятию мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению несовершеннолетними преступлений. Регулярно анализировать состояние надзора и практику расследования преступлений против семьи и несовершеннолетних;

10) государственным обвинителям не оставлять без реагирования выявленные в судебном заседании недостатки и упущения в работе уполномоченного органа по защите детей и комиссии по делам детей, социальной защиты, подразделений по предупреждению правонарушений несовершеннолетних органов внутренних дел, учебных заведений и общественных организаций. Ставить перед судом вопросы о вынесении частных определений [125].

Прокурорский надзор за соблюдением защиты прав несовершеннолетних строится в основном на основе результатов плановых проверок деятельности органов местного самоуправления и подчиненных им структур. Так, только за 2018-2019 годы органами прокуратуры за исполнением законодательства

о защите семьи, материнства и детства выявлено 1377 нарушений, допущенных со стороны должностных лиц уполномоченных государственных органов. По итогам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности были привлечены более 230 чиновников и 37 исковых заявлений было направлено в суд [6, с. 69]. К слову сказать, больше всего нарушений выявлено в органах образования и социальной защиты. Для подтверждения этого вывода приведем свежие статистические данные за совсем короткий промежуток времени.

Таблица 1.2.1 – Результаты проверок органами прокуратуры деятельности органов местного самоуправления с мая по август 2020 года [149]

Месяц проверки	Наименование органа местного самоуправления	Нарушение законодательства в ходе проверки	Акты прокурорского реагирования
г. Бишкек			
Май	Акмиат Октябрьского района	Закон КР «О гражданской защите»	Предостережение о недопустимости нарушения законодательства
	Центр образования Октябрьского района	Кодекс о детях и Закон КР «О попечительских советах»	Два предписания
Июнь	Центр образования Октябрьского района	Закон КР «О дошкольном образовании»	Предписание об устранении нарушения законодательства
Июль	УСР Свердловского района	Кодекс о детях	Предписание
	Школа-гимназия №6	Закон КР «Об образовании»	Представление об устранении нарушений закона
	СПШ № 28	Закон КР «Об образовании»	Представление
Август	Управление социального развития Свердловского района	Кодекс о детях	Предостережение
	Управление социального развития Первомайского района	Кодекс о детях	Предостережение

Жалалабадская область			
Май	Мэрия г. Кара-Куль	Кодекс о детях	Представление об устранении нарушения законодательства
Иссык-Кульская область			
Май	Айыл окмоту Кызыл-Суйского айыльного аймака	Закон КР «Об образовании»	Предписание
	Мэрия г. Каракол	ст.ст.3,10,36 2 Закона КР «Об образовании»	Представление об устранении нарушения законодательства
Июнь	Мэрия г. Каракол	ст.10 Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия»	Представление об устранении нарушения законодательства

По Ошской, Баткенской, Нарынской и Таласской областям, судя по отчетности, нарушений не выявлено.

В целом же, в период с 2017 по 2021 годы органами прокуратуры республики проведено 4217 проверок исполнения законодательства о детях, выявлено 18 966 нарушений, для устранения которых внесено 6676 актов прокурорского реагирования, привлечено к ответственности 7160 должностных лиц, возбуждено 141 уголовное дело.

Таблица 1.2.2 – Деятельность органов прокуратуры Кыргызской Республики по надзору за исполнением законодательства о детях в период с 2017 по 2021 годы

Период (год)	Проведено проверок	Выявлено нарушений	Протесты на незаконные правовые акты	Представления об устранении нарушений закона	Предписания об устранении нарушений закона
2017	1366		100	1051	376
2018		9331	59	992	330
2019	1418	5501	52	993	329
2020	779	2280	21	536	192
2021	654	1854	16	447	161
Итого за 5 лет	4217	18966	248	4019	1388

Таблица 1.2.2 – Деятельность органов прокуратуры Кыргызской Республики по надзору за исполнением законодательства о детях в период с 2017 по 2021 годы (продолжение)

Период (годы)	Предостережено лиц о недопустимости нарушения нормативного правового акта	Постановления о возбуждении дисциплинарного производства	По актам прокурор. реагирования привлечено лиц	Возбуждено уголовных дел, зарегистрировано в ЕРПП	Направлено исковых заявлений в суд
2017	129	120	1843	29	103
2018	95	59	1839	33	85
2019	110	20	2005	35	71
2020	45	3	810	26	62
2021	38	6	663	18	34
Итого за 5 лет	417	208	7160	141	355

Источник: Информация Генеральной прокуратуры КР на личный запрос за №187254.

Как видно из таблицы, наиболее часто прокуроры реагируют на нарушения должностными лицами уполномоченных органов законодательства о защите прав несовершеннолетних. Урожайным на нарушения стал 2017 год. Именно в этот год вынесено наибольшее число прокурорских предписаний и представлений. В то же время 2019 год стал лидером по реальному привлечению нарушителей к дисциплинарной и административной ответственности. Снижение динамики нарушений в 2020 и 2021 годах можно скорее объяснить не объективным снижением нарушений законодательства, а внутренней социально-политической ситуацией в стране, связанной с эпидемией коронавируса и очередной сменой власти с последующим активным реформированием государственного управления.

Согласно гл. 2 Закона КР «Об основах профилактики правонарушений в Кыргызской Республике» от 5 мая 2021 года №60 субъектами профилактики являются государственные органы (правительство, прокуратура), органы местного самоуправления, координационные комиссии, общественные организации, общественно-профилактические центры, объединения,

коммерческие и некоммерческие организации, представители гражданского общества и СМИ. [48]. Также в соответствии со ст. 11 данного закона общее руководство на низовом уровне возложено на местные государственные администрации и органы местной власти. По результатам проведенных прокуратурой проверок исполнения закона в этой части в 2018-2019 годах было выявлено 1174 нарушений, внесено 370 актов прокурорского реагирования и по ним привлечены к ответственности 479 должностных лиц [6, с. 68].

Таким образом, прокурорский надзор является одной из самых действенных гарантий защиты прав несовершеннолетних, поскольку прокуратура не только следит за строгим исполнением законов, но и реагирует на поступившие заявления и жалобы, вплоть до возбуждения уголовного дела против того или иного должностного лица. На практике прокуроры чаще всего вносят представления при выявлении нарушения должностными лицами, которыми в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений, причин и условий, способствующих их нарушению. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме (ч. 2 ст. 22 КЗ о прокуратуре). Однако эти представления должностные лица могут обойти или проигнорировать. В Конституционном законе КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» не установлена конкретная ответственность за эти нарушения. Есть только 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» [47]. Такой пробел следует ликвидировать. 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 случае невыполнения постановлений и других актов прокурорского надзора должна наступать административная или материальная ответственность. Решение вопроса об ответственности – прерогатива суда, а прокурорам должно принадлежать право передачи соответствующих материалов на его рассмотрение.

Также одной из проблем является организационный разрыв в самой структуре прокуратуры, которая существенно мешает и тормозит выполнение прокурорами своих полномочий. Например, в ряде прокуратур областей функционирует отдел по делам несовершеннолетних и молодежи. В некоторых районах Кыргызстана организационно выделен лишь один старший помощник прокурора по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних. На уровне области эта работа может быть возложена на старшего помощника или нескольких помощников прокурора, которые не объединены в самостоятельное структурное подразделение. В зависимости от организационной формы в прокуратурах областей различаются и функциональные обязанности конкретных работников, ответственных за надзорную деятельность в части исполнения законов о несовершеннолетних.

Так, если прокуратура областей имеет в своем составе соответствующий отдел, его сотрудники надзирают за исполнением законов, регулирующих проблемы несовершеннолетних, например, такие как: трудовая занятость, подготовка к военной службе и воинская обязанность; законность деятельности детских и молодежных общественных объединений; начальное, среднее и высшее профессиональное образование; льготы молодым семьям. Также прокуроры осуществляют надзор за расследованием преступлений, совершенных несовершеннолетними. При этом надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних при исполнении наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера возлагается на иные структурные подразделения. Нередко сотрудники отдела по делам несовершеннолетних и молодежи поддерживают государственное обвинение

в судах по уголовным делам о преступлениях несовершеннолетних. В прокуратурах, где указанный отдел не выделен, должностные лица, на которых возложено обеспечение данного направления прокурорского надзора, надзирают чаще всего лишь за исполнением законов о несовершеннолетних в рамках надзора. В этом случае надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, совершенных несовершеннолетними, возлагается на подразделения по надзору за досудебным производством.

Завершая рассмотрение вопроса, еще раз подчеркнем, 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 необходимо 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.

1.3 Пределы прокурорского надзора в области защиты прав и интересов несовершеннолетних

Присоединение Кыргызской Республики к Конвенции ООН о правах ребенка в 1994 году привнесло существенные изменения в развитие политики защиты прав и интересов несовершеннолетних. За это время в стране:

- принят Кодекс Кыргызской Республики о детях (2006 г.);

- создан Департамент защиты детей (2007 г.). Правда, со временем его реформировали до управления, а потом сократили и до отдела. При этом на сотрудников возложили много других обязанностей;
- принят Межведомственный план действий по реформированию системы защиты детей, включая компонент ювенальной юстиции (2009 г.);
- создан Межведомственный координационный совет по вопросам ювенальной юстиции при Правительстве Кыргызской Республики (2013 г.);
- утверждена Государственная программа развития юстиции в отношении детей (2014 г.);
- утверждено Положение о порядке выявления семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (2015 г.);
- после изменений Конституции в 2021 году и реформы структуры Кабинета министров Министерство социальной защиты объединили с Минздравом. Некоторые эксперты и правозащитники опасаются, что это может привести к очередному сокращению специалистов, работающих с детьми, а соответственно и к негативным последствиям.

Нововведением в новой редакции Уголовного кодекса КР от 2 февраля 2017 года №19 стало принятие мер воздействия уголовного закона в отношении детей: 1) декриминализация деяний и оптимизация уголовной ответственности, выделение преступлений небольшой тяжести в отдельный Кодекс о проступках; 2) расширение системы наказаний, не связанных с лишением свободы; 3) категоризация наказаний; 4) сокращение сроков лишения свободы; 5) введение института пробации.

Особое место в структуре механизма противодействия нарушениям прав несовершеннолетних занимает система специальных правовых средств, которая должна включать, в первую очередь, соответствующие нормативные правовые предписания, приемы регулирования, методы и правовые технологии, связанные с эффективными действиями, правовые инструменты, юридические приемы, толкование права и формы юридической практики. Отсюда пределы прокурорского надзора в области защиты прав и интересов

несовершеннолетних необходимо начать с рассмотрения функций прокурорского надзора, которые возложены на прокуратуру Кыргызской Республики в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних. Но сначала обратим внимание на один немаловажный аспект. Конституционный закон КР о прокуратуре устанавливает важнейший принцип прокуратуры – принцип независимости прокуратуры и недопустимости вмешательства в ее деятельность (ч. 1 п. 4 ст. 4), т.е. прокуратура осуществляет свою деятельность независимо от государственных органов, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций и в строгом соответствии с Конституцией КР, международными договорами, вступившими в силу в установленном законом порядке, участником которых является Кыргызская Республика, а также правовыми актами Генерального прокурора Кыргызской Республики (ч. 1 ст. 3) [47].

Независимость прокуратуры также гарантирована на конституционном уровне. Так, в структуре Конституции КР от 5 мая 2021 года положения, определяющие статус и полномочия прокуратуры, отнесены к Разделу V («Органы государственной власти со специальным статусом»), тем самым, исходя из логики, прокуратура является самостоятельным, независимым государственным органом, учреждаемым на конституционном уровне и не входящим ни в одну из ветвей власти, но обладающий специальным статусом.

Гарантии независимости прокуратуры также установлены в ч. 1 ст. 5 Конституционного закона КР о прокуратуре, согласно которой «воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора или следователя органов прокуратуры с целью воспрепятствования осуществлению ими своих полномочий или принятия ими незаконного решения влечет ответственность, установленную Уголовным кодексом Кыргызской Республики, а также неисполнение представлений, предписаний, предостережений прокуроров влечет ответственность, установленную законом» [47]. Также прокурор, следователь органов прокуратуры не обязаны давать какие-либо объяснения по существу дел и материалов их производства, а также предоставлять их

кому-либо для ознакомления, за исключением случаев, предусмотренных законом. Никто не вправе обнародовать материалы проверок и дел без разрешения прокурора или следователя, в производстве которых они находятся, до их завершения (ч. 2 ст. 5) [47]. И здесь, в принципе, можно согласиться с мнением украинского исследователя Ю.С. Шемшученко, который считает, что «функция правоохранительного надзора» может быть наиболее успешно реализована только в «независимой системе органов» [179, с. 15].

Возвращаясь к рассмотрению функций, отметим, что анализ ст. 2 Конституционного закона КР о прокуратуре позволяет выделить несколько функций прокуратуры в интересующей нас сфере:

1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами (ч. 1);

2) надзор за соблюдением законодательства органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и досудебное производство (ч. 2);

3) надзор за соблюдением законодательства при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан (в том числе несовершеннолетних).

4) участие в рассмотрении судами дел (с участием несовершеннолетних в том числе) (ч. 1);

5) уголовное преследование должностных лиц государственных органов (ч. 6 ст. 2);

6) участие прокурора в рассмотрении представленных им актов прокурорского реагирования судами, министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и другими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также иными государственными органами (ч. 3 ст. 9);

7) присутствие на собраниях местных государственных администраций, органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 9) [47].

Как видим, деятельность прокуратуры намного шире, она охватывает не только надзорные, но и ненадзорные функции, такие как, в частности, обеспечение государственного обвинения, представительство в суде в случаях, предусмотренных законом. Поэтому недопустимо рассматривать такие понятия, как «функции прокуратуры» и «функции прокурорского надзора» как синонимы.

Следует отметить, что концепция разделения функций прокуратуры на надзорные и ненадзорные определяется самим характером ее деятельности и получила поддержку со стороны ученых-правоведов, хотя было высказано предположение, что «поскольку вся деятельность прокуратуры носит наблюдательный характер, это также должно относиться к таким видам прокурорской деятельности, как поддержание государственного обвинения в суде и участие в разработке мер по предупреждению преступлений и правонарушений, которые должны рассматриваться как особые формы прокурорского надзора [177, с. 110].

В связи с этим в юридической литературе предлагается классифицировать функции прокуратуры на основные и дополнительные. Стоит отметить, что этот вопрос не обсуждается среди кыргызских исследователей, но в российских научных кругах уже более десяти лет ведутся оживленные дискуссии на эту тему. Например, Д.К. Нечевин упомянул в качестве дополнительных координационные, аналитические, профилактически-просветительские, управленческие функции, т.е. те функции, которые направлены на организацию поддержки прокуратуры [97, с. 99]. Д.Ж. Молоев называет среди дополнительных функций координационную деятельность в борьбе со всеми видами правонарушений, руководство подведомственными органами и продвижение законодательства в целях правового просвещения граждан (в том числе несовершеннолетних) [91]. Советский исследователь А.Д. Берензон среди основных функций

называет участие прокуратуры в работе по профилактике правонарушений и правовое просвещение среди населения [7, с. 112]. По мнению другого советского исследователя, А.И. Долгова, помимо наблюдения, к функциям прокуратуры следует отнести расследование преступления, разработку мер по борьбе с правонарушителями [36, с. 66]. А.Х. Казарина к основным направлениям прокурорской службы относит управленческую деятельность по гармонизации работы правозащитных органов по совершенствованию и уточнению законодательства [61, с. 102].

Анализируя позиции этих авторов, отметим, прежде всего, что отождествление основных функций прокурорского надзора с дополнительными функциями, не имеющими надзорного характера, в корне неверно. Вряд ли можно согласиться с возложением на прокуратуру дополнительной функции – поддержание государственного обвинения в суде, – как это сделал В.В. Долежан [37, с. 36], поскольку эта функция имманентно присуща прокуратуре.

Что касается управленческой функции, то ее реализация, безусловно, очень важна для обеспечения четкого организационного порядка в деятельности органов прокуратуры, но она никак не коррелирует с основными функциями прокурорского надзора. Конечно, определенная специфика присуща управленческим решениям органов и руководителей прокуратуры, которые часто связаны с осуществлением надзора. Но опять же, эта функция присуща системам всех, а не только государственных органов, и по отношению к другим, основным функциям прокуратуры, эта функция носит дополнительный характер. Предупреждение преступлений и других правонарушений несовершеннолетних, безусловно, занимает важное место в деятельности прокуратуры. Но вряд ли это определенная функция, а, скорее, одна из задач прокуратуры. По словам М.Н. Маршунова, «в обязанности прокуратуры в области предупреждения преступности входит аналитическая деятельность, надзор за соблюдением законодательства, направленное на общую и индивидуальную профилактику преступлений, правовую

пропаганду, участие в разработке превентивных мер и координацию деятельности других органов по правам человека» [86, с. 57].

Принимая решение о том, отнести ли определенные функции прокуратуры к числу дополнительных, необходимо, на наш взгляд, обратить внимание на следующие условия:

1) требуется, чтобы дополнительные функции не препятствовали осуществлению прокуратурой своих основных функций;

2) важно, чтобы они были общественно необходимыми, т.е. объективно способствовали усилению правоохранительной роли прокуратуры;

3) поскольку они прямо не проявляют надзорно-обвинительный характер современной прокуратуры, возможность их реализации может быть предусмотрена не законодательством о прокуратуре, а иными подзаконными актами (например, приказами и распоряжениями Генерального прокурора).

Как отмечает российский исследователь В.Г. Бессарабов, «несомненно, что прокуратура в переходный период должна иметь широкие функции и сильные надзорные полномочия, потому что в условиях, когда в стране низкая правовая культура, высокий рост преступности, когда конституционные права граждан на всех уровнях общественной жизни постоянно нарушаются, прокуратура должна функционировать полноценно» [8, с. 118].

В Конституционно законе КР о прокуратуре 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.

Рассматривая деятельность органов прокуратуры в сфере охраны и защиты прав несовершеннолетних, отметим следующие полномочия прокуроров:

1) представительство интересов детей в суде в случаях, определенных законодательством Кыргызской Республики (ст. 22 Кодекса о детях [66]);

2) обязательное участие в судебном заседании по делам:

- о лишении родительских прав (ч. 2 ст. 75 Семейного кодекса КР [150]);

- об ограничении родительских прав (ч. 4 ст. 78 Семейного кодекса КР [150]);

3) принятие срочных мер в случае поступления сигнала о наличии прямой угрозы жизни и здоровью ребенка (физическое или психологическое насилие, грубое обращение или эксплуатация и другие случаи) (ст. 82 Семейного кодекса КР);

4) при выявлении нарушений закона в действиях или бездействии работников органов исполнительной власти, других государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц прокуратура применяет акты прокурорского реагирования, в том числе постановление о возбуждении уголовного дела;

5) обращение в суд с заявлением, если этого требует защита прав граждан (ч. 3 ст. 39 КЗ КР о прокуратуре);

6) в пределах своей компетенции знакомиться с документами и материалами, связанными с исполнением судебных решений (ч. 4 ст. 40 КЗ КР о прокуратуре) [47].

По мнению Б.В. Коробейникова, «полномочия прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов, – это совокупность правовых средств, предоставленных прокурору законом, с помощью которых он имеет право и обязан выявлять, устранять и предупреждать нарушения законов» [78, с. 100]. Следует согласиться с данным подходом, поскольку, действительно, в полномочия прокурора входит выявлять, устранять и предупреждать нарушения законов в любой области, в том числе в отношении несовершеннолетних.

К числу полномочий по выявлению нарушений закона относятся полномочия прокурора иметь доступ к документам и материалам органов, за

исполнением законов которыми осуществляется надзор, и требовать от руководителей и других должностных лиц этих органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений. Оба полномочия необходимы для реализации такого основного полномочия, как право проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Для того чтобы иметь возможность беспрепятственно осуществлять проведение проверок исполнения законов, прокурор имеет право по предъявлении служебного удостоверения и, в необходимых случаях, надлежащим образом оформленного допуска к работе с документами, содержащими государственную и иную установленную законом тайну, беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в ч. 1 ст. 32 Конституционного закона КР о прокуратуре [47]. Следует сказать, что право прокурора беспрепятственно входить на территорию и в помещения поднадзорного органа нередко ограничивается разного рода ведомственными инструкциями, пропускным режимом и якобы секретностью объектов. К прокурорам неприменимы правила пропускного режима, требующие предварительного согласования визита представителя государства, заказа пропусков и др. Никаких препятствий для реализации названного права не может и не должно создаваться [100, с. 136-137].

Также прокурор имеет полномочное право на доступ ко всем документам и материалам. Это означает право проверяющего прокурора получить интересующие его документы и материалы для ознакомления с ними, изучения, анализа или любого другого исследования в целях выявления правонарушения (установления, обнаружения, доказывания). Содержание и перечень документов и материалов, право на доступ к которым имеет прокурор, законом не ограничены. *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.

Следующее важное полномочие прокурора – его право требовать от руководителей и других должностных лиц органов, в которых проводятся проверки, выделения специалистов для выяснения возникших в ходе надзорных проверок и в других случаях вопросов. В процессе осуществления надзора у прокурора может возникнуть ряд вопросов, которые он не может решить самостоятельно и компетентно. В таких случаях он, используя это полномочие, может требовать выделения специалистов, то есть лиц, обладающих необходимыми познаниями в той или иной области. Специалистами могут быть любые сведущие лица. Главное назначение специалиста как лица, обладающего специальными познаниями, дать обоснованные ответы (заключение) на поставленные прокурором вопросы.

Еще одно полномочие прокурора – проведение проверок деятельности подконтрольных и подведомственных предприятий, учреждений и организаций, подчиненных им должностных лиц. Данное полномочие применяется прокурором в тех случаях, когда в прокуратуру поступают материалы в виде заявлений, сообщений, обращений от граждан, работников и должностных лиц отдельных организаций и учреждений, редакций газет, журналов и иных средств массовой информации и т.п., свидетельствующих о признаках правонарушений в деятельности органов, организаций и должностных лиц. Такое требование может быть предъявлено прокурором к руководителям, имеющим право назначать проведение проверок в подведомственных или подконтрольных органах, организациях, учреждениях.

Еще одна большая группа полномочий направлена на устранение выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств, а также привлечение к установленной ответственности лиц, виновных в нарушении закона о несовершеннолетних. К таким полномочиям относятся: принесение протеста, внесение представления, предписания, указания, вынесение постановления, объявление предостережения и обращение в судебные органы.

Основным правовым средством выявления нарушений закона служит проверка исполнения законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения законов. К полномочиям прокурора относится право требовать проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры обращениям и материалам ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных организаций.

К числу полномочий по выявлению нарушений законодательства о несовершеннолетних относится и право прокурора вызывать должностных лиц или граждан для объяснений по поводу нарушений закона. В сложных ситуациях, при проведении масштабных проверок, как правило, используется весь арсенал полномочий, в других – прокурор может ограничиться применением их в необходимой части. Применение всех рассмотренных полномочий позволяет прокурору выявлять и устанавливать факты правонарушений, определять их характер, степень общественной опасности, характер и размер причиненного вреда или ущерба, устанавливать лиц, виновных в совершении правонарушений. В связи с этим все полномочия можно объединить в группу полномочий прокурора по выявлению правонарушений в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов [78, с. 101].

Вторая группа полномочий имеет целью устранение допущенных нарушений закона, а также привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении закона [5, с. 34].

Третья группа полномочий состоит в издании прокурором актов, направленных на предупреждение правонарушений. Конституционный закон КР о прокуратуре предусматривает, что в целях предупреждения правонарушений прокурор, его заместитель предостерегают должностных лиц и иных лиц, выполняющих управленческие функции, о недопустимости нарушения закона [47]. В частности, для осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних у прокурора имеются полномочия:

1) рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод несовершеннолетнего, разъяснять несовершеннолетнему порядок защиты своих прав и свобод;

2) принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и законных интересов несовершеннолетнего;

3) по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения организаций, предприятий и учреждений различных форм собственности, иметь доступ к их документации и материалам;

4) требовать от руководителей организаций, предприятий и учреждений, а также других должностных лиц предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведение проверок и ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

5) вызывать должностных лиц и граждан для дачи объяснений по возникшим вопросам;

6) возбуждать дело об административном правонарушении в отношении лиц, допустивших ущемление прав несовершеннолетних, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности;

7) освобождать несовершеннолетних лиц, незаконно подвергнутых уголовно-процессуальному или административному задержанию на основании решений несудебных органов.

В современных условиях прокуратура является, по существу, единственным органом государства, на который законодательно возложена задача по обеспечению законности в местах лишения свободы, где в связи с изоляцией от общества несовершеннолетние, заключенные под стражу, и осужденные наименее защищены. Конституционный закон КР о прокуратуре с учетом специфики задач и предмета рассматриваемой отрасли прокурорского надзора законодательство наделяет прокурора такими

полномочиями, «которые позволяют активно предупреждать, выявлять и устранять нарушения закона» [146, с. 204].

Все эти полномочия вполне укладываются в приведенную ранее схему. Однако отметим отдельно, что в юридической науке не всегда обращается внимание на условность приведенной классификации. Например, трудно отрицать, что, по сути, любое вмешательство прокурора, направленное на устранение нарушений закона и привлечение виновных к ответственности, имеет превентивный компонент. Нам кажется, что правильнее было бы 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.

В некоторых случаях в научной литературе можно встретить разделение полномочий прокурора по признаку «правовой закономерности» на закрепленные законом и не урегулированные законом [148, с. 17]. Например, В.Г. Мелкумов отнес к последней группе полномочия прокурора по надзору за исполнением подзаконных актов, которые не закреплены нормативными актами, но используются на практике [88, с. 115]. При этом полномочия, не закрепленные в правовых нормах, не входят в компетенцию государственных органов (их нельзя назвать правовыми). «Противоположное толкование пределов компетенции, – уверена Н.В. Субанова, – ошибочно объясняемое «потребностями практики», вносит элемент неопределенности в прокурорскую и надзорную деятельность и может способствовать чрезмерно широкому дискреционному усмотрению и коррупции» [159, с. 46].

Еще на одну проблему указывает ряд авторов. Так, В.С. Тадевосян еще в советское время считал, 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 [160, с. 96-97]. Вместе с тем, считает советский ученый,

«полномочия государственного органа (права и обязанности) отражают сущность его правового статуса, представляя собой меры должного и возможного поведения в установленной сфере деятельности» [160, с. 97] и предлагает для более эффективной реализации возложенной на органы прокуратуры функций в законе более детально конкретизировать полномочия прокуроров.

Ю.А. Тихомиров считает, что «отсутствие связи между правами органа и его обязанностями следует относить к числу юридических ошибок, способствующих коррупционным нарушениям» [164, с. 157]. Это мнение утвердилось еще среди советских ученых. «Пока в обществе существует государственная власть, – считал Б.М. Лазарев, – нужна и правовая категория, отражающая специфические права и обязанности по осуществлению этой власти <...> Деятельность органа по выполнению возложенных на него управленческих функций – это не реализация такого права, которое орган может использовать или не использовать исключительно по собственному «свободному» усмотрению, а служение государству, т.е. в широком плане – выполнение обязанностей перед ним, а в ряде случаев и перед управляемым объектом как носителем определенных, вытекающих непосредственно из закона прав» [82, с. 83].

«Неотъемлемой принадлежностью прокуратуры, – считает Н.В. Муравьев, – служит определенная степень предоставленной ей власти, состоящей из целой комбинации прав и обязанностей. Пользуясь первыми, неся вторые, прокуратура осуществляет присвоенную ей долю правительственной власти в общей сфере государственной службы и в общеустановленном порядке правительственной деятельности» [92, с. 269].

В настоящее время такой способ закрепления полномочий прокурора (отсутствие законодательного разграничения прав и обязанностей) на практике приводит к отсутствию прозрачности содержания его компетенции, что не соответствует современным требованиям. Б.М. Лазарев еще в 1973 году в своей докторской диссертации обоснованно обращал внимание на

недостатки такого способа правовой регламентации прав и обязанностей, который до настоящего времени обеспечивает реализацию компетенции прокуроров: «Обычно подчеркивается, что полномочия органа – это такие права, которые он обязан реализовать при соответствующих обстоятельствах, но многие компетенционные нормы не содержат вообще указаний на эти обстоятельства, а устанавливают лишь общие рамки деятельности органов или характеризуют такие обстоятельства лишь в самой общей форме. Предоставление органу в ряде случаев права самостоятельной оценки обстановки и принятия на этой основе решения действовать ли в этом или ином случае и если да, то как именно, делает здесь связь между конкретными правами и обязанностями органа более отдаленной и сложной» [82, с. 83].

На наш взгляд, только оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и конкретных должностных лиц является одним из основных направлений повышения эффективности прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законодательства о несовершеннолетних.

Анализ литературы выявил правовую неопределенность по различным аспектам, связанным с укреплением компетенции прокуратуры по надзору за исполнением законов. Необходимо совершенствовать правовое регулирование в этой сфере. Процессуальные нормы, устанавливающие порядок осуществления надзорных полномочий, определяющие характер, содержание и последовательность действий прокуроров, имеют принципиальное влияние на достижение целей всей прокурорской деятельности. В то же время отсутствие четких процедур прокурорского надзора способствует, с одной стороны, нарушениям законодательства, ненадлежащему использованию предоставленных прокурорами полномочий, а с другой – бюрократизации их деятельности. Кроме того, отсутствие документирования конкретных действий прокурора по выявлению нарушений законодательства существенно усложняет процесс обжалования последних. Процессуальная форма прокурорской деятельности как правовая форма

недостаточно закреплена Законом КР о прокуратуре. Именно отсутствие в нем процедуры прокурорских проверок может стать причиной одного из основных функциональных нарушений компетенции прокуроров – превышения ими пределов предоставленной компетенции.

Таким образом, в качестве обобщения отметим, что цель и задачи прокурорской деятельности не только обуславливают функции прокуратуры, но и определяют основные направления прокурорской деятельности. В связи с чем к числу приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры следует отнести: 1) защиту прав и интересов всех категорий граждан, в том числе несовершеннолетних; 2) обеспечение единства правового пространства; 3) надзорную деятельность. Однако анализ литературы выявил правовую неопределенность по различным аспектам, связанным с укреплением компетенции прокуратуры по надзору за исполнением законов. Необходимо совершенствовать правовое регулирование в этой сфере.

Выводы по первой главе

1. Действующее законодательство Кыргызской Республики неточно определяет юридическое содержание самого понятия «ребенок» и неполно устанавливает его правовой статус. Между тем подобные определения очень важны, так как ребенок относится к числу физических лиц, в наибольшей степени подверженных негативному воздействию со стороны общества и государства. Именно поэтому он нуждается в повышенной, по сравнению с другими субъектами права, юридической защите. Поэтому считаем, 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.

2. В отечественной правовой доктрине широкое распространение получило деление субъективных прав и свобод в зависимости от сферы жизнедеятельности общества на личные, экономические, социальные и политические. Иногда в дополнение к упомянутым называются культурные, экологические, информационные права, а также права-гарантии (права на судебную защиту). Классификация по данному основанию вполне применима к субъективным правам лица, не достигшего совершеннолетия.

3. Вместе с тем в Кыргызстане теория юридических обязанностей человека и гражданина разработана в значительно меньшей степени, нежели теория субъективных прав. Более того, обязанности несовершеннолетнего как специального субъекта права не закреплены ни в Конституции КР, ни в специализированных законах, посвященных защите прав и интересов несовершеннолетних.

4. 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.

5. 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.

6. Необходимо 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.

ГЛАВА 2

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

2.1 Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав несовершеннолетних

Защита детства носит комплексный характер и осуществляется путем принятия разнообразных государственных мер по поощрению несовершеннолетних, охране интересов ребенка, укреплению семьи путем ее социальной поддержки. Особое место при этом уделяется защите прав несовершеннолетних. Конституционный принцип защиты детства находит свое конкретное выражение в законодательстве Кыргызской Республики об охране здоровья, труда и отдыха, об образовании, социальном обеспечении, что вкуче составляет охрану конституционных прав несовершеннолетних. В данном разделе мы проанализируем актуальные проблемы прокурорского надзора в именно в этой сфере.

В 2019 году органами прокуратуры республики по линии надзора за исполнением законодательства о соблюдении конституционных прав несовершеннолетних проведено 1 418 проверок, по результатам которых выявлено 5 501 нарушений, опротестовано 52 акта, внесено 993 представления и 329 предписаний об устранении нарушений закона, предостережено 110 должностных лиц [26].

Возбуждено 20 дисциплинарных производств; в защиту прав и интересов несовершеннолетних внесено 71 исковое заявление; зарегистрировано в Едином реестре преступлений и проступков (ЕРПП) 35 материалов, которые по подследственности переданы соответствующим следственным органам для организации досудебного производства. По актам прокурорского реагирования привлечены к дисциплинарной ответственности 2 005 должностных лиц и возмещено государству 275 235 сомов [26]. Прокурорские

проверки показали, что чаще всего в Кыргызстане нарушаются права несовершеннолетних, в сфере трудовых и имущественных отношений в сфере образования и здравоохранения.

Право на труд является неотъемлемым правом каждого человека. Приказ Генерального прокурора КР «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» от 11 января 2012 года №2-п обязывает прокуроров «решительно пресекать все формы экономической эксплуатации несовершеннолетних, проверять исполнение в отношении несовершеннолетних требований трудового законодательства, правил охраны труда и техники безопасности» [125].

В ст. 14 Трудового кодекса КР (далее – ТК КР) закреплено, что основанием возникновения трудовых отношений является фактическое допущение к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя независимо от того, был ли трудовой договор надлежащим образом оформлен. Кроме того, ст. 57 ТК КР определяет момент вступления трудового договора в силу, в том числе, как день фактического допущения к работе [165]. Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что многие частные предприниматели в сфере малого бизнеса уклоняются от оформления трудовых соглашений с подростками, которых привлекают к работе. Вместо заключения трудового договора работодатели в основном запрашивают у 16-летних подростков паспорта. Именно этот факт становится подтверждением наличия якобы трудовых отношений между несовершеннолетним работником и частным предпринимателем. Подобные нарушения чаще всего встречаются на оптовых и розничных рынках. Между тем трудовое законодательство налагает на частных предпринимателей обязанность заключать письменный договор.

Статья 18 ТК КР определяет, что работником как стороной трудового договора может быть любой гражданин, достигший 16-летнего возраста. Статья 18 ТК КР предусмотрена возможность заключения трудового договора

и с несовершеннолетним, достигшим 14 лет, при наличии согласия одного из родителей и органа опеки и попечительства.

В ст. 14 Кодекса КР о детях содержится общее указание об установлении квотирования рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних. Однако региональными законами и постановлениями органов местного самоуправления это квотирование повсеместно не установлено, до настоящего времени не принят соответствующий закон, проект которого внесен в Жогорку Кенеш КР еще в 2019 году. Кроме того, в ходе проверок прокуратуры выявляют многочисленные нарушения трудовых прав несовершеннолетних, которые совершаются как при оформлении трудовых отношений с несовершеннолетними работниками, так и при использовании их труда. Наиболее характерные нарушения, как уже отмечалось, это прием на работу без оформления; незаключение трудового договора с несовершеннолетним работником без согласия одного из родителей (опекуна) и органа опеки и попечительства; использование труда несовершеннолетних на работах с вредными и опасными для жизни и здоровья условиями, а также на работах, которые могут нанести вред их нравственному развитию. Так, в ноябре 2019 года в кафе быстрого питания «Антошка» в Бишкеке произошел взрыв. В результате пожара погибла сотрудница кафе 1998 года рождения, пострадали 15 человек. Прокурорская проверка показала, что на кухне кафе использовали газовые баллоны для приготовления пищи, что уже является грубым нарушением правил пожарной безопасности, а в помощниках у шеф-повара находились двое его несовершеннолетних детей в возрасте 14 и 16 лет, которые имели свободный доступ к газовым баллонам. По результатам проверки собранные материалы зарегистрированы в АИС ЕРПП и направлены в ГУВД г. Бишкек для организации досудебного производства.

В соответствии со ст. 2 Закона КР «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Кыргызской Республике» от 21 июля 2015 года №185 независимо от времени суток детям

запрещается находиться, а тем более работать в местах, которые предназначены для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания (организации или пункты), для развлечений, досуга (в том числе развлекательные центры, ночные клубы, бани, сауны), где в установленном законом порядке предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, а также в интернет-кафе и интернет-клубах [45].

Также Конституцией КР в ч .2 ст. 28 запрещается эксплуатация детского труда. Трудовой кодекс КР определяет законодательную основу для защиты прав и интересов детей, как стороны трудовых отношений; устанавливает минимальные гарантии прав и свобод в сфере труда, включая запреты и ограничения в отношении их труда. Однако по результатам надзорных мероприятий выявляются существенные нарушения требований трудового законодательства при трудоустройстве несовершеннолетних, в том числе связанные с требованиями к возрасту принимаемого на работу подростка, порядка выплаты заработной платы. Довольно часто взрослые, пользуясь своим должностным положением, привлекают детей к бесплатным работам. Так, директор средней школы им. В.И. Ленина Бакай-Атинского района К.М. незаконно заставил учеников работать. В частности, 20 октября 2018 года во время уроков он повез учеников в собственный плодовый сад на сбор урожая [4, с. 14].

В то же время сегодня данные о детском труде разнятся. Нацстатком по итогам кластерного обследования в 2019 году представил данные, что 26,7% детей в возрасте от 15 до 17 лет привлекают к незаконному труду. По информации Международной ассоциации труда, в Кыргызстане работают 39% детей. Министерство труда и социального развития КР представило данные, что в 2019 году вовлекли 593 ребенка к наихудшим формам труда [120]. Разница в данных говорит об отсутствии единой базы по работающим детям и искажает реальную картину. Существующая система выявления детского труда и предотвращения наихудших форм детского труда

неэффективна. При этом последняя программа по искоренению наихудших форм детского труда утратила силу в 2017 году, а новая до сих пор и не принята.

Право на образование. В приказе Генерального прокурора КР «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» от 11 января 2012 года №2-п определены основные направления и сферы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере образования. Объектом прокурорских проверок являются все виды образовательных и воспитательных учреждений. Основными документами, определяющими деятельность в области образования, являются Законы КР «Об образовании» [54], «О статусе учителя» [52], «О начальном профессиональном образовании» [46], Положение о Министерстве образования и науки КР [112].

В ходе прокурорской проверки прокурор выясняет, соответствует ли деятельность образовательного учреждения требованиям ст. 40 Закона КР «Об образовании», уставу и лицензии на право ведения образовательной деятельности. В процессе анализа и изучения основных документов образовательного учреждения, протоколов заседаний органов школьного самоуправления, проверяющий прокурор оценивает, имеют ли эти образовательные учреждения лицензию на ведение образовательной деятельности и соответствует ли эта деятельность основным задачам, закрепленным в Уставе. Пунктом 7 ст. 33 Закона КР «Об образовании» предусмотрено, что лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органами исполнительной власти Кыргызской Республики, осуществляющими управление в сфере образования, на основании заключения экспертной комиссии по итогам проведенной аккредитации. Условия аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений регламентированы ст. 40 Закона КР «Об образовании» и Порядком аккредитации образовательных

организаций и программ, утвержденном Постановлением Правительства КР от 29 сентября 2015 года №670. Аккредитованные образовательные организации при проверке должны предоставить сертификат об аккредитации с указанием срока его действия.

Прокуроры в ходе плановых проверок сверяют образовательные программы, указанные в лицензии и сертификате о государственной аккредитации, с фактически осуществляемыми в образовательном учреждении. Для этого изучается расписание занятий, документы о приеме и выпуске из учреждения, приказы о зачислении учащихся в школу и т.д. Проверке соблюдения требований закона об образовании в государственных и муниципальных образовательных учреждениях предшествует анализ поступивших в прокуратуру обращений и заявлений граждан о нарушении конституционных принципов доступности и бесплатности образования. При этом в прокуратуре особое внимание обращается на жалобы о нарушении очередности приема учеников начальной школы. Особо отметим, что государство в соответствии со ст. 4 Закона КР «Об образовании» от 30 апреля 2003 года №92 гарантирует бесплатность начального, основного общего и среднего общего образования в государственных и муниципальных учебных заведениях [54]. В процессе проверки учебного заведения прокурор рассматривает следующие вопросы: 1) предусматривает ли устав учебного заведения определенные платные услуги; 2) имеет ли лицензию на оказание определенных видов платных услуг, если учредитель получил согласие на оказание платных услуг, не входящих в уставную деятельность; 3) наличие приказа об организации платных услуг, назначение материально ответственного лица; 4) доступность и наглядность информации о перечне оказываемых платных услуг, их стоимости, условиях оказания, наличии льгот для отдельных категорий обучающихся; 5) наличие графика оказания платных услуг. Особое внимание при проверке уделяются вопросам реализации образовательным учреждением принципа бесплатности образования, соблюдения требований ст. 4 Закона КР «Об образовании».

Вместе с тем эта норма Закона нарушается наиболее часто. Экономическая и материальная незащищенность семей с детьми как фактор неблагополучия усугубляется коррупцией. Например, в образовательных учреждениях с родителей часто взимается неограниченная плата в нарушение конституционного принципа бесплатного образования. Иногда они вынуждены платить значительные суммы за охрану и ремонт учебных заведений, за дополнительные занятия по основным предметам, за покупку учебников и другой учебной литературы, оплачивают приобретение школой канцелярских товаров и наглядных пособий в кабинеты и т.д.

Так, директор Дмитриевской средней школы Ысык-Атинского района организовала сбор денег с учеников на ремонт школы. Всего было собрано 180 тысяч сомов. Однако на ремонт всех классов школы директором было выделено всего 84 тыс. сомов, а оставшаяся сумма присвоена. Более того, Жээкский айыл окмоту Ысык-Атинского района выделил 183 343 сома для приобретения хозяйственных и канцелярских товаров. Но фактически указанные товары не были приобретены, а заместитель директора по указанию руководства лишь подписывала накладные документы о поступлении товаров [121].

В ходе проведенной проверки (по материалам внутреннего аудита Министерства образования и науки КР и проверки Бишкекского управления Государственной службы финансовой полиции) выявлено, что в школе-гимназии №24 практикуются добровольно-принудительные сборы денежных средств практически со всех учащихся. Руководством школы искусственно создается «дефицит» ученических мест в гимназических классах с целью принуждения к учебе в «коммерческих» классах». Прокуратурой г. Бишкек возбуждено уголовное дело «по фактам невыполнения закона о всеобщем обязательном образовании и незаконного получения вознаграждения служащим в школе-гимназии №24 [10].

В Вознесенской средней школе Панфиловского района с учащихся с 1 по 4 классов ежемесячно производился сбор денежных средств в сумме 100

сомов с каждого ребенка. Собранные деньги должны были использоваться «в целях организации горячего питания учеников и для заработной платы повара». Согласно журналам за сентябрь и октябрь месяцы 2015 года от родителей поступило 71 800 сомов, которые были переданы директору школы Э.И. Однако на момент проверки денежные средства у директора школы отсутствовали. По результатам проверки прокуратурой Панфиловского района возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц этой средней школы [138].

Нарушают нормы законодательства об образовании не только школы, но и в самом главном ведомстве – Министерстве образования и науки КР. В ходе проверки Генеральной прокуратурой КР выявлен ряд нарушений со стороны ответственных должностных лиц этого ведомства, допущенных при закупке учебников по математике для 1-х и 2-х классов. При проведении конкурса по закупке адаптированных учебников по математике и методических пособий к ним на 90 млн 969 тыс. 960 сомов, разработаны технические спецификации, существенно ограничивающие круг участников конкурса и не обеспечивающие равные и справедливые условия для всех поставщиков. В технической спецификации указано о необходимости поставки учебников конкретного автора, при этом поставку имела возможность осуществить только одна коммерческая организация, имеющая исключительные права, о чем знали работники министерства. По итогам проверки Генеральной прокуратурой в адрес премьер-министра внесено представление об устранении нарушений закона [29].

По результатам прокурорской проверки в марте 2021 года школ Ноокенского района Жалалабадской области за грубые нарушения Закона КР «Об образовании» и Кодекса КР о детях к дисциплинарной ответственности привлечены 5 директоров школ и 6 заведующих учебных отделов районного управления образованием. Проверкой установлено отсутствие получения инклюзивного образования 66 зарегистрированных лиц с ограниченными

возможностями детей школьного возраста, т.е. обучение с ними согласно утвержденному расписанию уроков для лиц с ОВЗ не проводилось [137].

В некоторых регионах установлены факты нарушения законодательства при организации питания учащихся. Стоит отметить, что для организации рационального питания, предоставляемого школьникам, с 2013 года Правительством КР реализуется программа по оптимизации школьного питания. При поддержке партнеров по развитию и органов местного самоуправления в школах создаются условия для организации полноценного горячего питания. Горячее питание организовано в 1 371 школе (60%) из 2 265 школ республики. Нарушения касаются в основном использования продуктов с истекшим сроком годности и отсутствием входного контроля поступающих продуктов. Существует также проблема подделки документов, подтверждающих соответствие качества поставляемой в средние школы продукции установленным требованиям. К тому же, проблема монополизации поставок в учебные заведения не только продуктов, но и товаров и услуг становится головной болью не только для городов, но и регионов республики.

Так, прокуратурой Кара-Кульджинского района Ошской области в ходе проверки в Кенешском айыл окмоту было выявлено, что глава данного айыл окмоту Р.Т., в сентябре 2014 года заключил долгосрочный заведомо невыгодный договор со своим сыном, частным предпринимателем Т.А., о поставке 40 тонн угля марки БР и БСШ по 5500 сомов за 1 тонну в среднюю школу им. С. Сыдыкова и Ж.Акматалиева, на общую сумму 220 тыс. сомов. Между тем, согласно ст. 6 Закона КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года №72 законодательству муниципальный служащий не может представлять закупающую организацию в процедуре закупок, если он состоит в прямой родственной связи с поставщиком и лично заинтересован в результатах закупок. Кроме того, уголь оказался некачественным, но все равно весь декабрь 2014 года в школу поступал некачественный уголь по завышенной цене. В результате противоправных действий главы Кенешского айыл окмоту государству был причинен материальный ущерб на сумму

144 тыс. сомов. По данному факту прокуратурой Кара-Кульджинского района возбуждено уголовное дело [134].

Также, согласно ст. 29. Закона КР «Об образовании», педагоги обязаны не допускать применения эмоционального, психического, физического насилия в отношении детей [54]. Другими словами, учитель обязан соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики; уважать честь и достоинство обучающихся. Он не имеет права: кричать на детей, поднимать на них руку, оскорблять их достоинство и унижать. Так, директор средней образовательной школы с. Кой-Таш В.Ч., в мае 2018 года в присутствии учителей и учеников избил ученика 6 класса А.Т. Прокуратурой данного района на совместном заседании с руководством Министерства науки и образования КР, представителем аппарата Акыйкатчы (Омбудсмана) КР и начальником районного управления образования директор школы В.Ч., на основании ст. 83 Трудового кодекса КР, 14 сентября 2018 года была уволена за превышение своих должностных полномочий [123].

В течение всего 2020 года в связи с пандемией COVID-19 и переходом школ на дистанционное обучение прокуроры отслеживали ситуацию с соблюдением прав несовершеннолетних на получение образования с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. Надзорные мероприятия показали, что не везде образовательный процесс был организован надлежащим образом. Прокурорского вмешательства потребовали многочисленные нарушения в организации учебного процесса, особенно в регионах республики. Так, прокурорами приняты меры реагирования в связи с заменой учебных занятий в дистанционном формате самостоятельным изучением детьми предмета, необеспечением обучающихся компьютерной техникой, отсутствием доступа к сети Интернет.

Право на охрану здоровья. В соответствии со ст.ст. 6, 24 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года [70] государства-участники в максимально

возможной степени обеспечивают выживание и здоровое развитие ребенка, признают право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья и стремятся обеспечить, чтобы ни один ребенок не был лишен своего права на доступ к подобным услугам системы здравоохранения [70]. Право граждан Кыргызской Республики на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь, оказываемую в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, закреплено в ст. 43 Конституции КР от 5 мая 2021 года.

Приказ Генерального прокурора КР «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» от 11 января 2012 года №2-п обязывает прокуроров систематически проверять исполнение законодательства об охране здоровья и жизни несовершеннолетних в учреждениях здравоохранения; обращать внимание на законность, качество и полноту оказываемых медицинских услуг, на соблюдение установленного Конституцией КР права на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Надзорным проверкам предшествует обширная подготовительная работа со стороны проверяющих прокуроров, которая состоит из исчерпывающего изучения и анализа статистической информации за последние годы о количестве детских смертей с разбивкой по возрасту и причинам смерти, а также о состоянии заболеваемости в детский и подростковый возраст с указанием структуры заболевания. Также анализируются: жалобы, поступившие в прокуратуру, и обращения граждан; информация, опубликованная в СМИ; гражданские дела с заявлениями граждан в медицинские учреждения о возмещении стоимости приобретенных лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств. Также анализируются результаты проверок финансово-хозяйственной деятельности здравпунктов. В случае необходимости изучаются также материалы уголовных дел, возбужденных

в лечебных учреждениях по фактам гибели детей, безнадзорности, краж и других преступлений. В рамках проверки учреждения здравоохранения предоставляют всю внутреннюю документацию, включая предписания главных врачей и акты об оказании платных услуг детскому населению. Прокурор оценивает их законность и обоснованность. При обнаружении положений, противоречащих законодательству, например, сбор денег за выдачу справок для поступающих в школу, за лабораторные анализы, первоочередное внимание к пациентам, оплатившим лечение или обследование, принимаются меры по их опротестованию.

Прокуратура Ленинского района г. Бишкек в мае 2020 года проверила расположенные на территории Ленинского района столицы сеть медицинских учреждений. Особое внимание в ходе проверки было уделено качеству оказания медико-санитарной помощи, направленной на охрану, укрепление и восстановление здоровья граждан, оказанию своевременной медицинской помощи необходимого объема, обеспечению лекарственными средствами медицинскими учреждениями. По итогам проверки прокуратурой района в Департамент здравоохранения г. Бишкек внесено представление об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения 20 работников медицинских учреждений привлечены к дисциплинарной ответственности [136].

В республике не один год существует проблема недостаточно развитой инфраструктуры детского здравоохранения. Детские больницы и поликлиники требуют модернизации и дополнительного оснащения. В регионах медицинскую помощь по ряду профилей дети часто получают в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь взрослому населению. Кроме того, отмечается дефицит врачей различных специальностей, включая педиатров-терапевтов и детских онкологов. Сегодня с закрытием границ из-за пандемии коронавируса и сокращением импортных поставок лекарственных препаратов особую тревогу вызывают факты обеспечения детей лекарственными препаратами, назначенными по

жизненным показаниям, детей-инвалидов – техническими средствами реабилитации. Подкосила ряды врачей и пандемия. В 2020 году от коронавируса COVID-19 умерли 73 медицинских работника, в том числе 44 врача, которые героически боролись за жизни больных в «красной зоне», но себя уберечь не смогли.

В ходе проверок медицинских учреждений прокуроры также оценивают состояние ведомственного контроля за деятельностью лечебных учреждений со стороны органов управления здравоохранением, в том числе за организацией и качеством оказания платных медицинских услуг, а также правильностью взимания платы с населения.

В 2020 году деятельность органов прокуратуры в основном была направлена на обеспечение соблюдения соответствующими органами законов при осуществлении работы по борьбе с коронавирусной инфекцией. По итогам проверок выявлено 693 нарушения, на их устранение внесено 369 актов прокурорского реагирования, привлечено к дисциплинарной ответственности 314 должностных лиц. Выявленные нарушения в основном связаны с совершением коррупционных правонарушений должностными лицами государственных органов, осуществлением государственных закупок с нарушением требований законодательства, нарушением требований законодательства об общественном здравоохранении, а также гарантированной защиты прав медицинских работников. По итогам проверок по признакам преступлений в ЕРПП зарегистрировано 34 материала, по которым начаты досудебные производства [101].

В ходе проверок и расследований по жалобам граждан прокуроры, как и другие проверяющие службы, сталкиваются с такими проблемами, как недостаточный уровень знаний и практических навыков у медицинских работников скорой помощи и стационаров по оказанию неотложной догоспитальной и госпитальной помощи детям, которое приводит к излишней медикализации, а также неэффективному лечению и использованию ресурсов; недостаточная информированность родителей по вопросам ухода за ребенком,

опасным признакам болезней у детей [35, с. 50]. За последние несколько лет наблюдается увеличение количества детей с инвалидностью от рождения и до 18 лет. Так, в 2013 году их количество составляло около 26 тыс. детей, в 2018 году – около 30 тыс. детей [35, с. 53].

Также органами прокуратуры республики проведено 60 проверок на предмет обеспечения соблюдения прав детей и матерей, инфицированных ВИЧ/СПИДом, на доступ к медико-санитарной помощи и лекарственному обеспечению. По результатам проведенных проверок внесено 44 представления об устранении нарушений закона, 34 предписания, предостережено 42 медицинских работника, возбуждено 1 производство об административном правонарушении и 4 дисциплинарных производств. По рассмотренным актам прокурорского реагирования привлечено к дисциплинарной ответственности 4 должностных лица. Возбуждено 1 уголовное дело [28]. В ходе проверок выявлено также ненадлежащее исполнение должностными лицами и ответственными медицинскими работниками исполнение действующего законодательства об обязательном освидетельствовании лиц, профессиональная деятельность которых предусматривает обязательное прохождение медицинского освидетельствования на ВИЧ [28].

Считаем также, что в связи с продолжающимся распространением пандемии COVID-19 в современном научном и методическом обеспечении нуждаются такие значимые направления деятельности органов прокуратуры, как надзор за исполнением законов о соблюдении права несовершеннолетних на отдых и оздоровление и социальное обеспечение. Что касается последнего, то в Кыргызской Республике установлены следующие социальные выплаты: 1) единовременное пособие при рождении каждого ребенка «балага сүйүнчү» – 4 тыс. сомов; 2) ежемесячное пособие по уходу за каждым ребенком до трех лет «балага желөк» – 700 сомов; 3) ежемесячное пособие гражданам (семьям), имеющим троих и более детей в возрасте от 3 до 16 лет, «үй-бүлөгө көмөк» – 500 сомов. Эти суммы не обеспечивают ребенку прожиточный минимум.

В некоторых регионах сохраняется недопустимо бедственное положение детей, что создает угрозу их жизни, здоровью, психическому, нравственному и физическому развитию. В связи с этим на государственном уровне предлагаем поставить вопрос о законодательном закреплении единого социального стандарта ежемесячного пособия детям из малообеспеченных семей, приближающего его к размеру прожиточного минимума ребенка, который к тому же необходимо индексировать. В настоящее время проблему повышения материального уровня малообеспеченных семей по возможности следует решать путем принятия соответствующих региональных законов о повышении денежной помощи этим семьям. В разрешении этой проблемы должны принять участие прокуроры на местах путем использования предоставленных им полномочий по правотворческой деятельности.

Защита жилищных прав несовершеннолетних. Конвенцией ООН о правах ребенка (ст. 16), ратифицированной Кыргызстаном, провозглашено право ребенка на неприкосновенность жилища, защиту от вмешательства или посягательства на его права [70]. В приказе Генерального прокурора КР «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» от 11 января 2012 года №2-п прокурорам предписано своевременно и принципиально реагировать на случаи нарушения жилищных и имущественных прав несовершеннолетних, принимать исчерпывающие правовые меры к их восстановлению, ставить вопрос об ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, опеки и попечительства, жилищных органов, нотариусов и учреждений по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за каждое нарушение требований закона об особом порядке совершения сделок с жильем, в котором проживают несовершеннолетние дети [125].

В соответствии со ст. 44 Кодекса КР о детях местом жительства ребенка в возрасте до 14 лет признается место жительства его родителей, усыновителей или опекунов. Дети-сироты, дети, оставшиеся без родительского попечения, помещенные на воспитание в учреждения

интернатного типа, к родственникам, опекунам и попечителям, сохраняют право на жилую площадь, на которой они проживали ранее. В случае невозможности они вне очереди обеспечиваются органами местного самоуправления равноценной жилой площадью не ниже норм, установленных законодательством. Вместе с тем в Кыргызской Республике работа по обеспечению необходимым жильем этой категории детей на должном уровне не ведется. Чаще всего жилищные органы не обладают необходимой жилой площадью, чтобы предоставить ее всем нуждающимся несовершеннолетним. Однако попытки исправить ситуацию Правительством КР все-таки делаются. К примеру, в целях реализации Плана мероприятий в рамках государственной программы Правительства КР «Доступное жилье 2015-2020 годы» межведомственной группой разработана модель «Жилье социально незащищенным категориям граждан».

К наиболее важным направлениям прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних относятся:

- надзор за применением законодательства органами опеки и попечительства при выдаче разрешений на совершение операций с жилым помещением несовершеннолетних, предполагающих их отчуждение;
- надзор за применением закона организациями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекунами или приемными родителями при выполнении мероприятий по сохранению домов, находящихся в собственности или по договору социального подряда для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, под опекой (попечительством), в приемных семьях;
- надзор за исполнением законодательства, направленного на защиту прав лиц данной категории, не имеющих постоянного жилья, в соответствии с требованиями закона, а также другие меры, если это требуется законодательством Кыргызской Республики.

В целях защиты жилищных прав несовершеннолетних прокурор должен располагать полной и достоверной информацией о сделках с имуществом несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, находящихся в специализированных учреждениях, в семьях граждан, имеющих или не имеющих фиксированное жилье. При надзоре за соблюдением органами опеки и попечительства жилищных прав несовершеннолетних прокурор периодически проверяет акты опеки и попечительства, позволяющие совершать сделки с домом несовершеннолетних.

Анализ практики органов опеки и попечительства показывает, что как нарушения прав несовершеннолетних при продаже жилья рассматриваются: приобретение нового дома меньшего размера или дома, хотя и адекватного размера, но в запущенном состоянии, требующего капитального ремонта, замены труб, или находится в районе со слаборазвитой детской инфраструктурой. Проверки жилищных прав несовершеннолетних показывают, что наиболее часты нарушения ст. 43 Жилищного кодекса КР, согласно которой дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой или попечительством, не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, должны обеспечиваться органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм [40].

Согласно Жилищному кодексу КР, норма жилой площади на человека не может быть менее 12 квадратных метров. Однако на практике чаще всего дети-сироты и выпускники интернатных учреждений, оставшихся без попечения родителей, нередко лишаются жилого помещения, предоставленного им в соответствии законами, а также находящегося у них в собственности. Причины этого – незнание ими действующего законодательства, желание

получить «быстрые и большие» деньги, непригодность к самостоятельной жизни и т.д. Работниками прокуратуры в период нахождения таких детей в интернатах во исполнение приказа Генерального прокурора КР «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» от 11 января 2012 года №2-п проводится с данной категорией лиц цикл лекций и бесед, посвященных вопросам сохранности жилого помещения и предотвращения мошеннических действий с жилой площадью.

Так, прокуратурой Кара-Бууринского района 29 сентября 2020 года в интересах несовершеннолетнего М.А. в районный суд было внесено исковое заявление. В ходе прокурорской проверки было установлено, что после смерти отца М.А. сестра отца А.Д. незаконно зарегистрировала на свое имя имущество брата, после чего продала его третьим лицам. Судебным решением от 4 января 2021 года исковое заявление районной прокуратуры удовлетворено и право несовершеннолетнего М.А. на наследование жилого дома восстановлено. Также 11 марта 2021 года прокуратурой этого же района в районный суд было внесено исковое заявление об отмене договора купли-продажи жилого дома. Кроме этого, прокуратурой района в ЕРПП зарегистрированы 2 материала, по факту выдачи гражданке А.Д. поддельной справки о прописке, со стороны главы Кок-Сайского айыл окмоту Кара-Бууринского района, а также нарушения требований законодательства, устанавливающих порядок и основание определения наследника, со стороны государственного нотариуса Кара-Бууринского района Таласской области. 12 марта 2021 года прокуратурой района утверждены обвинительные акты, дела направлены в районный суд для рассмотрения по существу [99].

В соответствии со ст. 13 Кодекса КР о детях дети-сироты при достижении 16-летнего возраста, не имеющие жилой площади для проживания, пользуются правом внеочередного получения жилой площади на праве пользования в порядке, установленном законодательством [66]. Вместе с тем отсутствие достоверного прогноза востребованности жилых помещений,

надлежащих объемов финансирования в регионах Кыргызской Республики порождает очередь среди «внеочередников». Однако необходимо иметь в виду, что ст. 43 Жилищного кодекса КР не ставит реализацию права граждан на внеочередное предоставление жилья в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на получение жилого помещения вне очереди, от обеспечения жильем других очередников, от времени постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий и тем более от включения в список вне очередников. То обстоятельство, что органами государственной власти и местного самоуправления формируется и ведется список внеочередников, не означает, что жилье лицам, имеющим право на его получение вне очереди, должно предоставляться в порядке очереди по такому списку.

Так, прокуратурой города Кызыл-Кыя Баткенской области проведена проверка по защите прав детей сирот в мэрии города Кызыл-Кыя, по результатам которой прокуратурой города на имя мэра внесено предписание об устранении нарушений закона путем предоставления детям-сиротам земельных участков под строительство жилья. На основании акта прокурорского реагирования 27 декабря 2019 года 6 детям-сиротам предоставлены участки площадью по 0,06 га, о чем им выданы государственные акты о праве частной собственности [108].

20 марта 2020 года прокуратурой Панфиловского района проведена проверка исполнения законодательства в части обеспечения прав и защиты интересов детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Панфиловской районной государственной администрации, управлении труда и социального развития Панфиловского района. По результатам проведенной проверки прокуратурой района на имя главы районной государственной администрации внесено представление об устранении нарушений закона и главы Кураминского айыл окмоту предписание, по результатам внесенных актов прокурорских реагирований органами МСУ 4 детям-сиротам выделены земельные участки для строительства

индивидуального жилого дома. На основании внесенного акта прокурорского реагирования, прокуратурой района в тесном взаимодействии с уполномоченными государственными органами в сфере защиты прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ближайшее время для детей-сирот планируется возведение жилых домов на вышеуказанных земельных участках при финансовой поддержке спонсоров из дальнего зарубежья [108].

Согласно ст. 20 Кодекса КР о детях осуществление мероприятий по обеспечению прав и интересов детей на соответствующей территории, относится к полномочиям исполнительных органов местного самоуправления. В целях защиты прав детей-сирот, не имеющих жилья, Токмокской городской прокуратурой 9 марта 2021 года был внесен в мэрию акт прокурорского реагирования об устранении нарушений закона. По результатам рассмотрения прокурорского акта, 31 марта 2021 года решением мэрии города Токмок круглым сестрам-сиротам А. и С. в частную собственность предоставлена однокомнатная квартира [135].

Таким образом, завершая рассмотрение вопроса, отметим, что защита конституционных прав несовершеннолетних является важнейшим направлением деятельности прокуратуры, которая требует от прокуроров обширных знаний норм законодательства в разных сферах жизнедеятельности несовершеннолетних.

2.2 Прокурорский надзор в системе современной государственной защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Одним из приоритетных направлений деятельности Правительства КР в последние годы являются вопросы по укреплению, развитию института семьи и улучшению положения детей. В этих целях Правительством КР были приняты постановления:

– «О Стратегии развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2012-2014 годы» от 13 декабря 2011 года №755;

– «О поддержке семьи и материнства на 2012-2015 годы» т 1 октября 2012 года №666;

– «Об оптимизации управления и финансирования детских учреждений интернатного типа Кыргызской Республики на 2013-2018 годы» от 7 декабря 2012 года №813;

– «О Программе развития социальной защиты населения Кыргызской Республики на 2015-2017 годы» от 27 февраля 2015 года №85;

– Постановлением Жогорку Кенеша КР от 16 октября 2014 года №4390-V утверждена Государственная программа по развитию юстиции для детей в Кыргызской Республике на 2014-2018 годы.

Основным нормативным правовым документом в сфере защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей является Кодекс КР о детях. В целях реализации положений данного Кодекса Правительство КР приняло следующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- Положение «О порядке передачи детей на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республик, а также иностранным гражданам» от 21 октября 2013 года [110];

- Положение «Об опеке и попечительстве» от 24 сентября 2013 года №522 [114].

В целях защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, на территории иностранного государства, Постановлением Правительства КР от 21 октября 2013 года №571 утверждено Положение «О возвращении в Кыргызскую Республику детей – граждан Кыргызской Республики, оставшихся без попечения родителей» [109], а также Минимальные стандарты по уходу, воспитанию и социализации детей в учреждениях, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» от 9 октября 2012 года №691 [90].

Важно подчеркнуть необходимость вмешательства государства, в котором особенно нуждаются дети-сироты и дети, оставшиеся без родительского попечения. В Кыргызской Республике действуют следующие типы государственных интернатных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:

- дошкольный детский дом;
- детский дом смешанного типа (для детей дошкольного и школьного возраста вместе или только школьного возраста);
- школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (массовая и вспомогательная);
- детский дом семейного типа [162].

Согласно п. 9 Типового положения о государственных общеобразовательных интернатных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей от 21 декабря 1995 года №556 направление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в государственные образовательные учреждения осуществляется Министерством образования и науки КР и органами государственного управления образования областей и городов Бишкек и Ош по месту нахождения интернатного учреждения, на основании решения органов местного самоуправления, государственных администраций по месту жительства несовершеннолетнего [162].

Сегодня в 145 детдомах и учреждениях интернатного типа воспитываются более 12 тыс. детей. Причем только 5% из них – круглые сироты, остальные имеют одного или обоих родителей [74]. Поскольку около 90% детей в учреждениях интернатного типа являются социальными сиротами, имеющими родителей или родственников, их усыновление/удочерение по законодательству Кыргызской Республики невозможно.

Одним из недостатков такой формы охраны прав и интересов является ее затратный характер. Речь идет не только о том, что учреждения социального обслуживания и детские учреждения требуют финансирования со стороны

государства. Дело и в том, что, к сожалению, такое финансирование в нашей стране в современный период недостаточно, и во многих случаях помещаемые в учреждение граждане обязаны возмещать расходы на свое содержание. Детские дома и интернаты республиканского подчинения финансируются из бюджета страны. На содержание только одного учреждения ежегодно уходит до 15 млн сомов. Помимо этого, в ведении Министерства здравоохранения КР и Министерства труда и социального развития КР находятся специализированные учреждения для детей с ограниченными возможностями. В ведении Министерства здравоохранения КР находится 4 учреждения интернатного типа с охватом 270 детей, финансируемых из республиканского бюджета. Только на 200 детей, находящихся в специализированных домах ребенка, выделяется 25,5 млн сомов [118]. В трех психоневрологических детских учреждениях интернатного типа Министерства труда и социального развития КР, финансируемых из республиканского бюджета, находится 407 детей с ограниченными возможностями здоровья в возрасте от 4 до 18 лет, нуждающиеся по состоянию здоровья в уходе и бытовом обслуживании [154]. На содержание этих детей государство расходует ежегодно 49,9 млн сомов, или около 124,7 тыс. сомов на одного ребенка. С января 2019 года введен новый вид социальной услуги – «персональный ассистент» по уходу за ребенком с ограниченными возможностями здоровья, нуждающимся в постоянном уходе и надзоре [119]. Услугами «персонального ассистента» пользуются более 6,5 тыс. нуждающихся детей [95, с. 37].

При этом надзорно-контрольные проверки не раз показывали наличие «мертвых душ» во всех интернатных структурах, которые приписывались к числу воспитанников для получения от государства дополнительных финансовых средств.

Сегодня в кулуарах правительства активно обсуждается вопрос о реформировании системы детских домов и более активного привлечения к воспитанию детей-сирот приемных (фостерных) семей. Тем более что в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, в мировой практике

применяется подход, по которому вместо содержания в интернатах, государство обеспечивает возвращение ребенка в семью. В случаях, когда возвращение ребенка в биологическую семью (обоим или одному родителю) невозможно, должна предусматриваться возможность передачи ребенка родственникам, в приемные (фостерные) семьи, а также на усыновление.

В проекте нового Кодекса КР о детях, прошедшего обсуждение в июле 2021 года в профильных комитетах Жогорку Кенеша, исключается возможность направления детей в интернаты и предусмотрено развитие учреждений семейного типа и фостерных семей.

В целях стимулирования родителей к ответственному подходу в воспитании приемных детей из бюджета страны ежегодно выделяются 2,5 млн сомов, которые идут на оплату заработной платы приемных родителей и выдачу пособий для детей. Так, сумма социальных выплат на содержание ребенка составляет 6 тыс. сомов ежемесячно, и такая сумма выплачивается родителям за их труд. В Правительстве КР также обсуждается вопрос о повышении суммы выделяемых средств. Таким образом, как ожидается, это поможет вовлечь в программу реформирования новые семьи, что постепенно приведет к сокращению числа воспитанников в детских домах и интернатах, а в последующем и к сокращению числа этих учреждений [20].

Небольшой опыт по созданию альтернативе детским домам в Кыргызстане уже есть. В соответствии с «Положением о семейных детских домах (приемных семьях)» от 30 марта 1998 года №159 семейный детский дом признан новой формой воспитания и общественно-государственной заботы о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей. Основная цель создания такой структуры – обеспечить индивидуальный подход к ребенку, дать образцы и навыки общения в социуме, максимально приблизив для этого условия жизни и воспитания детей, оставшихся без родителей, к семейным, создав атмосферу тепла, уюта, родительской заботы о детях, подготовив воспитанников к полноценной самостоятельности жизни и труду. Комплектование семейного детского дома (приемной семьи) проходит

постепенно, в течение одного года, под контролем органов опеки и попечительства отделов образования районов или городов.

В семейные детские дома (приемные семьи) направляются преимущественно дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, т.е. дети: 1) родители которых лишены родительских прав; 2) родители которых признаны в установленном порядке недееспособными или безвестно отсутствующими; 3) родители которых осуждены.

В целях поддержки семейных детских домов государство предоставляет целевые бюджетные ссуды под бизнес-проекты при условии создания рабочих мест для детей. Получаемая прибыль идет на развитие семейных детских домов, обучение и содержание детей. Многие мероприятия, проводимые Правительством КР, другими органами исполнительной власти по вопросам детства, осуществляются при организационной, методической и финансовой поддержке международных организаций. На таких условиях были разработана и принята в свое время Государственная программа по реализации прав детей Кыргызстана «Новое поколение» (ЮНИСЕФ, Европейский детский фонд (Великобритания), «Спасение детей» (Дания) и др.). Благодаря реализации этой программы при Чуй-Токмокском доме ребенка был открыт центр дневного пребывания для детей-инвалидов на 12 человек; оснащен Центр реинтеграции и реабилитации детей-сирот и детей-инвалидов при Бишкекском специализированном доме ребенка; построен Центр для беспризорных детей, который несколько лет являлся одним из видов предоставления услуг для детей г. Бишкек, нуждающихся в социальной и правовой поддержке. Сегодня депутаты Бишкекского городского кенеша обсуждают вопрос о закрытии этого центра, предлагают перевести детей в другие учреждения, а в здании открыть детский сад или кризисный центр.

Однако, несмотря на развитие социальных и альтернативных услуг по уходу за детьми в детских учреждениях интернатного типа независимо от формы собственности, по-прежнему воспитываются 8888 детей: из них 1080 детей – в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, 2001 ребенок – в специализированных школах-интернатах для детей с ограниченными возможностями здоровья, более 3474 детей – в школах-интернатах, 988 детей – в частных детских учреждениях, 917 детей – в религиозных учреждениях и 428 детей с ОВЗ – в социальных стационарных учреждениях [96]. В сложившихся современных условиях совершенствование системы государственной защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приобретает все большее значение.

Надзорная деятельность органов прокуратуры за исполнением законодательства всеми государственными и негосударственными органами и организациями, а также должностными лицами в сфере обеспечения и реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является одной из ключевых. Прокуратура не забывает, что «особенность правового положения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоит в том, что эти дети составляют наиболее сложную и уязвимую группу населения, поскольку изначально имея равные права с остальными, они фактически обладают гораздо меньшими возможностями их реализации» [9, с. 8-9]. Поэтому предметом прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является соблюдение органами и учреждениями, ответственных за сопровождение этой категории юных граждан, должностными лицами положений Конституции КР, законодательства по вопросам выявления, учета, устройства, предоставления гарантий и преимуществ этой категории детей, воспитывающихся как в семьях, так и в учреждениях интернатного типа всех видов. В своей деятельности прокуратура не подменяет иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних, и не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых структур.

Прокурорский надзор в Кыргызской Республике за исполнением законов о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,

осуществляется на основе Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы [171]. Следует отметить, что стратегия развития защиты прав детей, закрепленная в этом документе, реализуется и в настоящее время.

Объектом надзора со стороны прокуратуры является широкая сеть учреждений в системе органов государственной власти и местного самоуправления по поддержке прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Это комиссии по делам детей; органы опеки и попечительства; созданные на муниципальном уровне подразделения поддержки семьи и детства; отделы внутренних дел, специализирующиеся на работе с детьми, органы здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, службы занятости; воспитательные колонии; учебно-лечебные учреждения для несовершеннолетних.

Определенные проблемы прокуратуре создают органы опеки и попечительства. Как правило, это связано с бумажной нагрузкой последнего, а также с нехваткой профессиональных кадров в отдаленных сельских регионах. На самом деле органы опеки и попечительства действительно сегодня перегружены работой по разным направлениям. Они рассматривают представленные пакеты документов и выдают заключения, ведут базы данных, выдают справки. Большинство сотрудников имеют выездной характер работы: они выезжают в суды, участвуют в судебных процессах в качестве законных представителей, посещают адреса, по которым, согласно полученной информации, семьи живут в трудных жизненных ситуациях, участвуют в судебных процессах, контролируют содержание несовершеннолетних в психоневрологических диспансерах. Поэтому органы прокуратуры часто вынуждены дублировать функции органов опеки и попечительства из-за невыполнения последними возложенных на них задач и, в случаях, когда требуется немедленное вмешательство для защиты прав детей, принимать срочные меры, в том числе путем внесения исковых заявлений в суды.

Много вопросов вызывают и процедуры усыновления детей, особенно иностранными родителями. В Кыргызстане первые скандалы с международным усыновлением детей-сирот разразились в 2009 году. Когда вскрылись многочисленные факты коррупции, власти ввели мораторий на усыновление детей иностранными гражданами, однако в 2011 году этот мораторий был снят. И тут же по результатам прокурорской проверки на скамью подсудимых отправились министр соцразвития и его заместитель за получение взятки от международных усыновителей. Министерство труда и социального развития пыталось решить проблему проще, введя обязательную аккредитацию зарубежных организаций, которые занимаются усыновлением. Для предотвращения коррупции в сфере усыновления были введены новые правила и нормы. К примеру, организация по усыновлению в соответствии с этими правилами должна иметь не менее 10 лет опыта работы в этой сфере. Если раньше было ограниченное количество организаций, которые проходили аккредитацию, то теперь это требование было исключено. Кроме того, была усилена личная ответственность чиновников. Были аккредитованы 7 международных организаций, причем 6 из них зарегистрированы в США и 1 – в Нидерландах.

Также было установлено первоочередное предпочтение на усыновление гражданам Кыргызстана. По данным Министерства труда и социального развития КР, в 2017 году кыргызстанцы усыновили 825 детей, и только 12 детей были отданы под опеку иностранных граждан. С начала 2018 года 351 ребенок был усыновлен кыргызстанцами, иностранными опекунами – 11 детей [124]. В 2019 году гражданам Кыргызстана для усыновления были переданы 505 мальчиков и девочек, а семерых усыновили иностранные граждане [58]. Однако многие граждане жалуются на то, что для усыновления нужно собрать огромное количество документов и ждать очереди несколько лет, некоторые устают и бросают попытки официально усыновить детей. Все эти трудности порождают факты покупки детей и подделки документов в родильных домах. Свидетельством тому стало задержание группы врачей в г. Бишкек и Чуйской

области, которые занимались продажей детей. По данным МВД КР, по ст. 124 («Торговля людьми») Уголовного кодекса КР за последние 10 лет в Кыргызстане было возбуждено 118 уголовных дел. В эту группу также входят дела по продаже детей. Пять из них были возбуждены по фактам, зарегистрированным в 2018 году в Бишкеке.

Генеральная прокуратура КР в 2019 году проверила исполнение в Министерстве труда и социального развития КР норм Положения «О порядке аккредитации в Кыргызской Республике представительств иностранных организаций по международному усыновлению», утвержденному Постановлением Правительства КР 31 января 2018 года №69 [115]. В ходе проверки выяснилось, что международными представительствами были нарушены пункты 8 и 9 Положения («Порядок аккредитации»), в которых прописан полный перечень документов, предоставляемых международным представительством в уполномоченный орган. В этом же Положении в п. 9 прописан организационный механизм принятия решения об аккредитации на основе соответствующего заключения уполномоченного органа. Прокурорская проверка выявила нарушение и этого механизма. При неполном пакете предоставляемых документов и нарушении процедуры аккредитации в Министерстве труда и социальной защиты КР продолжали раз за разом этим организациям продлевать аккредитацию. Прокуратурой были выявлены нарушения в деятельности и самих иностранных организаций: несвоевременная постановка на консульский учет кыргызских детей-сирот, вывезенных за границу, отказ кандидатов в усыновители приезжать в республику для знакомства с будущим приемным ребенком в присутствии представителей соответствующих уполномоченных органов со своим будущим ребенком. Кроме того, иностранные организации систематически нарушают требования предоставления отчетности об усыновленных детях.

Таким образом, деятельность по международному усыновлению нарушается с двух сторон: как со стороны международных организаций, так

и со стороны уполномоченных органов. Также прокурорская проверка выявила 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. Другими словами, четкий механизм передачи кыргызских детей на международное усыновление в законодательстве отсутствует.

Согласно Положению «О порядке формирования и пользования государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей», утвержденному Постановлением Правительства КР от 2 марта 2010 года №125, обязательными требованиями к формированию и использованию государственного банка данных являются: 1) стандартизация документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей, и кандидатах; 2) использование информации о детях, оставшихся без попечения родителей, и кандидатах, исключительно для целей формирования и использования государственного банка данных о детях; 3) полнота и достоверность документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей, и кандидатах; 4) защита документированной информации от утечки, хищения, утраты, подделки, искажения и несанкционированного доступа к ней (п. 3.1.) [111].

В 2017 году все районные отделы поддержки семьи и детей (ОПСД) г. Бишкек и Чуйской области подверглись масштабной проверке. Комиссия состояла из депутатов, представителей контролирующих госорганов, в том числе органов прокуратуры, и общественных организаций. На момент проверки в ОПСД под видом ведения банка данных был заполнен «Журнал регистрации базы данных детей». Он не соответствовал законодательству, но мог предъявляться проверяющим как доказательство, что усыновителей детей нет. Проверки также выявили, что в нарушение ч. 2 ст. 46 Кодекса о детях в Министерстве труда и социального развития КР отсутствует

документированная информация о гражданах, желающих принять ребенка на воспитание в свою семью. В 20% анкет отсутствовали фотографии детей, в 80% – подписи сотрудников, их заполнявших, в 80% – не указаны даты заполнения анкет, в 90% записи об отказах родителей, усыновлений не подтверждены документально, т.е. соответствующие документы не были приложены [111].

В то же время, еще раз подчеркнем, процедуры национального усыновления излишне забюрократизированы, коррумпированы 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.

Что касается аккредитации учреждений интернатного типа, то и здесь органами прокуратуры в ходе проверок были выявлены нарушения нормы Кодекса о детях главы 6 («Аккредитация субъектов, оказывающих услуги детям, находящимся в трудной жизненной ситуации»). Так, на момент проверки Министерством труда и социального развития КР из 145 детских интернатов было аккредитовано всего 24 учреждения. В то время как ч. 4 ст. 39 Кодекса КР о детях запрещает организациям, не прошедшим аккредитацию, осуществлять свою деятельность. И сама аккредитация этих 24 учреждений была проведена с нарушениями: в перечне документов, поданных на аккредитацию, отсутствовали заключения противопожарной и санитарно-эпидемиологической службы [145].

Прокурорские проверки также выявили, что в результате разной подведомственности детских учреждений интернатного типа между курирующими их министерствами (труда и соцразвития, здравоохранения и образования) отсутствует эффективная коммуникация, из-за чего, например, учреждения Министерства труда и социального развития КР не обеспечены современными схемами лечения, медицинскими протоколами и соответствующими приказами Министерства здравоохранения.

А интернаты, подведомственные Министерству образования и науки КР, не предоставляют Министерству здравоохранения КР социальные услуги, направленные на восстановление семейных связей, социализацию подопечных.

Отсутствие тесного взаимодействия сказывается и на работе комиссии по делам детей. Так, отделы по поддержке семьи и детей при местных администрациях не передают дела, которые к ним попадают на рассмотрение, комиссиям по делам детей. Очень часто помещение детей в интернатные учреждения происходит без участия комиссии. Также в эти учреждения довольно часто помещаются дети без соответствующего решения суда. Также не всегда сотрудники отделов по защите семьи и детей знают свои полномочия. Так, во время прокурорской проверки Лейлекского района Баткенской области сотрудники органов социальной защиты отметили, что у них «возникают трудности с определением законного представителя в отсутствие биологического родителя» [94, с. 23], в то время как Кодекс КР о детях позволяет сотрудникам территориального уполномоченного органа по защите детей самим выступать в качестве законных представителей ребенка (ст. 5) [66].

Что касается работы самих комиссий, то настоящей проблемой для прокуратуры является неполное информирование, а то и вообще неинформирование прокуроров о тех нарушениях законодательства, которые были комиссиями выявлены в ходе осуществления ими полномочий. На данный момент вопрос, касающийся межведомственного взаимодействия данных комиссий, также носит весьма актуальный и проблемный характер. Ну и, наконец, о работе самих комиссий. Проверка их деятельности аппаратом Омбудсмана в 2017 году показала, что из 40 проверенных комиссий планы индивидуальной работы с детьми, попавшим в трудную жизненную ситуацию, были только у 10 [94, с. 22]. Остальные, судя по всему, эту работу не осуществляют. В 2019 году повторные проверки показали, что эти серьезные недопущения устранены не были [35, с. 150].

Еще одна проблема, связанная с работой комиссий, заключается в формировании и организации их работы. Как известно, комиссии в большинстве своем формируются органами местного самоуправления. На практике бывают ситуации, когда секретари комиссий при оформлении определенных официальных документов допускают грубые ошибки. В результате таких ошибок процесс восстановления нарушенных прав несовершеннолетних может затянуться, и ребенок долгое время может находиться вообще без защиты уполномоченных надзорных органов. Как правило, такие ситуации происходят в отдаленных населенных пунктах. Во многом данная проблема связана с тем, что зачастую секретари комиссий не обладают высшим юридическим образованием, которое необходимо для должной работы с документами. Решением проблемы могло бы стать принятие изменений в порядок формирования и организации работы комиссий с целью назначения на места, отведенные для работы с документами, лиц сведущих в юриспруденции.

В 2018 году органами прокуратуры проведено 1366 проверок всех структур в системе государственной и местной власти, занимающихся сопровождением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Выявлено 6 700 нарушений (!), на устранение которых внесено 950 актов прокурорского реагирования. За допущенные нарушения к дисциплинарной ответственности привлечено 1799 должностных лиц, к административной – 44, возбуждено 12 уголовных дел [3, с. 15]. Больше всего нарушений выявлено в органах социальной защиты – 3 362, органах образования – 1261 [122]. Основными были нарушения имущественных прав детей-сирот и размещений детей в интернатах.

Так, например, в Социальном фонде КР и Министерстве труда и социального развития КР были нарушены конституционные принципы обеспечения наилучших интересов ребенка, прописанных в ст. 16 и 36 Основного закона. В соответствии с требованиями ст. 20 Закона КР «О государственном пенсионном и социальном страховании» от 21 июля 1997

года №57, устанавливающей, что размер пенсии по случаю потери кормильца детям, потерявшим обоих родителей, состоит из суммы пенсий, рассчитанных в соответствии со ст. 19 настоящего Закона за каждого умершего родителя в отдельности [44]. Несмотря на указанные требования закона в период с 2013 года по 2018 год Социальным фондом 14 712 детям-сиротам не были выплачены пенсионные накопления умерших родителей на общую сумму более 13 млн сомов [122]. Должностные лица, ссылаясь на подзаконные нормативные акты о заявительном характере выплат, не приняли каких-либо мер по выплатам сиротам пенсионных накоплений умерших родителей.

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. Это, в свою очередь, потребует от органов опеки и попечительства новых полномочий и функций, соответствующих их руководящей функции в системе обеспечения прав данной категории детей. Именно на уровне органов опеки и попечительства должен быть установлен эффективный контроль прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей, надзор за учреждениями, в которых находятся эти дети, контроль за условиями их содержания и воспитания; разработка специальных механизмов для быстрого и эффективного устранения нарушений. Для улучшения положения детей в Кыргызстане необходимо:

- развивать ассоциацию органов государственной власти и местного самоуправления с общественными организациями, искать новые формы их конструктивного диалога и взаимодействия для решения актуальных проблем детства;

- активизировать сотрудничество со средствами массовой информации и широкой общественностью для разъяснения государственной социальной политики в отношении детей, их целей и приоритетов. И здесь власти должны продекларировать обществу более четкую позицию, которая заключается

в следующем – обеспечение полноценного развития детей как будущего Кыргызстана является фундаментальным приоритетом государства;

– усилить роль общественных организаций в надзоре за деятельностью государственных структур и органов местной власти по обеспечению прав ребенка.

И, самое главное: мы считаем, что необходимо создать Общественный совет по вопросам детства при Президенте КР, основными функциями которого могли бы стать разработка и утверждение:

- законопроектов, государственных социальных программ для детей, оставшихся без попечения родителей;
- общественных инициатив и программ по защите прав и законных интересов детей, по обеспечению их наилучшего развития.

2.3 Особенности прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике детской безнадзорности и преступлений против несовершеннолетних

В Кыргызской Республике проблемы беспризорных и безнадзорных детей остаются нерешенными, но государственные органы вместе с международными неправительственными организациями, общественными фондами и волонтерами прилагают большие усилия для улучшения положения этой категории детей. В частности, в свое время областное управление социальной защиты Ошской области совместно с Every Child разработало проект по разъяснению состояния правовых проблем и потребностей беспризорных детей. В результате исследования было обнаружено, что организационная структура уличных детей не проста, эти дети состоят из разных категорий, и каждая из групп отличается по своим характеристикам. Важнейшим результатом исследования стала конкретизация основных групп уличных детей, а именно:

а) работающие дети, составляющие наибольшую долю беспризорных детей, проводят большую часть времени на улице, пытаются получить какие-то средства для всей семьи и, конечно же, для себя, в то время как они живут дома со своими родственниками. Дети этой группы почти не ходят в школу, остаются неграмотными, их семья нестабильна;

б) беспризорные дети, положение которых отличается от работающих детей наличием трудных для решения проблем, одна из которых – бездомность, отсутствие защиты и родительской опеки. Эти дети ежеминутно рискуют своей безопасностью, они постоянно находятся в среде, угрожающей их здоровью и жизни. Дети этой группы часто болеют венерическими заболеваниями, именно они чаще всего подвергаются сексуальному, физическому, психологическому насилию, эксплуатации и дискриминации;

в) дети, находящиеся под временной опекой (Центр адаптации и реабилитации несовершеннолетних Министерства внутренних дел КР, приют «Боорукердик» в г. Ош и др.). В эту группу входит лишь небольшая часть уличных детей, но эти дети находятся в более защищенной среде [1].

По данным НПО, в Кыргызстане более 8 тысяч детей-беспризорников ежегодно доставляются в органы внутренних дел, в том числе после совершения различных мелких правонарушений. В Кыргызстане 79% беспризорных детей в возрасте от 8 до 14 лет употребляют токсические вещества. Почти 100% несовершеннолетних беспризорников курят, 56 % от их общего числа в дальнейшем употребляют алкоголь, 6% – наркотики, 80% беспризорников попадают в криминальные структуры [174].

По данным Национального статистического комитета в Кыргызстане в 2019 году в условиях бедности проживали 660 788 детей до 17 лет [11]. Появление отмеченных групп детей в республике связано и с неблагополучием семьи, разводами, отказом их от собственных детей по причине полной нищеты, бедности или отсутствия времени по уходу и воспитанию детей. А также с массовым выездом родителей в качестве трудовых мигрантов на заработки за границу. Данные о количестве детей

мигрантов разнятся в зависимости от источника информации. Так, на 31 декабря 2018 года районными/городскими управлениями социального развития было выявлено 39 824 детей трудовых мигрантов. При этом, на 10 февраля 2019 года, без учета данных Жалалабадской области, численность выявленных детей мигрантов составила уже 55 279 детей. По данным МВД КР, в ходе подворовых обходов и проверки домовладений сотрудниками ОВД выявлено 78 931 детей мигрантов и 42 504 родителей, находящихся на заработках в ближнем и дальнем зарубежье. При включении данных МВД по Жалалабадской области к данным МТСП общая численность детей мигрантов по республике составляет 87 454 ребенка [4, с. 14].

В результате миграции резко возросло социальное сиротство, где несовершеннолетние подвергаются различным видам насилия, как физическому, так и другим. Дети постарше подвержены риску совершению суицида, преступлений или правонарушений. По данным МВД КР, недостаточное внимание со стороны родителей и педагогов к проблемам детей, семейно-бытовые конфликты, отрицательно влияющие на психику несовершеннолетних, упущения в работе субъектов профилактики приводят к совершению суицидов среди несовершеннолетних. За 2019 год зарегистрировано 79 фактов суицида несовершеннолетних, из которых 8 – дети мигрантов; 5 – дети-сироты; 7 – из неполной семьи; 2 – подростки с инвалидностью. Остальные 57 детей воспитывались в полной семье [4, с. 22]. Решили свести счеты с жизнью в основном подростки 13-15 лет. Мальчиков среди погибших больше, чем девочек – 46 против 33 соответственно [4, с. 22].

Генеральная прокуратура отмечает, что 2019 год стал еще и печальным годом роста во всех регионах страны совершенных в отношении несовершеннолетних насильственных преступлений – в ЕРПП зарегистрировано 2 574 преступления. Больше всего насилия в отношении несовершеннолетних совершено в Бишкеке – 1 302 (лидеры: Ленинский и Первомайский районы), в Чуйской области – 381 (лидеры: Аламудунский

и Сокулукский районы), а также в Ошской области – 232 (лидеры: Кара-Суйский, Ноокатский и Узгенские районы) и г. Ош – 197 [4, с. 13].

Тяжкие и особо тяжкие преступления совершены в отношении 228 детей. Среди них совсем младенцы до 1 года – 4 ребенка. В основном преступления совершаются в отношении несовершеннолетних от 11 до 17 лет. Наибольшее число тяжких преступлений совершено в отношении несовершеннолетних в возрасте от 15 до 17 лет – 104 случая, 11 –14 лет – 81. Среди тяжких преступлений в отношении несовершеннолетних в основном изнасилования и истязания [4, с. 14-15].

В республике также распространено семейное насилие. В 2019 году от него пострадали 169 детей (81 мальчиков, 88 девочек). Анализ, проводимый Министерством здравоохранения КР с 2009 по 2018 годы, показывает, что в основном насилие в отношении несовершеннолетних детей совершается отцом – 163, матерью – 47, отчимом – 49, мачехой – 8, родственником – 55, преподавателем – 8, соседом – 34, другими – 59, неизвестными лицами – 41. Всего в ЕРПП по соответствующим статьям Уголовного кодекса КР зарегистрировано **649** (!) преступлений (убийство – 4, причинение менее тяжкого и тяжкого вреда здоровью – 451, изнасилование и насильственные действия сексуального характера – 6) и **5 496** проступков. При этом наибольшее количество фактов семейного насилия зарегистрировано в Бишкеке (1654) и Чуйской области (1429), следом идут Ошская (796) и Жалалабадская (777); за ними – Иссык-Кульская (402) и Нарынская (372) области. В северных регионах Кыргызстана тоже не все благополучно: Нарынская (213) и Таласская (186) области ежегодно выдают практически одни и те же цифры по преступности [4]. Повышенную общественную опасность представляют преступления, совершенные отцами, братьями либо сожителями матерей несовершеннолетних потерпевших, не способных в силу своего возраста и особенностей психики оказать им противодействие.

Интересно то, что количество преступлений в отношении несовершеннолетних не становится меньше, несмотря на то, что в последние

годы государство прилагает значительные усилия по исправлению этой позорной ситуации. В стране действует Программа Правительства КР по поддержке семьи и защиты детей на 2018-2028 годы, которая нацелена на укрепление и развитие института семьи, повышение уровня благополучия семьи, обеспечение защиты прав и интересов детей [133]. Особенно это касается детей трудовых мигрантов и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются самыми уязвимыми и остаются за бортом статистики и социальной помощи. Распоряжениями Правительства КР утверждены: План мероприятий на 2015-2017 годы по предотвращению жестокого обращения и насилия в отношении детей от 25 марта 2015 года №125-р и Межведомственный план мероприятий по профилактике суицидов, правонарушений и преступлений среди детей и молодежи в Кыргызской Республике на 2016-2018 годы от 22 марта 2016 года №120-р.

Практически не меняющиеся цифры по насильственной преступности в отношении несовершеннолетних свидетельствует о недостаточности проводимой профилактической работе в данном направлении и неэффективности деятельности уполномоченных органов. Также необходимо признать, что со стороны государственных органов пропаганда по недопущению насилия в отношении детей осуществляется от случая к случаю. Тогда как пропаганда, являясь одним из методов проведения ранней профилактики, должна проводиться постоянно в масштабах всей республики, как на государственном, так и официальном языках.

Органами прокуратуры в 2019 году с целью надзора за исполнением соответствующими госорганами и органами МСУ законодательства об охране и защите от семейного насилия проведено 126 проверок, по итогам которых выявлено 178 нарушений, на устранение которых внесено 136 актов прокурорского реагирования, а также 6 исковых заявлений, к дисциплинарной ответственности по ним привлечено 171 должностное лицо.

Согласно закону об охране и защите от семейного насилия пострадавшим от семейного насилия выдано 5355 охранных ордеров и в 790 случаях действия охранных ордеров были продлены.

Органами прокуратуры проводится активная работа по обеспечению защиты от насилия в семье детей. К примеру, 28 сентября 2018 года СС ОВД Иссык-Кульского района было возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 129 Уголовного кодекса КР по факту изнасилования малолетней С.А. 2005 года рождения, проживающей в с. Жаркымбаево Иссык-Кульского района Иссык-Кульской области. В качестве подозреваемого в совершении данного преступления был задержан Э. Муканбетов, являющийся сожителем матери несовершеннолетней (приговором Иссык-Кульского районного суда от 28 марта 2019 года признан виновным по ч. 4 ст. 129 УК КР и назначено наказание в виде пожизненного лишения свободы). Во время беседы психолога с ребенком было выявлено, что сожитель ее матери Э. Муканбетов жестоко обращался с потерпевшей, применяя в отношении физическое, психологическое, а позже и сексуальное насилие, что подтвердилось результатами судебно-медицинской экспертизы.

Несмотря на то, что девочка неоднократно жаловалась матери А.С. на насилие со стороны ее сожителя, мать отказывалась ее слушать и велела больше об этом не напоминать, ругала ее и игнорировала жалобы на здоровье, не следила за внешним видом ребенка, что свидетельствовало о ненадлежащем исполнении последней своих родительских обязанностей, вследствие чего ребенок подвергся насилию.

26 марта 2019 года прокуратурой Иссык-Кульского района в целях защиты прав несовершеннолетней в Иссык-Кульский районный суд подан иск о лишении родительских прав А.С. в отношении несовершеннолетней С.А. и определении ее места жительства в детской деревне «S.O.S.» г. Чолпон-Ата.

7 мая 2019 года решением Иссык-Кульского районного суда исковое заявление прокуратуры района полностью удовлетворено [139].

8 ноября 2020 года в отделение нейрохирургии №1 при Национальном госпитале Министерства здравоохранения Кыргызской Республики был госпитализирован несовершеннолетний ребенок Р.А. 28 июня 2014 года рождения, с множественными телесными повреждениями. В ночь с 17 ноября года на 18 ноября 2020 года гражданин А.Б. (отчим) будучи в состоянии алкогольного опьянения избил несовершеннолетнего без всякой причины. Данный факт УВД Октябрьского района г. Бишкек зарегистрирован в ЕРПП по признакам проступка, предусмотренного ст. 75 Кодекса о проступках КР (насилие в семье) и материалы досудебного производства направлены в ОВД Сокулукского района Чуйской области для организации досудебного производства [139].

Следует отметить, что должностными лицами органов внутренних дел в нарушение требований Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия» не выдан временный охранный ордер потерпевшему Р.А. (законному представителю), согласно которому лицо, пострадавшее от семейного насилия, имеет право на получение правовой, социальной, медицинской, психологической помощи и защиты от семейного насилия от государственных органов, органов местного самоуправления и других субъектов, осуществляющих охрану и защиту от семейного насилия, в пределах их компетенции. Охранный ордер выдается органом внутренних дел в обязательном порядке в течение двадцати четырех часов с момента установления факта совершения семейного насилия по месту жительства лица, совершившего семейное насилие. Учитывая вышеперечисленные обстоятельства, в целях устранения угрозы жизни и здоровью пострадавшего от семейного насилия несовершеннолетнего Р.А., а также защиты его прав и законных интересов, гарантированных законодательством республики, 24 ноября 2020 года Генеральной прокуратурой на имя министра внутренних дел Кыргызской Республики внесено представление об устранении нарушений закона [27].

Меры, которые предпринимаются органами МСУ и территориальными правоохранительными органами в предотвращении насилия в отношении детей, не являются достаточно эффективными. Несмотря на предпринимаемые в последние годы государством меры, а это, в частности: двойное увеличение численности инспекторов ИДН; появление в каждой школе штатной единицы социальных педагогов и психологов; создание в органах муниципального самоуправления и в местных государственных администрациях отделов по защите семьи и детей, сотрудники которых могут выступать в качестве законных представителей несовершеннолетних [все указанные субъекты прежде всего обязаны выявлять и устранять причины, способствующие совершению преступлений со стороны несовершеннолетних], и, наконец, самое главное – принятие 5 мая 2021 года Закона КР «Об основах профилактики правонарушений», подробно расписывающего совместный план по профилактике правонарушений субъектов профилактики правонарушений, – пока все эти меры не приводят к нужному эффективному результату. Со стороны ответственных органов по-прежнему отсутствуют системные меры профилактики и контроля насилия в отношении них, а также выявления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. И уже не только. Так, по данным Уполномоченного по правам ребенка Кыргызстана, из общего числа фактов насилия над несовершеннолетними в Кыргызстане в 2020 году 48% случаев произошли в благополучных семьях, 39% – в семьях, которые находятся в трудной жизненной ситуации. Из этих 48% насилие в отношении своих детей совершили родители (32%), близкие родственники (14%). Из общего числа совершенного в стране насилия в отношении детей в 2020 году (287 фактов) 151 пришелся на девочек. Из общего числа 177 – физическое насилие, 71 – сексуальное (в 63 случаях пострадали девочки) [183].

Статья 20 Конвенции ООН о правах ребенка предусматривает, что ребенок, который временно или постоянно лишен своего семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может

оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством [70]. В этой связи считаем, что со стороны правительства, правоохранительных органов и гражданского общества необходимо приложить серьезные усилия для обеспечения защиты детей. А именно – усилить законодательную и правовую базу, включая наказание за различные виды насилия над детьми. Кроме того, нужна регулярная и серьезно подготовленная работа по проведению разъяснительных мер и обучающих мероприятий, которые позволят внести положительные корректировки в сознание родителей и их понимание своей величины ответственности за судьбу, здоровье, жизнь и будущее своих детей. Особенно такая работа наиболее актуальна в регионах нашей страны.

29 июля 2021 года депутаты Жогорку Кенеша КР рассмотрели проект нового Кодекса КР о детях, в котором предусмотрены подходы в регулировании установленных и сложившихся правоотношений в области защиты прав детей, направлен на улучшение законодательных механизмов по вопросам выявления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и их семей, предотвращения, профилактики и улучшение жизненной ситуации и обеспечение основных гарантий прав и законных интересов детей. В частности новая редакция Кодекса КР о детях предусматривает обязанность родителей, уезжающих в трудовую миграцию, оформлять у нотариуса доверенность для временной опеки над ребенком. Сделать это можно будет и в консульствах Кыргызской Республики за рубежом. Сейчас родители оставляют своих детей родственникам или знакомым без каких-либо доверенностей. Опекунство не оформляют, поскольку это не несет за собой никакой материальной поддержки. Выплаты положены только в тех случаях, когда ребенок и ранее имел права на пособия – по инвалидности, к примеру. Наличие оформленного опекунства, по мнению законодателей, способно улучшить доступ детей к социальным услугам. К сожалению, данный проект закона пока не принят.

В Приказе Генерального прокурора КР «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» от 11 января 2012 года № 2-п определено своевременно и принципиально реагировать на случаи нарушения прав несовершеннолетних, в том числе бездомных и беспризорных детей, и принимать исчерпывающие правовые меры к их восстановлению.

Семейным законодательством предусмотрена защита прав и законных интересов ребенка его родителями, а в случае их отсутствия – территориальным подразделением уполномоченного государственного органа по защите детей, прокурором и судом (ст. 59 СК КР) [150].

Так, прокурор в обязательном порядке участвует в судебных заседаниях о лишении родительских прав или их ограничении. Участие прокурора в таких делах является обязательным независимо от того, подал он заявление о лишении либо ограничении родительских прав или нет. В соответствии со ст. 48 Гражданского процессуального кодекса КР прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц или неопределенного круга лиц, а также вступить в дело, рассматриваемое в суде, если этого требует охрана прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, государственных или общественных интересов [31]. Прокурор также может самостоятельно обратиться в суд с иском о лишении либо ограничении родительских прав. Возбуждение им дела о лишении родительских прав имеет смысл в делах, характеризующихся особым общественным значением, а также в исключительных по своему характеру случаях противоправного поведения родителей (или одного из них).

В целях организации действенного прокурорского надзора за расследованием преступлений, в том числе и в отношении несовершеннолетних и полноценного участия прокурора в досудебном производстве, Генеральной прокуратурой КР было разработано «Положение о надзирающем прокуроре», утвержденное приказом Генерального прокурора КР №45 от 31 июля 2019 года.

Надзирающий прокурор осуществляет надзор по конкретному уголовному делу и (или) делу о проступке с момента начала досудебного производства до его окончания, а также поддерживает государственное обвинение в суде первой инстанции. Полномочия надзирающего прокурора распространяются на все дела, соединенные с делом досудебного производства, по которому он был определен в качестве надзирающего прокурора.

В случае выделения дела досудебного производства, по которому был определен надзирающий прокурор, по ранее соединенным уголовным делам руководитель прокуратуры определяет другого надзирающего прокурора либо поручает дальнейший надзор этому же надзирающему прокурору, в ином случае надзор осуществляется в общем порядке.

Руководитель прокуратуры определяет надзирающего прокурора на любой стадии уголовного процесса, в том числе при переквалификации, передаче дела досудебного производства по подследственности.

В случае совершения преступления и (или) проступка или проведения следственных и (или) специальных следственных действий в отдаленном от областного центра районе, а также на территории нескольких районов или областей, сложности либо большого объема проводимого расследования, по решению руководителя соответствующей прокуратуры определяется несколько надзирающих прокуроров, из числа работников управления по надзору за оперативно-розыскной деятельностью и следствием Генеральной прокуратуры республики (далее-Управление), Военной прокуратуры Кыргызской Республики, прокуратур городов Бишкек и Ош, областей, районов (городов) и приравненным к ним прокуратур, о чем выносятся поручение об определении группы надзирающих прокуроров. В данном случае руководитель соответствующей прокуратуры самостоятельно организует работу надзирающих прокуроров по их компетенции или территориальности.

В ходе досудебного производства надзирающий прокурор, кроме полномочий, указанных в ч. 2 ст. 33 УПК КР также вправе:

1) присутствовать при проведении уполномоченным должностным лицом органа дознания, следователя любых процессуальных действий. При этом надзирающий прокурор вправе давать указания следователю о производстве неотложных следственных действий;

2) рассматривать ходатайства следователя о применении меры пресечения, в случае их удовлетворения, выносить от своего имени постановления о возбуждении перед следственным судьей ходатайства о применении меры пресечения.

Постановление о возбуждении ходатайства о применении меры пресечения в виде залога, домашнего ареста и заключения под стражу, продлении сроков мер пресечения надзирающий прокурор выносит:

– в Генеральной прокуратуре республики – с согласия заместителя Генерального прокурора;

– в Военной прокуратуре – с согласия заместителя Генерального прокурора – Военного прокурора республики или его заместителя;

– прокуратурах городов Бишкек и Ош, областей – с согласия прокуроров городов Бишкек и Ош, областей или их заместителей.

При применении мер пресечения в виде подписки о невыезде, передачи под наблюдение командования воинской части, передачи несовершеннолетнего под присмотр родителей или лиц и организаций, их заменяющих постановления надзирающий прокурор выносит с согласия начальников отделов управления по надзору за оперативно-розыскной деятельностью и следствием Генеральной прокуратуры, Военной прокуратуры, прокуратур г. Бишкек и Ош, областей.

В прокуратурах районов (городов) и приравненных к нему прокуратурах – постановление о возбуждении ходатайства о применении всех видов мер пресечения, и их продлении выносит надзирающий прокурор с согласия прокурора или его заместителя.

3) участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении вопросов, отнесенных УПК КР к компетенции следственного судьи;

4) составлять заключение по прекращенным уголовным делам и делам, по которым сроки следствия приостановлены;

5) подписывать информационно-учетные документы по решениям, связанным с делом досудебного производства;

6) поддерживать обвинение в суде первой инстанции.

Надзирающий прокурор обязан строго соблюдать требования Конституции Кыргызской Республики, международных договоров, ратифицированных Кыргызской Республикой, Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов, кодекса о проступках, иных нормативных правовых актов, приказов, инструкций, указаний Генерального прокурора республики.

Таким образом, прокурор являясь главным представителем стороны обвинения в уголовном процессе, наделен Уголовно-процессуальным кодексом широкими полномочиями по организации и проведению объективного досудебного производства.

Таким образом, полномочия прокурора основаны на обязанности прокуратуры осуществлять надзор за соблюдением прав и свобод человека и принимать предусмотренные законом меры (включая участие в рассмотрении дел судами, а также предъявление и поддержание иска в суде) по защите прав лиц, которые по состоянию здоровья или возрасту (несовершеннолетние) не могут лично их отстаивать.

В дополнение к вышесказанному мы также полагаем, что в наметившейся ситуации целесообразно в учреждениях здравоохранения, образования, комитетах социальной защиты населения вести статистический учет всех случаев насилия и жестокого обращения с детьми и несовершеннолетними, а также всех родственников и членов семьи и передавать все эти сведения в МВД КР. Что-то подобное предприняло государство. Так, согласно ст. 19 Закона КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» от 25 марта

2003 года № 62, при получении информации о семейном насилии в отношении несовершеннолетних работники системы образования обязаны передать ее в органы внутренних дел или прокуратуры для принятия соответствующих мер. В случае выявления фактов семейного насилия местными органами власти либо комиссиями по делам детей вся информация о насильниках должна быть передана для проверки в органы внутренних дел и прокуратуры, которые обязаны принять срочные меры к предотвращению насилия и защите пострадавших. Что интересно, вся информация в соответствующие органы передается с согласия потерпевшего, но если жертва насилия несовершеннолетний, то информация передается в срочном порядке и без его согласия. Однако речь в данной статье закона идет о каждом конкретном случае, но не о формировании целостной картины.

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 прокурорской проверки является деятельность по исполнению законодательства следующих субъектов профилактики безнадзорности:

1) комиссии по делам детей;

2) органы управления социальной защитой населения и учреждения социального обслуживания, к которым относятся специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологической помощи и иные учреждения социального обслуживания;

3) органы управления образованием и образовательные учреждения, в том числе психолого-, медико-педагогические комиссии, учреждения общего образования, учреждения начального профессионального, среднего

профессионального образования, образовательные учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (детский дом, детский дом семейного типа, школа-интернат), специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа (специальные общеобразовательные школы, специальные (коррекционные) образовательные учреждения закрытого типа, учреждения дополнительного образования детей;

4) органы опеки и попечительства;

5) органы по делам молодежи и учреждения органов по делам несовершеннолетних, включая социально-реабилитационные центры для подростков, центры социально-психологической помощи и т.д.

6) органы управления здравоохранением и учреждения здравоохранения, центры семейной медицины, учреждения, оказывающие наркологическую и психиатрическую помощь, лечебно-профилактические учреждения, родильные дома, дома ребенка;

7) органы службы занятости;

8) органы внутренних дел, в том числе подразделения по делам несовершеннолетних, Центр профилактики правонарушений среди несовершеннолетних МВД КР, подразделения криминальной милиции, центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.

В ходе проверки прокурор выясняет, что конкретно делает каждый субъект профилактики для выявления и устранения причин и условий, способствующих беспризорности; была ли оказана своевременная помощь подросткам. В ходе надзора за комиссиями по делам детей прокурор проверяет, делала ли комиссия представления и предложения другим учреждениям по устранению причин и условий социального неблагополучия детей, и оценивает эффективность мер, предпринятых комиссией по координации деятельности, связанной с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также с обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности.

Основные проблемы, выявленные в ходе надзора, – это формализм в работе комиссий с беспризорными несовершеннолетними. На их собраниях принимаются индивидуальные планы защиты ребенка. Но работа по ним ведется формально, даже без рассылки этих планов во все органы, ответственных за их реализацию. Исполнение планов никем не контролируется, никто не следит за тем, что было сделано, и правильно ли выбрана стратегия помощи ребенку. В ходе мониторинга исполнения Государственной программы по отправлению правосудия в отношении детей не выявлено случаев заслушивания в комиссии по делам детей результатов исполнения индивидуального плана. Планы положены на полку, как говорят сами эксперты, для очередной проверки. Комиссии редко используют полномочия для подачи жалоб в суд в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. В ходе проверок соблюдения комиссиями по делам несовершеннолетних административного законодательства выявлены многочисленные типичные нарушения, такие как привлечение к ответственности при отсутствии бесспорных доказательств вины и без выяснения обстоятельств.

В ходе проверки образовательных учреждений прокурор проверяет журнальные записи о посещаемости уроков на предмет отображения в них злостных прогульщиков и тех учеников, которые находятся в так называемом скрытом отсеке из школы, одновременно прокурор изучает работу школы с неблагополучными семьями. Кроме того, проверяется: как в образовательном учреждении устанавливается идентификация детей и семей в ситуациях социального риска; своевременность предоставления территориальному органу управления образованием информации о таких лицах; какие меры принимает учебное заведение для учащихся и семей, находящихся в ситуациях социального риска (помощь детям и их родителям в учебе, воспитании); какие меры были приняты для предотвращения отсева из школ и сколько детей вернулись в учебные заведения?

Профилактическая работа органов опеки и попечительства по сокращению случаев лишения родительских прав и исключения детей из семьи также недостаточно эффективна. Поэтому при контроле за применением законов в деятельности этих органов прокуратура требует более эффективно использовать полномочия для своевременной подачи жалоб, запросов об ограничении родительских прав и ограничении дееспособности родителей, злоупотребляющих спиртными напитками. Применение этих мер вместе с мерами воспитательного воздействия во многих случаях способно предотвратить применение к нерадивым родителям такой крайней меры гражданско-правового воздействия, как лишение родительских прав, позволит сохранить родную семью ребенка, оздоровить обстановку в семье, улучшить положение в ней ребенка. Однако недостаточный надзор со стороны органов опеки и попечительства за условиями содержания и воспитания детей, а также за деятельностью приемных родителей, опекунов и приемных родителей отрицательно сказывается на формировании законопослушного поведения несовершеннолетнего. Значительное число подростков, нуждающихся в индивидуальной профилактической работе, остаются вне поля зрения этих органов.

Высокой остается доля лиц, в отношении которых уголовные дела прекращаются за примирением виновного в жестоком обращении взрослого с пострадавшим ребенком, как правило, находящимся от него в полной материальной, психологической, родственной зависимости.

9 марта 2021 года Иссык-Кульский областной суд удовлетворил представление прокурора Тонского района Иссык-Кульской области и признал виновными двух обвиняемых по статье 161 (изнасилование) УК КР, назначив им наказание в виде лишения свободы сроком по 15 лет каждому, третьему обвиняемому суд изменил срок наказания с 7 лет 6 месяцев на 20 лет лишения свободы. В отношении судьи Тонского района, вынесшего оправдательный приговор в отношении двух обвиняемых 30 декабря 2020 года, Иссык-Кульской областной прокуратурой внесено представление

в дисциплинарную комиссию при Совете судей КР о привлечении его к ответственности (в настоящее время находится на стадии рассмотрения).

Ранее по факту изнасилования несовершеннолетней 2005 года рождения, произошедшего в селе Кара-Шаар Тонского района Иссык-Кульской области, органами следствия были задержаны трое жителей села, двум из которых 28 лет, третьему 41 год. Им предъявлено обвинение по статье 161 УК КР (изнасилование). По результатам расследования уголовное дело было направлено в Тонский районный суд для рассмотрения по существу. Государственный обвинитель просил применить наказание двум обвиняемым в виде лишения свободы сроком на 15 лет каждому, а в отношении третьего – в виде лишения свободы сроком на 20 лет. По итогам судебного разбирательства, в декабре 2020 года, Тонский районный суд оправдал двух обвиняемых и освободил их из-под стражи из зала суда. А в отношении третьего обвиняемого был вынесен приговор о лишении его свободы сроком на 7 лет и 6 месяцев [60].

Кроме того, прокурорские проверки 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. Такое положение дел

отмечает в своем отчете за 2018 год и Генеральная прокуратура КР, в котором говорит о том, что органы прокуратуры вынуждены дублировать функции уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления в связи с невыполнением последними возложенных на них задач и в случаях требующих немедленного вмешательства, направленных на защиту прав детей, принимают неотложные меры, в том числе путем внесения исковых заявлений в суды о лишении родительских прав, об изъятии детей у родителей, злоупотребляющими спиртными напитками и т.д. [105].

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.

И в завершение рассматриваемого вопроса выскажем несколько соображений по наиболее для всех прокуроров вопросу. Если внимательно проанализировать в качестве примера тему беспризорности, то легко можно установить, что ее причины намного глубже и обширнее, чем зафиксировано в законе. Даже при всем старании ни действия прокурора, ни действия органов внутренних дел, ни уполномоченных органов не могут повлиять на проблему беспризорности и закрыть ее полностью. Поскольку эта проблема зависит от многих факторов, которые нельзя решить чисто законодательными средствами. 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. Другими словами, все участники процесса профилактики безнадзорности и насилия над детьми в основном борются не с причинами, порождающими эти позорные явления, а с последствиями. Нет ничего более неэффективного, чем устранение последствий проблемы, а не ее причины. Справедливости ради стоит отметить, что такое положение вещей не является сутью

некомпетентности правоохранительных органов или самих профилактических органов, но суть дефекта сложившейся порочной системы – это возложение на неуполномоченные органы ответственности за ошибки иных органов власти. Правоохранительные органы не несут ответственности за неблагоприятную социально-экономическую ситуацию в стране, за отсутствие в регионах спортивных и досуговых центров для молодежи, стадионов, кружков, домов культуры и библиотек. [Их отсутствие также способствует развитию детской беспризорности]. Пока же мы становимся свидетелями появления новой национальной забавы – переложение полной ответственности за те или иные проблемы общества и государства (например, рост коррупционной или детской преступности) на правоохранительный блок и на прокуратуру, в том числе.

Выводы по второй главе

1. Деятельность прокуратуры по защите конституционных прав несовершеннолетних сводится к проведению проверок исполнения законодательства о несовершеннолетних объектами прокурорского надзора в сфере образования, здравоохранения, социального обслуживания и трудовых отношений. Прокурорский надзор выявил следующее:

- в сфере образования: нарушают нормы законодательства об образовании не только школы, но и в самом главном ведомстве – Министерстве образования и науки КР. В ходе проверки Генеральной прокуратурой КР выявлен ряд нарушений со стороны ответственных должностных лиц этого ведомства, допущенных при закупке учебников. Надзорные мероприятия показали, что не везде образовательный процесс был организован надлежащим образом. Прокурорского вмешательства потребовали многочисленные нарушения в организации учебного процесса, особенно в регионах республики. Так, прокурорами приняты меры реагирования в связи с заменой учебных занятий в дистанционном формате

самостоятельным изучением детьми предмета, необеспечением обучающихся компьютерной техникой, отсутствием доступа к сети Интернет;

- в сфере здравоохранения. В 2020 году деятельность органов прокуратуры в основном была направлена на обеспечение соблюдения соответствующими органами законов при осуществлении работы по борьбе с коронавирусной инфекцией. Выявленные нарушения в основном связаны с совершением коррупционных правонарушений должностными лицами государственных органов, осуществлением государственных закупок с нарушением требований законодательства, нарушением требований законодательства об общественном здравоохранении, а также гарантированной защиты прав медицинских работников;

- в сфере соблюдения жилищных прав несовершеннолетних: чаще всего нарушаются нормы законодательства при продаже жилья несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей, и детей-сирот; нарушение правил очередности при выделении им квартир или земельных участков для возведения жилых домов;

- в сфере трудовых отношений: нарушения касаются процедуры приема на работу (без оформления); незаключения трудового договора с несовершеннолетним работником; использования труда несовершеннолетних на работах с вредными и опасными для жизни и здоровья условиями, а также на работах, которые могут нанести вред их нравственному развитию.

2. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере международного усыновления выявила 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. Другими словами, четкий механизм передачи кыргызских детей на международное усыновление

в законодательстве отсутствует. В то же время процедуры национального усыновления излишне забюрократизированы 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.

3. 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.

4. 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. Другими словами, все участники процесса профилактики безнадзорности и насилия над детьми в основном борются не с причинами, порождающими эти позорные явления, а с последствиями. Нет ничего более неэффективного, чем устранение последствий проблемы, а не ее причины.

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

3.1 Роль прокурорского надзора в сфере реализации информационной безопасности несовершеннолетних

Защита детей от информации, способной причинить вред их здоровью, репутации, нравственному, духовному и социальному развитию, признана одной из приоритетных задач государства как международным правом (ст. 13, 17 Конвенции ООН о правах ребенка, так и отечественным законодательством.

С 2017 года Кыргызстан перешел на цифровое вещание. Благодаря которому у общества появилась возможность получить широкий спектр информации. Новый информационный порядок стал реальностью, так как трансграничная передача информации (спутниковая связь, прямое телевизионное вещание, компьютерные сети и т.д.) практически свели к нулю юрисдикцию государства даже в пределах собственного информационного пространства.

Сегодня в новом объединенном ведомстве страны – Министерстве здравоохранения и социального развития КР – полноценно функционируют две автоматизированные базы – «Корпоративная информационная система социальной помощи» (КИССП) и «Информационная система рынка труда» (ИСРТ) [106]. Социальный фонд одним из первых в Кыргызстане работает по развитию процесса цифровой трансформации в сфере оказания социальных услуг: открыл колл-центр – 1202 [176, с. 3].

Для поддержки детей в ведомстве утвержден план мероприятий по поддержке детей, который отвечает целям и задачам по цифровизации страны и доступа детей к социальным выплатам. Так, с 1 июля 2019 года запущен упрощенный процесс получения пособия «Балага суйунчу» («Подарок детям»)

путем обмена информации через систему «Тундук». Пособие выдается в течение 1-2 дня вместо нескольких месяцев.

Для развития цифровизации в регионах Указом Президента КР 2019 год был объявлен «Годом развития регионов и цифровизации страны», и Правительству КР были даны рекомендации по созданию единых цифровых платформ, региональных центров (хабов), внедрению электронного документооборота между государственными органами и населением, автоматизацию услуг образования и здравоохранения и т.д. [172].

Во исполнение Указа Президента КР «Об объявлении 2020 года Годом развития регионов, цифровизации страны и поддержки детей» [173] в Министерстве труда и социального развития КР разработана автоматизированная база данных детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. На данный момент в 5 районах страны проводится пилотное функционирование данной системы. К ней будут подключены соответствующие государственные органы, что позволит оперативно реагировать и принимать решения по возникающим вопросам [106].

Правительством КР (сегодня переименовано в Кабинет министров. – М.Э.) разработана «Дорожная карта» по реализации Концепции цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019-2023» [144].

Вместе с тем широкое проникновение цифровых технологий и Интернета во все сферы жизни общества несет в себе и определенные угрозы. Сегодня в стране в социальных сетях активно сидят порядка 2 млн. человек [69]. По данным Государственного агентства связи при Государственном комитете информационных технологий и связи КР, на конец 2019 года количество пользователей интернет-услуг составило всего 5 774 869, из них активных – 5 741 934 абонентов, что на 14,3% больше активной абонентской базы в 2018 году. Уровень проникновения интернета на конец 2019 года составил около 88,8% [104, с. 33].

Таким образом, проблема информационной безопасности детей становится все более актуальной в связи с увеличением количества несовершеннолетних пользователей Интернета. Насыщение современной информацией, особенно деструктивной онлайн-среды, информацией, наносящей ущерб развитию детей, принимает катастрофические масштабы. Дети и подростки в силу своего возраста не имеют возможности фильтровать качество информации. У них еще не сформировано критическое мышление, поэтому они не видят опасностей и не осознают риски и, как правило, принимают всю информацию, не осознавая, что она может быть незаконной, неэтичной, ненадежной, злонамеренной. Воздействие информации становится главным рычагом управления людьми. В последние годы современные информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) меняют не только структуру взаимоотношений, но и образ жизни, мышление не только молодых людей, но даже механизмы функционирования семьи, государственных институтов и органов власти.

Интернет также меняет нравственно-моральные устои общества, что уже является даже угрозой национальной безопасности. Например, в Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года прямо указано, что «пропаганда образа жизни, которая противоречит морально-этическим, нравственным устоям, традиционной культуре народа, является прямой угрозой национальной безопасности государства» [76]. Кроме интернета и социальных сетей большую угрозу обществу несут организации, непосредственно финансируемые западными странами, для продвижения в массы своих либерально-культурных ценностей. Эти НПО проводят систематическую пропаганду образцов так называемой западной массовой культуры. Например, в одном из государственных музеев изобразительного искусства им. Гапара Айтиева 28 ноября 2019 года была организована выставка на тему «Кормилицы. Экономическая свобода. Женщины». На той международной выставке, в котором приняли участие 50 арт-мастеров из 22 стран мира, датская художница прохаживалась среди

посетителей выставки обнаженной, тем самым ратуя за права секс-работниц. Еще одна мастерица, представ перед публикой в нижнем белье, стала медленно одеваться, демонстрируя тем самым, что женское тело не является предметом торга и чьей-то собственностью. Посетители выставки вынуждены были спешно уводить своих детей. В обществе разгорелся скандал [141]. Общественность возмутили такие перформансы, поскольку они противоречат традиционной культуре не только кыргызов, но и всех народов, проживающих на территории Кыргызстана. Пропаганда однополого брака, гендерной идентичности, защиты прав секс-работниц несет угрозу семейным ценностям.

8 марта 2019 года под видом мирной акции в Бишкеке прошел гей-парад под девизом «Мое тело, что хочу то и делаю» [83]. Угрозу несет систематическая пропаганда образа жизни гендерной идентичности НПО, которые прошли регистрацию в Министерстве юстиции КР. Например, широкая деятельность НПО «Общинная ЛГБТ-организация «Лабрис» бросает открытый вызов обществу, ратуя за права секс-меньшинств. С каждым годом ряды сторонников этой организации, в том числе среди несовершеннолетних, растут. Они комфортно чувствуют себя в интернете, заведя свои страницы в Контакте и Instagram. Подписчиков на их страничках тоже довольно много – около 2 тысяч. 10 апреля 2021 года эта организация через соцсети призвала своих сторонников прийти на всеобщее собрание; после официальной части организаторы разрекламировали «тесное общение в неформальной обстановке» под аккомпанемент диджей-сета. Также это сообщество уже успело издать «Книгу счастья для молодых и не очень ЛГБТ-людей» и провести ее роскошную презентацию 21 марта 2021 года в одном из самых престижных отелей Бишкека. Судя по выложенным в соцсети фотографиям с этого мероприятия, на презентации побывало немало молодых людей, не достигших возраста 18 лет.

Вообще, социальные сети несут огромную угрозу для неокрепшей психики ребенка. Оскорбления и проявления агрессии в соцсетях являются наиболее важной проблемой общения подростков и их сверстников как

в онлайн, так и в реальной жизни. Довольно часто ругань в сетях между, например, сверстниками, потом перекидывается в реальную жизнь, в стены школы. Так, в Оше подрались ученица 11-го класса одной из ошских школ и 16-летняя жительница Кара-Сууйского района. Вначале они ругались и спорили в соцсетях, а затем решили «разобраться по-настоящему» и встретились в парке Космонавтов. Видео кровавой драки свидетельницы с двух сторон снимали на мобильные телефоны. В тот же день безобразные сцены были распространены в соцсетях. По результатам проверки Ошским УВД возбуждено уголовное дело по статье хулиганство.

Интернет облегчает доступ к «опасному», проблематичному или незаконному контенту. Во всем мире уже давно существует перечень запрещенных контентов, открытый доступ к которым жестко регулируется законодательством. В первую очередь это касается порносайтов, открытый доступ к ним несовершеннолетних запрещен почти во всех странах мира. В странах Ближнего Востока под запрет попадают сайты ЛГБТ-тематики, геев, сайты знакомств. Большинство азиатских стран блокируют сайты о наркотиках, изготовлении оружия и взрывчатых веществ; сайты, разжигающие межнациональную рознь и призывающие к насилию. Во всех мусульманских странах блокируются ресурсы, содержащие карикатуры на пророка Мухаммеда. Но, пожалуй, самой опасной угрозой для подрастающего поколения Кыргызстана является присутствие в национальном сегменте интернета сети радикально-экстремистских группировок исламистского толка. Главные пропагандисты Исламского государства эффективно используют западные технологии коммуникации – YouTube, соцсети Facebook, Twitter, Instagram для освещения зоны боевых действий и вербовки иностранных граждан.

Сегодня возникло устойчивое понимание того, что проблема детской безопасности в современном информационном пространстве – это предмет, требующий скоординированного решения на всех уровнях государственной и местной власти.

В целях создания безопасной информационной среды, для обеспечения, сохранения и укрепления нравственного, физического, психологического и социального здоровья детей и подростков депутатами Жогорку Кенеша КР в середине 2020 года был разработан проект Закона КР «О защите детей от информации, причиняющей вред здоровью детей». Законопроект предусматривает обязательную возрастную маркировку контента, определение уполномоченного государственного органа в сфере защиты от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию, требования к отбору информационной продукции и ее распространению посредством теле- и радиовещания, информационно-телекоммуникационных сетей, экспертизе информационной продукции, обеспечению государственного контроля и надзора, общественного контроля за соблюдением законодательства Кыргызстана в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию и ответственности за правонарушения. Отметим, это не первая попытка принять законопроект, защищающий детей от негативного контента. Вокруг предложенного законопроекта совсем скоро развернулась настоящая битва: различные неправительственные организации, которые выступают резко против ограничения свободы слова и информации, критически анализируют этот законопроект и находят в нем массу несостыковок.

Поэтому в настоящее время полноценного закона, оберегающего детей от вредоносной информации, в республике пока нет. Нормы, направленные на защиту детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, рассыпаны по разным законам. Так, Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года №106 содержит ч. 2 ст. 40 о защите общественной морали и обеспечении прав несовершеннолетних и юношества, согласно которой телерадиоорганизациям запрещается распространять, а также анонсировать программы и передачи, которые могут повредить физическому, интеллектуальному и духовному развитию несовершеннолетних и юношества, кроме как в течение эфирного времени

в суточном отрезке с 23.00 до 6.00 [53]. В данном случае ответственность за содержание программ и передач несет руководитель телерадиоорганизации или автор (авторы) программы и/либо передачи.

Закон КР «О рекламе» от 24 декабря 1998 года №155 предусматривает соблюдение определенных требований при производстве, размещении и распространении рекламы в целях защиты несовершеннолетних от злоупотреблений их легковерностью и отсутствием опыта.

В соответствии со ст. 16 Закона КР «О рекламе» запрещается в рекламах алкогольной продукции обращаться непосредственно к несовершеннолетним, использовать образы лиц в возрасте до 35 лет, а также высказывания или участие лиц, пользующихся популярностью у лиц в возрасте до 21 года; распространять подобную рекламу в телепередачах и печатных изданиях для несовершеннолетних; размещать баннеры в общественном транспорте, государственных, детских, учебных, медицинских, спортивных, культурных организациях, скверах и на площадях городов, а также на объектах, расположенных не менее чем в 200 метрах от них [54]. Часть 6 ст. 16 данного закона вообще запрещает рекламу табака и табачных изделий, кроме точек продажи и то объемом не больше 2000 кв. см. Под строгим запретом реклама:

- наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров, если иное не предусмотрено законом;
- предложений органов и (или) тканей человека;
- порнографических материалов, печатных изданий, изображений или иных предметов порнографического характера;
- направленная на вовлечение потенциальных жертв в торговлю людьми, предоставление услуг сексуального характера, в том числе под видом психологической помощи, общения, релаксации, массажа, приятного времяпрепровождения под видом законной деятельности, знакомства с целью дальнейшего вступления в сексуальные отношения; антиобщественное поведение (ч. 7 ст. 16) [54]. Все производители и распространители рекламы

за нарушение законодательства КР о рекламе несут административную ответственность в соответствии с законодательством КР.

На государственном уровне предпринимаются попытки создать организационную структуру, способную противостоять тем издержкам, которые несет в себе информатизированное общество. Так, в 2009 году в составе Девятого отдела Министерства внутренних дел КР была сформирована группа по вопросам киберугроз, в ее обязанности входит выявление присутствия в национальном сегменте интернета радикально-экстремистских группировок исламистского толка. Борьба с экстремизмом в онлайн-среде также стала приоритетным направлением деятельности других новых госструктур, призванных выявлять цифровые угрозы и обеспечивать кибернетическую защиту страны: спецотделов в составе Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ), Десятого отдела МВД, Государственного комитета информационных технологий и связи КР, Исследовательского аналитического центра ИКТ, действующего под руководством Секретариата Совета обороны на базе Института электроники и телекоммуникаций Киргизского государственного технического университета им. И. Раззакова и др. Все они, кроме того, были привлечены к разработке правовых норм и единой государственной политики в области защиты национального интернет-пространств.

В Стратегии кибербезопасности Кыргызской Республики на 2019-2023 годы, утвержденном Постановлением Правительства КР 24 июля 2019 года №69, в качестве основной цели обозначено «формирование национальной стратегии кибербезопасности для обеспечения уровня безопасности граждан, бизнеса и государства, позволяющего защитить их жизненно важные интересы в киберпространстве и обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие Кыргызской Республики, включая цифровую трансформацию национальной экономики» [156].

В Концепции информационной безопасности Кыргызской Республики на 2019-2023 годы, утвержденному Постановлением Правительства КР от 3 мая

2019 года №209 [75] среди основных задач обозначены: 1) внедрение механизмов защиты детей и подростков от противоправного и социально опасного контента; 2) профилактика у детей и подростков интернет-зависимости и правонарушений с использованием информационно-коммуникационных технологий; 3) формирование у несовершеннолетних навыков ответственного и безопасного использования информационно-телекоммуникационных технологий (п. 3 ч. 45)[75].

Предметом проверки органами прокуратуры применения законодательства в области защиты несовершеннолетних от вредоносной информации являются:

1) применение государственными и местными органами власти законодательных норм, направленных на защиту детей от информации, причиняющей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе поощрение насилия и жестокости, порнографии и антиобщественного поведения;

2) соблюдение права несовершеннолетних на информационную безопасность органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, осуществляющими защиту детей от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию;

3) соответствие правовых актов органов местного самоуправления законам, регулирующим правоотношения, связанные с защитой прав детей при торговле этими информационными продуктами и информационной безопасностью несовершеннолетних в сферах культуры, образования, досуга, связи, информационных технологий, рекламы, СМИ и массовых коммуникаций.

Объектами прокурорских проверок в сфере информационной безопасности несовершеннолетних являются:

- Министерство внутренних дел КР;
- Государственный комитет информационных технологий и связи выполняет функции отраслевой политики в сфере информатизации

кыргызского общества. В соответствии с Положением «О Государственном комитете информационных технологий и связи Кыргызской Республики», утвержденном Постановлением Правительства КР от 15 июля 2016 года №402 основными задачами Государственного комитета информационных технологий и связи являются формирование единой государственной политики в области информатизации, электронного управления, электронной цифровой подписи, электронных услуг и связи; создание благоприятных условий для развития информационных технологий, электронного управления, сетей и систем связи; создание единого информационного пространства Кыргызской Республики и др. [117];

- службы в сфере защиты прав потребителей;
- юридические лица (интернет-провайдеры, рекламные агентства, предприятия полиграфии и книгоиздания);
- средства массовой информации. В соответствии с Постановлением Правительства КР от «О вопросах Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики» от 5 марта 2021 года №79 [116] основной задачей этого ведомства является обеспечение создания единого информационного пространства в сферах культуры и информации в Кыргызской Республике; создание условий для развития средств массовой информации, предприятий полиграфии, книгоиздания и распространения полиграфической продукции (п. 3-4 ч. 9) [116]; осуществляет лицензионный контроль за соблюдением телерадиоорганизациями и операторами телерадиовещания требований законодательства Кыргызской Республики в сферах лицензионно-разрешительной системы, средств массовой информации, телевидения и радиовещания (п. 2 ч. 10) [116].

В соответствии с Законом КР «Об органах местного самоуправления» от 15 июля 2011 года №101 к вопросам местного значения относится создание условий и организации досуга и культуры, осуществление мероприятий по работе с молодежью. Следовательно, законность деятельности,

осуществляемой органами МСУ в сфере информационной безопасности, также будет предметом прокурорского надзора и сами МСУ – объектом.

Основной проблемой является устаревшая методика выявления вредоносной информации в интернете: сотрудники прокуратуры осуществляют мониторинг сайтов вручную; поэтому данный процесс требует значительного количества времени. У органов прокуратуры отсутствует какой-либо механизм и способ выявления сайтов, содержащих вредоносный контент и их блокировки. Однако прокуроры не должны самостоятельно заниматься мониторингом информации в интернет-пространстве, они должны осуществлять проверку органов и должностных лиц, на которых лежит обязанность по отслеживанию такой информации и их блокировке.

В ходе проверки изучаются различные виды информационной продукции на любых носителях, в том числе компакт-дисках, VHS-кассетах, CD, DVD, HDD-дисках, а также распространяемой и публично демонстрируемой любыми способами, включая публичные зрелищные мероприятия, использование информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования

Прокурорская проверка проводится с целью выявления нарушений законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от пропаганды насилия и жестокости, порнографии, наркотических средств и антиобщественного поведения.

В ходе проверки устанавливаются факты незаконного распространения указанной информации в сфере оборота:

- средств массовой информации, в том числе телепрограмм и телепередач, транслируемых по сетям местного и кабельного вещания, региональных и местных периодических печатных изданий, а также распространяемых через системы телетекста, видеотекста и иные телекоммуникационные сети;

- рекламной продукции, включая наружную рекламу; рекламу в теле- и радиопрограммах, теле- и радиопередачах; рекламу в периодических печатных изданиях, прежде всего в изданиях, предназначенных для детей;
- рекламы, распространяемой по сетям интернет и мобильной связи; электронных и компьютерных игр и программ, предоставляемых несовершеннолетним в торговой сети, сети проката, в игровых, компьютерных клубах, интернет-кафе и других досуговых учреждениях.

Так, по результатам проверок игрового контента интернета, Генеральная прокуратура подала в Октябрьский районный суд г. Бишкек ходатайство о закрытии интернет-ресурсов, распространяющих игры, которые склоняют подростков к самоубийству. 10 февраля 2017 года впервые в современной истории Кыргызстана суд удовлетворил ходатайство Генпрокуратуры [17].

В 2019 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 к экстремистским 97 сайтам и 300 страницам аккаунтов, а также к 21 информационному ресурсу, рекламирующему наркотические средства [123].

Органами прокуратуры в рамках надзора за соблюдением законодательства о противодействии экстремистской и террористической деятельности, рекламы и распространении наркотических средств за 2019 год внесено 257 актов прокурорского реагирования в органы исполнительной власти и местного самоуправления, по которым привлечено к дисциплинарной ответственности 225 должностных лиц [41].

Сегодня, в условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) и в связи с переходом многих образовательных учреждений на дистанционную форму обучения актуализируются вопросы разработки новых методик по обеспечению законности в сфере защиты детей от информации,

причиняющей вред их здоровью и развитию. Пандемия привела к тому, что дети стали больше времени проводить в сети, т.е. вероятность того, что они столкнутся с той или иной опасностью, возросла в разы. Во время пандемии родители столкнулись с экономическими сложностями, и их, вероятно, будет все больше. Взрослые всеми силами пытаются успеть и работать, и организовывать домашнее обучение. В таких обстоятельствах может быть тяжело поддерживать детей и следить за тем, чем они занимаются. Далее приведем немного мировой статистики.

В Лаборатории Касперского провели в 2020 году исследование и попытались при помощи программы Kaspersky Safe Kids, обеспечивающей защиту детей от нежелательного контента в интернете, выяснить, что чаще всего смотрели дети во время пандемии. Оказалось, что больше всего дети проводят время за просмотром видео и прослушиванием музыки: в Южной Азии (Индия, Бангладеш) – 46,16%; на втором месте – Африка (44,75%), а на третьем – СНГ, где доля категории «ПО, аудио, видео» составляет 43,83%. Меньше всего доля категории в Северной Америке (36,20%) и Европе (35,94%). Там дети отдают предпочтение компьютерным играм. Наибольшая доля детей, интересующихся играми, – в Великобритании (23,94%); на втором месте по этому показателю США (21,61%) и на третьем – Австралия (20,94%). В апреле 2020 года, когда процесс перехода школьников на дистанционное обучение в большинстве стран мира завершился, доля категории «Общение в сети» ожидаемо достигла пика и составила 32,76%, в Латинской Америке – 32,17%, в СНГ – 30,54%. Меньше всего ее показатель оказался в Европе (15,50%) и Океании (16,58%) [33].

Таким образом, в период временного пандемического затишья (все расселись по домам и ушли на удаленную работу) за информационную безопасность своих детей отвечали и следили в основном родители. Но не у всех из них хватает компьютерной грамотности и времени для систематического контроля. И здесь мы плавно переходим к вопросу о компетентности в данной области самих прокуроров. А.В. Шибина

абсолютно права, утверждая, что «прокурор может быть на уровне предъявленных ему высоких и сложных требований лишь тогда, когда он не только знает, что следует предпринять в каждом конкретном случае, но и как это сделать наилучшим образом» [180, с. 22].

В силу довольно сложного объекта прокурорского надзора прокурору перед проверкой приходится изучать большой массив правовых документов в сфере информационной безопасности несовершеннолетних. Помимо этого, он должен:

- владеть навыками компьютерной грамотности;
- разбираться не только в тонкостях социальных сетей, но и интернет-пространства в целом;
- знать все нюансы и мошеннические схемы рекламного бизнеса;
- знать основы телерадиовещания, организацию работы в печатных СМИ;
- владеть знаниями в области образования и политики государственного управления по вопросам информационной безопасности.

Как видим, круг знаний прокурора по конкретному предмету довольно широк и обширен. Учитывая, что законодательство нашей страны находится еще в стадии становления и развития, прокурору приходится быть в курсе всех его частых изменений и дополнений, держать в голове массу информации, в том числе цифровую. И самое главное – прокурор должен 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. Не забываем также, что в рамках реформирования всей правоохранительной системы и усиления прокурорского надзора Указом Президента КР «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18 июля 2016 года УП №161 в органы

прокуратуры были также переданы функции МВД по формированию уголовно-правовой статистики [170].

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Положения «О порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики», утвержденного Указом Президента КР от 6 февраля 2001 года УП №4, поддержание уровня квалификации, необходимого для исполнения своих должностных обязанностей, повышение квалификации является служебной обязанностью прокуроров и следователей. Отношение к учебе и рост профессионализма учитываются при решении вопросов о соответствии прокурора или следователя занимаемой должности, его поощрения и продвижения по службе [115]. Несмотря на то, что деятельность Центра профессиональной подготовки и повышения квалификации заслуживает всяческих похвал в деле обучения прокуроров, здесь лекторами являются лучшие юристы республики, но они в основном теоретики, большинство из них профессора и доценты вузов. И сама деятельность Центра сконцентрирована в основном на решении задач научно-теоретического обеспечения деятельности органов прокуратуры. В то же время прокурорские работники испытывают в своей каждодневной работе острую нехватку практических рекомендаций по общим проблемам законности, правопорядка и отраслям прокурорского надзора. Особенно в сфере информационной безопасности.

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.

Завершая рассмотрение вопроса, отметим, 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. Однако сегодня Конституционным законом КР о прокуратуре не регламентирован порядок проведения прокурорской проверки в виртуальном пространстве.

3.2 Особенности осуществления прокуратурой надзорных полномочий в сфере исполнения законодательства о профилактике правонарушений несовершеннолетних

В последние годы в Кыргызстане увеличилось количество подростков, для которых целью жизни стало достижение материального благополучия любой ценой. Среди несовершеннолетних такие понятия, как работа и учеба, постепенно теряют ценность и важность. Эта позиция подростков принимает все более агрессивные формы. В этом отношении особая роль отводится предупреждению противоправного поведения несовершеннолетних. Профилактические мероприятия защищают общество и не позволяют его нестабильным членам выбрать неправильный путь. Подростки – одна из самых уязвимых социальных групп, на которую в силу их беззащитности, неопытности и незнания жизни можно легко воздействовать в любом направлении, в том числе и криминальном. Такое воздействие часто приводит к определенным последствиям: нарушается умственное развитие ребенка, появляются различные формы патологий, такие как пристрастие к наркотикам, чрезмерное употребление алкоголя и преступность. Это может привести к необратимым последствиям, потому что преступность несовершеннолетних часто перерастает в рецидивную.

Предупреждение преступности несовершеннолетних и проблема борьбы с ней имеют первостепенное значение в работе органов прокуратуры.

По результатам проведенного Генеральной прокуратурой КР в 2020 году анализа картина детской преступности в Кыргызстане складывается следующая. В 2020 году на территории республики было зарегистрировано **957** правонарушений несовершеннолетних, из них: 50 – тяжких преступлений; 7 – особо тяжких; 900 – менее тяжких [4, с. 6]. В ходе досудебного производства подтвердилось **820** фактов правонарушений. Из них больше всего совершено в Бишкеке – 203 (лидеры: Первомайский и Свердловский районы г. Бишкек); в Жалалабадской области – 166 (лидеры: Сузакский район и г. Жалалабад); в Чуйской области – 152 (лидеры: Московский и Аламудунский районы).

57 тяжких и особо тяжких преступлений в основном были совершены подростками, проживающими в Ошской области, – **14** (более конкретно – в Ноокатском и Узгенском районе) и Жалалабадской области – **13** (Сузакский и Ала-Букинские районы). В Бишкек криминальной точкой совершения тяжких преступлений стал Свердловский район г. Бишкек (4 преступления из **8**, совершенных в столице), Чуйская (8) и Иссык-Кульская области (7) [4, с. 8].

В основном особо тяжкие преступления совершаются несовершеннолетними в учебных заведениях. Приведем лишь некоторые примеры. Так, в Оше вынесен приговор двум школьникам – А.И., 2003 года рождения, и Д. уулу Н., 2004 года рождения, которые в мае 2019 года зарезали ученика 8 класса – 15-летнего С.А. Ошский городской суд вынес обвинительный приговор по статье «Убийство». Они получили по 10 лет лишения свободы. Один из обвиняемых – ученик медресе [18].

В Аксыйском районе Жалалабадской области в феврале 2020 года шестеро девятиклассников избili своего одноклассника до полусмерти за то, что он общался со «старшаками» [13].

16 марта 2020 года Каракольский городской суд вынес приговор по делу об убийстве 11-классника Д. у А. Мотивом для совершения преступления

стали неприязненные отношения с убитым. По словам 8 осужденных, в декабре 2019 года погибший отобрал мобильный телефон у одного из них, при этом избив его. В связи с чем они решили отомстить ему за причиненную обиду. Вызвали ночью Д. у А. из дома и убили его деревянной папкой по голове [93].

Балыкчинский районный суд признал виновным 16-летнего школьника в причинении тяжкого вреда здоровью: школьник повздорил с одноклассником перед празднованием нового 2020 года. А.М. достал ножницы и ударил ими М.Б. в грудь. В суде обвиняемый признал вину и раскаялся. Суд назначил А.М. пробационный надзор сроком на один год» [14].

В Жайыльском районе суд вынес решение в отношении четырех несовершеннолетних, которым были предъявлены обвинения в совершении серии краж. Органами следствия парни обвиняются в том, что 3 октября 2019 года вместе, вступив в преступный сговор из корыстных целей, для получения материальной выгоды умышленно уничтожили банкомат стоимостью 659 тыс. 621,42 сомов с целью тайного хищения денежных средств, затем ограбили торговый павильон на рынке «Жайыл» и магазин «Айсулуу», взломав везде навесные замки. Решением суда все они осуждены к лишению свободы от 5 до 7 лет [16].

Среди 87 малолетних преступников наибольшее число совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления – 15-летние подростки (30), в возрасте 16 лет – 20, 14 лет – 18. Среди малолетних преступников есть даже 10-летние (1) и 12-13-летние (3) дети. Из числа совершивших эту категорию преступлений 3 – воспитанники детских домов, 4 – дети-сироты, 4 – из неполноценных и неблагополучных семей. Тяжкие и особо тяжкие преступления совершены в основном против сверстников (56%), против взрослых (44%) [15, с. 9].

Сегодня содержащиеся в воспитательной колонии №14 в с. Вознесенка Чуйской области 57% – несовершеннолетние 17 лет, 38% – 16 лет, и 5% – 15-летние подростки. [15]. В последние годы все чаще в научном и экспертном сообществе стали звучать предложения о реформировании воспитательной

колонии №14 – единственной в Кыргызстане колонии для детей, поскольку там не только не налажен процесс обучения, но нет даже профессионального психолога и качественного медицинского обслуживания (никто не хочет идти работать с трудными подростками за мизерные оклады).

Большие проблемы возникают и при водворении несовершеннолетних в ИВС и СИЗО. В Кыргызстане всего 7 СИЗО, из них 2 – для несовершеннолетних. Однако до сих пор широко распространена практика помещения детей совместно с взрослыми. Совместное содержание взрослых и несовершеннолетних в ИВС, СИЗО способствует криминализации мест лишения свободы для несовершеннолетних. До тех пор, пока не будет отдельного содержания несовершеннолетних от взрослых, говорить о реабилитации и ресоциализации несовершеннолетних, попавших в криминальную среду, не имеет смысла.

Видимо поэтому суды при рассмотрении преступлений, совершенных детьми, в случае подтверждения их вины и отсутствия оснований для прекращения дела, в основном назначают наказания, направленные на исправление детей без их изоляции от общества. В основном назначают пробационный надзор.

На сегодняшний день под пробационным надзором находятся 120 несовершеннолетних клиентов. Пробация направлена на привитие жизненных навыков, правопослушного, здорового образа жизни, общепринятых ценностей и правил поведения в обществе.

Профилактикой правонарушений среди несовершеннолетних занимаются также другие органы государственной и местной власти.

В соответствии со ст. 44 нового Закона КР от 5 мая 2021 года №60 «Об основах профилактики правонарушений» местные государственные администрации, мэрии городов Бишкек, Ош, городов областного значения образуют свои территориальные координационные комиссии по профилактике правонарушений. В состав координационных комиссий по профилактике правонарушений входят представители местных кенешей,

местных государственных администраций, территориальных подразделений государственных органов, являющихся субъектами профилактики правонарушений, общественные объединения, представители местных сообществ и гражданского общества. Работой координационной комиссии по профилактике правонарушений руководят главы местных государственных администраций, мэры городов Бишкек, Ош и городов областного значения либо их заместители (ст. 11). В полномочия прокурора по новому законодательству входит: участие в работе координационного совета по профилактике правонарушений, в разработке программ и планов по профилактике правонарушений среди сотрудников правоохранительных органов; 2) осуществление надзора за исполнением законодательства в сфере профилактики правонарушений; 3) ведение уголовно-правовой статистики и осуществление координации деятельности правоохранительных органов по анализу криминологической информации и прогнозированию ситуации в сфере борьбы с преступностью (ст. 9 Закона).

Ранее, в утратившем силу Законе КР «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике» от 25 июня 2005 года №82 координация профилактики правонарушений всех видов была закреплена за координационными совещаниями правоохранительных органов, которые были созданы при областных, городских, районных государственных администрациях и органах самоуправления, в том числе при необходимости и на самом низовом уровне – при айыл окмоту. Именно эти совещания в соответствии со ст. 7 Закона КР «О профилактике правонарушений» координировали деятельность правоохранительных органов, трудовых коллективов, общественных объединений, ОПЦ и граждан по профилактике правонарушений; осуществляют подготовку и проведение криминологических исследований и на основе их результатов разрабатывают комплексные и иные программы профилактики правонарушений, контроль за их исполнением; организуют правовое обучение и юридическую помощь населению, в том числе через ОПЦ [48].

25 июня 2019 года Комитет Жогорку Кенеша КР по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции принял решение по результатам комплексной оценки исполнения Закона КР «О профилактике правонарушений в Кыргызской Республике». Он пришел к выводу, что документ по ряду позиций остается декларативным и слабо реализуется. Проведенная под эгидой Комитета оценка показала наличие следующих проблем, которые нашли отражение в проекте Концепции государственной политики в сфере профилактики правонарушений в Кыргызской Республике на 2020-2026 годы, уже внесенного в Жогорку Кенеш на рассмотрение профильных комитетов:

- слабая вовлеченность на системной основе органов местного самоуправления, гражданского общества и местных сообществ в вопросы профилактики;

- низкий потенциал общественно-профилактических центров, которые в большинстве случаев существуют лишь формально;

- координационные совещания правоохранительных органов не выполняют функцию поддержания взаимодействия всеми сторонами, ограничиваясь решением исключительно правоохранительных задач;

- помимо органов внутренних дел другие государственные органы не видят своей роли в снижении уязвимости граждан к преступному проведению и в целом в активной работе в сфере профилактики правонарушений.

Разработчики Концепции предлагают координирующую роль в системе профилактики правонарушений передать Правительству Кыргызской Республики, а не местным администрациям или правоохранительным органам, как было ранее.

В то же время за прокуратурой в соответствии со ст. 50 Законом КР о прокуратуре остается только координирующая роль в борьбе с коррупционной преступностью (ч. 1 ст. 50). Однако одним из направлений деятельности прокуратуры является в новом Законе КР «Об основах профилактики правонарушений» надзор за исполнением осуществляют надзор за

исполнением законодательства в сфере профилактики правонарушений (ч. 2 ст. 9), в том числе предусматривающие непосредственные меры профилактики правонарушений среди несовершеннолетних. Исходя из смысла данной статьи, прокурорский надзор должен осуществляться по основному направлению – надзор за соблюдением соответствующих субъектов профилактики норм соответствующего закона при проведении с несовершеннолетними индивидуальной профилактической работы. В юридической литературе под индивидуальной профилактикой понимается «комплекс мероприятий, призванных воздействовать на сознание и поведение конкретных людей (отдельную личность), целью которых является предупреждения правонарушений с их стороны» [55, с. 45].

Особую роль в профилактике правонарушений призваны играть органы внутренних дел Кыргызской Республики. Сегодня система МВД КР включает 51 ГОРВД и 9 УВД областей (включая одно ГУВД г. Бишкек и одно УВД г. Ош), расположенных соответственно по всем районам и областям республики. При всем многообразии деятельности ГОРВД необходимо остановиться на конкретных субъектах, непосредственно реализующих профилактическую деятельность среди несовершеннолетних. В той или иной мере определенную функцию по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних выполняют практически все подразделения органов внутренних дел:

1) сотрудники патрульно-постовой службы милиции – проверяют самостоятельно либо с участием сотрудников других подразделений органов внутренних дел на маршрутах патрулирования и выявляют места дислокации молодежных криминальных группировок, в том числе групп несовершеннолетних. Например, в УВД Чуйской и Иссык-Кульской областей для активизации борьбы с уличной преступностью созданы отдельные батальоны патрульно-постовой службы милиции (ППСМ), в УВД Баткенской и Нарынской областях – отдельные роты ППСМ, в ГОВД г. Талас – взвод ППСМ, и в остальных ОВД Таласской области – отделения ППСМ. В ГУВД

г. Бишкека создан специализированный батальон ночной милиции, в составе которого действуют специализированные ночные роты ДПС и ППС [152, с. 72].

Основной функцией патрульно-постовой службы милиции остается как предупреждение правонарушений, так и быстрое реагирование на те из них, которые совершаются в общественных местах, на улицах. В ходе проведения рейдов выявляются также безнадзорные и беспризорные несовершеннолетние правонарушители, в том числе находящиеся в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения [152, с. 72-73];

2) сотрудники подразделений уголовного розыска – выявляют преступления, совершаемые несовершеннолетними. Оперуполномоченные уголовного розыска в ходе оперативно-розыскных мероприятий осуществляют меры, противодействующие участию несовершеннолетних в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

3) сотрудники следственных подразделений при расследовании уголовных дел с участием несовершеннолетних выявляют лиц, вовлекающих их в совершение противоправных деяний, принимают меры к привлечению таких лиц к уголовной ответственности [152, с. 73].

И все же в полном объеме обязанности по предупреждению преступлений несовершеннолетних возложены на участкового уполномоченного милиции (УИМ), субъекта, который работает непосредственно с населением на местах, и инспектора по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (ИДН).

Однако зачастую инспекторы ИДН не могут эффективно воздействовать на подучетных подростков и неблагополучные семьи ввиду отдаленности обслуживаемых участков от районного центра, а в некоторых регионах одному инспектору ИДН приходится обслуживать по 10-15 учебных заведений, расположенных в нескольких десятках километров друг от друга [152, с. 73].

Сегодня профилактикой правонарушений занимаются всего 654 инспектора ИДН во всех районах Кыргызстана [142], в то же время

в республике 2 283 общеобразовательные школы [23]. Средняя нагрузка инспекторов ИДН колеблется от 4 тысяч несовершеннолетних и 2 школ в г. Бишкек и Чуйской области, до 7 тысяч несовершеннолетних и от 9 до 13 школ в других регионах республики [142].

Отметим, что в республике проживает более 2 млн. несовершеннолетних, а это почти 37% от всего населения страны. По итогам 2019 года на учете в ИДН ГУОБ МВД КР состояло 3403 несовершеннолетних [142]. Интересно, что оценка успешности работы ИДН по профилактике правонарушений зависит от количества поставленных и снятых с учета несовершеннолетних. Должно наблюдаться движение в цифрах: 2-3 подростка, поставленных на учет за квартал, а также снятых с учета. В противном случае оценка работы инспектора будет отрицательной. При этом для инспекторов ИДН не предусматривается оплата транспортных расходов и мобильной связи. Кроме того, существует проблема текучести кадров ИДН, низкой мотивации работы из-за мизерной заработной платы, их профессионального потенциала: многие инспекторы не имеют педагогического образования и когда приходят в школу, не знают, как работать с детьми.

Также в стране в настоящее время создано 511 штабов, в которые входят педагоги, соцработники, врачи и сотрудники ИДН. Проводится подворный обход, выясняются условия жизни несовершеннолетних: с кем они проживают, посещают ли школы или детские сады, материальное положение [42].

В случаях прекращения уголовного дела подростка по нереабилитирующим основаниям предупредительная работа осуществляется в полном объеме: вносятся представления, ставится вопрос перед комиссией по делам детей о применении мер воздействия к лицам, ответственным за воспитание подростка, проводится беседа с самим подростком с тем, чтобы предупредить возникновение у него мнения о своей безнаказанности. В отношении подростков, переданных на поруки, кроме того, организовано через комиссию по делам детей длительное наблюдение со стороны

общественного воспитателя, что способствует осознанию переданным на поруки его ответственности и возможных последствий нарушения данного им обязательства.

По любому делу о несовершеннолетнем в поле зрения инспектора по делам несовершеннолетних, кроме обвиняемых, попадают другие подростки, образ жизни и поведение которых вызывает тревогу. О них обязательно доводится до сведения комиссии по делам детей; полученная информация передается также в органы милиции для проведения работы по предотвращению формирования преступных групп.

В деятельности индивидуальной профилактики правоохранительных органов прокурор проверяет исполнение законов по предупреждению правонарушений среди подростков и охране их прав; законность постановлений о применении тех или иных мер профилактического воздействия: например, направление трудных подростков в лечебно-воспитательные учреждения, специальные школы и центры адаптации и реабилитации для несовершеннолетних. Осуществляя надзор за законностью применяемых правоохранительными органами мер воздействия к несовершеннолетним, прокурор устанавливает, соответствуют ли принятые меры поведению несовершеннолетнего. Если меры, примененные к подросткам, не соответствуют их образу жизни, прокурор обязан опротестовывать такие постановления.

Что касается прокурорского надзора за инспекциями по делам несовершеннолетних (ИДН) органов внутренних дел, то в его предмет входят:

- полнота выявления и законность постановки на профилактический учет подростков, родителей или лиц, их заменяющих;
- законность и эффективность проведения профилактической работы с этими лицами;
- законность доставления в ОВД несовершеннолетних и принятие мер к каждому из них (вопросы административной ответственности), а также в отношении заблудившихся, подкинутых, оставшихся без родительского

попечения детей и подростков, т.е. беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних.

В предмет надзора включена, прежде всего, защита личности несовершеннолетнего от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод.

И здесь считаем целесообразным внести предложение о необходимости областным прокуратурам периодически обобщать совместно со специализированными оперативными работниками и судьями материалы уголовных дел о несовершеннолетних и результаты прокурорских проверок с точки зрения того, насколько:

а) «поражены» преступлениями этой категории определенные микрорайоны, школы, предприятия;

б) распространена преступность среди определенных контингентов подростков (учащиеся школы, колледжей, лицеев и т. д.);

в) типичные недочеты воспитательной работы с подростками в семье, школе, по месту жительства, на предприятии и чем определяется наличие этих недочетов.

Результаты таких исследований обязательно должны быть обнародованы на координационном совещании по профилактике правонарушений района, города, области. В этой связи представляется, что такой подход позволит ответственным органам власти и соответствующим организациям более успешно решать стоящие перед ними задачи в области предупреждения преступности среди несовершеннолетних.

В 2021 году органами прокуратуры проведены следующие надзорные проверки исполнения органами местного самоуправления законодательства о профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Таблица 3.2.1. – График проведения надзорных проверок органами прокуратуры субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних в первом полугодии 2021 года

Наименование проверяемого органа	Дата проведения проверки	Проверяемый период	Последняя проверка
г. Бишкек			
Свердловский акимат г. Бишкек	май	2019-2020	2018
Управление образования мэрии г. Бишкек	май	2019-2020	2018
Центр образования Ленинского района г. Бишкек	май	2019-2020	2018
г. Ош			
Комиссия по делам детей	февраль	2019-2020	2018
Чуйская область			
Крупский айыл окмоту Сокулукского района	февраль	2019-2020	2017
Кызыл-Октябрьский айыл окмоту Кеминского района	февраль	2019-2020	2017
Люксембургский айыл окмоту Ысык-Атинского района	февраль	2019-2020	2017
Мэрия г. Каинды	март	2019-2020	2017
Полтавский айыл окмоту Жайыльского района	апрель	2019-2020	2017
Ленинский айыл окмоту Аламудунского района	май	2019-2020	2017
Кеминский район			
Ак-Тюзский айыл окмоту	февраль	2019-2020	2017
Чон-Кеминский айыл окмоту	март	2019-2020	2017
Кок-Ойорский айыл окмоту	май	2019-2020	2017
Жаны-Алышский айыл окмоту	июнь	2019-2020	2017

Источник: Материалы Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики [для служебного пользования]

В остальных регионах Кыргызской Республики прокурорский надзор сконцентрирован в основном на исполнении земельного, водного, трудового и бюджетного законодательства. Видимо с профилактикой правонарушений среди несовершеннолетних там все в полном порядке. Хотя, как приводилось выше, Жалалбадская и Ошская область считаются на юге страны одними из самых криминальных, в том числе и по правонарушениям среди несовершеннолетних. Чуть лучше обстоят дела в северных Нарынской

и Таласской областях. Однако в анализе Генеральной прокуратуры КР г. Талас признан наиболее неблагополучным по детской преступности [4, с. 23].

Из графика также видно, что из сферы прокурорского надзора выпал 2018 год. Очень сложный и трудный с точки зрения криминогенности период. Только за год количество совершенных несовершеннолетними преступлений увеличилось по сравнению с предыдущими годами на 75%. Такой невероятный скачок был прямым следствием вихря скандалов и громких отставок высокопоставленных чиновников после февральского заседания Совета безопасности, где на Генпрокуратуру, МВД, АКС ГКНБ и судей обрушился шквал критики. В вину правоохранительным, фискальным и судебным органам вменялось то, что страна никак не может подняться по Transparency International, в рейтинге коррумпированности которого Кыргызстан плотно занимал 136-е место среди 176 государств мира. Началась длинная череда отставок высокопоставленных должностных лиц. На руководство правоохранительных ведомств, особенно в регионах, назначались пришлые люди, которые, не начав толком работать, тут же исчезали, и их место занимали другие, неизвестно откуда появившиеся. Эта кадровая чехарда привела к рассогласованию профилактической системы, поскольку надзорные органы занялись беспричинной проверкой бизнеса и тех структур, где традиционно высок уровень коррупции. И результат не заставил себя долго ждать. Кривая преступности по всем фронтам плавно поползла вверх. Основную часть преступлений составили преступления против собственности, на долю которых в 2018 году пришлось более 62%. В 2018 году число преступлений экономической направленности увеличилось на 25% – 1730 до 2163. При этом число преступлений, связанных с легализацией доходов (отмыванием), возросло в 2 раза, коррупцией – в 1,8 раза и злоупотреблением должностным положением – в 1,4 раза. Возросло число тяжких и особо тяжких преступлений. Фактически в Кыргызстане убивали через день [155]. Статистику детской преступности, например, по г. Бишкек,

в этот период наглядно демонстрируют данные, предоставленные Судебным департаментом при Верховном суде КР.

Таблица 3.2.2. – Отчет работы районных судов г. Бишкек по уголовным делам с участием несовершеннолетних за 2018 год

Результаты рассмотренных уголовных дел судами г. Бишкек по числу лиц									
Окончание дела в отчетный период в лицах							Данные о причинении ущерба (сом)		
Осуждено		Оправдано		Число лиц, дела в отношении которых прекращены	Число лиц, дела которых возвращены прокурору для восполнения пробелов следствия	Число лиц, к которым применены принудительные меры медицинского характера	Сумма убытков	Возмещение	
Всего	Из них несовершеннолетних женского пола	Всего	Из них несовершеннолетних женского пола					На стадии дознания и следствия	В суде до постановления приговора
Свердловский районный суд г. Бишкек									
21	3	–	–	25	2	–	770386	107800	597586
Ленинский районный суд г. Бишкек									
9	1			66	–	–	472000	27900	313100
Первомайский районный суд г. Бишкек									
3	–	–	–	63	–	–	703043	32000	224380
Октябрьский районный суд г. Бишкек									
11	–	–	–	–	–	–	93380	–	–
Всего:									
44	4			154			2038809	167700	1135066

Источник: Информация Судебного департамента при Верховном суде КР [для служебного пользования]

Как видно из таблицы, всего районными судами г. Бишкек было рассмотрено 198 дел с участием несовершеннолетних правонарушителей. Чаще всего суды прекращают уголовные дела (154 человека). В основном это происходит в результате примирения с потерпевшим, полного возмещения причиненного ущерба или признания, что вследствие изменения обстановки, совершенное несовершеннолетним деяние потеряло общественно опасный характер.

Таблица 3.2.3. – Виды назначенного наказания несовершеннолетним судами первой инстанции г. Бишкек в 2018 году

Виды наказаний				Применены наказания (в лицах)	Показатели к общему числу осужденных (%)	К осужден. применена ст. 56 УК КР (назначение более мягкого наказания)	К осужден. применена амнистия
Лишение свободы	Условное осуждение	Ограничение свободы	Штраф				
Свердловский районный суд г. Бишкек							
2	8	10	1	21	9,52 и 4,76	–	–
Ленинский районный суд г. Бишкек							
6		1	2	9	22,22 и 11,11	–	–
Первомайский районный суд г. Бишкек							
1				3	33,3 и 66,67	1	
Октябрьский районный суд г. Бишкек							
2			1	11	18,8 и 9,09	-	-
Всего:							
11	8	11	4	44		1	

Источник: Судебный департамент при Верховном суде КР [для служебного пользования]

Из данных таблицы можно сделать следующий вывод: районные суды г. Бишкек в основном при назначении наказания несовершеннолетним стараются применять альтернативные лишению свободы наказания. В то же время полностью игнорируются такие альтернативные лишению свободы наказания, как общественные и исправительные работы.

Отрадно, что в прокуратуру ни одного дела для восполнения пробелов следствия из судов в 2018 году передано не было. И здесь целесообразно привести опыт Грузии по реализации Программы отвлечения от уголовного правосудия несовершеннолетних, совершивших менее тяжкие преступления, была запущена в Грузии в июле 2010 года. Социальный работник разрабатывает биопсихологическую оценку подростка-правонарушителя. Оценка включает в себя рекомендации по реабилитации несовершеннолетнего и в случае необходимости проводит мероприятия по ре-социализации этого подростка в общество. Затем прокурор предлагает человеку, пострадавшему от действий несовершеннолетнего, принять участие в процессе медиации.

Если в ходе медиации, стороны примирились, подписывается примирительный договор, содержащий условия для обеих сторон. Как правило, по договору несовершеннолетний берет на себя обязательство возместить причиненный ущерб или вред.

В договоре также прописываются пункты по реабилитации несовершеннолетнего, предложенный социальным работником. Действие договора не должен превышать 12 месяцев. После подписания договора обеими сторонами, прокурор прекращает уголовное дело несовершеннолетнего.

По завершении реализации договора, с несовершеннолетнего снимается судимость. Социальный работник отслеживает выполнение договора и готовит итоговый отчет для прокурора. В случае допущения значительных нарушений при выполнении договора, в том числе совершает новое преступление, прокурор может возобновить дело.

Особенность программы состоит в том, что несовершеннолетний может участвовать в программе один раз. За последнее время после внедрения этой программы, в ней приняли участие более 800 несовершеннолетних с показателем рецидива в 7%.

Думается, что нашему государству можно взять на вооружение подобный опыт.

Возвращаясь к рассмотрению прокурорского надзора в сфере профилактики преступности несовершеннолетних, отметим, что в ходе надзорных проверок прокуроры часто выявляют факты необеспечения органами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних комплексного подхода к работе с семьями, находящимися в социально опасном положении, отсутствия должного межведомственного взаимодействия, непринятия мер по социальной реабилитации несовершеннолетних правонарушителей. Одними из важных проблем являются: 1) нехватка социальных работников, непосредственно работающих с семьей и детьми; 2) отсутствие эффективной системы профессиональной

подготовки для оказания качественных социальных услуг семьям и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Несмотря на принимаемые государством меры, состояние законности в сфере защиты прав несовершеннолетних по-прежнему вызывает у прокуроров беспокойство, что обуславливает необходимость принятия мер не только по устранению выявленных нарушений, восстановлению нарушенных прав несовершеннолетних, но и по упреждению подобных нарушений. Как свидетельствуют проведенные прокурорские проверки, реагирование на факты правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, осуществляется постфактум, что свидетельствует о недостаточной работе на ранних стадиях, т.е. по сути профилактики, причин и условий им способствующих.

Одним из направлений повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по профилактике преступности среди несовершеннолетних является регулярное повышение квалификации самих прокурорских работников, их научное и методическое обеспечение. Детально порядок проведения обучения работников органов прокуратуры регламентирует отраслевой приказ Генеральной прокуратуры КР «О мерах по совершенствованию системы обучения, повышения квалификации и стажирования прокурорско-следственных работников» от 1 июня 2006 года №18. Указанный приказ закрепляет базовые основы организации и проведения профессиональной подготовки оперативных работников прокуратур всех уровней, а п. 1.2. приказа регламентирует взаимодействие органов прокуратур с образовательными учреждениями [130]. В свете требований Указа Президента КР «О новой государственной кадровой политике» от 29 января 2021 года, в соответствии с Учебно-тематическим планом подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов прокуратуры Кыргызской Республики на 2021 год, утвержденным Генеральным прокурором КР от 30 декабря 2020 года, Центр профессиональной подготовки прокурорско-следственных работников уже начал в онлайн-режиме проводить

курсы подготовки лиц, впервые принятых на службу в органы прокуратуры, по программе профессиональной подготовки в целях приобретения ими основных профессиональных знаний, умений, навыков и компетенции, необходимых для выполнения служебных обязанностей [123]. О действенности такого подхода можно будет объективно судить только через определенное время.

Тесное сотрудничество прокуратуры с местными органами власти и соответствующими органами, занимающимися борьбой с детской преступностью, также играет важную роль в успешном предупреждении преступности среди несовершеннолетних. Стоит отметить, что большинство проблем носят *организационный характер* и возникают на почве ведомственных и межличностных противоречий. Несмотря на предпринятые в последнее время Генеральной прокуратурой КР меры по оптимизации взаимодействия, эти вопросы, по нашему мнению, не были полностью решены. В первую очередь, необходимо сказать, что документооборот между прокуратурой и другими органами государственной власти сегодня достиг огромных масштабов, что требует значительных финансовых затрат и отнимает много рабочего времени у государственных и муниципальных служащих. Поэтому уже сейчас в стране должна быть начата сложная работа по ведению электронных баз данных детской преступности, которая нуждается в правовом и организационном регулировании главным образом в части межведомственного электронного взаимодействия. Для ее успешного завершения на республиканском уровне необходимо 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.

Также сегодня в республике не сформировано достаточное законодательное регулирование отношений, 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 субъектом правового регулирования выступают все лица с антиобщественным поведением, при этом детально профилактика правонарушений среди несовершеннолетних не рассматривается, четкий алгоритм действий субъектов профилактики не определен.

Существует также проблема отсутствия 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. К сожалению, убедительное предложение в научной литературе о необходимости создания системы, объединяющей профессиональный и социальный дискурс по вопросам детской преступности [152], в реальности не нашло практического применения и не получило той степени разработки и реализации, которая могла бы способствовать своевременному и эффективному раннему предупреждению правонарушений несовершеннолетних.

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. Именно поэтому Генеральной прокуратурой КР в 2017 году был инициирован проект, направленный на разработку коммуникационной стратегии органов

прокуратуры. В ходе мероприятий, проведенных в рамках проекта, работниками органов прокуратуры совместно с Общественным фондом «Доор медиа», Программой переходных инициатив в Кыргызской Республике и международными экспертами была разработана Коммуникационная стратегия органов прокуратуры Кыргызской Республики, в котором определены стратегические цели и задачи, проекты под их реализацию. Представляется, что четкая реализация поставленных задач и исполнение запланированных действий коммуникационной стратегии позволит вывести на новый уровень внутренние и внешние коммуникации органов прокуратуры. Гражданское общество и СМИ должны стать союзниками власти в формировании правовых норм поведения всех граждан Кыргызстана, включая и несовершеннолетних.

Кроме того, необходимо определить порядок регулярного информирования руководителей местных администраций 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.

В настоящее время согласование и регистрация плановых проверок деятельности органов местного самоуправления с другими контролирующими органами осуществляются прокуратурой в соответствии с требованиями Временных правил регистрации проверок, проводимых правоохранительными органами и органами налоговой службы в отношении субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления, утвержденных Постановлением Правительства КР от 27 июля 2016 года №417, т.е. органами прокуратуры на местах. Между тем в таких стратегических документах

государственной важности, как Программа развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 годы «Единство, доверие, созидание», утвержденной Постановлением Жогорку Кенеша КР от 20 апреля 2018 года №2377-VI, отмечено о необходимости поддержки, развития местного самоуправления. Бесспорно, что незаконное и необоснованное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления, проведение излишних, повторных проверок отражаются на их деятельности. В этой связи, в целях поддержки государственной политики по защите органов местного самоуправления от необоснованного вмешательства в их деятельность, вытекающей из Указа Президента КР «О дополнительных мерах по правовой защите субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления при проверке их деятельности правоохранительными и налоговыми органами» от 15 марта 2016 года УП №58, а также учитывая, что в 2018-2020 годах развитие регионов было определено ключевым приоритетом развития страны, Генеральная прокуратура КР ввела мораторий на проведение органами прокуратуры плановых проверок деятельности органов местного самоуправления в 2018-2020 годах, за исключением органов местного самоуправления городов Бишкек и Ош [59]. Однако мы считаем такое решение не совсем обоснованным и верным. На наш взгляд, более целесообразным будет на будущее не вводить мораторий на проверки, а осуществлять согласование проведения плановых проверок путем направления в органы прокуратуры соответствующих проектов ежегодных планов, которые изучаются на предмет законности включения в них объектов государственного контроля и надзора, объектов муниципального контроля и надзора. В свою очередь, органы прокуратуры должны вносить предложения руководителям органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора о проведении совместных проверок.

Одной из важнейших как для органов прокуратуры, так и иных органов публичной власти является проблема кадровых ресурсов. Хорошие специалисты и профессионалы на муниципальном уровне сегодня на вес

золота. Не секрет, что привлечь высококвалифицированные кадры в отдаленные районные центры (например, в Кадамжайский или Лейлекский районы Баткенской области, Алайский район Ошской области) сегодня крайне сложно. Основная причина – это невысокая заработная плата, а также скромные перспективы, связанные с дальнейшим карьерным ростом. Поэтому местным органам власти чрезвычайно важно создать условия и принять меры, направленные на повышение интереса к муниципальной службе и на профессиональную подготовку муниципальных служащих, отвечающих за профилактику правонарушений несовершеннолетних. Кроме того, очень сложно решать предписанные законодательством задачи в айыл окмоту по ряду объективных причин. Помимо того, что в местных администрациях работает несколько человек, на их плечи возложено более 30 полномочий. К сожалению, данные специалисты имеют низкую квалификацию, а порой отсутствует и высшее образование, т.е. кадровая проблема на селе стоит очень остро. Даже кандидатуру главы айыл окмоту порой найти крайне сложно.

Что касается прокуратур городов и районов, то многие из них ставят вопросы о необходимости расширения численности оперативных сотрудников. Например, в Кадамжайском районе Баткенской области 13 айыльных округов, включающих 107 аулов; в Алайском районе Ошской области – также 13 айыльных округов и 60 населенных пунктов. В среднем штат районной прокуратуры состоит из трех-пяти оперативных сотрудников, прокурора, его заместителя и помощника (вспомогательного персонала). В свою очередь, в районе на базе МСУ обычно создано от четырех до пяти постоянно действующих комиссий по делам детей. Согласно регламенту некоторых местных советов депутатов, их заседания обычно проводятся ежемесячно. Поэтому при большом количестве населенных пунктов, зачастую очень удаленных от городской и / или районной прокуратуры, очень сложно обеспечить участие прокурора в каждом заседании. Поэтому на организационном уровне возникли дополнительные сложности, связанные с реализацией взаимодействия.

Для решения проблемы удаленности региона мы предлагаем использовать современные технологии, а именно возможности «спутникового» Интернета. При применении этих технологий прокурор, например, не обязан присутствовать на заседаниях МСУ. В режиме видеоконференции можно общаться, например, с членами комиссии по делам детей. Эти нововведения позволят отслеживать принимаемые решения, а также своевременно узнавать позицию тех или иных должностных лиц по важным вопросам. В будущем встречи можно будет транслировать в режиме онлайн через Интернет, что является обычной практикой во многих странах мира во время пандемии COVID-19.

С другой стороны, следует подчеркнуть трудности, связанные с невозможностью выполнения требований надзорных органов муниципалитетами из-за отсутствия средств в бюджетах. Например, при проверке состояния коммунальной и социальной инфраструктуры выявляются нарушения, связанные с неудовлетворительным состоянием детских садов, школьных зданий и библиотек. В большинстве случаев необходимо учитывать, что инфраструктурные проблемы здесь накапливались не один год и решить их в одночасье не удастся. Следовательно, для решения таких ситуаций необходимо искать компромиссное решение. В частности, надзорные органы должны, во-первых, опираться на реальность с учетом возможностей муниципальных бюджетов, а, во-вторых, постараться дистанцироваться от формального подхода, который часто фокусируется на количественной оценке и применении санкций. На самом деле это малоэффективно и, что более важно, не приводит к повышению качества профилактической работы среди несовершеннолетних.

Кроме того, информация о нарушении прав несовершеннолетних, структуре и динамике преступности несовершеннолетних, отражающая уровень преступности и характер правонарушений, должна обобщаться и постоянно анализироваться в районных отделениях прокуратуры. Информацию о нарушениях закона можно найти в материалах уголовных дел,

рассмотренных судами, по завершенным делам, а также в материалах, по которым вынесены решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Полученная информация может быть использована для презентаций, планирования проверок, принятия профилактических мер.

Выполнение задач органов прокуратуры в соответствии с Приказом Генеральной прокуратуры КР от 11 января 2012 года №2-п предполагает наличие полной и объективной информации о нарушении законодательства о несовершеннолетних, поэтому прокурор должен проявлять инициативу при получении необходимой информации. Этому будет способствовать регулярный прием и анализ государственных отчетов, реализация соответствующих накопленных дел по поднадзорным объектам. К таким совокупным случаям могут относиться: паспорт области (города), содержащий сведения о количестве детей, детских учреждениях инфраструктуры; накопительные папки объектов надзора, содержащие статистические отчеты, информацию о законности, акты проверок, копии ответных актов прокуратуры, информацию о результатах рассмотрения жалоб, обращений и др.; реестр правонарушений несовершеннолетних, в котором отражаются характеристики совершенных преступлений, лиц, их совершивших, а также причины правонарушений и принятые прокуратурой меры реагирования [125].

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 целесообразно 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. Другими словами, мы предлагаем придать работе по правовому просвещению населения, в том числе несовершеннолетних, стабильность и основательность. Такие меры, на наш

взгляд, будут способствовать повышению у несовершеннолетних правовой культуры, формированию у них устойчивых мотивов и убеждений о недопущении совершения правонарушений.

Предотвращение участия детей в совершении преступлений, антиобщественных действий и других действий, угрожающих их жизни, также требует тщательного научного расследования даже в свете увеличения количества протестов на территории республики с октября 2020 года. Необходимо изучить вопросы противодействия влиянию деструктивной информации на здоровье, нравственное, духовное, умственное и физическое развитие несовершеннолетних.

Всестороннего научного исследования требует также проблема профилактики вовлечения детей в совершение преступлений, антиобщественных действий, а также иных действий, представляющих опасность для их жизни, в том числе в свете увеличения на территории республики с октября 2020 года числа протестных акций. Нуждаются в проработке вопросы противодействия влиянию деструктивной информации на здоровье, нравственное, духовное, психическое и физическое развитие несовершеннолетних.

И, наконец, последнее, и, на наш взгляд, самое главное. Сегодня в соответствии с Законом КР «Об основах профилактики правонарушений» вся профилактическая работа строится вокруг работы координационных комиссий на местах, которые организуют и координируют деятельность территориальных подразделений государственных органов, являющихся субъектами профилактики (ч. 3 ст. 11). Мы же считаем, что в данном направлении координирующая роль должна принадлежать конкретно прокуратуре. Такое мнение вызвано тем, что органы прокуратуры занимают особое место в системе правоохранительных органов в соответствии с Конституцией КР (ст. 104). Однако в ст. 50 Конституционного закона КР о прокуратуре установлено, что Генеральный прокурор и уполномоченные им прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность

правоохранительных, фискальных и других государственных органов, органов местного самоуправления *только по вопросам противодействия коррупции*. Хотя прокуратура отвечает за надзор за применением законов в государстве во всех сферах жизнедеятельности общества. Таким образом, на наш взгляд, координирующая функция прокуратуры проистекает из ее роли как структуры, которая взаимодействует по вопросам верховенства закона со всеми органами государственной и местной власти. Координация способна расширить возможности прокуратуры, которые, на наш взгляд, в последние годы неоправданно сократились. Мы также считаем, что возложение координации на специальный отдел прокуратуры продиктовано в основном важностью влияния результатов этой деятельности на укрепление верховенства закона в целом, обеспечение безопасности общества от преступных посягательств.

Мы также считаем необходимым внести определенные предложения, реализация которых органами прокуратуры может существенно повлиять на улучшение ситуации с детской преступностью. Прокуратура в первую очередь должна активно участвовать в совершенствовании законодательства по вопросам регулирования деятельности органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних. Во-вторых, необходимо также активизировать участие регионов в мероприятиях, направленных на снижение доступности алкоголя для несовершеннолетних и усилить административную ответственность лиц за незаконную продажу детям алкогольной и спиртосодержащей продукции. В-третьих, в целях повышения эффективности противодействия противоправному, в том числе преступному поведению несовершеннолетних прокуроры с использованием своих надзорных полномочий должны обеспечивать активизацию и результативность деятельности правоохранительных органов по ранней профилактике правонарушений несовершеннолетних.

3.3 Пути совершенствования правового статуса прокуратуры в условиях проведения судебно-правовой реформы

Особенность профессиональной прокурорской деятельности заключается в принципиальном отличии прокурорской службы от службы в других правоохранительных органах, гражданской службы и обусловили объективную необходимость в специальном регулировании в рамках нового Конституционного закона КР о прокуратуре и вопросов прохождения службы в органах прокуратуры. Так, в соответствии со ст. 54 ч. 1 данного Закона на государственную службу в органы прокуратуры принимаются граждане Кыргызской Республики, получившие по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция», или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации «бакалавр», или высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» квалификации «магистр» при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция», годные по состоянию здоровья и психофизиологическим данным к прохождению службы в органах прокуратуры и отвечающие квалификационным требованиям [47]. В то же время в соответствии с ч. 5 ст. 55 Конституционного закона КР о прокуратуре на службу в органы прокуратуры не допускаются граждане мужского пола, не прошедшие военную службу в рядах Вооруженных Сил и других воинских формирований Кыргызской Республики, либо военную подготовку по программе офицеров запаса или альтернативную (вневоинскую) службу по основаниям, вытекающим из семейного положения и состояния здоровья [47].

Если трактовать положение ст. 105 Конституции КР не только как осуществление возложенных на прокуратуру задач и функций, но и прохождение при этом службы, которую, естественно, нельзя отрывать от самой деятельности, составляющей существо этой самой службы, то следует согласиться с тем, что служба в прокуратуре является уже конституционно

предусмотренным видом государственной службы и ее регламентация должна быть обозначена в ч. 1 ст. 52 Конституционного закона КР о прокуратуре как *специальный вид государственной службы* (Тем более, что в новой Конституции КР прокуратура уже отнесена к государственным органам со специальным статусом). Эту логику полностью подтверждает отсутствие в Законе КР «О государственной гражданской и муниципальной службе» таких видов специальной государственной службы, как «судейская служба» или «депутатская служба» в органах законодательной (представительной) власти. Хотя очевидно, что и судьи, и депутаты находятся на государственной службе. И вопросы прохождения этих по существу государственных видов службы регламентируются специальным законодательством – Законами КР «О статусе судей» от 9 июля 2008 года №141 [51], «О статусе депутатов Жогорку Кенеша» от 18 декабря 2008 года №267 [50] и другими законами, поскольку служебный статус этих категорий служащих уже выделен в Конституции КР в самостоятельные виды государственной службы. Этот вывод в полной мере относится и к прокурорским работникам. Применительно к прокуратуре вопрос заключается лишь в том, урегулировать ли отношения прокурорской службы в едином законе о прокуратуре, как это сделано в новом Конституционном законе о прокуратуре, хотя и по сравнению с ранее действовавшим законом в более полном, упорядоченном и структурированном виде, или же лучше было бы из общего конституционного смысла нормы ст. 105 Конституции КР урегулировать вопросы службы в самостоятельном Законе КР. Причем этот закон в любом случае должен также быть конституционным законом. Если сопоставить конституционные нормы о статусе судей и депутатов Жогорку Кенеша КР, то можно проследить, что они однотипны.

Применительно к судам действуют и самостоятельные статутные законы, и законы о статусе судей, включающие в себя нормы, характеризующие особенности судебной службы, в том числе Закон КР «О статусе судей» от 9 июля 2008 года №141, «О Конституционной палате Верховного суда

Кыргызской Республики» от 13 июня 2011 года №7, «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» от 18 июля 2003 года №153, «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики» от 13 июня 2011 года №40, «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года №35, Закон КР «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики» от 28 октября 2011 года №188. Многие положения указанных законов можно считать образцовыми в вопросах установления законодательных гарантий независимости судебной власти: в них полно определены правовые параметры статуса судей, требования, предъявляемые к судье, основания и порядок приостановления или прекращения полномочий судьи и другие нормы, регламентирующие служебную деятельность судей.

Аналогичные нормы, с учетом характера и специфики деятельности, содержатся в законах, регламентирующих статус депутатов Жогорку Кенеша.

Поэтому мы думаем, что все же предпочтительным будет вариант создания нового Конституционного закона КР «О статусе прокурорских работников» по аналогии с Законом КР «О статусе судей», и это, на наш взгляд, будет соответствовать предназначению органов прокуратуры как института, также имеющего конституционный характер и близкого по задачам и содержанию деятельности институту прокуратуры.

В новом законе «О статусе прокурорских работников» 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. Конституционный закон «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.

Следует отметить, что возможность принятия нового закона о прокуратуре обсуждается на постоянной основе уже более десяти лет. С начала проведения судебно-правовой реформы прокуратура, являющаяся независимым органом согласно Конституции КР, стала заложницей политического противостояния и давления сил, заинтересованных в ее ослаблении как на республиканском, так и на местном уровне. Между тем политический кризис и рост коррупции в рядах государственных чиновников в принципе отвергают саму идею сокращения прокурорского надзора. Важно, чтобы новые отраслевые законы, влияющие на статус прокуратуры, были составлены на единой концептуальной основе, которая обеспечивает усиление ее влияния на состояние законности, правопорядка, защиту личности, общества и государства.

Вот лишь некоторые из вопросов, которые требуют размышления при совершенствовании действующего законодательства.

1. За прокуратурой Кыргызстана хотя и сохранились полномочия по надзору за точным и единообразным исполнением законодательных актов соответствующими государственными органами, в том числе органами

дознания и предварительного следствия, но реально применение прокурорами данных полномочий ограничивается по следующим причинам:

а) на основании современной Конституции и законодательства Кыргызской Республики у прокуратуры как органа надзора за законностью существенно ограничены независимость и самостоятельность, что предопределено передачей в подотчетность не только Жогорку Кенешу, но также Президенту и Правительству КР. [На основании ч. 5 ст. 70 Конституции КР Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора и освобождает от должности; на основании ч. 10 ст. 80 – Жогорку Кенеш одобряет по представлению Президента дает согласие на назначение Генерального прокурора, на привлечение его к уголовной ответственности или на освобождение от должности не менее чем половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша] [73];

б) косвенной обязанностью органов прокуратуры безусловно руководствоваться в своей надзорной деятельности не только Конституцией и законами КР, но и соответствующими нормативно-правовыми актами Президента и Правительства КР [62, с. 117].

2. В контексте дальнейшего реформирования правовой системы Кыргызской Республики целесообразно внести ряд дополнений и изменений в законодательство, в частности: в Конституцию 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 КР и законам, 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. К сожалению, разработчики новой редакции Конституции КР, которая была одобрена на референдуме 12 апреля 2021 года, статью о прокуратуре не только не пересмотрели, а даже наоборот заметно сократили ее текстовку. Теперь она звучит так: «Надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов осуществляется прокуратурой Кыргызской Республики. Органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном разбирательстве, осуществляют надзор за исполнением судебных решений и иные полномочия, предусмотренные конституционным законом». В новой редакции Конституции зато изменилось название раздела. Так, раздел «Иные государственные органы» теперь называется «Органы государственной власти *со специальным статусом*».

Для более эффективного прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, необходимо усовершенствовать действующее законодательство в вопросах регулирования прав прокуроров в рассматриваемой сфере. Во-первых, новый Конституционный закон КР о прокуратуре не содержит норм, прямо возлагающих на прокурора обязанность по надзору за точным и единообразным исполнением законодательства о несовершеннолетних. Некоторые авторы предлагают установить пределы прокурорского надзора за применением законодательства в этой сфере [63, с. 118]. В то же время, учитывая, что круг субъектов, которые гарантируют правовое положение несовершеннолетних, чрезвычайно широк, пределы прокурорского надзора должны быть определены в широком смысле, т.е. перечень объектов прокурорского надзора обозначить, например, как «субъекты, гарантирующие защиту прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних». В этом случае деятельность, связанная с защитой правового статуса несовершеннолетних, будет автоматически контролироваться всеми, кто занимается этими вопросами, в том числе вновь созданными органами по делам несовершеннолетних, а также омбудсменом.

Также необходимо расширить сферу преследования, установив норму, в соответствии с которой прокурор осуществляет надзор за применением законодательства (а не только законов), регулирующего правовое положение несовершеннолетних. Законодательство, регулирующее деятельность лиц, подпадающих под надзор за соблюдением прав человека и защиту несовершеннолетних, должно предусматривать нормы, прямо устанавливающие прокурорский надзор за их деятельностью. Кроме того, деятельность Уполномоченного по правам ребенка (эта должность введена в 2019 году) также должна быть включена в сферу прокурорского надзора. Учитывая ситуацию зависимого положения несовершеннолетних, на нормативном уровне необходимо установить проактивный характер прокурорского надзора, который позволит прокурору восстанавливать нарушенную законность и устранять негативные последствия по собственной инициативе, независимо от наличия жалоб на нарушение законодательства.

В Конституционном Законе КР о прокуратуре также необходимо закрепить целостный характер надзора, который позволит прокурору на нормативном уровне использовать весь арсенал правовых средств, предоставленных прокуратуре для осуществления всех видов своей деятельности.

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.

Представляется, что реализация данных предложений наряду с созданием системы административных ювенальных органов позволит существенным

образом повысить эффективность публичной правозащитной деятельности в сфере обеспечения правового положения несовершеннолетних.

Выводы по третьей главе

1. На органы прокуратуры Конституцией КР возложено уголовное преследование должностных лиц государственных органов, и другие правоохранительные органы не вправе расследовать преступления коррупционной направленности. Такого рода полномочий государством не дано ни одному другому правоохранительному органу. Если участь еще и то, что прокуратура по Конституции КР осуществляет надзор за точным исполнением законов всеми правоохранительными органами (п. 2 ст. 104), то станет совершенно очевидным не равное, а *ведущее* место прокуратуры в системе правоохранительных органов. Поэтому прокуратура должна стать координирующим центром в профилактике правонарушений несовершеннолетних.

2. Сегодня необходимо существенно обновить правовое регулирование организации деятельности прокуратуры с наполнением новым содержанием традиционных направлений деятельности прокуратуры, с учетом правильного выбора приоритетов.

3. Для усиления статуса прокуратуры необходимо создание нового Конституционного закона КР «О статусе прокурорских работников» (по аналогии с Законом КР «О статусе судей»), что будет соответствовать предназначению органов прокуратуры как института, имеющего конституционный статус. В Законе необходимо отразить совокупность положений общего и специфического характера. В общих положениях должны быть прописаны законодательные и иные нормативные правовые акты как основа статуса прокурорских работников. Далее должны быть определены: классификация должностей в прокурорской системе, квалификационные и иные требования по должностям в органах

и учреждениях прокуратуры; порядок назначения на различные должности; классные чины в системе прокуратуры. В нормативной форме должны быть изложены основные права и обязанности прокурора, специфика запретов и ограничений, основные этические требования, порядок поступления на службу, заключение служебного контракта, основания и последствия его прекращения.

4. В контексте дальнейшего реформирования правовой системы Кыргызской Республики целесообразно внести ряд дополнений и изменений в законодательство, в частности: в Конституцию 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 КР и законам.

5. 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 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.

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. В целом анализ законодательства о несовершеннолетних с позиции результатов прокурорского надзора показал, что:

- категория детей, «попавших в трудную жизненную ситуацию», данная в ст. 5 Кодекса КР о детях, является весьма размытой, и в нынешних социально-экономических условиях под данное определение может попасть чуть ли не каждый второй ребенок;

- наряду с правами юридические обязанности несовершеннолетнего в законодательстве не обособляются и не специализируются, т.е. теория юридических обязанностей несовершеннолетних разработана в законодательстве в значительно меньшей степени, чем теория субъективных прав;

- 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. Другими словами, четкий механизм передачи кыргызских детей на международное усыновление в законодательстве отсутствует;

- законодательство по многим направлениям изменяется слишком часто, в многочисленных изменениях и дополнениях бывает трудно ориентироваться не только объектам прокурорского реагирования, но и самим прокурорам;

- отсутствие в законодательстве связи между правами органа прокуратуры и его обязанности следует отнести к числу юридических ошибок. Отсутствие законодательного разграничения прав и обязанностей) на практике приводит к отсутствию прозрачности содержания его компетенции, что не соответствует современным требованиям;

- предоставление законом прокурорам в ряде случаев права самостоятельной оценки обстановки и принятия на этой основе решения действовать ли в этом или ином случае и если да, то как именно, делает связь между конкретными правами и обязанностями органа более отдаленной и сложной;

- процессуальная форма прокурорской деятельности как правовая форма недостаточно закреплена Законом КР о прокуратуре. Именно отсутствие в нем процедуры прокурорских проверок может стать причиной одного из основных функциональных нарушений компетенции прокуроров – превышения ими пределов предоставленной компетенции;

- в республике не сформировано достаточное законодательное регулирование отношений, 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 субъектом правового регулирования выступают все лица с антиобщественным поведением, при этом детально профилактика правонарушений среди несовершеннолетних не рассматривается, четкий алгоритм действий субъектов профилактики не определен;

- 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. Однако сегодня Конституционным законом КР о прокуратуре не регламентирован порядок проведения прокурорской проверки в виртуальном пространстве.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Теория прокурорского надзора

В ходе теоретического анализа разработаны определения следующих основных терминов:

Предметом прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства о несовершеннолетних является выявление и пресечение любого нарушения законодательства о защите прав несовершеннолетних, привлечение виновных к ответственности и тем самым восстановление справедливости.

Объектом прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства о несовершеннолетних является деятельность различных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, связанных с исполнением законодательства о защите прав и интересов детей.

2. Предложения по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних

2.1. Необходимо 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.

2.2. 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 случае невыполнения постановлений и других актов прокурорского надзора должна наступать административная или материальная ответственность. Решение вопроса об ответственности – прерогатива суда, а прокурорам должно принадлежать право передачи соответствующих материалов на его рассмотрение.

2.3. В Конституционном законе КР о прокуратуре для более эффективной реализации возложенной на органы прокуратуры функций необходимо более 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.

На наш взгляд, правильнее было бы 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.

2.4. 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.

2.5. 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.

2.6. 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).

3. Организационно-правовые меры совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних

3.1. Противодействие влиянию деструктивной информации на здоровье, нравственное, духовное, психическое и физическое развитие несовершеннолетних:

- В условиях пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) 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 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.

3.2. Профилактика правонарушений несовершеннолетних

Необходимо областным прокуратурам периодически обобщать совместно со специализированными оперативными работниками и судьями материалы уголовных дел о несовершеннолетних и результаты прокурорских проверок с точки зрения того, насколько: а) «поражены» преступлениями этой категории определенные микрорайоны, школы, предприятия; б) распространена преступность среди определенных контингентов подростков (учащиеся школы, колледжей, лицеев и т.д.); в) типичные недочеты воспитательной работы с подростками в семье, школе, по месту жительства, на предприятии и чем определяется наличие этих недочетов.

Результаты таких исследований обязательно должны быть обнародованы на координационном совещании по профилактике правонарушений района, города, области. В этой связи представляется, что такой подход позволит ответственным органам власти и соответствующим организациям более успешно решать стоящие перед ними задачи в области предупреждения преступности среди несовершеннолетних;

- необходимо 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.

- необходимо 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.

3.3. Правовое просвещение и воспитание подрастающего поколения

- Усиление правового просвещения детей. Работа в данном направлении должна осуществляться системно, обеспечивая проведение единого и целенаправленного, внутренне согласованного комплекса мер. В связи с этим целесообразно разработать концепцию правового просвещения и воспитания несовершеннолетних, которая станет основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в данной сфере, а также комплексный план правового просвещения населения в сфере защиты прав несовершеннолетних, направленный на повышение правовой культуры, формирование устойчивых мотивов и убеждений, обеспечивающих недопущение правонарушений несовершеннолетних и в отношении них.

- Работа в по правовому просвещению несовершеннолетних должна проводиться планомерно и систематически, а не от случая к случаю, как это происходит сейчас. В связи с этим целесообразно 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. Другими словами, мы предлагаем придать работе по правовому просвещению населения, в том числе несовершеннолетних, стабильность и основательность. Такие меры, на наш взгляд, будут способствовать повышению у несовершеннолетних правовой культуры, формированию у них устойчивых мотивов и убеждений о недопущении совершения правонарушений.

4. Предложения по совершенствованию правового статуса прокуратуры

4.1. Предлагается разработать Конституционный закон 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.

4.2. 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 ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Абдымомунова, Б.А.** Беспризорность и безнадзорность в современном Кыргызстане // *Universum: Психология и образование: электрон. научн. журн.* 2015. – №3-4(14) [Электрон. научн. журн.]. – Режим доступа: <http://7universum.com/ru/psy/archive/item/2053>
2. **Абрамов, В.И.** Права ребенка и их защита в России: общетеоретический анализ [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / В.И. Абрамов. – Саратов, 2007. – 455 с.
3. **Акматалиев, М.К.** Деятельность органов прокуратуры Кыргызской Республики по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации [Текст] / М.К. Акматалиев // Деятельность органов прокуратуры по защите прав детей, находящихся в наиболее сложном социальном положении: сборник материалов. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2018. – 88 с.
4. **Анализ исполнения законодательства о защите прав детей** [Текст] / Генеральная прокуратура КР; Управление по противодействию коррупции и надзору за исполнением закона. – Бишкек, 2020. – 28 с.
5. **Арутюнян, А.С.** Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних: проблемы теории и практики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / А.С. Арутюнян; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. – М., 2012. – 173 с.
6. **Атабиев, А.Х.** Права несовершеннолетних в уголовном процессе [Текст] / А.Х. Атабиев // *Prokuror.kg* – 2018-2019. – № 7-8. – С. 66-70.
7. **Берензон, А.Д.** Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А.Д. Берензон [Место защиты: Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности]. – М., 1977. – 315 с.
8. **Бессарабов, В.Г.** и др. Предмет, пределы надзора за исполнением законов и полномочия прокурора по его осуществлению [Текст] / В кн.: *Настольная книга прокурора* / В.Г. Бессарабов, И.С. Викторов, А.Х. Казарина, М.В. Маматов; Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; Науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Юрайт, 2013. – 530 с.
9. **Бикситова, Ж.А.** Конституционный статус детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ж.А. Бикситова. – Волгоград, 2006. – 32 с.
10. **Бишкекской прокуратурой возбуждено уголовное дело против администрации школы-гимназии №14** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://24.kg/proisshestvija/23938>

11. **Более 600 тысяч детей в Кыргызстане** живут за чертой бедности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.sputnik.kg/./20200611/...html>
12. **Бондарь, Н.С.** Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе [Текст] / Н.С. Бондарь. – Ростов-н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 1996. – 240 с.
13. **В Аксы девятиклассники толпой избили сверстника** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://24.kg/obsche...ili_sverstnika/
14. **В Балыкчи школьник ударил ножницами одноклассника.** Его осудили условно [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://24.kg/proiss...sudili_uslovno/
15. **В воспитательных колониях** в основном содержатся дети 17 лет [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kabar.kg/news/v-vospitatel-nykh-koloniiakh-v-osnovnom-soderzhatsia-deti-17-let/>
16. **В Кара-Балте несовершеннолетние разворотили банкомат** стоимостью 660 тыс. сомов, а после украли женские вещи на миллион [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.turmush.k...&place=last&b=1>
17. **В Кыргызской Республике разрешено блокировать** вредоносные для несовершеннолетних веб-сайты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tj.sputniknews.ru/20170210/kyrgyzstan-igry-smerti-sud-zapretit-1021674119.html>
18. **В Оше зарезали восьмиклассника.** Двух школьников приговорили к 10 годам тюрьмы каждого [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://24.kg/proiss...ka_vgorodeosh/
19. **Венгеров, А. Б.** Теория государства и права [Текст]: учеб. для юрид. вузов. 3-е изд. М.: Новый юрист, 2000. Гл. 21. – 622 с.
20. **Взрослые о детских судьбах:** как в Кыргызстане будут реформировать детские дома [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kabar.kg/news/vzroslye-o-detskikh-sud-bakh-kak-v-kyrgyzstane-budut-reformirovat-detdoma-i-internaty/>
21. **Викторов, И.С.** Прокурорский надзор [Текст]: учебник / И.С. Викторов; Под ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма, 2005. – 480 с.
22. **Винокуров, Ю.Е.** К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности [Текст] / О.Е. Винокуров // Административное и муниципальное право. – 2012. – №1. – С. 30-32.
23. **Витрук, Н.В.** Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе [Текст] / Н.В. Витрук. – М.: Наука, 1979. – 229 с.
24. **Воеводин, Л.Д.** Юридический статус личности в России [Текст]: учебное пособие / Л.Д. Воеводин. – М.: Изд-во МГУ, 1997. – 298 с.
25. **Гаврилов, В.В.** Сущность прокурорского надзора в СССР [Текст] / А.А. Гаврилов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1984. – 151 с.

26. **Генеральная прокуратура в 2019 году** 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-...)

27. **Генеральная прокуратура** внесла представление в МВД КР о защите прав несовершеннолетних [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news/4379>

28. **Генеральной прокуратурой КР** проведена проверка по соблюдению требований закона о ВИЧ/СПИДе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news-ru/427-....htm>

29. **Генпрокуратура Кыргызстана** нашла нарушения в закупке учебников по математике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://knews.kg/2019/09/03/genprokuratura-kyrgyzstana-nashla-narusheniya-v-zakupke-uchebnikov-po-matematike>

30. **Гражданский кодекс КР**. Часть I от 8 мая 1996 года №15 [Электронный ресурс] // ЦБДПИ КР. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4>

31. **Гражданский процессуальный кодекс КР** от 25 января 2017 года №14 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2017. – 2 февр. (№12-13).

32. **Даев, В.Д., Маршунов, М.Н.** Основы теории прокурорского надзора [Текст]: учебное пособие / В.Д. Даев, М.Н. Маршунов. – Ленинград: Изд-во Ленинград. ун-та, 1990. – 151 с.

33. **Дети в Интернете-2020**: аналитическое исследование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://securelist.ru/children-report-2020/97018/>

34. Директор школы в Ысык-Атинском районе собирала для себя деньги с учителей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://24.kg/p.../63924>

35. **Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) КР** о соблюдении прав и свобод гражданина и человека в Кыргызской Республике [Текст] / Аппарат Омбудсмена. – Бишкек, 2019. – 335 с.

36. **Долгова, А.И.** Формы прокурорского надзора [Текст] / А.И. Долгова / Вопросы прокурорского надзора / Под ред. В.В. Ремнева. – М., 1972. – 198 с.

37. **Долежан, В.В.** Проблемы компетенции прокуратуры [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / В.В. Долежан; [Место защиты: Всесоюзный научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка]. – М., 1991. – 48 с.

38. **Емельянов, С.А.** Предупреждение правонарушений средствами общего надзора прокуратуры [Текст] / С.А. Емельянов. – М.: Юрид. лит., 1980. – 117 с.

39. **Есентемирова, Б.А.** Государственно-правовая защита интересов детей [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Б.А. Есентемирова; [Место защиты: КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева] – Алматы, 2005. – 176 с.

40. **Жилищный кодекс КР** от 9 июля 2013 года № 117 // ЦБДПИ КР [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203926>

41. **За 2019 год был запрещен и ограничен доступ** к экстремистским 97 сайтам и 300 аккаунтам [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokurator.kg/news/4186-za-2019-god-by-l-zapreshchen-i-ogranichen-dostup-ekstremistskim-97-sajtam-i-300-akkauntam.html>

42. **За первый квартал 2019 года** инспекторами ИДН ОВД республики проведен комплекс профилактических работ // Информационный портал МВД КР [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://mvd.gov.kg/index.php/rus/mass-media/all-news/item/9085->

43. **Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»** от 27 октября 2021 года №125 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2017/10/O-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhbe-i-munitsipalnoj-sluzhbe.pdf>

44. **Закон КР «О государственном пенсионном социальном страховании»** от 21 июля 1997 года № 57 [Текст] // Эркин-Тоо. – 1997. – 30 июля (№59).

45. **Закон КР «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Кыргызской Республике»** от 21 июля 2015 года №185 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2015. – 28 июля (№68).

46. **Закон КР «О начальном профессиональном образовании»** от 26 ноября 1999 года №129 [Текст] // Эркин-Тоо. – 1999. – 10 дек. (№97).

47. **Конституционный закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики»** от 10 сентября 2021 года №114 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2021. – 17 сент. (№97).

48. **Закон КР «Об основах профилактики правонарушений»** от 5 мая 2021 года №60 [Электронный ресурс] //ЦЮДПИ КР. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112231>

49. **Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике»** от 31 декабря 2008 года №282 // ЦБДПИ КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202498>

50. **Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР»** от 18 декабря 2008 года №267 [Текст] // Эркин Тоо. – 2008. –26 дек. (№96).

51. **Закон КР «О статусе судей»** от 9 июля 2008 года №141 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2008. – 15 июля (№ 51).

52. **Закон КР «О статусе учителя»** от 14 января 2001 года №9 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2001. – 19 янв. (№5).

53. **Законы КР: «О телевидении и радиовещании»** от 2 июня 2008 года №106 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2008. – 6 июня (№40); **«О рекламе»** от 24 декабря 1998 года №155 [Текст] // // Эркин-Тоо. – 1998. – 6 янв. (№1).

54. **Закон КР «Об образовании»** от 30 апреля 2003 года №92 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2003. – 13 мая (№33).

55. **Занина, Т.М.** Проблемы профилактической работы сотрудников полиции с лицами, совершающими правонарушения в семейно-бытовых

отношениях: региональный опыт применения административного законодательства к лицам, допускающим правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений [Текст]: учебное пособие / Т.М. Занина. – Воронеж: Воронежский ин-т МВД России, 2016. – 110 с.

56. **Зенкевич, А.И.** Понятие «ребенок» в международном праве / А.И. Зенкевич [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://www.sovremennoepravо.ru/m/articles/view/%D0%9F%D0%BE%D0%BD%>

57. **Инструкция по организации работы инспекций по делам несовершеннолетних (ИДН) ОВД.** Утверждена приказом МВД КР от 18 июня 1996 года № 260.

58. **Интервью с главой Управления по поддержке семьи, детей и государственных выплат Министерства труда и социального развития КР** 21 ноября 2019 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.sputnik.kg/society/20191212/1046495256/kak-bystro-usynovit-rebenka-v-kyrgyzstane.html>

59. **Информация о проведении проверок органами прокуратуры деятельности органов местного самоуправления за 2020 год** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/files/docs/2020/january2020.pdf>

60. **Иссык-Кульский областной суд** удовлетворил представление прокурора Тонского района Иссык-Кульской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://new.prokuror.kg/ru/posts/102>

61. **Казарина, А.Х.** Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) [Текст]: монография / А.Х. Казарина. – М.: Ин-т повышения рук. кадров Генпрокуратуры Рос. Федерации, 2005. – 280 с.

62. **Калдыбай Уулу Мирлан.** Прокурорский надзор за исполнением законов в уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования Кыргызстана [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Калдыбай Уулу Мирлан; Акад. управления МВД России. – М., 2004. – 251 с

63. **Калматов, А.Б.** Конституционно-правовой статус прокуратуры в системе органов государственной власти Кыргызской Республики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Б. Калматов. – Бишкек, 2011. – 188 с.

64. **Камбаров, Ч.С.** Организационно-правовые основы развития органов прокуратуры Кыргызской Республики (1922-2005 гг.) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ч.С. Камбаров; Акад. управления МВД России. – М., 2006. – 197 с.

65. **Капитонова, Е.А.** Конституционные обязанности ребенка в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.А. Капитонова. – Пенза, 2010. – 204 с.

66. **Кодекс КР о детях** от 10 июля 2012 года № 100 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2012. – 16 авг. (№71-72).

67. **Кодекс КР о нарушениях** от 13 апреля 2017 года №58 [Текст] //Эркин-Тоо. – 2017. – 17 мая (№60-61).

68. **Кодекс КР о проступках** от 1 февраля 2017 года №18 [Текст] //Эркин-Тоо. – 2017. – 8 февр. (№17-18).

69. **Количество интернет-пользователей Кыргызстана** ежегодно растёт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kabar.kg/news/kolichestvo-internet-pol-zovatelei-kyrgyzstana-ezhegodno-rastet-dogoev/>

70. **Конвенция ООН о правах ребенка**. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года // Официальный сайт ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml

71. **Конституционные права и обязанности советских граждан** / [А.П. Таранов, И.А. Тимченко, Г.И. Чангули, Н.Г. Шуклина; Отв. ред. А.П. Таранов]. – Киев: Наук. думка, 1985. – 248 с.

72. **Конституционный закон КР «Об отдельных полномочиях органов прокуратуры Кыргызской Республики, установленных Конституцией Кыргызской Республики»** от 13 июля 2017 года №124 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2017. – 18 июля (№82) [Утратил силу]

73. **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).

74. **Контрольная для взрослых** [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rg.ru/2019/07/10/v-kirgizii-vyroslo-kolichestvo-socialnyh-sirot.html>

75. **Концепция информационной безопасности Кыргызской Республики на 2019-2023 годы** (к постановлению Правительства КР от 3 мая 2019 года №209) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/13652>

76. **Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики**. (Утверждена Указом Президента КР от 9 июня 2012 года №20) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61367>

77. **Коомбаев, А.А.** Положение личности в уголовном судопроизводстве (на материалах Кыргызской Республики и Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / А.А. Коомбаев; Акад. управления МВД России. – М., 2014. – 573 с.

78. **Коробейников, Б.В.** Прокурорский надзор в Российской Федерации [Текст]: учебник. / Б. В. Коробейников. – М.: Юристъ, 2006. – 345 с

79. **Королев, Г.Н.** Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи как приоритетное направление деятельности современной прокуратуры [Текст] / Г.Н. Королев // Социально-правовая защита детства как приоритетное направление государственной политики: сборник науч. докладов конференции. – Чебоксары: Чуваш. гос. ун-т им. И.Н. Ульянова, 2018. – С. 291-297.

80. **Кучинский, В.А.** Личность, свобода, право [Текст] / В.А. Кучинский; [АН БССР. Ин-т философии и права]. – Минск: Наука и техника, 1969. – 199 с.

81. **Кыргызстан в цифрах** [Текст]: статистический сборник / Отв. Ч.С. Турдубаева. – Бишкек: Изд-во ГВЦ Нацстаткома Кыргызской Республики, 2020. – 338 с.

82. **Лазарев, Б.М.** Компетенция органов управления [Текст] / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.

83. **ЛГБТ-сообщество** смогло провести свой первый парад в Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://barometr.kg/lgbt-soobshestvo-smoglo-provesti-svoj-pervyj-parad-v-centralnoj-azii>

84. **Лепешкин, А.И.** Правовое положение советских граждан [Текст] / А.И. Лепешкин. – М.: Мысль, 1966. – 56 с.

85. **Лобанова, Т.В.** Правовое положение ребенка в России и Великобритании (Англии): теоретико-правовой анализ [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Т.В. Лобанова. – Уфа, 2006. – 171 с.

86. **Маршунов, М.Н.** Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования [Текст] / М.Н. Маршунов. – СПб: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1991. – 128 с.

87. **Матузов, Н.И.** Правовая система и личность [Текст] / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 293 с.

88. **Мелкумов, В.Г.** Советская прокуратура и проблемы общего надзора: [Текст]: монография / В.Г. Меркулов. – Душанбе: Ирфон, 1970. – 218 с.

89. **Микитова, Е.Н.** Особенности правового статуса ребенка в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.Н. Микитова. – М., 2002. – 158 с.

90. **Минимальные стандарты по уходу, воспитанию и социализации детей** в учреждениях, оказывающих социальные услуги детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» Утверждено Постановлением Правительства КР от 9 октября 2012 года №691 // ЦБДПИ КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93743?cl=ru-ru>

91. **Молоев, Д.Ж.** Роль и место прокурорского надзора в системе государственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Кыргызской Республики [Электронный ресурс] / Д.Ж. Молоев // Юридическая библиотека «Юристлиб». Режим доступа. – <http://www.juristlib.ru/>

92. **Муравьев, Н.В.** Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности [Репринт. изд.]: пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России [Текст] / Н.В. Муравьев. – М.: Унив. тип., 1889. – 568 с. [переп. М.: Норма-М., 1998].

93. **Над 18-летним Абдубакиром устроили самосуд** – суд вынес приговор 8 фигурантам дела [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.turmush.k...&place=last&b=2>

94. **Насилие в отношении детей** в Кыргызской Республике (отправление правосудия: законодательство и практика) [Текст]: специальный доклад Омбудсмена (Акыйкатчы) КР. – Бишкек, 2017. – 58 с.

95. **Национальный обзор Целей устойчивого развития** в Кыргызской Республике [Текст] / Подготовлен Правительством КР при поддержке ООН. – Бишкек, 2020. – 188 с.

96. **Национальный статистический комитет**: Кыргызская Республика: образование и культура [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.stat.kg/ru/statistics/obrazovanie/>

97. **Нечевин, Д.К.** Полномочия прокуратуры по противодействию коррупции в Российской Федерации: административно-правовые аспекты [Текст]: монография / Д.К. Нечевин, М.М. Поляков; Под ред. И.М. Мацкевича. – М.: Проспект, 2013. – 144 с.

98. **Нурпеисов, Д.К.** Проблемы обеспечения законности и правопорядка: теоретико-правовое исследование [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д.К. Нурпеисов; КГУ им. Ж. Баласагына. – Бишкек, 2010. – 165 с.

99. **Органами прокуратуры Таласской области** восстановлены права несовершеннолетнего гражданина на недвижимое имущество [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news/4666-...html>

100. **Организация работы городской (районной) прокуратуры**: [Текст] / Под общ. ред. М.П. Малярова. – М.: Юрид. лит., 1974. – 157 с.

101. **Органы прокуратуры выявили 693 нарушения** в учреждениях здравоохранения, связанных с Covid-19 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news-ru/4411-...=WyJjb3ZpZC0xOSJd>

102. **Отдел по защите прав детей, женщин и семьи** // Официальный сайт Омбудсмена КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ombudsman.kg/index.php?option=com_...53&Itemid=128&lang=ru

103. **Отчет Генеральной прокуратуры КР за 2019 год** [для служебного пользования]

104. **Отчет Государственного агентства связи** при Государственном комитете информационных технологий и связи КР о деятельности за 2019 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://nas.gov.kg/dp/ezhegodnyye-otchety-agenstva/>

105. **Отчет за 2018 год** Генеральной прокуратуры КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news-ru/3828-rezultaty-proverok-provedennykh-organami-prokuratury-za-2018-god.html>

106. **Официальный сайт Министерства труда** и социального развития Кыргызской Республики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://socfond.kg/ru/pensioners/>

107. **Патюлин, В.А.** Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений) [Текст] / В.А. Патюлин. – М.: Наука, 1974. – 246 с.

108. **По результатам работы прокуратуры** Панфиловского района детям-сиротам выделили земельные участки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.prokuror.kg/news-ru/4387-... =](https://www.prokuror.kg/news-ru/4387-...)

109. **Положение «О возвращении в Кыргызскую Республику детей – граждан Кыргызской Республики, оставшихся без попечения родителей».**

Утверждено Постановлением Правительства КР от 21 октября 2013 года №571 // ЦБДПИ КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94790?cl=ru-ru>

110. **Положение «О порядке передачи детей на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республик, а также иностранным гражданам».** Утверждено Постановлением Правительства КР от 27 октября 2015 года № 733 (В ред. Постановления Правительства КР от 21 ноября 2019 года №620) [Электронный ресурс] // ЦБДПИ КР. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/acview/ru-ru/98146>

111. **Положение «О порядке формирования и пользования государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей».** Утверждено Постановлением Правительства КР от 2 марта 2010 года №25 (В ред. Постановления Правительства КР от 21 ноября 2019 года №620) [Электронный ресурс] // ЦБДПИ КР. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94973>

112. **Положение о Министерстве образования и науки Кыргызской Республики.** Утверждено Постановлением Правительства КР от 18 декабря 2009 года №787 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/90494>

113. **Положение о порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики.** Утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 6 февраля 2001 года УП №48 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3375>

114. **Положение об опеке и попечительстве.** Утверждено Постановлением Правительства КР от 24 сентября 2013 года № 522 // ЦБДПИ КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94732>

115. **Постановление Правительства КР «О вопросах аккредитации в Кыргызской Республике представительств иностранных организаций по международному усыновлению»** от 31 января 2018 года № 69 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12007>

116. **Постановление Правительства КР «О вопросах Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики»** от 5 марта 2021 года №79 [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158087?cl=ru-ru>

117. **Постановление Правительства КР «О Государственном комитете информационных технологий и связи Кыргызской Республики»** от 15 июля 2016 года №402 [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99452>

118. **Постановление Правительства КР «Об оптимизации управления и финансирования детских учреждений интернатного типа Кыргызской Республики на 2013-2018 годы»** от 7 декабря 2012 года № 813 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93202>

119. **Постановление Правительства КР** «Об утверждении Положения об условиях оплаты услуг персонального ассистента ребенка с ограниченными возможностями здоровья, нуждающегося в постоянном уходе и надзоре» от 23 ноября 2018 года №556 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12818/10?cl=ky-kg&mode=tekst>

120. **Пресс-конференция** «Продвижение прав человека и трудовых прав через ВСП+ в Кыргызстане» [Запись с прямого эфира] // КТРК 30 января 2020 года: 21.00.

121. **Пресс-конференция Генеральной прокуратуры** «Итоги работы прокуратуры в 2020 году» [Запись с прямого эфира] // КТРК 5 февраля 2021 года: 21:00

122. **Пресс-конференция Генеральной прокуратуры КР:** «О состоянии надзора за соблюдением законодательства о несовершеннолетних, предупреждение и пресечение фактов насилия в отношении несовершеннолетних» 19 сентября 2018 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=Z54Tg0-Vd-M>

123. **Пресс-центр Генеральной прокуратуры КР** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/press-tsentr.html>

124. **Признаки мафии при усыновлении детей в Кыргызстане** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://law.journalist.kg/2018/09/19/priznaki-mafii-pri-usyinovlenii-detey-v-kyrgyzystane/>

125. **Приказ Генерального прокурора КР** «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних» от 11 января 2012 года №2-п [для служебного пользования].

126. **Приказ Генерального прокурора КР** «Об улучшении работы по оперативному учету и статистической отчетности в органах прокуратуры Кыргызской Республики» от 27 марта 2006 года №4/6 [Для служебного пользования].

127. **Приказ Генерального прокурора КР** «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законности при проведении следственных и процессуальных действий, ограничивающих права и свободы граждан» от 21 июля 2008 года №24 [Для служебного пользования].

128. **Приказ Генерального прокурора КР** «О мерах по совершенствованию организации работы в органах прокуратуры Кыргызской Республики» от 17 марта 2006 года №3/6 [Для служебного пользования].

129. **Приказ Генерального прокурора КР** «Об организации работы прокуроров по обеспечению представительства в судах» от 4 апреля 2014 года №30 [Для служебного пользования].

130. **Приказ Генеральной прокуратуры КР** «О мерах по совершенствованию системы обучения, повышения квалификации и стажирования прокурорско-следственных работников» от 1 июня 2006 года №18 [Для служебного пользования].

131. **Проведен тренинг** для начинающих прокуроров [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news/4646-proveden-trening-dlya-nachinayushchikh-prokurorov.html>

132. **Программа Правительства КР** по поддержке семьи и защите детей на 2018-2028 годы от 14 августа 2017 года № 479 (В ред. Постановления Правительства КР от 27 сентября 2019 года №501) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства КР. – Режим доступа: <https://www.gov.kg/ru/programs/14>

133. **Программа Правительства КР** по поддержке семьи и защиты детей на 2018-2028 годы. Утверждена Постановлением Правительства КР от 14 августа 2017 года №479 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/100204>

134. **Прокуратура выявила коррупционные правонарушения** в айыл-окмоту [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news-ru/1783-> =

135. **Прокуратура города Токмак** восстановила права несовершеннолетних на право получения жилья [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news/4719-html>

136. **Прокуратура Ленинского района** г. Бишкек провела проверку медицинских учреждений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news-ru/730-...NDM5Π0=>

137. **Прокуратура Ноокенского района** восстановила права 67 лиц с ограниченными возможностями здоровья на получение образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news/4696-prokuraturoj-nookenskogo-rajona-vozstanovleny-prava-67-lits-s-ogranichennymi-vozmozhnostyami-zdorovya-na-pravo-polucheniya-obrazovaniya.html>

138. **Прокуратура Панфиловского района** провела проверку исполнения Закона КР «Об образовании» в Вознесенской средней школе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news-ru/2150-.html>

139. **Прокурорами продолжается активная работа** по обеспечению защиты от насилия в семье детей и ЛОВЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news/4171>

140. **Прокурорский надзор** в Российской Федерации [Текст]: учебник / [Дашков Г.В., Казарина А.Х., Карлин А.Б. и др.]; Под ред. А.А. Чувилева. – М.: Юрист, 1999. – 398 с.

141. **Противоречит менталитету». В Кыргызстане разгорелся скандал** из-за выставки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cabar.asia/ru/protivorechit-mentalitetu-v-kyrgyzstane-razgorelsya-skandal-iz-za-vystavki>

142. **Работа ИДН** – это невидимый фронт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mvd.gov.kg/index.php/rus/mass-media/all-news/item/9037-rabota-idn-eto-nevidimyj-front>

143. **Раззак, Н.** К вопросу о правовом статусе несовершеннолетнего [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.zakon.kz/4805902-k-voprosu-o-pravovom-statuse.html>

144. **Распоряжение Правительства КР** «Дорожная карта» по реализации Концепции цифровой трансформации Цифровой Кыргызстан 2019-2023» от 15 февраля 2019 года № 20-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clck.ru/SRfAv>

145. **Результаты проверок** органами прокуратуры Кыргызской Республики деятельности учреждений интернатного типа в августе-сентябре 2019 года [для служебного пользования].

146. **Рябцев, В.П.** Прокурорский надзор [Текст]: курс лекций / В.П. Рябцев. – М.: Норма, 2006. – 286 с.

147. **Савельева, Н.М.** Правовое положение ребенка в Российской Федерации: гражданско-правовой и семейно-правовой аспекты [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Н.М. Савельева. – Белгород, 2004. – 24 с.

148. **Сафронов, А.П.** Особенности и тенденции развития правомочий прокурорского надзора [Текст] А.П. Сафронов // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР: сб. науч. трудов. – М.: Юрид. лит., 1978. – 212 с.

149. **Сведения о результатах проверок** деятельности органов местного самоуправления, проведенных органами прокуратуры Кыргызской Республики с мая по август 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/files/docs/2020/september-december2020.pdf>

150. **Семейный кодекс КР** от 30 августа 2003 года № 201 [Текст] // Эркин-Тоо. – 2009. – 5 сент. (№68-69).

151. **Соблюдение прав детей, оставшихся без попечения родителей»** [Текст]: специальный доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) / Аппарат Омбудсмена. – Бишкек, 2017. – 21 с.

152. **Сопубекова, Н.Т.** Административно-правовое регулирование системы предупреждения и пресечения правонарушения несовершеннолетних [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.Т. Сопубекова. – Бишкек, 2016. – 187 с.

153. **Справка о проведенной инспекторами ИДН профилактической работы** среди несовершеннолетних в 2019 году [для служебного пользования].

154. **Справка-обоснование к проекту Закона КР «О попечительских советах»** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pandia.ru/text/80/521/98149.php>

155. **Статистика преступности за 2018 год:** в Кыргызстане убивали через день [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://for.kg/news-551238-ru.html>

156. **Стратегия кибербезопасности Кыргызской Республики на 2019-2023 годы** (к Постановлению Правительства КР от 24 июля 2019 года №69)

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/15479>

157. **Строгович, М.С.** Вопросы теории прав личности [Текст] / М.С. Строгович // Философия и современность: сборник статей / Отв. ред. Ц.А. Степанян. – М., 1976. – С. 33-35.

158. **Субанова, Н.В.** Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики [Текст]: монография / Н. В. Субанова. – М.: Юриспруденция, 2010. – 208 с.

159. **Субанова, Н.В.** Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11; 12.00.14 / Н.В. Субанова; [Место защиты: Академия Генеральной прокуратуры РФ]. – М., 2014. – 462 с.

160. **Тадевосян, В.С.** Прокурорский надзор в СССР [Текст] / В.С. Тадевосян; Акад. наук СССР. Ин-т права им. А.Я. Вышинского; Отв. ред.: Мокичев К.А. – М.: Госюриздат, 1956. – 300 с.

161. **Таибова, О.Ю.** Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних: административно-правовой аспект [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / О.Ю. Таибова. – СПб, 2006. – 254 с.

162. **Типовое положение о государственных интернатных общеобразовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.** Утверждено Постановлением Правительства КР от 21 декабря 1995 года №556) // ЦБДПИ КР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/36690>

163. **Типовое положение о Комиссии по делам детей.** Утверждено Постановлением Правительства КР от 24 июля 2017 года №449 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/100175?cl=ru-ru>

164. **Тихомиров, Ю.А.** Теория компетенции [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: ЮрИнформЦентр, 2001. – 355 с.

165. **Трудовой кодекс КР** от 4 августа 2004 года № 106 [Текст] //Эркин-Тоо. –2004. – 20 авг. (№67).

166. **Увеличилось количество преступлений против несовершеннолетних** [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры КР. – Режим доступа: <https://www.prokuror.kg/news/4185-uvlichilos-kolichestvo-zaregistrovannykh-prestuplenij-v-otnoshenii-nesovershennoletnikh.html>

167. **Уголовно-исполнительный кодекс КР** от 31 января 2017 года №17 [Текст] //Эркин-Тоо. – 2017. – 8 февр. (№17-18).

168. **Уголовно-процессуальный кодекс КР** от 2 февраля 2017 года №20 [Текст] //Эркин-Тоо. – 2017. – 15 февр. (№23-28).

169. **Уголовный кодекс КР** от 2 февраля 2017 года №19 [Текст] //Эркин-Тоо. – 2017. – 10 февр. (№19-20).

170. **Указ Президента КР** «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18 июля 2016 года УП № 161 // Эркин-Тоо. – 2016. – 19 июля (№63).

171. **Указ Президента КР** «О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы» от 31 октября 2018 года УП №221 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430002>

172. **Указ Президента КР** «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов и цифровизации страны» от 11 января 2019 года УП №1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430001>

173. **Указ Президента КР** «Об объявлении 2020 года Годом развития регионов, цифровизации страны и поддержки детей» от 8 января 2020 года УП №1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/.../430139?cl=ru-ru>

174. **Финальный отчет** по проекту «Профилактика и реабилитация детей, живущих и работающих на улицах в Ошской области» [Текст]: годовой отчет фонда «Сорос-Кыргызстан» за 2008 год. – Бишкек, 2009. – 234 с.

175. **Хаманева, Н.Ю.** Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации [Текст] / Н.Ю. Хаманева; Отв. ред. М.М. Славин М.М. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 2000. – 109 с.

176. **Цифровой Кыргызстан: нынешнее состояние и путь вперед** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clck.ru/SReue>

177. **Чубыкин, А.В.** Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст]: дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / А.В. Чубыкин; [Место защиты: Акад. Генеральной прокуратуры РФ]. – М., 2014. – 199 с.

178. **Шагвалиев, А.К.** Совершенствование процессуальной формы при осуществлении прокурорского надзора [Текст] / А.К. Шагвалиев // Вестник КРСУ. – 2002. – №3. – С. 10-13.

179. **Шемшученко, М.С.** Теоретические проблемы прокурорского надзора [Текст] / М.С. Шемшученко // Проблемы развития прокуратуры в процессе становления правового государства. – Киев, 1996. – С. 15-19.

180. **Шибина, А.В.** Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на здоровье [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / А.В. Шибина. – М., 2018. – 28 с.

181. **Щетинин, В.В.** Гражданин и социалистическое государство [Текст] / В.В. Щетинин // Советское государство и право. – 1975. – № 2. – С. 3-10.

182. **Энциклопедия прокуратуры Кыргызской Республики** / Ред. Т.А. Джумабаева, Т. Темиров, М.А. Ааматов. – Бишкек: Турар, 2006. – 420 с.

183. **48% случаев насилия в Кыргызстане** произошло в благополучных семьях: [Интервью Уполномоченного по правам ребенка Кыргызстана] [Электронный ресурс]: <https://ru.sputnik.kg/society/20210601/1052672657/>