

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический университет»
Институт гуманитарного и социально-экономического образования
Кафедра документоведения, истории и правового обеспечения

К ЗАЩИТЕ ДОПУСКАЮ:
Заведующий кафедрой ДПО
_____ М.Б. Ларионова
«___» _____ 20__ г.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Выпускная квалификационная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
профилизации «Административное право»

Идентификационный код ВКР: 304

Исполнитель:
студент группы Пу-413С АП

Е.А. Щербакова

Руководитель:
доцент кафедры ДПО,
канд. юрид. наук

М.В. Ожиганова

Нормоконтролер:
доцент кафедры ДПО,
канд. ист. наук

С.Л. Разинков

Екатеринбург 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	1
1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	6
1.1. Цели и задачи прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних	6
1.2. Правовые основы деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних	26
2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ПРАКТИКЕ ПРОКУРАТУРЫ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	36
2.1. Права несовершеннолетних как объекты прокурорского надзора	36
2.2. Проблемы и пути совершенствования и повышения эффективности прокурорского надзора	47
3. МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	57
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	60

ВВЕДЕНИЕ

В обществе, в котором мы живем, даже взрослый человек не всегда может защитить свои права и законные интересы, а несовершеннолетний в силу своих возрастных, психологических особенностей и ограниченной дееспособности в значительной степени требует того, чтобы его права и интересы были защищены на законодательном уровне.

Конвенцией ООН о правах ребенка (1989 г.) расширена правовая регламентация деятельности по защите детей, были определены основные ее направления, сформулированы минимальные правовые стандарты.

Одной из значительных проблем, в решении которых заинтересованы власти всех уровней и общество, является демографическая безопасность государства. В рамках национальных проектов и программ государство принимает меры к материальному обеспечению семьи и детей первых лет жизни. Безусловно, это очень важно, но не менее важно защитить ребенка в течение всего периода несовершеннолетия. В стране для этого создана необходимая правовая база и система органов, осуществляющих контроль за исполнением правовых норм, связанных с охраной прав и законных интересов несовершеннолетних.

Президент Российской Федерации неоднократно в средствах массовой информации обращал внимание на необходимость улучшения качества жизни детей, формирования у них здорового образа жизни, развития творческого, научного и профессионального потенциала молодежи, поиска и поддержки талантливых детей. Значительная роль в обеспечении законности отводится органам прокуратуры. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, усиления

профилактической направленности, а также в связи с совершенствованием структуры органов прокуратуры Генеральный прокурор Российской Федерации издал приказ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», определивший основные направления деятельности прокуратуры в данной области.

Однако материалы прокурорских проверок показывают, что нарушения норм в сфере соблюдения законодательства о несовершеннолетних имеют массовый характер. В связи с этим требуется повысить эффективность работы контролирующих и надзорных органов, в том числе органов прокуратуры.

Все вышеперечисленные факторы обуславливают актуальность темы данной работы.

Целью работы является исследование деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних. В соответствии с целью были сформулированы основные задачи работы:

- раскрыть цели и задачи деятельности органов прокуратуры, правовую основу прокурорского надзора, в частности, за исполнением законодательства о несовершеннолетних;
- выявить особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних;
- охарактеризовать права несовершеннолетних как объекты прокурорского надзора;
- выявить проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних на примере Свердловской области, определить пути его совершенствования и повышения эффективности.

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

Предметом исследования выступает деятельность органов прокуратуры, нормативные акты, научная литература, а также правоприменительная практика в сфере исполнения законодательства о несовершеннолетних, направленная на укрепление состояния законности в сфере исполнения законодательства посредством своевременной проверки поступившей информации о нарушениях этого законодательства, выявления его нарушений, причин и условий им способствующих, и их устранения.

В процессе написания работы были изучены и использованы следующие нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации, международно-правовые документы в исследуемой области, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», иные федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», а также другие документы Генеральной прокуратуры РФ.

Теоретической основой работы послужила специальная научная юридическая литература, посвященная тематике проводимого исследования.

Методологическую основу дипломной работы составили совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания, а именно: анализ, сравнение и вытекающие из него частнонаучные методы: системный, сравнительно-правовой, метод правовой статистики, метод изучения судебной практики и другие методы.

Содержащиеся в работе положения могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе образовательных учреждений, проведении занятий в системе профессиональной подготовки, а также при разработке учебно-методических материалов.

Цель и задачи исследования обусловили структуру работы, которая состоит из введения, двух глав, методической разработки, заключения, списка литературы.

1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

1.1. Цели и задачи прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних

Конституция Российской Федерации гласит, что человек, его права и свободы, являются высшей ценностью государства. Каждый гражданин, независимо ни от каких его особенностей, подлежит защите государства. Но некоторые категории населения нашего многогранного общества нуждаются в большей опеке, к такой категории как раз и относятся несовершеннолетние. Несовершеннолетние обладают лишь частичной дееспособностью, и не могут в полной мере самостоятельно осуществлять свои права и свободы. Так же данная категория лиц является наиболее подверженной к различным посягательствам, будь то физически, либо морально. Они не могут самостоятельно осуществлять свою защиту и в юридическом плане. Необходимость государственного контроля и повышения эффективности прокурорского надзора в сфере регулирования законодательства о несовершеннолетних обусловлена и другой причиной - дети, которые потеряли

родителей или стали сиротами при живых родителях, остаются незащищенными в обществе в целом. Большинство из них не могут реализовывать свои права, например, такие как, право на образование; они могут попасть под негативное влияние лиц из преступного мира, вовлекающих их в преступную деятельность, а также проявляющих к ним насилие, лишаящих их имущества. Поэтому данный вопрос является действительно актуальным. В защите прав и свобод несовершеннолетних органы прокуратуры играют одну из важнейших ролей, так как являются гарантом соблюдения законодательства о несовершеннолетних в целях обеспечения законности и правопорядка, являются защитой от различного рода посягательств. Однако, в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних, не был выделен, как отдельная отрасль надзора, а является лишь частью другой надзорной функции прокуратуры по защите прав и свобод несовершеннолетних.¹ Это надзор за соблюдением законодательства, которое гарантирует право на жилище и образование, охрану здоровья и труд, защиту прав ребенка в семье и иных сферах общественных отношений. В то же время это является и гарантия исполнения законов и охрана прав несовершеннолетних, в случае совершения ими правонарушений, и соответственно в надзорную функцию входит обеспечение их прав, в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, при предупреждении правонарушений, исполнении наказания, установлении и устранении причины условий, препятствующих реализации прав несовершеннолетних. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних самостоятельной отраслью надзора не является. Этот надзор является участком деятельности прокуратуры по обеспечению соблюдения законодательства в отношении несовершеннолетних.

¹ Винокуров А. Ю., Винокуров К.Ю., Кобзарев Ф.М. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2014.

Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних по всем направлениям прокурорской деятельности.

В полномочия органов прокуратуры за исполнением законодательства о несовершеннолетних входит: соблюдение прав несовершеннолетних в различных сферах жизни, социальной, экономической, семейной со стороны компетентных органов; защита прав и свобод несовершеннолетних при судебных разбирательствах и досудебных расследованиях при совершении несовершеннолетними преступлений, либо при нарушении их законных интересов; соблюдение прав и свобод несовершеннолетних со стороны их родителей и опекунов; а также выявление причин, по которым не соблюдаются права несовершеннолетних, и по каким причинам ими совершаются преступления. Надзор осуществляется при поступлении каких-либо сигналов: повышение уровня преступности среди несовершеннолетних, жалобы, заявления и т.д. Но при этом прокурорские проверки проводятся независимо, поступали ли какие-либо сигналы о нарушениях в прокуратуру, либо нет. Полномочия прокурора по надзору за соблюдением законов о несовершеннолетних проводятся с помощью актов прокурорского реагирования.

В соответствии с международной «Конвенцией о правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г.), «ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее»¹. В российском законодательстве определение понятия «ребенок» закреплено в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Так, в соответствии со ст. 1 данного закона, ребенок -

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 N 1559-П] // Сборник международных договоров СССР, 1993. Выпуск XLVI.

лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)¹. Необходимо отметить, что дети являются наиболее слаботзащищенными, социально неадаптированными группами населения. Статья 3 «Конвенции ООН о правах ребенка», являющейся основным международным документом, регулирующим права детей в мировом масштабе, предусматривает обязанность государства обеспечить ребенку защиту, необходимую для его благополучия, и принять для этого соответствующие законодательные и административные меры. Следует отметить, что, с точки зрения основополагающих международных документов, государство обязано не только создавать систему такой защиты, объединяя различные органы, в компетенцию которых входит рассмотрение вопросов по реализации прав и свобод ребенка, но и устанавливать для ее реализации четкие процедуры. По правилам гражданского судопроизводства, семейные права защищаются судом, а в случаях, предусмотренных Семейным кодексом Российской Федерации (далее – СК РФ), государственными органами, а именно: органами опеки и попечительства (ч. 1 ст. 8 СК РФ). Таким образом, можно выделить следующие ведомства, целью которых является защита прав и законных интересов несовершеннолетних, а именно: 1. Органы опеки и попечительства (специальный орган, имеющий своей целью работу с несовершеннолетними, охрану, защиту, обеспечение их законных прав и интересов); 2. Правоохранительные органы (универсальные органы, прокуратура и органы внутренних дел, чьи цели деятельности намного шире, чем у органов опеки и попечительства, и задача охраны и защиты прав несовершеннолетних не является единственной); 3. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (защита прав ребенка и содействие восстановлению нарушенных прав ребенка путем взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной

¹ Об основных гарантиях прав ребенка в РФ: Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ // Российская газета. 1998. 05 августа.

власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и должностными лицами). Рассматривая более подробно деятельность прокурора в сфере охраны и защиты прав несовершеннолетних, следует отметить, что органы прокуратуры наделены следующими средствами, призванными защищать права несовершеннолетних: - предъявление иска о лишении родительских прав (ст. 70 СК РФ), - ограничение в родительских правах (ст. 73 СК РФ), - отмена усыновления ребенка (ст. 142 СК РФ); - предъявление в суд, орган опеки и попечительства заявления с требованием о восстановлении (признании) нарушенного (оспоренного) права ребенка (ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре РФ»); - непосредственное участие в рассмотрении судом дел о защите прав ребенка (ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре РФ»; ст.ст. 72, 73, 125, 140 СК РФ); - предостережение о недопустимости нарушения прав ребенка в дальнейшем и представление об устранении нарушений закона (ст. 24, ст. 25.1 Закона «О прокуратуре РФ»); - протесты на акты других административных органов, имеющих прямое отношение к защите прав детей (при наличии оснований, предусмотренных законом (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре РФ»). Таким образом, прокурорский надзор является одной из самых действенных и основных гарантий защиты прав несовершеннолетних граждан, поскольку прокуратура осуществляет не только надзор за соблюдением законности, но и реагирует на поступающие в структуру сигналы о нарушениях прав детей. В настоящее время судебная форма защиты нарушенных прав является основной, поскольку любое нарушенное право может быть защищено в суде (ст. 46 Конституции РФ, ст.ст. 8, 56 СК РФ). Последняя редакция части 1 статьи 45 Гражданско-процессуального Кодекса РФ предоставляет прокурору право обратиться в суд с заявлением о защите социальных прав несовершеннолетних без ранее существующих ограничений. Согласно статистическим данным, количество предъявленных заявлений в защиту прав несовершеннолетних увеличилось.

Среди них значительную часть составляют заявления в защиту имущественных прав несовершеннолетних, особенно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Это заявления о взыскании задолженности по опекунам пособиям, пособиям на детей, денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви и пр. для детей, находящихся под опекой (попечительством), о взыскании с администраций детских домов, в пользу воспитанников незаконно удержанных сумм с их лицевых счетов. На практике прокуроры, при выявлении нарушения должностными лицами нормативных правовых актов, чаще всего вносят представления об устранении нарушения закона. Чаще всего этих мер бывает недостаточно для достижения положительного результата.

Основными направлениями прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних являются¹:

1. Необходимость обеспечения правовых основ материнства и детства, защиты и развития детей; *охрана материнства и детства (ОМД)* – это система государственных, общественных и медицинских мероприятий, направленных на поощрение материнства, создание благоприятных условий для рождения и воспитания детей, обеспечение здоровья матери и ребенка, всемерное укрепление семьи. Актуальность данного направления прокурорского надзора подтверждается результатами анализа судебной практики.² Так в декабре 2016 года, прокурор города обратился в суд с заявлением в защиту интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц о признании информации, содержащейся в информационно-коммуникационной сети Интернет запрещенной к распространению на территории Российской Федерации. На страницах сайта размещена информация

¹ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: Зерцало-М, 2012.

² Решение № 2А-808/2016 2А-808/2016~М-1078/2016 М-1078/2016 от 14.12.2016 г. по делу № 2А-808/2016. Ульяновский районный суд [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 08.01.2017).

порнографического характера об оказании на платной основе услуг интимного характера. Вход на сайт свободный, не требует предварительной регистрации и пароля, ознакомиться с содержанием указанной страницы и скопировать информацию в электронном варианте может любой Интернет-пользователь. Информация на этом сайте распространяется бесплатно, срок пользования неограничен. Ограничение на передачу, копирование, и распространение - отсутствует. Распространение указанной информации противоречит целям и задачам действующего законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, и в первую очередь подрывает основы конституционного строя, в части обеспечения и защиты конституционных прав граждан Российской Федерации на защиту материнства и детства в установленном законом порядке. Данная ситуация попадает под ст.ст. 175-180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, административное исковое заявление прокурора было удовлетворено судом. Информация, содержащаяся в информационно - телекоммуникационной сети «Интернет» признана информацией, запрещенной к распространению на территории Российской Федерации. Данная позиция, максимально защищающая интересы материнства и детства, подтверждается и иными решениями судов.

2. Необходимость соблюдения прав несовершеннолетнего на образование, здравоохранение, является объектом прокурорского надзора в отношении организаций здравоохранения. Например, прокурор г.Кировграда в интересах неопределенного круга лиц обратился в Кировградский городской суд Свердловской области с иском к Государственному бюджетному учреждению здравоохранения Свердловской области «Городская больница город Верхний Тагил» о понуждении к совершению действий, указав в обоснование заявленных требований следующее: прокуратурой г. Кировграда в январе 2016 года проведена проверка исполнения требований законодательства

о защите прав несовершеннолетних в сфере здравоохранения.¹ По результатам проверки было установлено, что в Государственном бюджетном учреждении здравоохранения Свердловской области «Городская больница город Верхний Тагил», несовершеннолетним пациентам, пришедшим на прием, бахилы выдавались только в отделении хирургии, где требуется специальный санитарный режим. В остальных отделениях больницы бахилы несовершеннолетним пациентам на безвозмездной основе не выдавались. Необеспечение граждан – пациентов индивидуальными средствами гигиены – бахилами, нарушает их конституционное право на охрану жизни и здоровья, обеспечение личной гигиены при проведении лечебно-диагностических манипуляций, в том числе, в условиях приемов врачей. На основании чего, прокурор просил обязать ответчика обеспечивать, на безвозмездной основе, пациентов бахилами при проведении лечебно-диагностических манипуляций в условиях амбулаторно-поликлинического приема. Суд искивые требования прокурора г. Кировграда удовлетворил.

3. Необходимость обеспечения законности в деятельности органов, занимающихся профилактикой безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних. Например, 15 июля 2015 года прокурор г. Североуральска обратился в суд с исковым заявлением в интересах неопределенного круга лиц к ГБУ СОН СО «СРЦН г. Североуральска» об обязанности обеспечить работу приемного отделения и получить лицензию на право ведения медицинской деятельности.² В судебном заседании прокурор Иванова Т.И. поддержала заявленные требования по предмету и основаниям и дополнительно пояснила, что функции приемного отделения заключаются в

¹ Решение № 2-428/2016 2-428/2016~М-376/2016 М-376/2016 от 14.07.2016 г. по делу № 2-428/2016. Кировградский городской суд [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 04.01.2017).

² Решение № 2-740/2015 2-740/2015~М-644/2015 М-644/2015 от 15.07. 2015 г. по делу № 2-740/2015. Североуральский городской суд [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 24.12.2016).

осмотре детей на наличие у них заболеваний. По информации специалиста Роспотребнадзора организовать приемное отделение возможно. Кроме того, Министерство социальной политики выделяло средства для ремонта медицинского блока в целях получения лицензии на осуществление медицинской деятельности. Лицензия не получена по причине того, что упразднена штатная единица медицинского работника. Работа по получению лицензии была прекращена. Для ГБУ СОН СО «СРЦН г. Североуральска» лицензия на осуществление медицинской деятельности обязательна. Было принято решение, возложить обязанность обеспечить работу приемного отделения в соответствии с требованиями Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.1201-03 «Гигиенические требования к устройству, содержанию, оборудованию и режиму работы специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 11.03.2003 года № 13, а также получить лицензию на осуществление медицинской деятельности.

4. Необходимость гарантирования соблюдение трудовых прав несовершеннолетнего;

В декабре 2015 года Прокуратура Свердловской области проверила исполнение законодательства, направленного на охрану трудовых прав несовершеннолетних.

По результатам надзорных мероприятий выявлены существенные нарушения требований трудового законодательства при трудоустройстве несовершеннолетних, в том числе связанные с несоблюдением формы и содержания трудового договора, требований к возрасту принимаемого на работу подростка, порядка выплаты заработной платы, а также в части охраны труда и техники безопасности. Так, прокуратура Новолялинского района Свердловской области в ходе проверки по факту травмирования

несовершеннолетнего, работавшего траспортировщиком в ООО «Новолялинский целлюлозно-бумажный комбинат», выявила, что на предприятии не разработана технологическая документация, предусматривающая меры безопасности при проведении погрузочно-разгрузочных работ и работ по приемке, транспортированию и складированию картона с применением электропогрузчика.

В результате несоблюдения техники безопасности 16-летний работник получил травму тяжелой степени во время падения на него листов картона при их укладке электропогрузчиком. В целях устранения выявленных нарушений, прокуратура внесла представление руководителю предприятия об устранении нарушений законодательства об охране труда. По представлению прокуратуры к дисциплинарной ответственности привлечен инженер-технолог картонного цеха, предприятием приняты меры по устранению выявленных нарушений.

Кроме того, по материалам прокуратуры, направленным для дачи уголовно-правовой оценки, следственные органы возбудили уголовное дело по ч. 1 ст. 143 УК РФ (нарушение требований охраны труда, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека).

Всего по результатам проверки соблюдения трудовых прав несовершеннолетних органами прокуратуры Свердловской области внесено 12 представлений, возбуждено 6 дел об административном правонарушении по ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового законодательства), в суды направлено 2 исковых заявления, по материалам прокуратуры возбуждено 1 уголовное дело.¹

5. Необходимость обеспечения законности нормативно-правовых актов, создаваемых органами законодательной и исполнительной власти, а

¹ Прокуратура Свердловской области [Электронный ресурс]. URL: <http://prokuratura.ur.ru/> (дата обращения: 10.12.2016).

также органами местного самоуправления, и иными организациями, независимо от форм собственности;

Так в июле 2013 года Прокуратура Свердловской области провела проверки исполнения законодательства в сфере охраны жизни и здоровья детей. Предметом проверки стали вопросы обеспечения безопасности маленьких жителей на детских и спортивных площадках, стадионах, а также надлежащего технического состояния объектов инженерно-коммунальной инфраструктуры.

В ходе надзорных мероприятий выявлено большое количество незакрепленного спортивного инвентаря, металлических конструкций и иного оборудования, предназначенного для игр детей, эксплуатирующегося с нарушением правил и техники безопасности.

Всего по итогам проверок территориальными прокурорами внесено 92 представления об устранении выявленных нарушений, объявлено 29 предостережений о недопустимости нарушения законов, возбуждено 8 административных дел, в суды направлено 32 исковых заявления, в том числе о демонтаже и ремонте опасных металлических конструкций.¹

6. Необходимость исполнения законов для несовершеннолетних, привлекаемых к административной ответственности в полном объеме.

7. Необходимость точного исполнения законов при производстве предварительного следствия по делам о преступлениях, совершенных, при участии совершеннолетних, или непосредственно ими, рассмотрения таких дел в суде. Например, за период 2013-2016 года чаще всего нарушались требования ст.ст. 51, 425 УПК РФ об обязательном участии защитника, педагога или психолога по уголовным делам в отношении несовершеннолетних. Также крайне часто следователями и дознавателями нарушается ч.1 ст.426 УПК РФ, в

¹ Там же.

которой сказано что законные представители несовершеннолетнего подозреваемого допускаются к участию в уголовном деле на основании постановления прокурора, следователя, дознавателя с момента первого допроса. Так, в марте 2016 года в уголовном деле № 18040 допрос несовершеннолетнего подозреваемого И. дознавателем отдела дознания капитаном полиции А. был произведен без участия защитника. Аналогичное нарушение было допущено в апреле 2016 и дознавателем ОД ОВД Московского района г. Калининграда лейтенантом полиции, которым был допрошен без участия защитника несовершеннолетний подозреваемый Н.¹

Также к основным направлениям прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних относятся: обеспечение соблюдения законов учреждениями при исполнении наказания в отношении несовершеннолетних; обеспечение координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями несовершеннолетних.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних является для прокуроров приоритетным, поскольку будущее государства зависит от полноценного развития подрастающего поколения.

Прокурорам предписано организовать работу таким образом, чтобы надзор обеспечивал максимальное исполнение законодательства об охране прав и законных интересов несовершеннолетних и молодежи, пресечение и предупреждение преступности среди несовершеннолетних.

Прокуратурой Свердловской области в 2015 году выявлено около 5 тыс. нарушений прав и законных интересов детей, в целях их устранения внесено более 1 тыс. представлений.

¹Апелляционное определение № 22-539/2016 от 5.05.2016 г. по делу № 22-539/2016 Калининградский областной суд [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 06.01.2017).

Восстанавливались жилищные права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устранялись нарушения в выплате пособий, пенсий, алиментов. Большое внимание уделялось изучению вопросов исполнения законов, направленных на защиту прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в интернатных учреждениях.

По требованию прокуроров к дисциплинарной и административной ответственности привлечено почти 1,5 тыс. виновных должностных лиц. В защиту прав и законных интересов детей в суды области направлено более тысячи исковых заявлений, большая часть из которых в защиту жилищных прав сирот. За последние полтора года по результатам рассмотрения исков сиротам предоставлено свыше 1,2 тыс. жилых помещений.

Деятельность прокурорских работников по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних в образовательных учреждениях - это постоянные и комплексные мероприятия, целью которых является обеспечение надлежащих условий пребывания и обучения детей и недопущение нарушения их законных прав и интересов.

Работа по защите прав и законных интересов несовершеннолетних продолжается.

Правовую основу деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних составляют:

1. Конституция РФ¹, в которой можно выделить следующие статьи, касающиеся прав несовершеннолетних закрепленных во второй главе: право на жизнь (ст. 20), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48), право на

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [с учётом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ]// Российская газета. 2009. 21 января.

защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45), право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27), право свободно выезжать за пределы Российской Федерации и его право как гражданина Российской Федерации беспрепятственно возвращаться (ч. 2 ст. 27).;

2. Всеобщая декларация прав человека¹, в данном документе следует обратить внимание на следующие статьи: материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь (ст. 25), каждый человек имеет право на образование, образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным (ст. 26);

3. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990)² полностью посвящена правам детей и состоит из преамбулы, 3 частей и 54 статей;

4. ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»³ - главной целью закона является создание правовых и социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка. Федеральный закон состоит из 5 глав, в них перечислены понятия, используемые в тексте документа, полномочия органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, перечислены основные направления по обеспечению прав ребенка, также указаны организационные основы гарантий прав ребенка.

Надзор за соблюдением законодательства о несовершеннолетних осуществляется в двух направлениях:

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 05апреля.

² Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 N 1559-1] // Сборник международных договоров СССР, 1993. Выпуск XLVI.

³ Об основных гарантиях прав ребенка в РФ: Федеральный закон от 28.11.2015 N 358-ФЗ // Российская газета. 1998. 05 августа.

1. защита прав и законных интересов несовершеннолетнего;
2. в случае нарушения закона самим несовершеннолетним, при расследовании дел с участием несовершеннолетнего или совершеннолетнего им самим.

Охрана детства, забота о наиболее полной реализации прав несовершеннолетних и молодежи - гуманная миссия и профессиональный долг всех работников прокуратуры.

Следовательно, нарушения законности, которые во многих случаях приводят к тяжким последствиям, к преступлениям, как со стороны несовершеннолетних, так и в отношении их и их интересов. Такое положение требует особого внимания органов прокурорского надзора, для осуществления которого имеется достаточная правовая база.

Несовершеннолетние обладают лишь частичной дееспособностью, и не могут в полной мере самостоятельно осуществлять свои права и свободы. Так же данная категория лиц является наиболее подверженной к различным посягательствам, будь то физически, либо морально. Они не могут самостоятельно осуществлять свою защиту и в юридическом плане. С каждым годом количество преступности среди несовершеннолетних не уменьшается, их права ущемляются и вмешательство прокуратуры, по мнению автора, крайне необходимо. В защите прав и свобод несовершеннолетних органы прокуратуры играют одну из важнейших ролей, так как являются гарантом соблюдения законодательства о несовершеннолетних в целях обеспечения законности и правопорядка, являются защитой от различного рода посягательств. К сожалению, российское законодательство не предусматривает отдельного законодательства о прокурорском надзоре за соблюдением законодательства о несовершеннолетних, и в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних, не выделяется, как самостоятельная отрасль.

Задачи надзора вытекают из общих задач, сформулированных в ст. 4 закона «О прокуратуре»¹. В соответствии, с приказом Генерального прокурора «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи», основными задачами являются:

1. Повышение уровня и эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; выявляются многочисленные нарушения в деятельности указанных органов, в том числе в части отсутствия должного взаимодействия и слаженности действий при проведении профилактической работы.

Нередки формализм и поверхностное исполнение своих должностных обязанностей сотрудниками органов и учреждениями системы профилактики (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защитой населения; федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования; органы опеки и попечительства; органы по делам молодежи; органы управления здравоохранением и медицинские организации; органы службы занятости; органы внутренних дел; органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции); иные органы и учреждения, общественные объединения, осуществляющие меры по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (органы и учреждения культуры, досуга, спорта и туризма).), отсутствие индивидуального подхода к

¹ О прокуратуре РФ: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 19.12.2016) // Российская газета. 1992. 18 февраля.

каждому подростку и, как следствие, перманентное пребывание в социально опасном положении несовершеннолетних, нуждающихся в поддержке государства.

Зачастую роль территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав сведена к рассмотрению административных материалов, в то время как необходимые меры по координации проводимой с несовершеннолетними и их родителями профилактической работы не принимаются.

В то же время не всегда дается должная оценка работе органов внутренних дел, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов здравоохранения, образовательных и медицинских организаций, а также иных органов и учреждений системы профилактики.

С целью повышения эффективности деятельности, направленной на пресечение и устранение негативных тенденций, необходим комплексный подход к организации надзора на данном направлении. В ходе проверок должны быть охвачены все заинтересованные ведомства и организации, правовой оценке подлежит полнота и результативность принимаемых ими мер, обеспечение согласованности и взаимодействия между ними.

Повышение эффективности деятельности и эффективного взаимодействия всех органов и учреждений по профилактике административных и иных правонарушений несовершеннолетних связано в первую очередь с наличием надежного механизма координации предпринимаемых ими усилий, это позволит всем органам и учреждениям системы превенции в пределах подведомственной им линии предупреждения сконцентрировать усилия на наиболее важных направлениях превентивной работы в сегменте правонарушений несовершеннолетних. Нужный уровень стратегического взаимодействия субъектов системы профилактики административных и иных правонарушений несовершеннолетних может быть

достигнут с помощью: – улучшения качества согласованной законотворческой деятельности по вопросам принятия нормативно-правовых актов по проблемам профилактики безнадзорности и правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия; – дополнительного издания совместных приказов, указаний, подготовки информационных писем и иных организационно-распорядительных документов, выпуска совместных бюллетеней, сборников, методических рекомендаций и других информационных изданий по актуальным проблемам взаимодействия при организации работы; – увеличения количества координационных совещаний руководителей субъектов профилактики безнадзорности, административных и других правонарушений несовершеннолетних при руководителе комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; – ежеквартального проведения совместных круглых столов, семинаров и конференций различного уровня, с обсуждением наиболее актуальных проблем, связанных с девиантным поведением несовершеннолетних, поиска путей их скорейшего решения; – разработки и утверждения новых комплексных планов и программ совместной деятельности; – регуляризации совместных выездов в регионы Российской Федерации федерального руководства субъектов превенции противоправного поведения несовершеннолетних для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи территориальным органам предупреждения правонарушений несовершеннолетних, изучения и дальнейшего распространения передового опыта; – разработки и проведения прогрессивных совместных периодических целевых мероприятий по предупреждению безнадзорности и беспризорности детей, а также профилактики административных и иных правонарушений несовершеннолетних. Во-вторых, исследование объема и важности прокурорской деятельности по надзору за соблюдением законности в сегменте функционирования органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, позволяет нам

признать прокурорский надзор за исполнением законов органами и учреждениями системы предупреждения административных и иных правонарушений, не достигших совершеннолетия лиц самостоятельным направлением прокурорской деятельности, которая требует четкой регламентации специальными профильными подзаконными правовыми актами Генерального прокурора Российской Федерации. Управление данным, одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры должны осуществлять самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации и соответствующие структурные подразделения в прокуратурах регионов России. В настоящий момент данную надзорную деятельность осуществляют лишь отдельно взятые прокуроры в прокуратурах городов, районов, районах в городах иных муниципальных образованиях, их деятельность курирует, как правило, один прокурор в прокуратуре субъекта федерации. Следовательно, под прокурорский надзор не попадает часть как незначительных недоработок органов и учреждений системы профилактики административных и иных правонарушений несовершеннолетних, так и деяния их сотрудников и служащих в виде халатности, злоупотребления должностными полномочиями и иными преступными деяниями. Для нормализации ситуации в данном направлении в первую очередь требуется дополнить ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» пунктом следующего содержания: «В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: надзор за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних лиц служащими и сотрудниками органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних». Затем необходимо принятие и вступление в законную

силу, детализирующих данную диспозицию федерального правового документа, приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

В данной ситуации эффективность прокурорского надзора позволяет добиться повышения уровня организации работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, координации деятельности правоохранительных органов в указанной сфере, более тесного взаимодействия с органами контроля, органами государственной власти и местного самоуправления.

2. Совершенствование и оптимизация прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав несовершеннолетних и молодежи;

3. Разработка и осуществление совместно с другими государственными органами и общественными объединениями согласованных мер по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних и молодежи и охране их прав.

Для реализации поставленных задач и осуществления должного надзора за законностью по охране прав и интересов несовершеннолетних в органах прокуратуры созданы специальные подразделения (отделы, группы), в низших звеньях прокуратуры выделяются работники, на которых возлагается осуществление надзора в этом направлении.¹

Подводя итог, следует отметить, что защита прав и свобод несовершеннолетних является одной из главнейших задач нашего общества и государства. Правозащитная функция прокуратуры направлена на устранение недостатков правовой системы государства. В случае «молчания» закона или его противоречия нормам и ценностям общества органы прокуратуры должны

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 // Законность. 2008. №2.

быть чуть ли не единственным инструментом гаранта и обеспечения сохранности прав и свобод несовершеннолетних.

1.2. Правовые основы деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних

Конституция Российской Федерации, провозгласив не отчуждаемость основных прав и свобод человека и гражданина, которые принадлежат ему от рождения (ст. 17 ч. 2), установила, что материнство и детство находятся под защитой государства (ст. 38 п. 1).

Забота о детстве, защита несовершеннолетних граждан — приоритетное направление деятельности государства.

Законодательные акты Российской Федерации: Семейный и Гражданский кодексы, Трудовой кодекс и иные законодательные акты выделяют специальные разделы, посвященные защите прав несовершеннолетних. Есть такой раздел и в Уголовно-процессуальном кодексе РФ.

Развитие законодательства о несовершеннолетних, выделение и наделение их самостоятельным правовым статусом является признаком развитого правового государства. Следует отметить, что в зависимости от исторических и культурных особенностей различных государств возраст совершеннолетия и возраст наступления юридической ответственности, а также понятие «несовершеннолетний» определяются по-разному.

Развитие и становление законодательства о несовершеннолетних во многом связано с появлением правосудия по защите прав несовершеннолетних, установлением определенного правового статуса несовершеннолетнего и созданием ювенальных судов.

В современных условиях развития нашего общества данное направление прокурорской деятельности приобретает особую актуальность. Российская Федерация признает и выполняет положения международных договоров и

соглашений, посвященных защите прав несовершеннолетних, руководствуется ими в своей практике и законодательстве.

В соответствии с этим вопрос защиты прав несовершеннолетних занимает приоритетное место в деятельности органов прокуратуры.

Генеральный прокурор РФ потребовал при организации надзора исходить из того, что в Конвенции ООН о правах ребенка, в общепризнанных нормах международного права и в российском законодательстве закреплён приоритет интересов и благосостояния детей во всех сферах жизни общества и государства. Особо внимание должно уделяться, как указано в приказе, вопросам социальной защиты несовершеннолетних.

Для деятельности по осуществлению надзора по рассматриваемому вопросу приказом № 188 предусмотрено, что в прокуратурах субъектов Федерации и приравненных к ним должен быть сосредоточен надзор за исполнением законов, регулирующих вопросы трудовой занятости, и законов о труде (п. 8), по военной подготовке (п. 9), получения образования (п. 6), работе детских и молодежных организаций и другим вопросам (п. 7), а также надзор за расследованием преступлений несовершеннолетних (п. 10). Подчеркнуто, что должное внимание вопросам защиты прав несовершеннолетних обязаны уделять все отрасли и подразделения органов прокуратуры, координируя свою работу с другими государственными органами, в том числе с правоохранительными по предупреждению правонарушений.

В рамках закона были определены следующие задачи:¹

1. Необходимость в постоянном надзоре за исполнением законодательства о социальной защите несовершеннолетних. В ходе данной деятельности особое внимание надлежит уделять своевременности оказания

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 // Законность. 2008. №2.

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. Необходимо гарантировать регулярный надзор за исполнением органами опеки и попечительства 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 возбуждения уголовного дела пресекать попытки коммерциализации процесса усыновления.

3. Необходимо планомерно проверять исполнение законов, регламентирующих условия содержания, воспитания и обучения детей, защиту личных и имущественных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Следует 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, употреблять все имеющиеся в арсенале меры прокурорского реагирования на нарушения порядка ее лицензирования, процедуры разработки и внедрения новых образовательных программ, методик, технологий.

5. Необходимо усиление надзора за соблюдением прав органов и учреждений по делам молодежи.

6. Незамедлительно пресекать все формы экономической эксплуатации несовершеннолетних.

7. Контролировать исполнение требований закона о воинском учете граждан, подлежащих призыву.

8. Планово проводить проверки исполнения 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 следственных органов неукоснительного соблюдения предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством правовых гарантий для несовершеннолетних. Необходимо обращать особое внимание на изучение 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 органов опеки и попечительства, социальной защиты, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделений по предупреждению правонарушений несовершеннолетних органов внутренних дел, учебных заведений и общественных организаций. Необходимо ставить перед судом вопросы о вынесении частных определений.

Для примера можно использовать материалы проведенной проверки Прокуратурой Свердловской области, в связи с гибелью малолетнего ребенка при пожаре, произошедшем накануне, 11 мая 2016 года, около 19 часов.¹

По предварительной информации, в частном жилом доме, расположенном по ул. Каменщиков в г. Каменске-Уральском, произошло возгорание. В результате отравления угарным газом погиб малолетний ребенок.

Установлено, что семья является неполной, многодетной, женщина одна воспитывала четверых малолетних детей, злоупотребляла спиртными напитками, состояла на учетах в комиссии по делам несовершеннолетних и подразделении по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, неоднократно привлекалась к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ за ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию, содержанию и образованию детей.²

Несмотря на нахождение детей в социально опасном положении органы и учреждения системы профилактики не проводили с семьей необходимые профилактические мероприятия.

¹ Прокуратура Свердловской области [Электронный ресурс]. URL: <http://prokuratura.ur.ru/> (дата обращения: 09.01.2017).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря.

В связи с этим прокуратура направила материалы прокурорской проверки в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства со стороны должностных лиц органов системы профилактики.

Следует отметить, что по факту смерти детей следственными органами уже возбуждено и расследуется уголовное дело по ч. 1 ст. 109 УК РФ (причинение смерти по неосторожности).

По итогам проверки при наличии оснований также будет решен вопрос о принятии иных мер прокурорского реагирования.

Охрана прав и законных интересов несовершеннолетних осуществляется прокурором путем применения:

1. общенадзорных правовых средств (например, внесение представления в адрес работодателя о нарушениях трудового законодательства в отношении несовершеннолетних);
2. гражданско-правовых средств (например, обращение прокурора в суд общей юрисдикции с иском о выплате алиментов, либо о лишении родительских прав лиц, уклоняющихся от воспитания своих детей);
3. уголовно-правовых средств (например, отказаться от поддержания государственного обвинения в судебном заседании, если причастность несовершеннолетнего к совершенному преступлению не найдет своего подтверждения).

Органы прокуратуры ежедневно ведут работу в сфере социальной защиты детей, охраны их жизни и здоровья, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, пресекают факты жестокого обращения детьми, осуществляют надзор за соблюдением прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Всего за первое полугодие 2016 года органами прокуратуры области устранено более 3,5 тыс. нарушений, допущенных в отношении

несовершеннолетних, привлечено к дисциплинарной и административной ответственности свыше 700 виновных должностных лиц, опротестовано более 300 незаконных правовых актов, затрагивающих интересы детей, в защиту их прав в суды направлено более 600 исков и заявлений. По материалам прокурорских проверок возбуждено 40 уголовных дел, где потерпевшими являются дети.¹

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»² - определяет основы правовых отношений, которые возникают в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушениях несовершеннолетних, устанавливает основания проведения индивидуальной профилактической работы и категории лиц, в отношении которых, проводится данная работа. Также в законе прописаны полномочия соответствующих органов, их основные направления и принципы деятельности в работе по профилактике безнадзорности и правонарушениях несовершеннолетних, определены права несовершеннолетних, в отношении которых проводится профилактическая работа, и закреплены ряд других вопросов, которые возникают при осуществлении профилактической работы.

Однако, несмотря на все действующие нормативные акты по защите прав несовершеннолетних, на территории Свердловской области за 10 месяцев 2016 года возросло более чем на 1,5 % количество общественно-опасных деяний, совершенных несовершеннолетними, не достигшими возраста привлечения к уголовной ответственности. В тоже время снизилось на 19 % количество преступлений, совершенных несовершеннолетними. Почти на 34 %

¹ Прокуратура Свердловской области [Электронный ресурс]. URL: <http://prokuratura.ur.ru/> (дата обращения: 05.01.2017).

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушениях несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 26.04.2016) // Российская газета.1999. 30 июня

уменьшилось количество преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних.

Между тем практика прокурорского надзора показывает, что одной из основных причин безнадзорности несовершеннолетних, совершения ими правонарушений и преступлений являются нарушения и недостатки в работе органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений.

С серьезными нарушениями проводится работа органов МВД по профилактике употребления несовершеннолетними спиртных напитков, наркотических средств и иных одурманивающих веществ, пресечению случаев реализации несовершеннолетним алкогольной продукции.

Выявляются факты оставления органами опеки и попечительства детей в условиях, угрожающих их жизни и здоровью, непринятия мер по лишению либо ограничению родителей в родительских правах. Не во всех случаях проводимая индивидуальная профилактическая работа с семьями, находящимися в социально опасном положении, приносит положительные результаты.

Несвоевременное принятие комплексных мер по выявлению социально неблагополучных семей способствует совершению детьми суицидов и попыток суицидов, основными причинами которых являются конфликты со сверстниками, совершение в отношении детей насилия, употребление алкоголя. В тоже время не во всех общеобразовательных организациях имеются педагоги-психологи, что не позволяет своевременно оказать детям психологическую помощь.

Таким образом, в данной главе были изучены цели и задачи прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних, основные направления данной работы. Было определено, что прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних определяется как часть надзорной функции прокуратуры по защите прав и свобод

несовершеннолетних, однако самостоятельной отраслью надзора не является. Одним из главных аспектов, можно выделить следующее, надзор может осуществляться при поступлении каких-либо сигналов: повышение уровня преступности среди несовершеннолетних, жалобы, заявления и т.д. Но при этом прокурорские проверки проводятся независимо, поступали ли какие-либо сигналы о нарушениях в прокуратуру, либо нет. Также можно сделать следующие выводы, что необходимо принять дополнительные меры прокурорского реагирования, направленные на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, особенно обратив внимание на деятельность органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений.

Кроме того, принять дополнительные меры, направленные на совершенствование взаимодействия органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, учреждений социального обслуживания, образовательных и медицинских организаций.

Во втором параграфе были изучены правовые основы деятельности прокуратуры, были проанализированы основные нормативно-правовые акты, которыми руководствуются работники прокуратуры в надзоре за соблюдением прав несовершеннолетних. Из изученного материала можно сделать следующие выводы, что на данный момент нет единой научной и обоснованной системы российского законодательства о несовершеннолетних, а только лишь отдельные нормативно-правовые акты в различных сферах, таких, как: конституционное, уголовное, гражданское, трудовое, семейное и т.д., что нередко в работе органов опеки, а особенно учреждений системы профилактики присутствует формальный подход к проблемам несовершеннолетних, и как следствие, несовершеннолетние остаются без должной поддержки государства, именно в выявление данных инцидентов и заключается главная цель прокурорского надзора.

Также необходимо организовать комплексный подход в сфере надзора за соблюдением законодательства о несовершеннолетних, в ходе организации проверок должны быть подключены все заинтересованные ведомства и организации.

2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ПРАКТИКЕ ПРОКУРАТУРЫ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Права несовершеннолетних как объекты прокурорского надзора

Согласно Конституции РФ основные права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, к ним относятся такие права как, право на жизнь, на труд, на жилище, право на общедоступное, бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование.

Права несовершеннолетних перечислены в гл. 11 Семейного кодекса РФ, это такие права как, жить и воспитываться в семье, на общение с родителями и иными родственниками, на защиту своих прав и законных интересов, выражение собственного мнения, на имя, фамилию и отчество, а также их замену, имущественные права (ст. 54 - 60). Так как несовершеннолетний ограничен в своей дееспособности, а также в силу своих возрастных и психологических особенностей, не может в полной мере защищать свои законные права и интересы, то в роли защитников выступают органы прокуратуры.

К подобъектам прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних, исходя из стоящих перед ними задач, могут быть отнесены:

федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в сфере защиты прав несовершеннолетних, их должностные лица;

органы контроля, их должностные лица, осуществляющие защиту прав несовершеннолетних, в рамках, возложенных на них полномочий;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, их должностные лица, принимающие участие в осуществление защиты прав несовершеннолетних.

В качестве основных подбъектов прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних могут быть выделены органы опеки и попечительства, иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, наделенные полномочиями в области защиты прав.

Как говорилось выше, несовершеннолетние не в состоянии самостоятельно защищать свои права и законные интересы, поэтому роль органов прокуратуры играет существенную роль в выполнении защиты данных прав.

Правовые средства прокурорского надзора составляют часть предоставленных прокурору Законом о прокуратуре полномочий. По своему содержанию они могут быть разделены на средства выявления правонарушений и средства устранения и предупреждения правонарушений.

Таким образом, и прокурорские проверки проводятся по этим двум направлениям:

- Прокурорские проверки для выявления и устранения правонарушений;
- Прокурорские проверки для предупреждения правонарушений в сфере защиты прав несовершеннолетних.

Прокурорский надзор, как отмечалось выше, состоит в применении предусмотренных Законом о прокуратуре правовых средств. Закон не может дать обязательных рекомендаций о том, какие из этих средств и в каких случаях возможно применять в целях выявления и устранения правонарушений. Такие рекомендации вырабатываются в

результате научной деятельности и в процессе практики прокурорского надзора. Наиболее эффективные из них, апробированные на практике, закрепляются в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ, а также в методических пособиях, разработках, рекомендациях и письмах.

Совокупность таких научно обоснованных и проверенных на практике методов и приемов (способов) применения правовых средств составляет методику прокурорского надзора. Составляющие ее методические рекомендации имеют различную степень конкретности. Одни из них определяют методы осуществления надзора в целом, методы обеспечения его эффективности и т.п. Другие носят более частный характер. Они определяют методику надзора за исполнением отдельных видов законов. В соответствии с этим можно различать общую методику прокурорского надзора и частную методику прокурорского надзора.¹

Общую методику проведения прокурорских проверок можно структурировать следующим образом:

1. Выбор законодательства, на основании которого будет осуществляться прокурорская проверка, изучение НПА, ФЗ, законов РФ и постановлений Правительства РФ;
2. Подготовка к проведению проверки, в том числе:
 - определение перечня субъектов проверки, изучение законодательства, регламентирующего их деятельность,
 - Определение круга органов и учреждений, которые подлежат проверке,

¹ Прокурорский надзор в Российской Федерации. Учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова М.: Издательство МНЭПУ, 2000.

- Сбор и анализ всей необходимой информации о состоянии законности в определенной для проверки области,
- С учетом состояния законности в данной сфере и уровня (тенденций изменения) подростковой преступности на поднадзорной территории может быть организована как комплексная, так и целевая проверка (по отдельным органам);

3. Проверка, в ходе которой следует обратить внимание на следующие моменты:

- необходимо оценить вклад каждого органа и учреждения в организацию работы, а также уровень взаимодействия и согласованности действий между ними;
- необходимо изучить всю документацию, имеющую отношение к теме проверки;
- выявить возможные нарушения;

4. Подведение итогов проверки:

- по итогам проверки составляется справка, в которой должен быть сравнительный анализ состояния законности за рассматриваемый период, к примеру, 2-3 года (ухудшение / улучшение). В документе необходимо отразить итоги предыдущей аналогичной проверки, результаты рассмотрения принятых по ним актов прокурорского реагирования, фактическое устранение ранее выявленных нарушений закона, установление подобных нарушений в ходе данной проверки;
- при выявлении нарушений закона надлежит принять исчерпывающие меры прокурорского реагирования, которые позволят обеспечить максимальное достижение целей защиты прав несовершеннолетних.
- по результатам проверки могут быть направлены представления не только в адрес руководителя проверяемого субъекта профилактики,

но и в вышестоящие и иные органы с постановкой вопроса об ответственности виновных должностных лиц.

В прокуратуре Свердловской области, также как и в целом по Российской Федерации, создан отдел по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних, который в свою очередь подчиняется Управлению по надзору за исполнением федерального законодательства.

Объем прокурорского надзора за соблюдением законодательства о несовершеннолетних многогранен, поэтому в свою очередь делится на несколько направлений:

1. Надзор за соблюдением прав в сфере здравоохранения – права в данной сфере также регламентируются Конвенцией о правах ребенка, органами прокуратуры проводится значительная работа по проверке данной сферы надзора, проверяются медицинские учреждения, пункты оказания первой медицинской помощи во всех образовательных организациях. Проверяются лицензии в медицинских учреждениях, квалификация медицинского персонала, с учетом занимаемых ими должностей.

Так в августе 2013 году Прокуратура Свердловской области проверила исполнение законодательства об охране здоровья граждан и санитарно-эпидемиологическом благополучии населения с целью предупреждения возникновения и распространения менингита.

В ходе проверки выявлены многочисленные нарушения законодательства в органах и учреждениях здравоохранения и образования.

К примеру, в государственном бюджетном учреждении здравоохранения Свердловской области «Кировградская центральная городская больница» не организовано в полном объеме проведение лабораторных исследований по выявлению возбудителя инфекционных заболеваний. Так, в ходе лечения четырехмесячной девочки лечащим врачом отобраны лишь пробы на

энтеровирусную инфекцию. Пробы на такие виды инфекций, как менингококковая, пневмококковая, гемофильная не отбирались.

В муниципальном бюджетном дошкольном образовательном учреждении «Детский сад № 28» в пос. Сарapulка г. Березовского не проводится дезинфекция санитарно-технического оборудования, повара пищеблока не обследуются на наличие гнойничковых заболеваний тела, ангин и других заболеваний верхних дыхательных путей, также не проверяется наличие профилактических прививок у всех сотрудников детского сада.

По всем выявленным нарушениям законодательства приняты меры прокурорского реагирования.

Всего за август 2013года более 130 нарушений законодательства об охране жизни и здоровья детей и санитарно-эпидемиологического законодательства. В целях их устранения внесено 66 представлений, возбуждено 62 дела об административных правонарушениях, в суд в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних направлено 2 исковых заявления, о недопустимости нарушения закона предостережено 4 руководителя.

Прокуратура области в порядке ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре российской Федерации» направила информацию Губернатору Свердловской области.

2. Надзор за соблюдением права на образование – главным нормативно-правовым актом при осуществлении надзора является ФЗ «Об образовании», в ходе прокурорских проверок, согласно обще принятым методикам, проверяется деятельность образовательных организаций, проверяются уставы организаций, локальные акты, проводится проверка лицензий образовательных учреждений, также в образовательных учреждениях прокурорские проверки осуществляются с другими контролирующими

органами, например на соблюдение пожарного и санитарно-эпидемиологического законодательства в образовательных учреждениях.

В сентябре 2013 года Прокуратура Свердловской области проверила исполнение законодательства в сфере дошкольного образования.

Установлено, что в ряде муниципальных образованиях области недостаток дошкольных образовательных учреждений влечет большие очереди в детские сады и тем самым нарушает права детей на доступное дошкольное образование.

Всего по результатам проверки внесено 27 представлений, опротестовано 18 незаконных правовых актов, в суды направлено 5 исков. По материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело.

Ежегодно в августе месяце проводятся проверки по подготовке учебных заведений к началу учебного года, так в августе 2015 года Прокуратура Свердловской области проверила исполнение требований пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического законодательства, законодательства о безопасности дорожного движения при подготовке образовательных учреждений к 2015/2016 учебному году.

В ходе проверки установлено, что в ряде учреждений образования директора и сотрудники, ответственные за противопожарную безопасность, не прошли обучение пожарно-техническому минимуму по разработанным и утвержденным специальным программам. Выявлены нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства. Не соблюдается режим безопасности нахождения детей в образовательных учреждениях, с целью недопущения фактов причинения вреда их жизни, здоровью. Перед отдельными школами отсутствуют пешеходные переходы и искусственное освещение, повреждены искусственные дорожные неровности, ограничивающие скорость движения автотранспортных средств, не установлены дублирующие знаки «Дети», а знаки 1.23 «Дети» установлены без желто-зеленого фона. Не все водители

школьных автобусов, осуществляющие перевозку детей, прошли обучение безопасным методам и приёмам выполнения работ на рабочем месте по 20 часовой программе.

Всего территориальными прокурорами выявлено более 150 нарушений законодательства в этой сфере, в целях их устранения внесено 72 представления, в суды направлено 45 иска, принесено 14 протестов, предостережено 13 руководителей образовательных учреждений о недопустимости нарушения закона.

3. Надзор за соблюдением трудовых прав несовершеннолетних – главным нормативно правовым актом является Трудовой кодекс РФ, прокурорские проверки за соблюдением данных прав проводятся в органах службы занятости населения, в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, органах внутренних дел, на предприятиях, в организациях, независимо от форм собственности. Целями проверок являются: соблюдается ли трудовое законодательство в отношении несовершеннолетних, а также проверка соблюдения законодательства об охране труда несовершеннолетних.

4. Надзор за соблюдением жилищных прав – соблюдение данных прав несовершеннолетнего регламентируются Конвенцией о правах ребенка, Жилищным кодексом РФ, также имущественные права несовершеннолетних закреплены в Семейном кодексе РФ, целью данного надзора является проверка соблюдения жилищных прав детей, привлечение к ответственности должностных лиц, которые нарушают данные права.

Серьезной проблемой в Свердловской области является обеспечение внеочередным жильем выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения и регистрации по постоянному месту жительства.

Прокуратура Свердловской области ежегодно осуществляет активную правозащитную деятельность по надзору за исполнением законодательства о защите жилищных прав граждан из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Таблица 1 – Обеспечение жильем детей-сирот в Свердловской области

Год	Обеспечено жильем, чел.	Количество направленных исковых заявлений, шт.	Количество удовлетворенных исковых заявлений, шт.	Количество привлеченных к дисциплинарной ответственности, чел.
2013	810	1300	1264	40
2014	991	1400	1348	42
2015	950	1400	1245	41

Из данных приведенных в таб. 1. можно сделать следующие выводы, что число детей сирот обеспеченных жильем в 2014 году возросло на 181 чел. или на 18% по сравнению с 2013 годом. Но в 2015 году было предоставлено жилья меньше на 41 чел. или 4% по сравнению с 2014 годом, однако это связано с тем, что количество детей-сирот в 2015 году по Свердловской области уменьшилось.

В целях защиты жилищных прав граждан из категории детей-сирот в 2014 году было направлено на 100 исков больше по сравнению с 2013 годом, Большинство исков судами рассмотрено и удовлетворено, так в 2013 году было удовлетворено 97%, в 2014 году – 96%, а в 2015 году – 89% из направленных исковых заявлений, сниженный процент удовлетворения исков в 2015 году можно объяснить тем, что по части исковых заявлений работа еще не завершена.

5. Надзор за исполнением законов о профилактике безнадзорности – целью надзора является проверка соблюдения органами и учреждениями, занимающихся профилактикой, должностными лицами законодательства по

вопросам профилактики, выявления, учета, устройства, предоставления гарантий и преимуществ беспризорным и безнадзорным несовершеннолетним, которые воспитываются как в семьях, так и в учреждениях интернатного типа.

В качестве примера можно использовать материалы проверки в августе 2015 года Прокуратурой Свердловской области исполнения законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите социальных, личных прав детей, оставшихся без попечения родителей в Министерстве социальной политики Свердловской области.

В ходе надзорных мероприятий установлено, что органы опеки и попечительства несвоевременно принимают меры к выявлению детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, дальнейшему их устройству, не осуществляют контроль за условиями содержания, воспитания и образования детей в семьях опекунов, за расходованием опекунами денежных средств, перечисляемых на содержание детей, по защите их алиментных, имущественных прав.

Так, в результате бездействия должностных лиц управления социальной политики по г. Североуральску опекун 14-летнего подростка в 2014-2015 гг. неправомерно снял с его личного счета более 130 тыс. рублей, которые потратил на оплату кредитов, приобретение предметов домашнего обихода, одежды.

Управление социальной политики по Нижнесергинскому району в течение трех лет не принимало мер по изъятию из семьи 11-летнего мальчика, мать которого отказалась от его воспитания, не работала, систематически приводила в дом посторонних лиц, с которыми распивала спиртные напитки. Ребенок пропускал занятия в школе, не был аттестован по многим предметам, неоднократно убегал из дома, в связи с чем помещался в центр социальной помощи семье и детям.

Только в ходе прокурорской проверки управлением в суд направлен иск о лишении матери родительских прав. Мальчик помещен в центр социальной помощи семье и детям.

По результатам проверки прокуратура внесла представление в Министерство социальной политики Свердловской области.

По результатам его рассмотрения два должностных лица управления социальной политики по Нижнесергинскому району и управления по социальной защите по г. Североуральску привлечены к дисциплинарной ответственности.

Управление социальной политики по г. Североуральску с законным представителем опекаемого ребенка заключило соглашение о возмещении в досудебном порядке ущерба путем перечисления на счет подопечного денежных средств.

Всего территориальными прокурорами в текущем году в ходе проверок выявлено более 200 нарушений законодательства в сфере защиты прав несовершеннолетних, в целях, устранения которых внесено 39 представлений, направлено 91 исковое заявление, опротестовано 17 незаконных нормативных правовых актов.

6. Надзор за деятельностью по предупреждению правонарушений несовершеннолетних и соблюдению их прав в уголовном судопроизводстве – надзор, который включает в себя надзор за органами внутренних дел в деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних, надзор за соблюдением законности при приеме, регистрации, разрешении заявлений и сообщений о преступлениях несовершеннолетних, надзор за соблюдением прав несовершеннолетних потерпевших при расследовании и рассмотрении уголовных дел.

Таким образом, проведя обзор направлений прокурорского надзора, а также проанализировав материалы прокурорских проверок в Свердловской

области за 2013-2016 гг. можно сделать следующие выводы, что наиболее часто в нашей области имеют быть нарушения в сфере соблюдения законодательства о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; законодательства об охране жизни и здоровья детей; законодательства, гарантирующего безопасное пребывание детей в оздоровительных лагерях.

Необходимо отметить, что наиболее слабым звеном в деятельности прокуратуры является надзор за законностью и охрана средствами прокурорского воздействия прав детей, оставшихся без попечения родителей. Проверки, проводимые прокуратурой в детских учреждениях, показывают, что в большинстве из них не создано элементарных условий для содержания детей-сирот: неудовлетворительные бытовые условия; плохое питание и санитарное обслуживание; не организован досуг детей; низкая требовательность к педагогическим кадрам и т.д. В той сфере прокурорский надзор должен быть особенно строгим и взыскательным, так как, кроме прокурора, таких детей, по существу, защитить некому.

2.2. Проблемы и пути совершенствования и повышения эффективности прокурорского надзора

Понятие прокурорского надзора тесно связано с понятием "законность", поскольку законность обеспечивается благодаря осуществлению прокуратурой надзора за соблюдением законодательства по защите прав несовершеннолетних в различных сферах деятельности общества и государства. Сущность законности заключается в строгом и неуклонном соблюдении и исполнении всеми субъектами действующего законодательства. Прокурорский надзор обеспечивает это неуклонное и строгое соблюдение и исполнение законодательства.

На регулярной основе осуществлять надзор за законностью в деятельности органов опеки и попечительства, социальной защиты, здравоохранения, полиции и других учреждений по контролю за семейным благополучием детей.

Средствами прокурорского надзора способствовать повышению надежности системы выявления детей, нуждающихся в защите государства, устройстве. В необходимых случаях проявлять инициативу в изъятии детей из неблагополучных семей путем предъявления соответствующих требований в суды.

Имея в виду важность развития института усыновления (удочерения) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обращать внимание при осуществлении надзорных мероприятий на факты упрощенчества при подготовке и принятии решения об усыновлении, негативно отражающиеся на интересах детей. Решительно пресекать попытки коммерциализации этой сферы.

Установить постоянный надзор за строгим соблюдением жилищных прав несовершеннолетних, особенно при приватизации жилья и совершении сделок с жильем (продажа, обмен и т.д.).

Усилить надзор за исполнением требований закона, касающихся предупреждения преступности несовершеннолетних, регулярно проверять законность в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, профилактических подразделений милиции, органов социальной защиты населения и других учреждений государственной системы профилактики.

Обеспечивать постоянный надзор за законностью административных задержаний несовершеннолетних и привлечения их к административной ответственности.

Обеспечивать законность арестов и задержаний несовершеннолетних, привлечения их к уголовной ответственности, строгое выполнение всех

правовых гарантий, предусмотренных уголовным процессом для несовершеннолетних.

Ежегодно мы наблюдаем рост статистических показателей результатов работы прокуратуры Свердловской области по осуществлению надзора за исполнением законодательства по защите прав несовершеннолетних. Это растет количество актов реагирования, принятых, главным образом, в отношении должностных лиц, организаций и предприятий - субъектов хозяйственной деятельности. Действенность надзора, осуществляемого прокурором, означает стремление прокурора не только установить конкретное нарушение закона, но и создать условия, исключающие нарушения законности в будущем. Прокурор не может ограничиться принесением протеста, объявлением предостережения, внесением представления, он должен контролировать устранение нарушений закона. Только при соблюдении этих условий надзор прокурора будет по-настоящему действенным и достигнет желаемого результата.

Сегодня перед прокуратурой Свердловской области стоит задача стремиться не к механическому увеличению проводимых мероприятий, а к результативности каждого из них. Дальнейшее наращивание количественных показателей при оставшейся без изменения штатной численности прокурорских работников может привести к снижению эффективности осуществляемого надзора.

Таким образом, одним из предлагаемых путей совершенствования эффективности надзора можно предложить увеличить штатную численность, несмотря на массовые сокращения, проводимые в органах прокуратуры, увеличение численности возможно следующим образом, внося изменения в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», касающиеся выделения самостоятельной отрасли надзора, - «надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних».

В связи с этим может быть предложено, внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», где в пункте 2 статьи 1 определить предмет надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних; в разделе III выделить главу, регулирующую самостоятельную отрасль прокурорского надзора, для более эффективной работы органов прокуратуры за исполнением законодательства о несовершеннолетних. Наполнив данную отрасль следующим функционалом: - надзора за исполнением законов о несовершеннолетних органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзора за соблюдением прав несовершеннолетних в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов контроля, их должностных лиц, а также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций;
- надзора за исполнением законов о несовершеннолетних органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Также можно предложить обмен передовым опытом, проведение семинаров, тренингов на площадке областной прокуратуры.

В связи с тем, что наиболее часто в нашей области имеют быть нарушения в сфере соблюдения законодательства о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; законодательства об охране жизни и здоровья детей; законодательства, гарантирующего безопасное пребывание детей в оздоровительных лагерях.

Необходимо разработать методики проведения прокурорских проверок именно по данным направлениям.

Поскольку жилищные права несовершеннолетних нарушаются наиболее часто необходимо внести изменения в федеральное законодательство, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних. Например, дополнить Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Жилищный кодекс Российской Федерации положениями о прокурорском надзоре в рассматриваемой сфере.

Еще одним из возможных вариантов повышения эффективности надзора за соблюдением законодательства о защите прав несовершеннолетних, может быть предложено создание горячей линии в прокуратуре Свердловской области для детей и подростков, которые могли бы обращаться в прокуратуру за помощью. Номер телефона необходимо разместить на информационных стендах во всех учебных заведениях, а особенно в заведениях интернатного типа, т.к. именно в таких заведениях более всего имеют быть нарушения законодательства о защите прав несовершеннолетних.

3. МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА

Методический анализ учебного материала

Наибольших затрат времени в деятельности преподавателя требуют анализ, выбор и отбор содержания учебного материала по предмету, а также переработка учебного материала при подготовке к уроку.

Учебным материалом мы называем ту часть конкретного социального опыта, подлежащую усвоению за единицу учебного времени, которая воплощена в тексте учебника, речи учителя и других средствах обучения.

Функциями методического анализа учебного материала являются: выявление и преодоление трудностей понимания и усвоения учащимися новых знаний, умений; конструирование деятельности учащихся по овладению новой системой понятий и способов деятельности.

Цель методического анализа учебного материала состоит в том, чтобы определить приемы, способы и формы репрезентации отобранного содержания учебного материала, направленные на преодоление трудностей его понимания и усвоения учащимися.

Объектом методического анализа учебного материала являются содержание учебной информации, методы, методики и технологии обучения.

Предметом методического анализа учебного материала являются приемы, методы редуцирования и представления содержания учебного материала с учетом психологических способностей учащихся к пониманию, запоминанию и усвоению учебной информации.

Спецификация - табличная форма представления структурно-логического анализа. Спецификация содержит названия учебных элементов (понятий) учебного материала, классификацию их по различным основаниям и символы обозначающие понятия.

В таблицу заносятся понятия, входящие в состав учебного материала урока. Каждому учебному понятию (элементу) присваивается порядковый номер. Далее понятия классифицируются по различным основаниям и отмечаются значком «+». Как правило, первый номер присваивается понятию, являющемуся ведущим в данной теме урока. Обычно это понятие совпадает с наименованием темы. ¹

Таблица 2 – Спецификация учебных элементов

№ п/п	Название учебных элементов (понятий)	Опорное понятие	Новое понятие	Символ	Уровень усвоения
1	Конвенция	-	+	УЭ1	1 уровень
2	Права человека	+		УЭ2	3 уровень
3	Декларация	-	+	УЭ3	1 уровень

I уровень - «узнавание» (характеризуется выполнением действий с подсказкой). На этом уровне формируются понятия второстепенного характера, которые учащиеся должны знать, определять, классифицировать.

II уровень - «воспроизведение» (характеризуется выполнением действий по памяти). На этом уровне формируются понятия, которые используются для объяснения характеристик и конструкции технических объектов, решения задач, алгоритм решения которых вытекает из известных формул, и т.д.

III уровень - «умение» (предполагает выполнение продуктивной деятельности с опорой на схожие алгоритмы). Понятия, формируемые на данном уровне, используются при решении практических задач, алгоритм которых не дается в готовом виде.

¹Шалунова М.Г., Эрганова Н.Е. Практикум по методике профессионального обучения: Учеб. пособие. М: Юрайт, 2015.

IV уровень - «трансформация» (предполагает продуктивную деятельность в новой области). Это уровень формирования понятий, используемых при решении творческих задач, изучении смежных дисциплин и др.¹

РАЗРАБОТКА УРОКА ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ОБУЧЕНИЯ

Урок № 1 (40 минут)

Тема «Права и обязанности ребенка»

Цель урока:

Обучающая - знакомство с основными документами, где закреплены права детей, понимать суть основных прав ребенка.

Развивающая - уметь выявлять взаимосвязь между основными вехами развития ребенка и приобретаемыми правами и обязанностями, уметь соотносить права ребенка, зафиксированные в документах с реальным их воплощением.

Воспитательная - воспитание гражданственности, сознательного отношения к своим правам и обязанностям, умение защищать их.

Оборудование: документы (Конвенция о правах ребенка, Конституция Р.Ф, Семейный кодекс, Закон об образовании), статьи из периодических изданий, раздаточный материал, табло достижений групп, магнитные доски, учебник, компьютер.

Литература:

- Конвенция о правах ребенка, Конституция РФ, Семейный кодекс РФ, ФЗ об образовании в РФ;
- Учебник: Кравченко А.И., Певцова Е.А. «Обществознание 7 класс». М., «Русское слово», 2008

¹ Там же.

- Федеральный компонент государственного стандарта. Стандарт основного общего образования по истории. Содержание образования: сборник нормативно - правовых документов и методических материалов.- М.: Вентана-Граф, 2008/ Авторы-составители: ТВ. Васильева, И.Н Иванова.
- Авторская программа Козленко С.И., Козленко И.В. Обществознание: Программа курса для 6-7 классов общеобразовательных учреждений. – 2-е изд. – М.: ООО «ТИД «Русское слово - РС», 2008.

Основные понятия: декларация, права человека, конвенция, прокурорский надзор по защите прав несовершеннолетних.

Таблица 3 – Ход урока

№ п/п	Этап занятия	Деятельность преподавателя	Деятельность учащихся	Время
1	Организационная часть	Обеспечение тишины и порядка среди учащихся, приветствие, проверка присутствующих, контроль готовности обучаемых к уроку	Подготовка к уроку, приветствие педагога	2-5 мин.
2	Проверка ДЗ (проверка учащихся, что помнят с прошлого учебного года)	Постановка вопросов, по материалу прошлого учебного года	Проверка ответов	2-3 мин.
3	Изучение нового материала	Подача информации	Активное слушание информации, конспектирование	20 мин.
4	Закрепление нового материала	Выдача материалов, объяснение действий, проверка ответов вместе с учащимися	Выполнение заданий, проверка ответов	10 мин.

5	Завершение урока	Ответы на вопросы учащихся, постановка оценок, ДЗ.	Постановка вопросов по новому материалу	2-3 мин.
---	------------------	---	---	-------------

В данном разделе был проведен методический анализ учебного материала. Было рассмотрено, что является функциями методического анализа, в чем состоит цель методического анализа, что является объектом и предметом методического анализа. Также был разработан план урока теоретического обучения, была поставлена цель урока, проработана необходимая литература, составлен ход урока.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из цели работы, был проведен анализ деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних.

В первой главе были изучены цели и задачи прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних, основные направления данной работы. На основании из изученного, можно сделать следующие выводы, что необходимо принять дополнительные меры прокурорского реагирования, направленные на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, особенно обратив внимание на деятельность органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений.

Кроме того, принять дополнительные меры, направленные на совершенствование взаимодействия органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, учреждений социального обслуживания, образовательных и медицинских организаций.

Во втором параграфе были изучены правовые основы деятельности прокуратуры, были проанализированы основные нормативно-правовые акты, которыми руководствуются работники прокуратуры в надзоре за соблюдением прав несовершеннолетних. Из изученного материала можно сделать следующий вывод, что на данный момент нет единой научной и обоснованной системы российского законодательства о несовершеннолетних, а только лишь отдельные нормативно-правовые акты в различных сферах, таких, как: конституционное, уголовное, гражданское, трудовое, семейное и т.д.

Во второй главе были изучены права несовершеннолетних как объекты прокурорского надзора, а также были выявлены проблемы и пути совершенствования и повышения эффективности прокурорского надзора. Проведя обзор направлений прокурорского надзора, а также проанализировав

материалы прокурорских проверок в Свердловской области за 2013-2016 гг. были сделаны следующие выводы, что наиболее часто в нашей области имеют быть нарушения в сфере соблюдения законодательства о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; законодательства об охране жизни и здоровья детей; законодательства, гарантирующего безопасное пребывание детей в оздоровительных лагерях.

На основании проведенного анализа можно отметить, что основной проблемой в деятельности прокуратуры Свердловской области является надзор за законностью и охрана средствами прокурорского воздействия прав детей, оставшихся без попечения родителей. Проверки, проводимые прокуратурой в детских учреждениях, показывают, что в большинстве из них не создано элементарных условий для содержания детей-сирот: неудовлетворительные бытовые условия; плохое питание и санитарное обслуживание; не организован досуг детей; низкая требовательность к педагогическим кадрам и т.д.

Исходя из этого, были предложены пути совершенствования и повышения эффективности прокурорского надзора. Было предложено, внести изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», где в пункте 2 статьи 1 определить предмет надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних; в разделе III выделить главу, регулируемую самостоятельную отрасль прокурорского надзора, для более эффективной работы органов прокуратуры за исполнением законодательства о несовершеннолетних. Наполнив данную отрасль следующим функционалом: - надзора за исполнением законов о несовершеннолетних органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– надзора за соблюдением прав несовершеннолетних в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов контроля, их должностных лиц, а также органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций;

– надзора за исполнением законов о несовершеннолетних органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

– координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и правонарушениями несовершеннолетних.

Также возможен обмен передовым опытом, проведение семинаров, тренингов на площадке областной прокуратуры.

Была выявлена необходимость в разработке частных методик проведения прокурорских проверок по конкретным направлениям.

Поскольку жилищные права несовершеннолетних нарушаются наиболее часто, было предложено внести изменения в федеральное законодательство, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

Еще одним из возможных вариантов повышения эффективности надзора за соблюдением законодательства о защите прав несовершеннолетних, было предложено создание горячей линии в прокуратуре Свердловской области для детей и подростков, которые могли бы обращаться в прокуратуру за помощью. Номер телефона необходимо разместить на информационных стендах во всех учебных заведениях, а особенно в заведениях интернатного типа, т.к. именно в таких заведениях более всего имеют быть нарушения законодательства о защите прав несовершеннолетних.

В методической части был проведен анализ учебного материала. Было рассмотрено, что является функциями методического анализа, в чем состоит

цель методического анализа, что является объектом и предметом методического анализа. Также в данной главе был разработан план урока теоретического обучения, была поставлена цель урока, проработана необходимая литература, составлен ход урока.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

1. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 N 1559-1] // Сборник международных договоров СССР, 1993. Выпуск XLVI.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [с учётом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ] // Российская газета. 2009. 21 января.
3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 05 апреля
4. Семейный кодекс РФ: Федеральный закон от 29.12.1995 N 223-ФЗ // Российская газета. 1996. 27 января
5. Трудовой кодекс РФ: Федеральный закон от 30.12.2015 N 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. 07 января
6. Уголовный кодекс: Федеральный закон от 13.06.1996 N 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. 17 июня

7. Уголовно-процессуальный кодекс: Федеральный закон от 18.12.2001 N 174-ФЗ // Ведомости Федерального Собрания РФ. 2002. 01 января
8. Кодекс об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ// Российская газета. 2001. 31 декабря
9. Жилищный кодекс РФ: Федеральный закон от 29.12.2004 N 188-ФЗ // Парламентская газета. 2005. 15 января
10. О прокуратуре РФ: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1// Российская газета. 1992. 18 февраля
11. Об образовании в РФ: Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ // Российская газета. 2012. 31 декабря
12. Об основных гарантиях прав ребенка в РФ: Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ // Российская газета. 1998. 05 августа
13. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушениях несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 26.04.2016) // Российская газета. 1999. 30 июня
14. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета 1996. 27 декабря
15. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.11.2007 № 188 // Законность. 2008. №2
16. Решение № 2А-808/2016 2А-808/2016~М-1078/2016 М-1078/2016 от 14 декабря 2016 г. по делу № 2А-808/2016. Ульяновский районный суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/>
17. Решение № 2-428/2016 2-428/2016~М-376/2016 М-376/2016 от 14 июля 2016 г. по делу № 2-428/2016. Кировградский городской суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/>

18. Решение № 2-428/2016 2-428/2016~М-376/2016 М-376/2016 от 14 июля 2016 г. по делу № 2-428/2016. Кировградский городской суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/>
19. Решение № 2-740/2015 2-740/2015~М-644/2015 М-644/2015 от 15 июля 2015 г. по делу № 2-740/2015. Североуральский городской суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru>
20. Апелляционное определение № 22-539/2016 от 5 мая 2016 г. по делу № 22-539/2016. Калининградский областной суд [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://sudact.ru/>

Литература

1. Беянинова Ю.В. комментарии к ФЗ «об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/commlaw/134>
2. Васильева Т. А., Воеводина Т. Г., Качанова О. Б. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних: методическое пособие. Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. 220 с.
3. Винокуров А. Ю., Винокуров К.Ю., Кобзарев Ф.М. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2014. – 430 с.
4. Григорьев, В.Н. Прокурорский надзор: учебник. – 2-е изд. доп. М.: Эксмо, 2009. – 544 с.
5. Калпинская О.Е. Организация работы органов прокуратуры по предупреждению преступности несовершеннолетних // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. – 2012. – № 69. – С. 51-55.
6. Карлин А.Б, Кобзарев Ф.М. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2013. 400 с.

7. Кузнецова О.В. комментарии к ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/57602395/>
8. Макеев Н.Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации: методика осуществления надзора за исполнением законов о несовершеннолетних. – Абакан: Издательство ГОУ ВПО «Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова», 2011. – 68 с.
9. Огурцова М. Л. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М. 2015. – 28с.
10. Степанова С.А. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (учебно-практический) [Электронный ресурс]. Режим доступа <https://www.lawmix.ru/commlaw/186>
11. Сунчугашева К.Е. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о несовершеннолетних [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/>
12. Тихомирова Л.А. Прокурорский надзор. автореферат, канд. юр.наук. Казань, 2014. 20 с.
13. Турыгин Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних // Законность. 2016 № 5. С 3-6.
14. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: «Зерцало-М», 2012. 432 с.