

На правах рукописи

Арутюнян Арсен Сейранович

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

Специальность: 12.00.11 – «судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2012

Работа выполнена на кафедре адвокатуры и правоохранительной деятельности Российской Академии адвокатуры и нотариата.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Власов Анатолий Александрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный юрист
Российской Федерации
Крутер Марк Соломонович

кандидат юридических наук
Борисов Сергей Вячеславович

Ведущая организация: **ФГОУ ВПО «Российский университет
дружбы народов»**

Защита состоится 9 апреля 2012 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.01 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, улица Большая Черемушkinsкая, дом 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, улица Большая Черемушkinsкая, дом 34.

Автореферат разослан « » марта 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

И.О. Хлестова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Во второй статье Конституции Российской Федерации провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита входят в обязанность государства. Основной Закон России также гарантирует государственную поддержку семьи и детства. В любом обществе особое значение имеет государственная защита основных прав и интересов несовершеннолетних, поскольку несовершеннолетние дети, как никто другой, подвержены риску различного рода посягательств, а в силу объективных причин не могут самостоятельно защитить себя как физически, так и юридически. Поэтому проблема обеспечения законности в сфере детства носит глобальный характер. Не исключением является и российское государство.

Поэтому, в сложившейся ситуации Президент Российской Федерации счел своевременным утверждение в Российской Федерации должности Уполномоченного по правам ребёнка¹. Создание новых гуманных правовых институтов защиты прав несовершеннолетних показывает особую заинтересованность руководителей государства в наведении порядка в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, в профилактике преступности данной категории лиц.

В связи с этим в данной диссертационной работе предпринята попытка обозначить и разрешить основные проблемы теории и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, выявления и определения причинно-следственной связи совершения правонарушений, как самими несовершеннолетними, так и против них, поиска путей решения названных проблем в целях более

¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 986. Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4320.

эффективной защиты прав и законных интересов данной категории лиц органами прокуратуры.

В деле защиты прав и свобод несовершеннолетних и в системе правоохранительных органов Российской Федерации органы прокуратуры исторически играют важную роль, реализуя функцию надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних в целях обеспечения законности и правопорядка в обществе, защиты их прав и свобод от преступных и иных посягательств. Поэтому данная функция должна являться одной из главных функций органов прокуратуры Российской Федерации и осуществляться в рамках общего надзора.

Необходимость дальнейшего государственного регулирования и повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних обусловлена и другой причиной - дети, потерявшие родителей или ставшие сиротами при живых родителях, остаются также незащищенными в обществе. Многие из них не могут реализовывать свои права, например, право на образование; попадают под негативное влияние представителей преступного мира, вовлекающих их в антиобщественную и преступную деятельность, проявляющих к ним насилие, использующих их рабский труд, лишаящих их имущества и т.д.

К сожалению, многочисленные нарушения прав несовершеннолетних допускаются работниками государственных учреждений - органов опеки и попечительства, работниками детских домов, школ-интернатов, другими лицами, осуществляющими учёт и воспитание несовершеннолетних, то есть лицами, на которых лежит обязанность защиты прав детей.

Таким образом, причинами, побудившими обратиться к исследованию настоящей проблемы, стали: высокий уровень нарушений основных прав и свобод несовершеннолетних в Российской Федерации, большое количество безнадзорных и беспризорных детей, недостаточно совершенный механизм деятельности органов прокуратуры по вопросам, связанным с надзором за соблюдением законности их прав, а также высокий уровень преступности

среди данной категории лиц, что и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. В своей работе диссертант исходил из научных достижений в области прокурорского надзора, уголовного права и процесса, судебной власти, посвящённых защите основных прав и свобод несовершеннолетних в Российской Федерации, которые внесли: В.И. Басков, В.Г. Бессарабов, В.Ф. Белов, А.И. Булахов, С. В. Борисов, А.А. Власов, В. М. Вдовенков, Ю.Е. Винокуров, А. Ганибесов, В.Н. Григорьев, А.В. Гришин, В.В. Долежан, Н.В. Широков, А.Я. Вилкс, А.В. Ермаков, А. Ефремов, Г.И. Забрянский, Д. Зиядова, В.П. Кашепов, В.Н. Калинин, Т.О. Кошаева, В.Ф. Крюков, М. С. Крутер, Б.В. Коробейников, Н.А. Ленчина, В.В. Мальцев, Н.В. Машинская, М.Н. Маршунов, Э.Б. Мельникова, Г.М. Миньковский, А.А. Гравина, А.И. Мильевский, В.П. Рябцев, С.Л. Панов, В.Н. Пирогов, П.Г. Пономарев, А.В. Победкин, Ю.Е. Пудовочкин, Л.М. Середа, В.Е. Старостин, И.Б. Степанова, Т.М. Судакова, А.Я. Сухарев, Н.Д. Урбанович, А.А. Чувилев, В.И. Шинд, В.Б. Ястребов, А.С. Якубов, В.Н. Яшин и др.

Труды перечисленных авторов составили определенную теоретическую базу исследования, обеспечивая преемственность в развитии научной мысли и дальнейшей разработке ее актуальных направлений. Вопросам деятельности органов прокуратуры в сфере прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних посвящены лишь единичные работы, среди которых выделим работу А.В. Ермакова².

Однако в данных работах не исследованы с учетом новых правовых реалий проблемы теории и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и не нашли комплексного научного решения, необходимого для создания общего представления системы

² Ермаков А. В. Организация прокурорского надзора в сфере защиты прав несовершеннолетних. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2007.

прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних в целях защиты их прав и свобод.

В настоящем комплексном диссертационном исследовании предпринята попытка авторского понимания сущности и содержания прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, а также разработаны предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере прокурорского надзора.

Цель исследования состоит в выявлении недостатков и разработке теоретических положений, организационно-правовых предложений, научных и методических рекомендаций по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних с учетом современных задач, определенных институтами государственной власти и гражданского общества.

Исходя из обозначенной цели, в диссертационной работе сформулированы следующие конкретные **задачи** научного исследования:

- выявление характерных особенностей правового регулирования деятельности прокурора по надзору за исполнением законодательства в сфере защиты основных прав и свобод несовершеннолетних;
- анализ, обобщение и оценка современного состояния законности и классификация типичных нарушений прав несовершеннолетних;
- изучение и обобщение практики прокурорского надзора, выявление наиболее распространенных недостатков и упущений, негативно влияющих на эффективность надзорных мероприятий;
- исследование теоретических основ и определение специфики предмета, задач и основных направлений прокурорского надзора за исполнением законодательства о правах несовершеннолетних;
- разработка научных и практических предложений по совершенствованию организации прокурорского надзора, включая вопросы

методики выявления, устранения и предупреждения нарушений законодательства в исследуемой сфере.

Объектом исследования предполагаются правоотношения в процессе применения норм международного и российского законодательства, регулирующих основные права и свободы несовершеннолетних, объективно возникающие в ходе практической реализации полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и связанных с ними проблемных ситуаций.

Предмет исследования – деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о защите прав несовершеннолетних, актуальные теоретические и практические проблемы его совершенствования и повышения эффективности на всех стадиях надзорного процесса.

Нормативная база исследования. В процессе написания диссертации были изучены и использованы следующие нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации, международно-правовые документы в исследуемой области, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, 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 приказы и указания Генерального прокурора РФ.

Методология и методика исследования. Диссертационное исследование проведено на основе общетеоретических принципов познания и общенаучных методов исследования: сравнительно-правового, комплексного, системного, логического, формально-юридического, социологического и статистического. Совокупность применённых общенаучных, частных и специальных методов познания позволила автору всесторонне исследовать круг вопросов, поставленных в диссертационной работе, и сформулировать ряд предложений научного и прикладного характера.

Эмпирическая база исследования. В ходе работы над диссертацией изучены и проанализированы:

- материалы практики проверок (справки, обзоры, докладные записки и другие материалы, сосредоточенные в Генеральной прокуратуре РФ и прокуратурах субъектов Федерации) исполнения законов в сфере прокурорского надзора защиты основных прав и свобод несовершеннолетних за период с 2001 по 2011 гг.;

- доклады Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в России за период с 2001 по 2010 гг.;

- статистика актов прокурорского реагирования Воронежской области, Тульской области, Саратовской области, Ростовской области, Московской области, г. Москвы и др.;

- материалы СМИ о нарушениях прав несовершеннолетних и деятельности органов прокуратуры по их предупреждению, выявлению, предотвращению и пресечению;

В процессе работы над диссертацией был проведен опрос 120 работников органов прокуратуры г. Москвы и Московской области для выяснения причин возникновения безнадзорных правонарушителей, совершения правонарушений, как самими несовершеннолетними лицами, так и против них и путях их устранения.

Информационной базой исследования стали также правовые информационно-справочные системы «Консультант плюс», «Гарант»,

«Референт». При выполнении настоящей работы активно использовались ресурсы сети Интернет.

Научная новизна исследования определяется тем, что данная диссертационная работа является с учетом новых правовых реалий одной из первых комплексных исследований прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних лицах в Российской Федерации.

Кроме того, научная новизна заключается в **выносимых на защиту выводах и положениях:**

1. Сделан вывод о том, что защита прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних лиц должна является приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации на современном этапе развития государства.

2. Дано авторское определение прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, которое представляет собой: а) самостоятельное приоритетное направление прокурорского надзора; б) специально уполномоченных подразделений органов прокуратуры, которые в целях соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации, призваны осуществлять в пределах своей компетенции комплексные проверки исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних лиц.

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

4. Определена специфика и приоритетные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних для более эффективной защиты прав и свобод несовершеннолетних в Российской Федерации.

5. Сделан вывод о необходимости создания самостоятельной отрасли прокурорского надзора - надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних. В связи с этим сформулировано и обосновано предложение о внесении изменений в пункт 2 статьи 1 в раздел I Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в следующей редакции: «надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних лицах».

6. Сделан вывод о том, что в целях повышения защиты основных прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних лиц существует необходимость принятия в Российской Федерации единого кодифицированного акта для несовершеннолетних, который объединил бы все отрасли права, под названием «Кодекс несовершеннолетних».

7. Сделан вывод о необходимости возрождения системы ювенальной юстиции как формы защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних в Российской Федерации, путем создания самостоятельных специализированных судов для несовершеннолетних лиц.

8. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних акцентировано внимание на организационный аспект деятельности органов прокуратуры, ключевым направлением которого должно стать комплексное использование разнообразных мер организационного порядка, которое должно основываться на современных информационных технологиях.

Теоретическое и практическое значение исследования обусловлено масштабностью, актуальностью и новизной рассмотренных в нем проблем. Теоретические выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования, направлены на активизацию прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних лицах.

Реализация предложений по совершенствованию законодательства в сфере прокурорского надзора должно послужить повышению эффективности защиты основных прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних лиц в России.

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

Теоретические выводы исследования могут быть использованы также для дальнейших научных исследований по вопросам прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, по внесению дополнений и изменений в действующее российское законодательство, при подготовке ведомственных нормативных актов (приказов и указаний Генерального прокурора РФ).

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе высших юридических учреждений по прокурорскому надзору, при повышении квалификации работников органов прокуратуры.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена в Российской академии адвокатуры и нотариата, где осуществлялось ее предварительное обсуждение и предварительная экспертиза. Ряд положений диссертационного исследования обсуждались и излагались в докладах и сообщениях, представленных на научно-практических конференциях «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых», (Москва, 25 июня 2010 года) и на научной конференции «Россия 2030 глазами молодых ученых», (Москва, август 2011 года).

Материалы диссертации используются автором при чтении лекционного курса «Международное уголовное право» и «Международное

сотрудничество в борьбе с преступностью» на факультете мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

По теме диссертации опубликовано 6 научных статей, 3 из которых - в ведущих российских юридических журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертационной работы определяется разработанным планом и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографии и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определяется цель, задачи, объект и предмет исследования, раскрываются методология и методика исследования, определяется нормативная и эмпирическая база, раскрываются научная новизна диссертационного исследования, излагаются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации полученных результатов и о структуре диссертации.

В первой главе диссертации «Законодательство о несовершеннолетних: история и современность», состоящей из двух параграфов, автором анализируется становление и развитие законодательства о несовершеннолетних лицах в разных странах и в разные периоды истории; дается характеристика и дальнейшее развитие действующего законодательства о несовершеннолетних в Российской Федерации.

В первом параграфе первой главы «История развития и становления законодательства о несовершеннолетних» рассматриваются исторические аспекты законодательства о несовершеннолетних, которое, по мнению автора, свидетельствует о бесправном положении детей перед законом и

судом примерно до середины XIX в. Автор разделяет мнение Э.Б. Мельниковой, которая считает, что это было связано, прежде всего, с отсутствием представления о юридическом и социальном понятии детства как «особо защищаемом периоде жизни человека»³.

По мнению автора, развитие законодательства о несовершеннолетних, выделение и наделение их самостоятельным правовым статусом является признаком развитого правового государства. 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 по мнению диссертанта во многом связано с появлением правосудия по несовершеннолетним, установлением определенного правового статуса несовершеннолетнего и созданием ювенальных судов.

Несмотря на серьезные попытки совершенствования законодательства к несовершеннолетним правонарушителям в России до середины 60-х годов XIX столетия относились как к взрослым преступникам. Законодательные оговорки, в соответствии с которыми несовершеннолетие считалось смягчающим вину обстоятельством, фактически игнорировались, а подростки содержались в арестных домах и в тюрьмах вместе с взрослыми и не были защищены от применения к ним мер психического и физического воздействия⁴.

По мнению автора, защита прав и свобод несовершеннолетних должно являться стратегической задачей любого общества и государства, в которой органы прокуратуры должны играть важную роль, в деле защиты прав и свобод несовершеннолетних. Правозащитная функция прокуратуры должна быть направлена на устранение недостатков правовой системы

³ См.: Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: Учеб. пособие. 2-е изд. М., 2001. С. 27.

⁴ РГИА СПб Ф. 1405. Оп.543. Д. 478. Л. 24.

государства. В случае игнорирования закона или его противоречия нормам и ценностям общества органы прокуратуры должны быть чуть ли не единственным инструментом гаранта и обеспечения прав и свобод несовершеннолетних.

Во втором параграфе первой главы «Правовое положение несовершеннолетних в России» автором анализируются и определяются законодательные акты, направленные на защиту прав и свобод несовершеннолетних.

В России основы правового положения несовершеннолетних лиц, как и любого другого гражданина, заложены в ее Конституции. Специфика правового положения несовершеннолетних как определенной социальной группы отражена в нормах, содержащихся в Конвенции о правах ребенка и в ряде законов.

В российском праве понятие «несовершеннолетия» присутствует во многих отраслях права и имеет свою специфику применительно к предмету правового регулирования. Под общеправовой термин «несовершеннолетний» подпадает «тот, кто не достиг определенного возраста, с которым закон связывает его полную гражданскую дееспособность, т.е. возможность реализовать в полном объеме предусмотренные Конституцией и другими законами страны субъективные права, свободы и юридические обязанности»⁵.

Вместе с тем в настоящее время, по мнению автора, нет единой научной и обоснованной системы российского законодательства о несовершеннолетних, а только лишь отдельные правовые нормы в разных сферах российского законодательства, таких, как: конституционное, уголовное, гражданское, трудовое, семейное и т.д.

Соответственно и защита прав несовершеннолетних в правовой литературе не представлены структурно. В российском законодательстве

⁵ Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция. Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: Учеб. пособие. 2-е изд., испр., доп. М., 2001. С. 11.

систему прав несовершеннолетних следует разделять, по мнению автора, на: международные, личные, социальные, политические, имущественные, культурные и экономические. Данная классификация охватывает всю систему прав несовершеннолетних по российскому законодательству.

По мнению диссертанта, основой российского законодательства о несовершеннолетних следует считать личные права, которые закреплены в общей системе конституционных прав во второй главе Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина». В соответствии с Конституцией Российской Федерации к личным правам несовершеннолетнего можно отнести такие права как: право на жизнь (ст. 20), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48), право на 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).

В данном параграфе автором также анализируется Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 года, который в определенной степени систематизирует основные гарантии уже существующих в законодательстве прав и свобод несовершеннолетних. Органы государственной власти Российской Федерации и специализированные учреждения для несовершеннолетних часто игнорируют и в большей степени нарушают существующие законы, по защите прав и свобод несовершеннолетних лиц.

По мнению автора, в целях дальнейшего совершенствования законодательства о несовершеннолетних и создании новых организационных механизмов защиты прав и свобод несовершеннолетних, необходимо внести изменения в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», касающиеся

выделения самостоятельной отрасли надзора, - «надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних».

Отсутствие законодательно установленного предмета надзора, по мнению автора, влечет отсутствие единообразия в организации работы органов прокуратуры, что негативно отражается на деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации по-разному выполняется надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних, что является недопустимым и грубым нарушением основополагающих принципов организации и деятельности прокуратуры, а именно принципа единства, означающего, что все территориальные и специализированные прокуратуры, действующие на территории Российской Федерации, составляют единую систему, и все они обязаны действовать по единым правилам и не должны противоречить федеральному законодательству (п. 1 ст. 4 Закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Отсутствие самостоятельного нормативно установленного предмета надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, по мнению автора, является преградой для обеспечения эффективного надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних⁶.

В связи с этим автором предлагается 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.

Названные изменения в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» необходимы, во-первых, для создания единых правил и форм поведения во

⁶ См.: Прокурорский надзор. Учебник. Григорьев В.Н., Калинин В.Н., Победкин А.В. и др. 2-е изд. доп. М., 2009. С. 353.

время организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних; во-вторых, для более эффективной деятельности работников прокурорского надзора в данном направлении; в-третьих, для установления единства целей и общих задач осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних; в-четвертых, для единообразия форм организации и деятельности всех прокурорских органов; в-пятых, для единого внутреннего содержания прокурорского надзора — проверки исполнения требований законов и устранения правонарушений для данной категории лиц.

По мнению диссертанта, предлагаемые дополнения будут способствовать укреплению законности за исполнением законодательства о несовершеннолетних на всей территории Российской Федерации.

Вторая глава диссертации «Научные и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе второй главы «Предмет, задачи, цели и специфика прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних», автором дается определение основных понятий прокурорского надзора. В данном параграфе автор подчеркивает, что в российской научной и учебной юридической литературе нет единого подхода к определению основных понятий прокурорского надзора. В первую очередь это относится к самому понятию «надзор прокуратуры».

Автор дает собственное определение понятие прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних.

По мнению автора, прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних — это: а) самостоятельное приоритетное направление прокурорского надзора; б) специально уполномоченных подразделений органов прокуратуры, которые в целях соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации, осуществляют в пределах своей компетенции

комплексные проверки исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов, в целях обеспечения прав и свобод несовершеннолетних лиц.

Не менее важное значение для науки прокурорского надзора имеет категория «отрасль прокурорского надзора». Ее автор, солидаризируясь с мнением ряда ученых, определяет как относительно самостоятельную часть прокурорского надзора, характеризующуюся специфическим предметом и полномочиями прокурора⁷.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних должен, по мнению автора, включать в себя: соблюдение прав несовершеннолетних в различных областях государственной, экономической, социальной, семейной жизни со стороны соответствующих органов, учреждений, организаций и предприятий; соблюдение прав и свобод несовершеннолетних при расследовании и судебном рассмотрении дел о совершенных несовершеннолетними преступлениях или защите их интересов; соблюдение прав несовершеннолетних со стороны родителей или лиц, которые выступают в качестве опекуна; выявление причин, по которым несовершеннолетние совершают преступления или незаконные действия совершаются против них.

Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних тесно связаны между собой. К ним, по мнению диссертанта, необходимо отнести: обеспечение исполнения законодательства об охране прав и свобод несовершеннолетних и их законных интересов; пресечение и предупреждение совершения правонарушений несовершеннолетними и против них; обеспечение верховенства закона; обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства; обеспечение единства и укрепления законности.

⁷ См.: Гуценко К.Ф., Ковалев М.Л. Правоохранительные органы. Учебник для вузов. М., Зерцало. 2007. С. 327, 329.

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

В заключение параграфа, автор делает вывод о том, что, во-первых, в науке прокурорского надзора необходима самостоятельная отрасль прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних; во-вторых, нормативной основой предмета прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних должен являться широкий комплекс нормативных актов, регламентирующих общественные отношения с участием несовершеннолетних; в-третьих, надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних необходимо определять как комплексное направление деятельности органов прокуратуры, включающее в себя отношения, характерные для общего надзора органов прокуратуры.

Во втором параграфе второй главы «Планирование и организация работы прокурора по надзору за исполнением законодательства о несовершеннолетних» автор отмечает, что в органах и учреждениях прокуратуры управление осуществляется в ходе проведения аналитической работы, прогнозирования, планирования, взаимодействия органов и структурных подразделений прокуратуры, контроля исполнения, осуществления непосредственного руководства.

Организация и планирование действенного надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних является важной составляющей в работе органов прокуратуры Российской Федерации.

По мнению диссертанта, в целях повышения эффективности защиты прав и свобод несовершеннолетних лиц необходимо постоянно проводить мониторинг региональных нормативных правовых актов, правильной организации информационно-аналитической работы, своевременного получения статистических данных о работе поднадзорных органов и учреждений, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, анализа состояния преступности несовершеннолетних.

Анализируя прокурорский надзор в ряде прокуратур субъектов Российской Федерации (в Тульской, Саратовской, Воронежской областях и др.) автор отмечает, что в некоторых субъектах Федерации функционирует отдел по делам несовершеннолетних и молодежи. В других регионах России организационно выделен лишь один старший помощник прокурора субъекта Федерации по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних.

На уровне субъекта Федерации эта работа может быть возложена на старшего помощника или нескольких помощников прокурора, которые не объединены в самостоятельное структурное подразделение. В зависимости от организационной формы в прокуратурах субъектов Российской Федерации различаются и функциональные обязанности конкретных работников, ответственных за надзорную деятельность в части исполнения законов о несовершеннолетних⁸.

Автор считает, что в целях правильной организации необходимо планирование прокурорского надзора, определение приоритетов надзора и умелое использование тактических приемов при осуществлении прокурорских полномочий.

В третьем параграфе работы второй главы «Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних» автор определяет основные полномочия прокурора в сфере прокурорского надзора за исполнением законодательства о

⁸ См.: Прокурорский надзор: учебник / Григорьев В.Н., Калинин В.Н., Победкин А.В. и др. 2-е изд. доп. М., 2009. С. 354-355.

несовершеннолетних и при выявлении нарушений закона он обязан реализовать свои права и устранять выявленные нарушения.

Полномочия прокурора принято рассматривать применительно к целям надзорной деятельности - предупреждению, выявлению и устранению нарушений закона, которые определены в пункте 1 статьи 21 Закона о прокуратуре.

Перечень полномочий прокурора, его заместителя, а также других лиц органов прокуратуры при осуществлении возложенных на них прав и обязанностей по надзору за исполнением законов, содержится в ст. 22 ФЗ о прокуратуре Российской Федерации и делится на три группы: 1) полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий; 2) полномочия по устранению нарушений закона; 3) полномочия по предупреждению нарушений закона.

Автор считает, что эффективными средствами устранения нарушений закона являются возбуждение уголовного дела и возбуждение дела об административном правонарушении. До недавнего времени уголовное дело возбуждалось прокурором по данным, указывающим на наличие в имеющихся у него материалах признаков преступления. Решение о возбуждении уголовного дела оформлялось постановлением прокурора. Уголовное дело, возбужденное прокурором, направлялось по подследственности органу расследования преступлений для производства дознания или предварительного следствия либо принималось к производству самим прокурором. Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ полномочие прокурора, касающееся возбуждения уголовного дела, предусмотренное ст. 22 Закона о прокуратуре, было исключено. Соответствующим образом была скорректирована и его ст. 25 Закона о прокуратуре.

В настоящее время прокурор вправе по материалам надзорной деятельности возбудить дело о любом административном правонарушении,

предусмотренные в ст. 5.1, 5.5, 5.7, 5.8, 5.22-5.24, 5.40, 7.24, 12.35, 12.36. 13.11, 13.14, ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9. 20.26 КоАП РФ.

Автор считает, что в целях более оперативной защиты несовершеннолетних необходимо вернуть прокурорам право на возбуждение уголовного дела, так как данное полномочие является эффективным инструментом в деле борьбы с правонарушениями в сфере защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

В четвертом параграфе второй главы «Основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних» автор исследует основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и, в частности, приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», в котором он определил основные направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних: соблюдение прав несовершеннолетних в государственной, экономической, социальной, семейной жизни со стороны соответствующих органов, учреждений, организаций; соблюдение прав и свобод несовершеннолетних при расследовании и судебном рассмотрении дел о совершенных несовершеннолетними преступлениях или защите их интересов; соблюдение прав несовершеннолетних со стороны родителей или лиц, которые выступают в качестве опекуна; выявление причин, по которым несовершеннолетние сами совершают преступления или против них совершают.

В третьей главе «Некоторые вопросы оптимизации надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних», автор проводит системный анализ типичных нарушений прав и свобод несовершеннолетних, где также предлагает принять систему ювенальной юстиции для более эффективной защиты прав и свобод несовершеннолетних.

В первом параграфе третьей главы «Системный анализ типичных нарушений законодательства о несовершеннолетних в России и пути их устранения» автор, анализируя статистические данные, полученные из материалов проверок органов прокуратуры с 2001 по 2011 гг. установил, что в настоящее время в России уровень преступности среди лиц, не достигших восемнадцати лет, и преступлений, непосредственно совершаемых несовершеннолетними находится на угрожающе высоком уровне.

В качестве обстоятельств, влияющих на преступность несовершеннолетних, особо отмечаются несформировавшаяся у подростков система ценностей, трудности в семье, безработица, подробные сообщения в средствах массовой информации о фактах совершения преступлений, которые влекут новые многочисленные уголовно наказуемые деяния.

Так, анализ подростковой преступности показывает, что в общем числе несовершеннолетних преступников на протяжении последних десятилетий сохраняется стабильно высокая доля (29 -30%) не работающих и не учащихся подростков. Среди несовершеннолетних, совершивших кражу и другие корыстные преступления, данный показатель достигает 37,3%, а среди подростков, совершивших повторное преступление, он возрастает до 48,6%. Весьма значительна доля не работающих и не учащихся подростков (19,6%, т.е. практически каждый пятый) среди несовершеннолетних, доставленных в ОВД за совершение различных правонарушений⁹.

Материалы прокурорского надзора свидетельствуют о том, что права и интересы детей по-прежнему нарушаются, в том числе в сфере безопасности их жизни и здоровья.

В последнее пятилетие стабильно фиксируется тенденция увеличения общего количества выявленных прокурорами нарушений закона в отношении детей: с 220 тысяч почти до 570 (рост в 2,5 раза). За последние два года число выявленных нарушений законности в сфере образования

⁹ Состояние законности и правопорядка в РФ и работа органов прокуратуры. 2007 год. Информационно-аналитический доклад. М., 2008. Ч. 1. С. 52.

возросло на четверть, в сфере занятости - на 17%, в области защиты семьи, материнства и детства – на 14%. Вызывает особую тревогу высокий уровень совершаемых в отношении несовершеннолетних преступлений сексуального характера. Каждая четвертая жертва изнасилования и почти каждая вторая жертва насильственных действий сексуального характера - несовершеннолетние. С 2003 года в 7 раз возросло число детей, потерпевших от ненасильственных половых преступлений. В 2003 году это число составило около 800 человек, а уже в 2008 году свыше 5 тысяч¹⁰.

Представляется, что высокий уровень преступлений против несовершеннолетних, а также преступлений, совершаемых несовершеннолетними, является следствием безразличия окружающих, самоустранения органов системы профилактики от принятия мер по оздоровлению обстановки в семье, снижения воспитательного потенциала учреждений, ведущих работу с несовершеннолетними, недостаточного реагирования со стороны правоохранительных органов на разные конфликтные ситуации в обществе.

По мнению диссертанта, многочисленные нарушения прав несовершеннолетних совершаются работниками органов опеки и попечительства, осуществляющими учёт и воспитание несовершеннолетних, оставшихся без опеки и попечения родителей, то есть лицами, на которых лежит обязанность защиты прав детей. Автор считает, что такие правонарушения являются результатом неэффективной и неслаженной работы органов, что тоже имеет свою причинно-следственную связь, которая вытекает из общей системы и понимания прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних органами прокуратуры Российской Федерации.

¹⁰ Доклад на заседании Совета Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2008 году и о определенной работе по их укреплению». URL: <http://www.genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-496/>

Автором отмечено, что материалы прокурорских проверок свидетельствуют о том, что часто преступления в отношении детей совершаются самыми близкими им лицами - родителями. В ходе прокурорских проверок регулярно вскрываются факты, когда родители уклоняются от выполнения своих обязанностей, ведут асоциальный образ жизни, употребляют наркотики, злоупотребляют алкоголем и вовлекают в это своих детей, содержат жилые помещения в антисанитарном состоянии.

Статистические данные об отобрании детей (ст. 77 Семейного кодекса Российской Федерации (далее - СК РФ), лишения родительских прав (ст. 63 СК РФ) свидетельствуют о незначительном сокращении форм семейного неблагополучия, послуживших основанием для применения к родителям гражданско-правовых санкций. В 2007 г. было отобрано у родителей 6704, в 2008 г. - 6149 детей (снижение на 8,4%). Лишено родительских прав: в 2007 г. - 66 090, в 2008г. - 63 096 родителей (снижение на 4,6%)¹¹. Количество выявленных лиц, совершивших преступление, предусмотренное ст. 156 УК РФ, возросло с 2004 г. на 80%; число лиц, осужденных за данное преступление, - на 121%. Вместе с тем обращает на себя внимание то, что все эти годы из числа выявленных лиц, совершивших преступление, предусмотренное ст. 156 УК РФ, осуждался в среднем лишь каждый второй, что может быть объяснено некачественным расследованием уголовных дел.

Причиной, влияющей на криминогенную ситуацию, по мнению автора, является материальная необеспеченность семей. Данное социальное явление входит в комплекс сильнодействующих криминогенных факторов преступности несовершеннолетних и выступает причиной распространения преступности среди несовершеннолетних.

Во втором параграфе третьей главы «Ювенальная юстиция как форма защиты прав и свобод несовершеннолетних» автор исследуя данный

¹¹ Состояние законности и правопорядка в РФ и работа органов прокуратуры. 2008 год. Информационно-аналитический доклад. М., 2009. С. 61.

правовой феномен предлагает воссоздать в России систему ювенальной юстиции для более эффективной защиты прав и свобод несовершеннолетних.

Автор отмечает, что ювенальная юстиция как система правосудия для несовершеннолетних в разных формах реализована во многих развитых странах. В отдельных государствах ювенальная юстиция является частью ювенальной системы органов и общественных организаций, занимающихся вопросами семьи и правами детей. Впервые на законодательном уровне создание публичных учреждений для принудительного воспитания несовершеннолетних преступников, а также воспитательные школы и пенитенциарные дома были созданы в 1848 г. в Бельгии¹².

По мнению автора, ювенальная юстиция должна быть выделена из общей системы правоохранительных органов для соблюдения особого порядка работы с несовершеннолетними, позволяющего обеспечить дополнительные гарантии их прав.

Формирование системы ювенальной юстиции, безусловно, потребует создания и ювенального права как особой специализированной отрасли права. Ювенальное право должно быть составляющей частью практически всех правовых отраслей в той части, в какой они защищают права и законные интересы несовершеннолетних.

По мнению диссертанта очень важный проект Федерального закона «Об основах системы ювенальной юстиции» от 14 февраля 2005 года в 2010 году во втором чтении в Государственной Думе был необоснованно отклонен, что является на сегодняшний день серьезным упущением в деле защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

В рамках системы ювенальной юстиции необходимо осуществлять программы и мероприятия социального, педагогического, юридического, психологического и медицинского характера, направленные на профилактику правонарушений и реабилитацию несовершеннолетнего.

¹² См.: Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремноведением. М., 2000. С. 288, 409-417.

Автор считает, что после принятия системы ювенальной юстиции права и свободы несовершеннолетних меньше будут подвергаться определенному роду нарушениям, что будет способствовать в России развитию и гуманизации институтов защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

В заключение диссертации содержатся обобщенные выводы научного исследования и перспективные предложения о повышении эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры по укреплению законности в рассматриваемой сфере.

Основные положения диссертации опубликованы автором в следующих работах:

Научные статьи опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки России:

1. Арутюнян А.С. История развития и становления законодательства о несовершеннолетних в России // Ученые Труды Российской Академии адвокатуры и нотариата – 2010. – №1– 0,7 п.л.;

2. Арутюнян А.С. Системный анализ типичных нарушений законодательства о несовершеннолетних в России и пути их устранения // Современное Право – 2011. – №5 – 0,6 п.л.;

3. Арутюнян А.С. Возрождение ювенальной юстиции как форма защиты прав и свобод несовершеннолетних в России // Пробелы в российском законодательстве – 2011. – №3 – 0,8 п.л.

Иные публикации:

4. Арутюнян А.С. Специфика прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних // ПРАВО: теория и практика – 2011.– № 3–4 – 0,5 п.л.;

5. Арутюнян А.С. Основы правового положения несовершеннолетних в России // Федерация – 2011. – № 3–4 – 0,9 п.л.;

6. Арутюнян А.С. Полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних // Объединенный научный журнал, – 2011. – № 3–4 – 0,6 п.л.