

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 347.9

DOI: 10.17072/2619-0648-2025-2-53-63

Актуальные направления прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних (на примере Новосибирской области)

В. С. Дымолазов

Заместитель прокурора Новосибирской области,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры уголовного права
и прокурорского надзора

Пермский государственный
национальный исследовательский университет
614068, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

E-mail: vdymolazov@yandex.ru

Аннотация: одним из приоритетов в деятельности прокуратуры Российской Федерации является прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов. За последние несколько лет отмечается ежегодный рост количества обращений в органы прокуратуры по вопросам нарушения законодательства в указанной сфере. Сообразно этому каждый год увеличивается число нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних; при этом их доля в структуре всех нарушений законов, выявляемых прокурорами при реализации полномочий по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, составляет почти пятую часть. В настоящей статье на примере прокурорско-надзорной практики органов прокуратуры Новосибирской области сформулированы актуальные направления прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних.

Ключевые слова: прокурорский надзор; права несовершеннолетних; актуальные направления

© Дымолазов В. С., 2025



Эта работа распространяется по лицензии CC BY 4.0.
Чтобы просмотреть копию этой лицензии, посетите
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Current Directions of Prosecutorial Supervision over the Observance of the Rights of Minors (a Case Study of the Novosibirsk Region)

V. S. Dymolazov

Perm State University
15, Bukireva st., Perm, 614068, Russia

E-mail: vdymolazov@yandex.ru

Abstract: *one of the priorities in the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation is prosecutorial supervision over the implementation of laws on minors, observance of their rights and legitimate interests. Over the past few years, there has been an annual increase in the number of appeals received by the prosecutor's office on issues of violation of legislation in this area. Accordingly, every year the number of violations of laws in the sphere of observance of the rights and interests of minors increases; at the same time, their share in the structure of all violations of laws identified by prosecutors in the implementation of powers to supervise the implementation of laws, observance of human and civil rights and freedoms is almost a fifth. In this article, using the example of prosecutorial supervision practice of the Prosecutor's Office of the Novosibirsk Region, the most relevant areas of prosecutorial supervision over observance of the rights of minors are formulated.*

Keywords: *prosecutorial supervision; rights of minors; relevant areas*

Генеральным прокурором Российской Федерации подчиненным прокурорам предписано «обеспечить системный и своевременный прокурорский надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов, исходя из того, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России»¹.

Актуальность указанного направления сложно переоценить. Так, на протяжении последних пяти лет число нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних ежегодно росло и по итогам 2024 года

¹ Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов: приказ Ген. прокурора Рос. Федерации от 13 дек. 2021 г. № 744. П. 1.1.

составило более 850 тыс., или почти пятую часть от всех нарушений законов, выявляемых органами прокуратуры при реализации полномочий по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина². Одновременно с этим за данный период времени с 53 503 до 105 338 возросло количество обращений по названным вопросам, разрешенных прокурорами, причем около трети из них было удовлетворено³. Аналогичная тенденция прослеживается по обращениям, поступившим в адрес Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка⁴.

Специальные исследования показывают, что более трети опрошенных прокуроров оценивают состояние законности в своем регионе как неудовлетворительное и больше половины считают, что работа органов публичной власти, государственных и муниципальных, по защите прав несовершеннолетних проводится неэффективно⁵.

В сложившейся ситуации «выделение самых значимых направлений деятельности прокуратуры в различных сферах правовых отношений призвано упорядочить, систематизировать и рационально распределить силы и возможности как отдельно взятого работника, так и органов прокуратуры в целом в интересах оптимальной и эффективной реализации первоочередных мер по укреплению законности»⁶.

Рассмотрим наиболее важные направления прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних на примере одного из крупнейших субъектов Российской Федерации – Новосибирской области.

Характеризуя состояние законности в регионе, следует отметить, что за предшествующие пять лет органами прокуратуры выявлено более 330 тыс.

² Сводные отчеты по Российской Федерации по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2020–2024 гг. *В настоящей статье не рассматриваются вопросы прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних в сфере уголовного судопроизводства и исполнения уголовных наказаний.* – Прим. авт.

³ Сводные отчеты по Российской Федерации по форме ОЖ «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» за 2020–2024 гг.

⁴ Количество обращений, поступивших Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, возросло с 8661 в 2019 году до 14 587 в 2023-м. См.: Доклад о деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в 2023 году. С. 15. URL: <https://deti.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Document-0-306-src-1717497135.5379.pdf>.

⁵ Деятельность прокурора по защите прав несовершеннолетних: моногр. / [А. Л. Аристархов, П. В. Агапов, И. А. Васькина и др.]; под общ. ред. Р. В. Жубрина. М.: ИД «Городец», 2024. С. 83.

⁶ Немзорова Р. Ю. Приоритеты прокурорской деятельности: практический и теоретический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 3.

нарушений законов о несовершеннолетних, удельный вес этих нарушений в общей структуре правонарушаемости соразмерен с общероссийским⁷.

Анализ состояния законности в сфере соблюдения прав и свобод несовершеннолетних позволяет выделить ряд актуальных направлений прокурорского надзора в исследуемой области правоотношений.

1. Прокурорский надзор за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, принятых по вопросам, затрагивающим права несовершеннолетних.

В силу пункта ж.1 части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации⁸ «защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье» находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 1, 2 статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения.

Точно так же и по части 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации».

При этом пунктом 2.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 13 декабря 2021 г. № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов» прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним

⁷ Отчеты по Новосибирской области по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человек и гражданина» за 2020–2024 гг.

⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.).

прокурорам городов и районов поставлена задача «средствами прокурорского надзора обеспечить соответствие законодательству региональных и муниципальных нормативных правовых актов по вопросам, затрагивающим права и законные интересы детей».

Только за 2024 год органами прокуратуры Новосибирской области опротестовано более 700 незаконных правовых актов, в целом затрагивающих права и интересы несовершеннолетних⁹.

В результате прокурорского вмешательства в 2024 году в 21 муниципальном образовании региона в соответствии с требованиями федерального законодательства приведены программы профилактики правонарушений несовершеннолетних и в них включены мероприятия по формированию у подростков уважительного отношения ко всем национальностям, этносам и религиям. После принятия мер органами прокуратуры Кыштовского района Новосибирской области в 11 территориальных образованиях разработаны и утверждены муниципальные программы по развитию физической культуры и спорта¹⁰.

Кроме этого, прокуратурой региона реализуются полномочия по участию в правотворческой деятельности, предусмотренные статьей 9 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Так, по предложению прокуратуры области в целях эффективного решения проблем безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних принят Закон Новосибирской области от 21 декабря 2023 г. № 414-ОЗ «О наставничестве над несовершеннолетними в Новосибирской области», который установил институт наставничества, определив его как деятельность, осуществляемую наставником и направленную «на оказание помощи несовершеннолетнему и его родителям или законным представителям для улучшения социального положения несовершеннолетнего, повышения уровня его воспитания, образованности, дисциплинированности, самоконтроля и других личностных социально значимых качеств» (ч. 1 ст. 2). В настоящее время названный закон субъекта РФ, как принятый в порядке опережающего

⁹ Отчеты по Новосибирской области по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2020–2024 гг.

¹⁰ Здесь и далее по тексту приводится прокурорско-надзорная практика Новосибирской области, отраженная в докладных записках прокуратуры области, прокуроров городов и районов о результатах надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и защите их прав за 2023, 2024 годы.

нормотворчества, подлежит корректировке в связи с введением института наставничества на федеральном уровне¹¹.

В целях приобщения детей, состоящих на учете органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, к спорту, по инициативе прокуратуры региона внесены изменения в Закон Новосибирской области от 4 декабря 2008 г. № 285-ОЗ «О физической культуре и спорте в Новосибирской области». Для таких детей установлено право бесплатного доступа к спортивным объектам для занятий физической культурой и спортом¹².

По законодательной инициативе прокурора области для многодетных семей расширен перечень целей, на которые может быть использована единовременная денежная выплата, предоставляемая в качестве альтернативы выделению земельного участка для индивидуального жилищного строительства: установлено право по ее направлению на реконструкцию дома блокированной застройки¹³.

2. Прокурорский надзор за соблюдением прав несовершеннолетних на охрану здоровья.

Как справедливо отмечено в литературе¹⁴, состояние законности в указанной сфере вызывает обоснованное беспокойство, поскольку в деятельности органов и организаций, призванных обеспечивать защиту права несовершеннолетних на охрану здоровья, прокурорами выявляются многочисленные нарушения законов.

В Новосибирской области в 2024 году при надзорном сопровождении прокуроров более 15 тыс. несовершеннолетних обеспечены льготными лекарствами и медицинскими изделиями, в том числе 1051 ребенок – системами непрерывного мониторинга глюкозы. По мерам прокурорского реагирования

¹¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 8 авг. 2024 г. № 322-ФЗ: принят Гос. Думой 30 июля 2024 г.: одобрен Советом Федерации 2 авг. 2024 г.

¹² О внесении изменения в статью 15 Закона Новосибирской области «О физической культуре и спорте в Новосибирской области»: Закон Новосиб. обл. от 5 июня 2024 г. № 457-ОЗ: принят Законодат. Собр. Новосиб. обл. 30 мая 2024 г.

¹³ О внесении изменения в статью 8 Закона Новосибирской области «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей на территории Новосибирской области» и внесении изменений в статьи 6.1 и 6.2 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах регулирования земельных отношений на территории Новосибирской области»: Закон Новосиб. обл. от 17 июня 2024 г. № 460-ОЗ: принят Законодат. Собр. Новосиб. обл. 13 июня 2024 г.

¹⁴ Прокурорский надзор за исполнением законов об охране здоровья несовершеннолетних: науч.-практ. пособие / Д. И. Ережипалиев [и др.]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2023. С. 81.

пять медицинских кабинетов укомплектованы необходимым оборудованием, шесть детей обеспечены жизненно необходимыми препаратами, восстановлены права трех детей на получение качественной и своевременной медицинской помощи.

К примеру, прокурором Ленинского района г. Новосибирска вскрыт факт несвоевременного проведения врачебной комиссии для назначения ребенку-инвалиду жизненно необходимого лекарственного препарата. По представлению прокурора врачебная комиссия проведена, ребенок-инвалид обеспечен необходимым лекарством. В Калининском районе г. Новосибирска выявлен случай невыдачи льготных рецептов на лечение несовершеннолетнего ребенка из многодетной семьи. По представлению прокурора медицинским учреждением заявителю выплачена компенсация расходов на приобретение лекарств, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. В результате вмешательства прокурора г. Бердска восстановлены права ребенка-инвалида с паллиативным статусом на бесплатное получение необходимых медицинских изделий.

3. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав несовершеннолетних.

В 2024 году прокурорами в регионе выявлено 225 нарушений жилищных прав несовершеннолетних, внесено 48 представлений, предъявлено 37 исков, приняты иные меры реагирования.

Эффективно защищались жилищные права детей в судебном порядке. Прокурором Кыштовского района выявлены факты предоставления трем лицам из числа детей-сирот жилых домов, не отвечающих требованиям пожарной безопасности и нуждающихся в ремонте кровли. В защиту указанных граждан в суд предъявлены иски, которые в последующем удовлетворены, муниципалитетом организованы ремонтные работы. Барабинским межрайонным прокурором вскрыт факт неправомерного исключения лица из списка детей-сирот по причине приобретения жилья с использованием средств материнского капитала. По итогам проверки в суд направлен административный иск, требования которого удовлетворены. Во исполнение судебного решения по иску прокурора Калининского района г. Новосибирска гражданину, относящемуся к указанной категории, предоставлено жилье.

Выявлены случаи ненадлежащего контроля со стороны органов опеки и попечительства за сохранностью имущества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Так, в Железнодорожном районе г. Новосибирска

должностные лица названных органов не наладили обмен необходимой информацией с администрациями других муниципальных районов и не организовали своевременное обследование имущества несовершеннолетних. По представлению прокурора нарушения закона устранены.

Во исполнение решения Центрального районного суда г. Новосибирска об удовлетворении требований прокурора ребенку-инвалиду, использующему при передвижении кресло-коляску, и его матери на условиях социального найма предоставлена двухкомнатная квартира, соответствующая индивидуальной программе реабилитации.

Прокурор Ленинского района г. Новосибирска обратился в суд о восстановлении прав трех несовершеннолетних детей на меры государственной поддержки и взыскании 433 тыс. рублей в связи с незаконным обналичиванием средств материнского капитала (национальный проект «Демография»).

Прокурорами продолжена практика судебной защиты имущественных прав детей на жилые помещения, приобретенные с использованием указанных целевых средств, в связи с тем, что законными представителями детей не были исполнены письменные обязательства по оформлению приобретаемых жилых помещений в общую долевую собственность всех членов семьи, включая несовершеннолетних.

4. Прокурорский надзор за соблюдением прав несовершеннолетних на образование.

За 2024 год в сфере образования прокуроры выявили свыше 2 тыс. нарушений законов, для устранения которых внесли 788 представлений, принесли 432 протеста на незаконные правовые акты и в 51 случае обратились в суд с исками. За допущенные нарушения более 600 лиц наказано в дисциплинарном и административном порядке.

После прокурорского вмешательства в 800 учебных заведениях региона обеспечены безопасность и соблюдение стандартов при организации образовательного процесса, 68 школ получили необходимые учебники и пособия, в 400 образовательных учреждениях организовано качественное горячее питание. Прокурор Новосибирского района в судебном порядке понудил орган местного самоуправления обеспечить подвоз несовершеннолетних жителей одного из сёл до образовательного учреждения. Решение суда исполнено.

Особое внимание уделено доступности образования для детей с ограниченными возможностями здоровья. По мерам прокуроров в 132 школах и детских садах организована работа тьюторов, учителей-дефектологов и

логопедов, помещения и учебные пособия адаптированы к использованию их детьми-инвалидами.

В целях защиты прав детей на дополнительное образование после принятых органами прокуратуры мер на развитие спорта в регионе дополнительно выделено более 600 млн рублей, разработано 58 муниципальных программ, отремонтировано пять объектов, построено два стадиона, открыты 23 новые спортивные секции и дополнительно трудоустроено 14 тренеров-преподавателей.

Проблемным для региона остается вопрос переполненности общеобразовательных учреждений на территориях, где ведется активная жилищная застройка. Для его решения в г. Новосибирске по концессионным соглашениям осуществляется строительство шести школ на более чем 5 тыс. мест. Прокуратурой области в действиях организации-концессионера выявлены признаки уголовно наказуемого деяния. По материалам прокурорской проверки в отношении ее генерального директора возбуждено уголовное дело по части 4 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации¹⁵ по факту хищения денежных средств на сумму не менее 3,1 млрд рублей. Обвиняемому избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, имущество арестовано.

5. Прокурорский надзор за исполнением законов органами и организациями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Проведенными проверками в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних выявлено свыше 2 тыс. нарушений закона; в целях повышения эффективности их работы внесено 988 представлений. По каждому факту совершения преступлений несовершеннолетними или в отношении них прокурорами дана оценка полноте и своевременности принятых образовательными учреждениями мер по предупреждению противоправных и антиобщественных действий подростков.

В частности, прокурорами внесено несколько десятков представлений об устранении нарушений закона руководителям образовательных организаций в связи с ослаблением работы по противодействию распространению среди детей криминальной субкультуры и вовлечению их в деструктивные

¹⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: принят Гос. Думой 24 мая 1996 г.: одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г. (ред. от 06.04.2024).

молодежные движения. Нарушения устранены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокуроры реагировали на нарушения, связанные с ненадлежащим психолого-педагогическим сопровождением несовершеннолетних, попавших по результатам социально-психологического тестирования в группу риска. По предложению прокуратуры области с 2024 года на территории региона функционирует созданный на базе государственного учреждения Центр информационной и психологической безопасности молодежи, одна из задач которого мониторинг соцсетей и выявление вредоносного и деструктивного контента.

Обеспечено участие прокуроров в заседаниях территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДНиЗП), что позволяет своевременно предупреждать вынесение ими незаконных постановлений, ориентировать органы профилактики на усиление работы с подростками и их законными представителями. В связи с выявленными нарушениями административного законодательства в шести случаях прокуроры внесли в комиссии представления об устранении нарушений закона, по принесенным протестам отменено семь незаконных постановлений по делам об административных правонарушениях.

В ряде территорий приняты надзорные меры по пресечению ненадлежащей координации комиссиями по делам несовершеннолетних деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также недостаточного контроля за исполнением субъектами профилактики в установленные сроки поручений комиссий. По результатам рассмотрения возбужденных прокурором Болотнинского района дел об административных правонарушениях три должностных лица привлечены к введенной в регионе по инициативе прокуратуры области административной ответственности за нарушение сроков исполнения постановлений КДНиЗП (ст. 12.14 Закона области «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»¹⁶).

Безусловно, приведенный перечень актуальных направлений прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних не является исчерпывающим. Помимо отмеченных участков работы, в поле зрения прокурорского корпуса Новосибирской области находятся вопросы защиты трудовых,

¹⁶ Об административных правонарушениях в Новосибирской области: Закон Новосиб. обл. от 14 февр. 2003 г. № 99-ОЗ: принят постановлением Новосиб. обл. Совета депутатов 30 янв. 2003 г. (ред. от 19.12.2023).

имущественных прав детей, их безопасности, в том числе информационной, при проведении каникулярного времени и летней оздоровительной кампании, прав и интересов многодетных семей, законности помещения и нахождения лиц в центре временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей и др.

Библиографический список

Деятельность прокурора по защите прав несовершеннолетних: моногр. / [П. В. Агапов, А. Л. Аристархов, И. А. Васькина и др.]; под общ. ред. Р. В. Жубрина. М.: ИД «Городец», 2024.

Немзорова Р. Ю. Приоритеты прокурорской деятельности: практический и теоретический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

Прокурорский надзор за исполнением законов об охране здоровья несовершеннолетних: науч.-практ. пособие / Д. И. Ережипалиев [и др.]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2023.

Информация для цитирования

Ex jure

Дымолазов В. С. Актуальные направления прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних (на примере Новосибирской области) // *Ex jure*. 2025. № 2. С. 53–63. DOI: 10.17072/2619-0648-2025-2-53-63

Dymolazov V. S. Current Directions of Prosecutorial Supervision over the Observance of the Rights of Minors (a Case Study of the Novosibirsk Region). *Ex jure*. 2025. № 2. Pp. 53–63. DOI: 10.17072/2619-0648-2025-2-53-63
