Экономика и право
УДК 347.963

РОССИЙСКАЯ ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ ВНЕШНЕГО ПУБЛИЧНОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ РОДИТЕЛЬСКОГО ПОПЕЧЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

А.Р. Нигматуллин
Саратовская государственная юридическая академия
(Саратов, Российская Федерация)

Аннотация

Исследованы способы институциональной организации внешней проверки исполнения публичных обязанностей в отношении детей, находящихся вне родительского попечения. На основе формально-юридического, функционального и сравнительно-правового методов сопоставлены Россия, Португалия, Польша, Норвегия и Новая Зеландия по семи единым критериям. Разработана типология пяти моделей, российская система квалифицирована как интегрированная прокурорская модель. Обоснован принцип функциональной рецепции отдельной процедуры или гарантии вместо копирования иностранного института.

Ключевые слова: внешний публичный контроль, дети без родительского попечения, прокурорский надзор, функциональный подход, сравнительное правоведение, омбудсмен, инспекция, функциональная рецепция

Нигматуллин Адель Раилевич, аспирант кафедры прокурорского надзора и криминологии. ORCID 0009-0003-9809-186X, Author ID: 1265901. Саратовская государственная юридическая академия, 410056, ул. Вольская, д. 1, г. Саратов, Российская Федерация, E-mail: adel.railevich@yandex.ru

THE RUSSIAN PUBLIC PROSECUTION SERVICE WITHIN THE SYSTEM OF FUNCTIONAL MODELS OF EXTERNAL PUBLIC OVERSIGHT IN THE PROTECTION OF CHILDREN LEFT WITHOUT PARENTAL CARE: A COMPARATIVE LEGAL STUDY

Abstract

The article examines how external review of public duties towards children in alternative care is institutionally organised. Formal legal, functional and comparative methods are used to assess Russia, Portugal, Poland, Norway and New Zealand against seven common criteria. Five functional models are identified, with Russia classified as an integrated prosecutorial model. The study substantiates functional reception: adapting a discrete procedure or safeguard instead of copying a foreign institution as an organisational form.

Keywords: external public oversight, children without parental care, prosecutorial supervision, functional approach, comparative law, ombudsman, inspection, functional reception

Для цитирования

Нигматуллин А.Р. Российская прокуратура в системе функциональных моделей внешнего публичного контроля в сфере защиты детей, оставшихся без родительского попечения: сравнительно-правовое исследование // Аграрное образование и наука. 2026. Т. 15. № 2. С. 112-118.

Защита детей, оставшихся без родительского попечения, предполагает не только закрепление социальных гарантий, но и наличие внешнего публичного механизма, способного выявлять нарушения, добиваться реакции компетентных органов и проверять фактическое

устранение их последствий. Международные стандарты требуют особой защиты ребенка, лишенного семейного окружения, независимого национального мониторинга и регулярной оценки условий альтернативного ухода. Вместе с тем они не предопределяют единую институциональную форму такого контроля.

В российской правовой науке прокурорская защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, рассматривается как составная часть государственной системы защиты детства, ориентированная на обеспечение законности и восстановление нарушенных прав [2; 5]. Однако предметная направленность надзорной деятельности не отменяет необходимости разграничивать прокуратуру, органы опеки, институт уполномоченного по правам ребенка и иные субъекты, поскольку их компетенция, процедуры и юридические последствия вмешательства различны.

Сравнение наименований органов в этих условиях создает ложную асимметрию: сходные задачи за рубежом могут быть распределены между прокуратурой, омбудсменом, инспекцией либо несколькими субъектами. Поэтому научно продуктивным становится сопоставление не учреждений как таковых, а выполняемых ими функций. Такой выбор согласуется с положениями российской компаративистики о зависимости объекта и целей исследования от избранного метода сравнения [6; 7]. Цель статьи состоит в разработке функциональной типологии внешнего публичного контроля и определении места российской прокуратуры в данной типологии. Использованы функциональный, формально-юридический и системно-структурный методы, а также анализ правоприменительной практики.

Методологически это требует определить общую для сравниваемых правопорядков единицу анализа. Ею выступает функция независимой внешней проверки исполнения публичных обязанностей по защите ребенка с юридической возможностью инициировать устранение нарушения. Анализ следует цепочке: функция – субъект – полномочие – процедура – последствие – последующий контроль. Понятия oversight, supervision, monitoring и control раскрываются по компетенции и результатам, а не приравниваются к прокурорскому надзору [6; 7]

Функциональная модель внешнего публичного контроля – нормативная конфигурация субъектов, компетенции, процедур и последствий, посредством которой обособленный от контролируемой службы публичный институт проверяет обязанности по защите ребенка и способен инициировать устранение нарушения. Внешность означает отделенность от исполнителя, а не от государства. Рекомендация включается в модель, если предполагает обязательный ответ и последующий контроль за принятыми мерами.

Применяются семь критериев: внешность и независимость; инициативность и доступность; глубина проверки; охват; юридическое воздействие; судебный интерфейс; системность и последующий контроль. Исследуются дети вне родительского попечения либо в alternative care/out-of-home care; функциональное объединение не приравнивает категории к российскому статусу ребенка-сироты.

Эта методологическая рамка позволяет сопоставить Россию с Португалией, Польшей, Норвегией и Новой Зеландией как с правопорядками, представляющими четыре способа распределения контрольной функции: прокурорско-юрисдикционный, омбудсменско-процессуальный, административно-инспекционный и распределенный специализированный. Россия выступает базовой системой; особенности ее прокурорского надзора, его предмета и пределов раскрыты в отечественной научной литературе [1; 2; 3; 5].

Сопоставление по критерию внешности показывает, что российская прокуратура отделена от исполнительной власти. В Португалии Ministério Público (автономная прокуратура)

действует по критериям законности и объективности. Ее магистрат сопровождает Comissões de Proteção de Crianças e Jovens – функционально автономные внесудебные комиссии, но не участвует в расследовании и решении комиссии, сохраняя дистанцию для проверки законности и адекватности меры. Практическая и доктринальная характеристики системы представлены в национальных материалах [12].

Польский Rzecznik Praw Dziecka (Уполномоченный по правам ребенка) независим от государственных органов и ответствен перед Сеймом; его мандат отражен в законе, практике и доктрине [15]. В Норвегии Statens helsetilsyn руководит надзором, а Statsforvalteren проверяет муниципальные службы и учреждения; эта административная вертикаль отделена от поставщика, что подтверждают официальная практика и научный анализ [22]. В Новой Зеландии Aroturuki Tamariki – Independent Children's Monitor действует как независимое коронное юридическое лицо, жалобы отнесены к Ombudsman, адвокация – к Children and Young People's Commission. Такое разделение сохраняет риск фактической зависимости при недостатке ресурсов и доверия детей [18].

В России проверка проводится при законном поводе; приказ № 744 требует мониторинга сведений о нарушениях прав детей [4]. В Португалии прокурор получает сообщения комиссий, проверяет производства и передает в суд вопрос о незаконной либо неадекватной мере. Сочетание внесудебной защиты и юрисдикционного перехода подтверждено доктриной [12]; в 2022 г. контакт с прокурором поддерживали 298 из 311 комиссий [24]. Это характеризует встроенность сопровождения, но не эффективность.

Польский Уполномоченный действует ex officio, без предупреждения исследует дело на месте и требует документы [25]. Норвежский губернатор принимает обращения детей и родителей, рассматривает жалобы и предлагает ребенку конфиденциальную беседу при инспекции [20]. Новозеландский Монитор проводит инициативные обзоры, входит в помещения и требует информацию; лицо, осуществляющее уход, обеспечивает доступ к ребенку, а Ombudsman – понятный жалобный канал [23]. Доступность, следовательно, реализуется внутри проверки, через жалобу или обоими способами.

Глубину проверки задает доступ к информации, месту и ребенку. Российская прокуратура действует в пределах предмета надзора, а обязанности опеки и организаций заданы специальными законами [9; 10; 11]. Португальский контроль сосредоточен на производствах комиссий; польский Уполномоченный имеет документарный и выездной доступ; норвежский надзор охватывает публичные и частные службы [20], хотя доктрина отмечает неоднородность практики [22]. Новозеландский мониторинг охватывает систему и поставщиков, но не пересматривает судебные решения [23].

По юридическому воздействию португальский прокурор оценивает законность и соответствие избранной меры обстоятельствам дела в границах установленных правовых критериев, а также инициирует судебное производство по защите прав ребенка [17; 19]. Польский Уполномоченный получает обязательный ответ адресата, требует возбуждения гражданского или административного производства, участвует в нем с правами прокурора и может запустить уголовно-процессуальную проверку [25]. Здесь соединены рекомендательный и процессуальный каналы.

Норвежский губернатор истребует документы и выдает обязательное предписание об исправлении [20; 21]; при ненадлежащей деятельности учреждения возможны исправление либо прекращение деятельности. Судебная защита остается отдельным контуром. В Новой Зеландии доклад Монитора публикуется и представляется парламенту; ведомство обязано указать действия, сроки и способ оценки результата, после чего составляется progress report

[23]. Передача вопроса компетентному субъекту не превращает Монитора в судебного представителя.

Практика позволяет отделить системность и последующий контроль от юридической силы первоначального акта. Норвежская проверка 52 служб сопровождения приемных семей выявила нарушения в 36 из них, включая недокументированную оценку потребностей и недостатки внутреннего контроля [13]. Польский Уполномоченный вынес на уровень министерства проблемы дефицита семейных форм устройства и пребывания детей в больницах из-за отсутствия мест [16]. Новозеландский отчет сопоставил установленный стандарт, самооценку ведомства и сведения, полученные от детей; затем Oranga Tamariki обязали ежеквартально сообщать о посещениях детей социальными работниками [14]. Последующий контроль обеспечивается проверяемым ответом, а не применением санкции.

Выделены пять моделей. Интегрированная прокурорская модель соединяет проверку, реагирование и процессуальный переход; специализированная прокурорско-юрисдикционная – контроль деятельности комиссий и обращение в суд; омбудсменско-процессуальная – проверку и инициирование производств; административно-инспекционная – отраслевой надзор и обязательное устранение нарушений; распределенная специализированная – раздельное осуществление мониторинга, рассмотрения жалоб и правозащитного представительства, связанных системой докладов и механизмами передачи вопросов по компетенции.

Полученная сравнительная матрица позволяет определить место России без сведения анализа к формальному сопоставлению названий органов. Россия квалифицируется как интегрированная прокурорская модель по способу концентрации сопоставляемой функции. Один внешний субъект инициирует проверку закона, получает материалы, дает юридическую оценку, применяет предусмотренное средство и при самостоятельном основании запускает судебную защиту [4; 8]. Интеграция сокращает разрыв между обнаружением и воздействием, не смешивая их правовые основания.

В отличие от Португалии, контроль не привязан к производствам специализированных комиссий; от Польши – не строится вокруг мандата детского омбудсмена; от Норвегии – не образует отраслевую административную инспекцию; от Новой Зеландии – соединяет проверку и юридическое реагирование вместо разделения мониторинга, жалоб и адвокации.

Типология не является шкалой качества. Интеграция обеспечивает юридическую непрерывность, специализация – отраслевую глубину, обязательное предписание – непосредственное устранение нарушения, публичный мониторинг – проверяемый последующий контроль. Сопутствующие ограничения не позволяют ранжировать исследуемые правопорядки.

Выявленные различия не означают возможности прямого переноса зарубежных институтов. Функциональная рецепция должна проходить пять фильтров: наличие российской проблемы; добавочная ценность; соответствие статусу прокуратуры; отсутствие подмены опеки, управления или социальной службы; пропорциональность. Отрицательный результат прекращает рецепцию.

Дальнейшей оценки заслуживают конфиденциальный канал для ребенка и обязанность учреждения обеспечить контакт с проверяющим; структурированный ответ на системный акт с действиями, сроками и способом проверки; законная передача вопроса компетентному субъекту. Адаптация внутри действующих полномочий не означает создания аналога Independent Monitor, передачи омбудсмену всего польского мандата или управления услугой прокурором.

Норвежское прекращение деятельности учреждения принадлежит административному контуру. Предусмотренная португальской моделью оценка соответствия избранной меры обстоятельствам дела не может служить основанием для пересмотра социальной целесообразности решения вне установленных законом критериев, а наличие судебного компонента – для создания нового специализированного суда. Рецепции подлежит отдельная процедура или гарантия, но не иностранная организационная модель.

Таким образом, институциональная несопоставимость преодолевается функциональным сравнением. Его единица – внешняя проверка публичных обязанностей по защите ребенка, способная юридически запустить исправление; содержание раскрывают семь критериев.

Во-вторых, распределение проверочной, корректирующей и процессуальной составляющих образует интегрированную прокурорскую, специализированную прокурорско-юрисдикционную, омбудсменско-процессуальную, административно-инспекционную и распределенную специализированную модели.

В-третьих, Россия является интегрированной прокурорской моделью: проверку закона, юридическое реагирование и процессуальный переход осуществляет один внешний институт при самостоятельном основании каждого действия.

В-четвертых, рекомендация входит в механизм публичного контроля, если предполагает обязательный ответ и последующий контроль; властный характер предписания сам по себе не доказывает превосходства соответствующей модели.

В-пятых, функциональная рецепция допускает адаптацию процедуры или гарантии после пяти фильтров совместимости; копирование иностранной организации необоснованно.

Библиографический список

1. *Бессарабов В. Г.* Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: Анкил; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. 480 с.

2. *Ережипалиев Д. И., Игонина Н. А., Козусева О. А.* и др. Защита прокурором прав несовершеннолетних, пребывающих в организациях для детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей: монография. М.: Проспект, 2021. 160 с.

3. *Казарина А. Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности): монография. М.: Изд-во ИПК РК Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2005. 280 с.

4. Приказ 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» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_403666/ (дата обращения: 26.08.2026).

5. *Сыбанкулов Е. М.* Прокурорский надзор в системе современной государственной защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 6. С. 348–351.

6. *Тихомиров Ю. А.* Курс сравнительного правоведения. М.: Норма, 1996. 432 с.

7. *Троицкая А. А.* Объекты сравнения в конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2018. № 3. С. 41–58.

8. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 4 августа 2026 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_541135/ (дата обращения: 26.08.2026).

9. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (в ред. от 4 августа 2026 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12778/ (дата обращения: 26.08.2026).

10. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 29 сентября 2025 г.) «Об опеке и попечительстве» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_515490/ (дата обращения: 26.08.2026).

11. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 20 февраля 2026 г.) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_527091/ (дата обращения: 26.08.2026).

12. *Castro J., Capucha L., Ferreira J. M. L.* Uma análise histórica do sistema de proteção de crianças português: Que lições para o futuro? // Sociologia, Problemas e Práticas. 2023. No. 102. P. 59–78.

13. Do children living in foster homes receive follow-up that meets their actual needs? // URL: https://www.helsetilsynet.no/en/publications/report-of-the-norwegian-board-of-health-supervision/2024/do-children-living-in-foster-homes-receive-follow-up-that-meets-their-actual-needs/summary-in-english/ (дата обращения: 26.08.2026).

14. Experiences of Care in Aotearoa 2023/24. Part One: Needs assessments and plans for tamariki and rangatahi in care // URL: https://aroturuki.govt.nz/reports/eoc-23-24/part-one (дата обращения: 26.08.2026).

15. *Hrynkiewicz R.* Constitutional Foundations for the Functioning of the Ombudsman for Children's Rights in Poland as a State Authority Safeguarding the Rights and Freedoms of the Child // Roczniki Administracji i Prawa. 2025. Vol. XXV. No. 3. P. 21–32.

16. Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2024 oraz uwagi o stanie przestrzegania praw dziecka. Warszawa, 2025 // URL: https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2025/04/Informacja-o-dzialalnosci-Rzecznika-Praw-Dziecka-za-rok-2024.pdf (дата обращения: 26.08.2026).

17. Jurisdição de Família e Menores // URL: https://www.ministeriopublico.pt/pagina/jurisdicao-familia-e-menores?mid=3437 (дата обращения: 26.08.2026).

18. *King D.* The Robustness of New Zealand's Policy Advisory System: the Case of the Oversight of Oranga Tamariki System and Children and Young People's Commission Bill // Policy Quarterly. 2023. Vol. 19. Issue 1. P. 10–18.

19. Lei n.º 147/99, de 1 de setembro. Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (redação consolidada; última alteração de 1 de abril de 2025) // URL: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1999-34542475-115626342 (дата обращения: 26.08.2026).

20. Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern (barnevernsloven), sist endret ved lov 22. desember 2025 nr. 115 // URL: https://lovdata.no/lov/2021-06-18-97 (дата обращения: 26.08.2026).

21. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), kapittel 30 // URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/kap30 (дата обращения: 26.08.2026).

22. *Melinder A., van der Hagen M. A., Sandberg K.* In the Best Interest of the Child: the Norwegian Approach to Child Protection // International Journal on Child Maltreatment. 2021. Vol. 4. P. 209–230.

23. Oversight of Oranga Tamariki System Act 2022: Public Act 2022 No 43, version as at 1 August 2025 // URL: https://www.legislation.govt.nz/act/public/2022/0043/latest/whole.html (дата обращения: 26.08.2026).

24. Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ 2022 // URL: https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio-anual-avaliacao-atividade-cpcj-2022.pdf (дата обращения: 26.08.2026).

25. Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka: tekst jednolity // URL: https://brpd.gov.pl/2025/07/13/ustawa-o-rzeczniku-praw-dziecka/ (дата обращения: 26.08.2026).