

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ ОТ НАСИЛИЯ**

Джасимова Асия Исламовна

Сотрудник Правоохранительной академии Республики Узбекистан

E-mail: Djasimova.A\_I@gmail.com

**Аннотация**

В рамках данной статьи освещаются теоретико-правовые и прикладные вопросы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства Республики Узбекистан о защите женщин и детей от насилия в условиях модернизации национальной правовой системы, анализируются институциональные ограничения действующей модели надзора, фрагментация межведомственной ответственности, латентность семейного насилия, недостаточная аналитичность статистических данных и преобладание реактивных форм вмешательства. Предпринята попытка рассмотреть перспективы перехода к риск-ориентированной модели прокурорской деятельности и сделать вывод о необходимости концептуального переосмысления прокурорского надзора как механизма управления социальными рисками насилия и обеспечения гуманитарной безопасности личности.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, защита женщин, защита детей, прокуратура, правоприменение, профилактика правонарушений, виктимизация, гуманитарная безопасность, цифровизация, риск-ориентированный подход.

Современное развитие правового государства предполагает, что уровень его зрелости определяется не только наличием развитой нормативной базы, а прежде всего способностью эффективно защищать наиболее уязвимые категории населения. Проблема насилия в отношении женщин и детей затрагивает базовые ценности конституционного строя, а если говорить точнее, достоинство личности, право на безопасность, неприкосновенность частной жизни, охрану семьи, материнства и детства. Для Республики Узбекистан данный вопрос получил качественно новое содержание в период последовательных реформ последних лет, направленных на гуманизацию государственной политики и укрепление правовых гарантий защиты человека. Нормативную базу рассматриваемой сферы составляют Конституция Республики Узбекистан, Закон «О защите женщин от притеснения и насилия», Закон «О гарантиях прав ребенка», Закон «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», Закон «О профилактике правонарушений», Закон «О прокуратуре», Семейный и Уголовный Кодексы Республики Узбекистан, Кодекс об административной ответственности и международные обязательства Республики Узбекистан, вытекающие из Конвенции о правах ребенка, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и иных универсальных договоров в сфере прав человека. Наличие даже самого прогрессивного законодательства отнюдь не означает автоматического достижения социальной справедливости. Между юридической нормой и фактической защищенностью личности существует сложное пространство правоприменения, в котором и проявляется роль прокуратуры. Вопрос совершенствования прокурорского надзора за исполнением

законодательства о защите женщин и детей от насилия можно смело называть вопросом качества функционирования государства как института публичной защиты.

Республика Узбекистан предпринимает решительные шаги в направлении совершенствования и модернизации законодательства в сфере защиты женщин и детей путем участия в международных акциях, путем проведения различных мероприятий, освещающих эту проблему. В 2025 году акция «16 дней против насилия» впервые отметила, что женщины сталкиваются с опасностями как в жизни, так и в интернете. В Узбекистане были сделаны важные шаги по изменению законов, но на деле женщины по-прежнему часто остаются без защиты. Слабая работа служб поддержки, игнорирование угроз в сети и судебная практика показывают, насколько сама страна действительно готова защищать своих граждан. С 25 ноября по 10 декабря во всем мире проходит кампания «16 дней против гендерного насилия», которую координирует ООН-Женщины, а к участию присоединяются правительства, ННО, СМИ и активисты, чтобы за эти две недели привлечь внимание к защите женщин и девочек. В 2025 году впервые акцент был сделан на онлайн-угрозах. Почти 40% женщин становились жертвами онлайн-преследований, то есть угроз, домогательств или нападок. То, что десять лет назад считалось просто грубостью в интернете, теперь стало инструментом запугивания. Цифровое насилие — это не просто побочный эффект технологий, а прямое продолжение насилия в реальной жизни. Угрозы из интернета перерастают в реальные нападения, публикация личных данных и так называемые «сливы» информации рушат карьеры и вытесняют женщин из общественной жизни. Травля в сети преследует журналисток, политиков и активисток.

Узбекистан традиционно участвует в кампании через совместные акции госорганов и агентств ООН, начиная от видеороликов до конференций с участием ЮНФПА, ООН-Женщины и других партнеров. Но за привычными заявлениями о «нулевой терпимости» все чаще встает вопрос о том, насколько реальные действия страны соответствуют стандартам кампании. За последние пять лет в Узбекистане произошли заметные изменения в законодательстве по борьбе с гендерным насилием. В стране выстроили целую систему правовых норм, начиная от базового закона до специальных статей уголовного кодекса и масштабных институциональных реформ. В 2019 году был принят закон «О защите женщин от притеснения и насилия», благодаря чему тема перестала быть исключительно внутрисемейным делом и стала приоритетом государственной политики. Закон впервые ввел охранный ордер, который создает юридическую преграду между агрессором и жертвой. Государство официально признало то, что насилие над женщинами — это не частная проблема, а вопрос общественной безопасности. В 2020 году за нарушение охранных ордеров ввели административную ответственность. Без этого нововведения ордер мог бы остаться лишь формальностью, но теперь за его несоблюдение предусмотрена реальная ответственность. В 2023 году вступили в силу поправки в Уголовный кодекс и Кодекс об административной ответственности, которых правозащитники добивались много лет. Совпадение общественного запроса, международных обязательств и политической воли встречается редко, но именно оно позволило системе признать серьезность проблемы. Изменения затронули три главных направления:

- Семейное насилие. Статья 59<sup>2</sup> КоАП РУз установила административную ответственность за первый случай физического, психологического или экономического насилия, а статья 126<sup>1</sup> УК РУз ввела уголовную ответственность за повторные случаи или особо тяжкие обстоятельства - вплоть до 10-12 лет лишения свободы.

• Сексуальные домогательства. Статья 41<sup>1</sup> КоАП РУз выделила в отдельное правонарушение нежелательные действия сексуального характера, то есть комментарии, жесты, прикосновения, преследование, которые унижают честь и достоинство человека.

• Защита детей. Ужесточены наказания за сексуализированное насилие над несовершеннолетними, отменена возможность ссылаться на незнание возраста жертвы как смягчающее обстоятельство. Заявлено о создании публичного реестра осужденных за такие преступления с запретом на работу в детских учреждениях.

Осенью 2023 года Пленум Верховного суда Республики Узбекистан принял постановление № 30 для обеспечения единообразия судебной практики по новым статьям о семейном насилии и домогательствах. Постановление задало стандарты квалификации, толкования и назначения наказаний, чтобы законы применялись одинаково по всей стране. В мае 2024 года указом Президента была утверждена трехуровневая система поддержки пострадавших от насилия:

• Первый уровень - махалля, где работают инспекторы профилактики, социальные работники и женский актив, куда чаще всего поступает первый сигнал о насилии.

• Второй уровень - районный центр «Инсон», предоставляющий психологическую помощь, юридические консультации, социальную поддержку и оценку рисков.

• Третий уровень - областной реабилитационный центр, где женщины могут получить убежище, комплексную реабилитацию и помощь в социальной адаптации.

Государство подчеркивает то, что важно не только наказывать агрессоров, но и оказывать поддержку тем, кто стремится разорвать круг насилия. Отдельная роль в этом процессе была отведена прокурорскому надзору. Прокуратура должна стать не просто органом уголовного преследования, а гарантом того, что уязвимый человек не останется наедине со своей проблемой. Наряду с этим должна быть выстроена система межведомственного взаимодействия, при которой социальные службы, психологи и правоохранительные органы должны работать в единой связке, чтобы помощь носила не точечный, а системный характер. Разорвать круг насилия невозможно одним лишь приговором, необходима среда, в которой человек получает шанс начать жизнь заново и без насилия.

Современный прокурорский надзор однозначно должен трансформироваться из системы реагирования на уже совершенное нарушение в систему предупреждения высокого риска. Сегодня самым перспективным направлением совершенствования надзора признано внедрение риск-ориентированной модели, сущность которой состоит в концентрации ресурсов на ситуациях с высокой вероятностью повторного насилия. К числу индикаторов риска отнесены предшествующие эпизоды агрессии, изоляция жертвы от родственников или друзей, различного рода зависимости, систематические угрозы, наличие малолетних детей в конфликтной среде. Риск-ориентированный подход предоставляет возможность перехода от формального равного распределения внимания ко всем случаям к интеллектуальному управлению опасностью.

Вопросами защиты женщин и детей занимаются органы внутренних дел, образовательные учреждения, медицинские организации, комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки, суды и иные субъекты. Но наличие множества участников не всегда означает наличие единой системы. На практике каждый орган может исполнять свой собственный участок полномочий, в то время как комплексная безопасность потерпевшего остается без единого координатора. И вот здесь прокуратура имеет уникальный потенциал. Надзорная функция

должна быть дополнена координационно-аналитической ролью, которая будет обеспечивать непрерывность межведомственной цепочки защиты от первого сигнала до конечной стабилизации ситуации.

Действенным резервом совершенствования прокурорского надзора выступает цифровизация. Традиционная бумажная модель учета не позволяет своевременно выявлять скрытые закономерности, а с помощью современных технологий можно создавать единые аналитические контуры с сопоставлением данных правоохранительных органов, судов, медицинских учреждений и социальных служб. Цифровизация сама по себе не заменяет правовую оценку прокурора, а лишь усиливает ее информационную основу.

Решение проблемы качества статистики также нуждается в оптимизации. Все традиционные показатели отражают активность органов, но не всегда показывают реальное положение дел и реальную защищенность женщин и детей. Совершенствование прокурорского надзора требует перехода от количественной бюрократической логики к качественной оценке социального результата, когда более содержательными индикаторами могут стать снижение повторного насилия, сокращение времени реагирования на обращения, доля случаев успешного исполнения защитных мер, количество детей, выведенных из опасной среды без последующей ретравматизации, уровень доверия населения к механизмам защиты. Нужно выстроить систему межведомственного обмена данными, при которой информация о семье, находящейся в зоне риска, не будет теряться при передаче между ведомствами. Сегодня нередка ситуация, когда органы внутренних дел фиксируют вызов, социальная служба проводит проверку, а прокуратура получает сведения лишь тогда, когда ситуация уже переросла в уголовное дело. Фрагментарность учета создает статистические пробелы и, что куда опаснее, пробелы в реальной защите.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о единообразии методологии сбора данных в разных регионах. Различные подходы к регистрации однотипных инцидентов делают сводную статистику несопоставимой и затрудняют выявление системных тенденций на национальном уровне. Введение единых стандартов документирования, в том числе с применением цифровых платформ, может позволить повысить достоверность отчетности и создать основу для прогностической аналитики, то есть заблаговременного выявления очагов неблагополучия до того, как они станут необратимыми. Реформа статистической культуры невозможна без изменения критериев оценки самих надзорных органов. Пока результативность прокурора измеряется числом возбужденных дел и вынесенных представлений, мотивация к глубокой профилактической работе остается слабой. Переориентация на долгосрочные социальные показатели потребует методологической и управленческой воли или же, другими словами, готовности признать, что лучший результат надзора это тот, при котором насилие не случилось вовсе.

Рассуждая о направлениях совершенствования прокурорского надзора, нельзя обойти вниманием институциональный аспект доверия к государству. Если потерпевшие убеждены в том, что их обращение не приведет к защите или ухудшит их положение, они предпочтут молчание. Тогда латентность насилия становится следствием частного страха и общественной оценки эффективности власти. Прокурорский надзор имеет репутационное измерение, где каждая своевременно оказанная защита усиливает доверие к государству, а каждое игнорирование сигнала подрывает готовность общества обращаться за помощью.

Перспективным направлением является концепция непрерывной защиты. Традиционная модель исходит из того, что юридическое вмешательство завершается вынесением акта реагирования, судебного решения или же привлечением виновного к ответственности. Для потерпевших реальная опасность сохраняется и после завершения формальной процедуры, в связи с чем современным подходом становится сопровождение ситуации до достижения устойчивой безопасности. Прокурорский надзор должен проводить контроль соблюдения ограничительных мер, проверку отсутствия преследования, мониторинг положения ребенка, координацию социальной поддержки женщины. Система требует более сложной организационной структуры, но именно она обеспечивает реальный результат.

С точки зрения теории государства и права рассматриваемая сфера показывает эволюцию самого понятия законности. В классическом понимании законность означает точное исполнение нормативных предписаний. В современном гуманитарном измерении этого уже недостаточно. Если формально нормы существуют, но женщины и дети остаются в ситуации страха и беспомощности, нельзя говорить о полноценно реализованной законности. Прокурорский надзор обязан меняться из инструмента формального контроля в механизм обеспечения материального содержания конституционных прав. Прокуратура при этом должна быть не столько карательным органом, сколько институциональным гарантом того, чтобы декларируемые государством ценности обретали реальное воплощение в повседневной жизни конкретного человека. Трансформация неизбежно затрагивает и критерии оценки эффективности надзорной деятельности. Традиционные показатели, а именно число проведенных проверок, выявленных нарушений, внесенных представлений и т.д., отражают лишь процессуальную активность, но не ее социальный результат. Настоящим и реальным показателем служит то, изменилось ли положение уязвимых субъектов, снизился ли уровень латентного насилия, возросло ли доверие граждан к механизмам защиты своих прав. Законность из категории процедурной превращается в категорию результативную. В этом смещении акцентов от формы к существу, от статистики к судьбе человека и состоит вызов, стоящий перед современной правовой системой. Государство, претендующее на звание правового, не может ограничиваться созданием норм, и оно обязано обеспечивать условия, при которых эти нормы работают не на бумаге, а там, где страх уступает место защищенности, а беспомощность сменяется осознанием собственных прав.

В стратегической перспективе прокуратура должна выступать центром правового прогнозирования в сфере семейного неблагополучия. На основе статистики, межведомственных данных и анализа повторяемости конфликтов возможно выявление территорий, социальных групп и моделей поведения с повышенным уровнем риска для заблаговременного концентрирования профилактических ресурсов там, где вероятность насилия наиболее высокая. Дальнейшее совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите женщин и детей от насилия настоятельно требует перехода от линейной юридической логики «нарушение-наказание» к комплексной модели «риск-предупреждение-защита-восстановление» и тогда прокуратура сможет выполнять функцию гаранта безопасной социальной среды, в которой достоинство личности имеет реальное содержание.

**Сноски**

1. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.05.2023 г.)
2. Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных организационно-правовых мерах по усилению защиты прав женщин и детей, а также предотвращению случаев притеснения и насилия в отношении них», от 03.03.2026 г. № УП-33
3. Постановление пленума Верховного Суда Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного суда Республики Узбекистан по административным и уголовным делам в связи с внесением изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в результате дальнейшего совершенствования системы надежной защиты прав, свобод и законных интересов женщин и детей», от 20.11.2023 г. № 30
4. Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с совершенствованием системы защиты детей от насилия», от 17.04.2026 г. № ЗРУ-1130
5. Закон Республики Узбекистан «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», от 02.09.2019 г. № ЗРУ-562
6. Закон Республики Узбекистан «О защите женщин от притеснения и насилия», от 02.09.2019 г. № ЗРУ-561
7. Закон Республики Узбекистан «О гарантиях прав ребенка», от 07.01.2008 г. № ЗРУ-139
8. Закон Республики Узбекистан «О профилактике правонарушений», от 14.05.2014 г. № ЗРУ-371
9. Закон Республики Узбекистан «О прокуратуре», от 09.12.1992 г. №746-XII
10. Семейный кодекс Республики Узбекистан от от 30.04.1998 г. № 607-I (с изменениями в соответствии с Законом РУз от 18.04.2018 г. № ЗРУ-476)
11. Уголовный кодекс Республики Узбекистан от 22.09.1994 г. № 2012-XII (с изменениями в соответствии с Законом РУз от 04.03.2019 г. № ЗРУ-526)
12. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22.09.1994 г. № 2015-XII (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.04.2026 г.)