

Прокурорский надзор в защите прав и свобод человека

Основная функция прокуратуры – прокурорский надзор как самостоятельная форма государственной деятельности, отличающаяся от правосудия и других форм государственной деятельности. Специфическими чертами прокурорского надзора являются:

- осуществление его от имени государства (все прочие органы осуществляют надзор от своего имени);
- его универсальный характер; надзору подвержена деятельность практически всех органов, министерств, ведомств, в том числе и тех из них, которые сами выполняют контрольные функции (например, различного рода инспекции – ГАИ и др.);
- осуществление надзора лишь за соблюдением законов и их исполнением;
- распространенность прокурорского надзора на всей территории Кыргызстана;
- широкие полномочия прокуроров по выявлению нарушений закона и принятию мер к их устранению.

В соответствии с действующим законодательством прокуратура осуществляет следующие виды надзора:

надзор за исполнением законов республиканскими министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Кыргызской Республики, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами; за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина (общий надзор);

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

При осуществлении надзорной деятельности прокуратура не подменяет органа государственного и хозяйственного управления и не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность. Проверки в отрасли общего надзора проводятся лишь на основании поступивших сообщений и имеющихся сведений о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования. Согласно Закону «О прокуратуре Кыргызской Республики» (ст. 19) прокурор имеет право на письменное предписание в отношении нарушений закона и причиненный вред правам и интересам граждан. «Письменное предписание об устранении нарушений закона вносится прокурором в тех случаях, когда нарушение закона имеет явный характер и может причинить существенный вред правам и интересам граждан, государства, предприятия, учреждения, организации, если оно не будет незамедлительно устранено...».

Полномочия прокурора, осуществляющего надзор за соблюдением законов, делятся на две части: полномочия по выявлению нарушений закона и полномочия, направленные на устранение выявленных нарушений. Осуществляя свои правомочия по общему надзору, в том числе коммерческих, иметь доступ к документам и материалам, требовать от должностных лиц представления документов и т.д.

Предметом второй отрасли надзора является установленный порядок выполнения оперативно-розыскных мероприятий, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, законность решений, принимаемых следователями и органами дознания при производстве расследования.

Предметом надзора за исполнением законов в местах содержания задержанных и заключенных под стражу, в местах исполнения наказания и других мер, назначаемых судом, является законность содержания там соответствующих категорий лиц, установленный законом порядок и условия их содержания в перечисленных выше учреждениях.

При установлении фактов нарушения закона прокурор обязан принять одно из следующих решений:

- обратиться в суд за защитой свобод, прав и законных интересов человека и гражданина;
- внести представление об устранении нарушений закона, причин и обстоятельств, способствующих совершению правонарушений;
- освободить своим постановлением лицо, незаконно подвергнутое задержанию, возбудить административное, дисциплинарное или уголовное производство.

Важным условием эффективной деятельности прокуроров и следователей прокуратуры являются неприкосновенность этих работников. Так, возбуждение уголовного дела в отношении прокурорско-следственных работников является исключительной компетенции органов прокуратуры (кроме случаев их задержания на месте преступления). В отношении прокурорских работников не допускаются задержание, привод, личный досмотр их вещей и используемого ими транспорта.

Прокуроры и следователи, являясь представителями государственной власти, находятся под особой защитой государства. Под такой же защитой находятся их близкие родственники. Законом предусмотрены также иные существенные меры правовой и социальной защиты прокурорских работников.

Надзор за законностью в сфере государственного управления в основном осуществляется в рамках общего надзора прокуратуры. По задачам, количеству и разнообразию поднадзорных субъектов, объему и характеру полномочий прокурора, используемых правовых средств – это

наиболее сложное направление надзорной деятельности. Особый характер функций прокурора связан со специальными правовыми актами, посредством которых прокурор добивается устранения и предупреждения нарушений закона, восстановления нарушенных прав граждан и организаций, а также привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности. Среди надзорных актов прокурора наиболее характерен и широко применяется протест. Еще в 1992 г. В.И. Ленин указывал, что за прокурорской властью следует сохранить право и обязанность опротестовывать все и всякие решения местных властей с точки зрения законности или постановлений.

Протест – это правовой акт, с помощью которого прокурор предъявляет юридически обоснованное требование по поводу конкретных фактов нарушения законности, выразившихся в издании государственным или общественным органом незаконного правового акта управления, совершении должностным лицом незаконного действия (бездействия), и добивается восстановления нарушенного права. В протесте прокурор вправе потребовать отмены акта либо приведения его в соответствие с должностного лица. Прокурор осуществляет надзор за законностью актов, принятых органами. Наряду с правом опротестования незаконных правовых актов управления установлено право прокурора опротестовывать незаконные действия должностных лиц. И поскольку при этом не оговаривается «форма выражения незаконного акта» (письменная или устная), возникает вопрос, что понимать под незаконным действием должностного лица. В.В. Долежан считает, что «акты выражаются либо в форме документов, либо в виде устных предписаний. Зачастую устные акты впоследствии отражаются в документах (например, устное указание директора об удержании денег из заработной платы работника влечет за собой внесение соответствующей записи в бухгалтерские документы)».

Правовые средства, используемые в общем надзоре, взаимосвязаны и взаимообусловлены, поэтому результативность их воздействия зависит от

того, насколько полно и четко каждое из них регламентировано законом, как определены пределы их применения. Нечеткость законодательной регламентации нередко приводит к необоснованной и даже неправомерной подмене одного правового акта прокурора другим. Следует более четко определить рамки применения протеста и представления в общенадзорной деятельности прокурора с учетом специфики и целевого назначения каждого из них.