

Шуаипов Алексей Абасович,
*стажер кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов*

**ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

В статье проанализирована специфика организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: Следственный комитет, взаимодействие, совместная деятельность, организация взаимодействия с органами государственной власти.

Взаимодействие Следственного комитета и федеральных органов власти, органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления осуществляется в целях: организации совместной деятельности по устранению «обстоятельств, способствовавших совершению преступления» и рас-

смотрению информации, представляемой Следственным комитетом¹; обеспечения участия представителей Следственного комитета в совещаниях и рабочих группах «по вопросам борьбы с преступностью, координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации»²; координации практики сопровождения нормотворческой деятельности в вопросах, относящихся к Следственному комитету и предварительному следствию в целом³; организации совместной работы Следственного комитета и органов государственной власти в вопросах выявления, предупреждения, пресечения и расследования преступлений, относящихся к кругу подследственности Следственного комитета.

В рамках осуществления взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления нормами федерального законодательства Следственный комитет наделен правом:

– представлять участниками координационных совещаний «статистическую и иную информацию в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ст. 9. п. 1 Закона о Следственном комитете);

– разрабатывать и представлять «Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности» (ст. 10. п. 1 Закона о Следственном комитете);

– вносить предложения «о совершенствовании законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам,

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»... Ст. 8. п.1.

² Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»... Ст. 9. п. 1 .

³ Там же. Ст. 10. п.1,2.

относящимся к установленной сфере деятельности» (ст. 10. п. 2 Закона о Следственном комитете)⁴.

В качестве примера организации практического взаимодействия Следственного комитета с органами государственной власти могут служить заключенное 23 февраля 2012 г. «Соглашение о взаимодействии между Следственным комитетом России и Федеральной налоговой службой»⁵, подписанный Председателем Следственного комитета 10 мая 2012 г. Приказ «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации»⁶, «Соглашение о взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы» от 03 октября 2012 г. и др.

Особого внимания заслуживают вопросы организации и взаимодействия Следственного комитета и правоохранительных органов, органов предварительного расследования и органов дознания. В существующей системе координации деятельности следственного комитета осуществляется модель «вертикального взаимодействия» комитета с иными правоохранительными органами⁷.

⁴ Данное право законодательно представлено руководителю Следственного комитета.

⁵ Соглашение о взаимодействии между Следственным комитетом Российской Федерации и Федеральной налоговой службой (Заключено 13.02.2012 № 101-162-12/ММВ-27-2/3) [Текст] / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» <http://base.co.Nsulta.Nst.ru/co.Ns/cgi/o.Nli.Ne.cgi?req=doc;base=EXP; №=529429> (Дата обращения: 18.03.2014 г.).

⁶ Приказ Следственного комитета России от 10.05.2012 № 23 «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации» [Текст] / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://www.sledcom.ru/upload/iblock/e5c/e5cdf471a87c8289124aba5de577b5cd.pdf> (Дата обращения: 18.03.2014 г.).

⁷ Медведев, В.А. Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации в реформируемой системе правоохранительных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 11, 20–21.

Крайне сложными и далеко не однозначными остаются межведомственные отношения между Прокуратурой и Следственным комитетом. По мнению одного из современных российских юристов И.В. Маслова, такое положение является закономерным следствием произошедших преобразований в системе следственных органов. Конфликт ведомств, при этом, легко объясним: выделенный из Прокуратуры Российской Федерации Следственный комитет стремится доказать целесообразность своего учреждения в качестве самостоятельного федерального государственного органа, а расчленённая система прокуратуры пытается представить обоснование нецелесообразности и неэффективности приводящегося реформирования⁸.

И если, как считает ученый, результаты реформы в виде межведомственного конфликта являются «неизбежным и предсказуемым»⁹, то некоторое неудовлетворение у автора вызывает приобретенное в ходе произошедших перемен «особое» положение следователя. И.В. Маслов в одной из своих работ указывает, что и после принятия Закона о Следственном комитете, следователь, деятельность которого попадает под квалификацию обвинения-расследования с отдельными элементами функций защиты и разрешения дела (гл. 6 УПК РФ), остался участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения. При этом контроль над исполняющим свои обязанности следователем значительно усилился. Приобретая новый для себя – ведомственный контроль, следователь, по-прежнему, находится под прокурорским надзором, осуществляющимся за ходом предварительного следствия: «влияние прокурора на ход предварительного расследования обусловлено не списочным количеством его прав и обязанностей, а тем, что именно он является завершающим звеном досудебного производства»¹⁰.

Нормами действующего российского законодательства (ст. 37 УПК РФ) за прокурором как должностным лицом закре-

⁸ Маслов, И.В. От Следственного комитета к единому органу расследования // Законность. 2012. № 3. С. 36.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же. – С. 38.

плен ряд полномочий, в числе которых осуществление от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства, а так же надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Осуществление прокурорского надзора предполагает выявление нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. При возникновении разногласий между прокурором и следователем во взглядах на допустимость/недопустимость совершаемых процессуальных действий, законодательно утверждена модель взаимодействия двух представителей государственной власти. Так, в случае отказа руководителя следственного органа или следователя в удовлетворении требований прокурора об устранении выявленных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурором может быть направлено аналогичное требование в адрес вышестоящего следственного органа. Несогласие руководителя вышестоящего следственного органа с требованиями прокурора представляет последнему право обратиться напрямую к Председателю Следственного комитета Российской Федерации или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). Отказ Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) исполнить требования, выдвигаемые прокурором, позволяет ему обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого становится окончательным¹¹.

Рассмотренная выше процедура, призванная устранить выявленные нарушения федерального законодательства, допущенные в ходе предварительного следствия, по мнению некоторых исследователей далеко не совершенна. Нельзя не согласиться с В.Б. Ястребовым, считающим, что «роль прокурора как органа, следящего за соблюдением законности в стадии рассле-

¹¹ Романовский Г.Б. Указ. соч. С. 5–6.

дования преступлений и обеспечивающего устранение нарушений закона, допускаемых органами дознания и следователями, вполне обоснованно обуславливает обязательность исполнения требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства. В то же время закон вводит излишне усложненный механизм обжалования предписаний прокурора, допуская перенос разбирательства даже несложного конфликта на самый высокий уровень. Как кажется, непосредственные вышестоящие руководители прокурора и следователя в состоянии снять обнаружившиеся разногласия и принять окончательное решение»¹².

Организация и осуществление взаимодействия Следственного комитета с органами дознания происходит с учетом ряда правовых норм, существующих в законодательстве Российской Федерации. Условно всю правовую базу взаимодействия можно представить в двух уровнях:

– первый уровень формируют нормы, напрямую не регулирующие практику взаимодействия следователей Следственного комитета и органов дознания, а лишь содержащие общие (но принципиальные) положения, имеющие основополагающее значение для осуществления этого взаимодействия. В числе таких нормативных правовых актов Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, а так же ряд законов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов и её отдельные виды;

– второй уровень представлен подзаконными нормативно-правовыми актами (приказами, уставами, инструкциями и т.п. в которых регламентируются организационные и оперативно-тактические вопросы взаимодействия), изданными Министерством внутренних дел Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой России.

¹² Ястребов, В.Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: нормативное правовое регулирование и перспективы развития // Российский следователь. 2012. № 6. С. 13.

В качестве основных форм взаимодействия следователей Следственного комитета с органами дознания выделяются:

– проведение совместного анализа содержания розыскной и доказательственной информации с последующим планированием этапов работы по расследованию преступления. Изучая имеющиеся оперативно-розыскные материалы, следователь Следственного комитета совместно с оперативным работником, оценивает соответствие материалов требованиям УПК РФ, их полноту и относимость, а так же определяет возможности и специфику проведения процедуры их легализации и использования в процессе доказывания;

– осуществление взаимного обмена информацией о результатах выполнения плановых¹³ и инициативных мероприятий. При этом стоит особо отметить, что поручение следователя о выполнении следственных и иных процессуальных действий (чаще – поисковых), может быть адресовано как оперативному аппарату, так и органу дознания в целом. Определение адресата напрямую зависит от необходимости участия в выполнении поручения иных служб (ГИБДД, участковых, патрульно-постовых и др.);

– создание и организация деятельности следственно-оперативных рабочих групп, участвующих в расследовании уголовного дела. Следует обратить внимание на то, что нормативно-правовые акты Следственного комитета Российской Федерации регулируют создание не только исключительно следственных, но и следственно-оперативных групп. Не вызывает сомнения более высокая эффективность деятельности второго вида групп, повышающаяся с приобретением ими статуса постоянно действующих¹⁴. В этой связи, на наш взгляд, уместно вне-

¹³ Наравне органами дознания, при производстве плановых следственных мероприятий по ряду преступлений Следственным комитетом осуществляется взаимодействие и с сотрудниками экспертно-криминалистических подразделений отделов внутренних дел.

¹⁴ Травкин, Е.А. Взаимодействие следователей Следственного комитета Российской Федерации с органами дознания при раскрытии и расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 22.

сти предложение об изменениях в ст. 163 УПК РФ, регламентирующей порядок создания следственно-оперативных групп, названия и содержания, определив, что в обязанности руководителя следственно-оперативной группы входит принятие мер по обеспечению безопасности её членов и иных участников расследования;

– легализация и привлечение следователем результатов оперативно-розыскной деятельности к проводимому расследованию¹⁵.

В настоящее время выделяют несколько видов взаимодействия, осуществляемого между следователями и сотрудниками оперативно-розыскных подразделений: разовые, эпизодические (связанные только с выполнением поручений следователя по отдельным эпизодам дела), этапные (на отдельных этапах расследования) и постоянные (осуществляемые на протяжении всего расследования по делу)¹⁶.

С целью повышения уровня эффективности взаимодействия следователей Следственного комитета и органов дознания в настоящее время ведется плановая работа по совершенствованию профессиональной подготовки следователей и оперативных работников, улучшению качества передачи информации каждой из взаимодействующих сторон относительно возможностей друг друга и полноты их использования в решении задач раскрытия преступления, установлению соответствующих служебных отношений между следователями и оперативными работниками и др.¹⁷

Следственный комитет как федеральный государственный орган, осуществляющий полномочия в сфере уголовного законодательства, кроме узкопрофессиональных полномочий (раскрытия преступлений в соответствии с подследственностью, установленной российским уголовно-процессуальным

¹⁵ Травкин, Е.А. Указ. соч. – С. 22.

¹⁶ Табакова, Н.А. О взаимодействии следственных и оперативно-розыскных подразделений при расследовании налоговых преступлений // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2011. № 4 (14). С. 27.

¹⁷ См.: Там же.

законодательством) наделен рядом других тактико-организационных полномочий. В числе последних важную роль играет организация и осуществление взаимодействия Следственного комитета со средствами массовой информации и общественными организациями (в том числе с правозащитными и религиозными организациями)¹⁸. Названное взаимодействие является примером реализации конституционного права граждан владеть информацией о документах и материалах, непосредственно затрагивающих их права и свободы¹⁹ (Конституция Российской Федерации)²⁰.

Основным документом, непосредственно определяющим порядок и содержание взаимодействия Следственного комитета со средствами массовой информации и общественными организациями, является Приказ Следственного комитета № 127 от 11.08.2011 г. «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью»²¹. Нормами ст. 1.1 этого документа руководителям учреждений и организаций Следственного комитета России установлено рассматривая указанное взаимодействие как одно из важнейших направлений работы следственных ор-

¹⁸ В соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» к таковым относятся: периодические печатные издания (газеты, журналы, альманахи, бюллетени, иная публикация, имеющая текущий номер), радио, теле-, видео-, кинохроникальная программа (совокупность периодических, аудиовизуальных сообщений и материалов), иная форма периодического распространения массовой информации.

¹⁹ Медведев, В.А. Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации в реформируемой системе правоохранительных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 11.

²⁰ Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М., 2011. Ст. 24.

²¹ Приказ Следственного комитета РФ от 11.08.2011 г. № 127 «Об организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://www.sledcom.ru/advisors/?ID=104435> (Дата обращения: 12.03.2014 г.).

ганов, осуществлять его на основе осуществлять взаимодействие со СМИ и общественными объединениями на основе «принципов гласности, законности, объективности, системности, оперативности и профессионализма в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, Доктриной информационной безопасности Российской Федерации, Законами Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральными законами от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными обязательствами Российской Федерации, касающимися вопросов информационной политики, а также организационно-распорядительными документами СК России»²².

В структуру Центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации включено Управление взаимодействия со средствами массовой информации, целью деятельности которого является обеспечение и контроль за ведением органами Следственного комитета единой информационной политики, определенной ст. 1.1 Приказа Следственного комитета № 127 от 11.08.2011 г. «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью» как «комплекс мероприятий нормативно-правового, организационного, научно-методического, издательского и иного характера, направленных на объективное освещение деятельности Следственного комитета России, его следственных органов, учреждений и органи-

²²Приказ Следственного комитета РФ от 11.08.2011 г. №127 «Об организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью»... Ст. 1.2.

заций в средствах массовой информации, гармонизацию отношений Следственного комитета России и общества, разъяснение гражданам целей проводимой в государстве правовой реформы»²³.

В системе органов предварительного следствия осуществляют свою деятельность сотрудники, ответственные за взаимодействие со средствами массовой информации. В обязанности этих сотрудников входит изучение системы массового информирования в регионе; установление и поддержание деловых отношений с представителями территориальных СМИ, Управлениями (отделами) информации, региональных и общественных связей МВД, УВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации; организация плановых брифингов, пресс-конференций, «круглых столов» и других мероприятий, на которых представителям средств массовой информации предоставляется актуальная правоохранительная информация; ведение постоянного анализа публикаций в прессе, радио- и телепередачах, в которых в той или иной форме затрагивается деятельность следственных органов²⁴.

При участии следственного комитета в средствах массовой информации публикуется и готовится к выходу в эфир большое количество материалов, отражающих основные направления и итоги деятельности следственных органов Российской Федерации²⁵.

Вышеизложенное, в определенной степени, аргументирует вывод о том, что повышение эффективности деятельности Следственного комитета, во многом зависит от уровня развития взаимодействия следственного органа с различными органами

²³ Приказ Следственного комитета № 127 от 11.08.2011 г. «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью»... Ст. 1.2.

²⁴ См.: Борисова, С.П. О взаимодействии органов предварительного следствия со средствами массовой информации // Российский следователь. 2011. № 12. С. 36–37.

²⁵ Там же.

власти, правоохрательными органами, общественными объединениями и др.