

ПРАВОВОЙ СТАТУС СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются правовой статус Следственного комитета Российской Федерации, его место в системе органов государственной власти. Анализируются независимость следователя, а также проблемы взаимоотношений следователя и органов прокуратуры при проведении предварительного расследования.

Ключевые слова: следственный комитет, следователь, прокурор, независимость.

G. B. Romanovskiy

THE LEGAL STATUS OF INVESTIGATIVE COMMITTEE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article analyzes legal status of the Investigative committee of the Russian Federation, its status in system of public authorities. The author analyses independence of the investigator, and also problem of relationship of the investigator and bodies of prosecutor's office during preliminary investigation.

Key words: investigative committee, investigator, prosecutor, independence.

В 2007 г. в связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" структура органов прокуратуры претерпела серьезные изменения. Произошло организационное разграничение функций в сферах осуществления надзора за соблюдением законности при производстве дознания, предварительного следствия и рассмотрении уголовных дел в судах, с одной стороны, и организации и проведения следственных действий в рамках процессуальных полномочий по осуществлению следственных действий, имеющих у органов прокуратуры, с другой стороны. Данным законом был создан Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации.

Несмотря на то, что Следственный комитет создавался при прокуратуре, ему изначально предоставлялась большая степень

организационной самостоятельности, которая указывала на автономию новой структуры. Характеризовалась она следующими особенностями:

1. Председатель Следственного комитета, хотя и являлся Первым заместителем Генерального прокурора РФ, но назначался и освобождался от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

2. Председатель Следственного комитета имел первого заместителя и заместителей, которые назначались на должность и освобождались от должности Президентом РФ по представлению Председателя Следственного комитета, а не Генерального прокурора РФ.

3. Работники Следственного комитета, хотя и являлись прокурорскими работниками, назначались на должность и освобождались от должности в порядке, устанавливаемом Председателем Следственного комитета, а не Генеральным прокурором РФ.

4. Председатель Следственного комитета наделялся широкими полномочиями по осуществлению руководства Следственным комитетом, включая, в частности, право утверждать структуру, штатное расписание и полномочия его структурных подразделений.

5. Положение о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации утверждалось Президентом РФ.

Необходимо отметить, что идея о создании Следственного комитета в России не нова. Одно из направлений судебной реформы 1864 г. заключалось в принятии решения вывести следственные органы из состава полиции и передать их в организационную структуру судов. Этот этап развития института предварительного следствия связан с зарождением судебной модели организации следственного аппарата в России. В рамках названной модели следственная служба развивалась вплоть до 1917 г. После революции следственные подразделения стали создаваться практически при всех правоохранительных органах, что стало определенной традицией советской модели следствия [1, с. 7].

В конце 80-х гг. прошлого столетия высказывались предложения о разделении функций надзора и следствия и объединении в рамках одного следственного органа всех подразделений, осуществляющих предварительное следствие. В 1989 г. был проведен удачный эксперимент: органам предварительного следствия МВД предоставили самостоятельность. В 1993 г. Верховный Совет России принял в первом чтении закон о Следственном комитете, но последующие события октября этого же года

поставили точку в этой законопроектной деятельности. В 2002 г. депутаты Государственной Думы РФ Иваненко и Артемьев внесли на рассмотрение законопроект о создании Федеральной службы расследований, но закон так и не был принят. В 2003 г. первый заместитель Главы администрации Президента РФ Дмитрий Козак предложил передать надзор за соблюдением законов Минюсту России, следствие – Следственному комитету при МВД, а прокурорам оставить лишь обвинительные полномочия. Подобные предложения обосновывались в том числе решением Совета Европы о необходимости реформирования российской прокуратуры. Представители Генеральной прокуратуры РФ и депутаты Государственной Думы РФ не скрывают, что это был первый шаг к созданию в России единой службы расследований. «У нас прокуратура 70 или 80 лет была царем и богом – сама возбуждала дела, сама вела, сама закрывала, сама за собой надзирала», – указывает один из авторов закона депутат Госдумы РФ Александр Гуров [2]. Отмечалось, что реализация реформы на практике будет способствовать повышению независимости органов предварительного расследования и большей процессуальной самостоятельности следователей. При этом в результате освобождения от осуществления руководства деятельностью следователей прокуроры получают возможность более эффективно осуществлять надзор за соблюдением закона при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении уголовных дел в судах.

Реформа следственных органов была завершена принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [3] (далее – Закон о СК), в соответствии с которым Следственный комитет обозначен как федеральный государственный орган, осуществляющий в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Положение о Следственном комитете Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 [4], оно завершает замыкание организации данного органа именно на Президента РФ. В соответствии с Законом о СК Президент РФ осуществляет руководство деятельностью Следственного комитета, устанавливает его штатную численность, в том числе штатную численность военных следственных органов. Но этим инициативы не ограничиваются. Прорабатывается предложение о присоединении следственных подразделений МВД, ФСБ и Госнаркоконтроля к Следственному комитету. Будет ликвидировано понятие подследственности [5, с. 5].

Система Следственного комитета определена ст. 12 Закона о СК. В нее входят:

- 1) центральный аппарат Следственного комитета;
- 2) главные следственные управления и следственные управления Следственного комитета по субъектам РФ (в том числе их подразделения по административным округам) и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные управления и следственные отделы Следственного комитета;

- 3) следственные отделы и следственные отделения Следственного комитета по районам, городам и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные подразделения Следственного комитета.

Следственный комитет возглавляет Председатель Следственного комитета, который несет персональную ответственность за выполнение стоящих перед Следственным комитетом задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Он назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ, которому ежегодно представляется доклад о реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности. Председатель Следственного комитета имеет первого заместителя и заместителей. Количество заместителей Председателя Следственного комитета устанавливается Президентом РФ.

Служба в Следственном комитете является федеральной государственной службой, которую проходят сотрудники Следственного комитета. Гражданин, впервые назначаемый на должность в Следственном комитете, принимает Присягу сотрудника Следственного комитета РФ. Сотрудникам Следственного комитета (кроме военнослужащих) присваиваются специальные звания. Следственным комитетом РФ утвержден Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета РФ.

Необходимо учитывать, что Закон о СК не вмешивается в сферу регулирования уголовно-процессуального законодательства, соответственно, не наделяет следователей какими-то особыми полномочиями, которые бы противоречили российскому УПК. Предназначение данного закона – подвести итог в организации Следственного комитета и закреплении его особого статуса, отличного от органов прокуратуры.

Несмотря на уже двухлетнюю историю нового государственного органа, споры вокруг его статуса не утихают. В юри-

дической науке выделены некоторые «болевые» точки, которые в большей мере становятся предметом дискуссий. Одна из них – отнесение Следственного комитета к той или иной ветви власти. Основная точка зрения базируется на том, что он, как и любой другой следственный орган, может быть только органом исполнительной власти, хотя бы по принципу исключения из законодательной и судебной ветвей власти. При Президенте РФ действуют Совет Безопасности и Администрация Президента (ст. 83 Конституции РФ), создание иных органов при Президенте РФ не предусмотрено [6, с. 47]. Б. В. Доржиев, В. В. Горюнов считают, что в законе должен быть прямо прописан статус – «федеральный орган исполнительной власти» [7, с. 16]. Профессор Н. А. Колоколов полагает, что данный момент носит негативную окраску, посягающую на самостоятельность следователя, поскольку в рамках административных правоотношений нижестоящие подчиняются вышестоящим [8, с. 3].

Весьма непростыми остаются отношения Следственного комитета и Прокуратуры. И. В. Маслов видит в этом даже определенную закономерность: «Думается, что одной из причин конфликта ведомств послужил порядок создания СКР как системы. Вновь созданная система должна аргументировать целесообразность своего образования, а для этого показать большую результативность своей деятельности. Расчлененная материнская система, напротив, стремится к обратному обоснованию – нецелесообразности и неэффективности реформы. Поэтому противостояние и конфликт ведомств на первоначальном этапе становления СКР и прокуратуры, лишеной следствия, был, как представляется, неизбежен и предсказуем» [9, с. 36]. И. В. Маслов указывает, что следователь так и остался участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения (гл. 6 УПК РФ), квалифицируя его деятельность как обвинение-расследование с отдельными вкраплениями реализации функций защиты и разрешения дела. Автор настаивает, что контроль над следователем только усилился. За исключением ведомственного контроля прокурорский надзор за предварительным следствием, по сути, остался в тех же рамках: «Влияние прокурора на ход предварительного расследования обусловлено не списочным количеством его прав и обязанностей, а тем, что именно он является завершающим звеном досудебного производства» [9, с. 38].

Статья 37 УПК РФ закрепляет, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессу-

альной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Определена модель взаимодействия прокурора и следователя в случае возникновения разногласий. Так, в случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурора последний вправе обратиться к Председателю Следственного комитета РФ или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). В случае несогласия Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным.

Статья 44 Закона о СК, посвященная прокурорскому надзору, обладает некоторыми признаками некорректности, поскольку в качестве объекта надзора выделяет непосредственно Следственный комитет, а не его органы и должностных лиц [10, с. 54].

А. Верещагина также отмечает отсутствие процессуальной самостоятельности следователя. В Законе о СК даже нет термина «следователь», вместо него фигурирует термин «сотрудник» [11, с. 123]. А. В. Смирнов идет дальше, считая, что необходимо обратиться к международному опыту (и российскому дореволюционному) и создать систему судебных следователей: «В этом смысле создание единого следственного ведомства могло бы сослужить добрую службу российскому правосудию при условии, что на его следователей, которым будут передаваться дела о наиболее сложных и опасных преступлениях, распространятся все гарантии судейской независимости, а сама выполняемая ими функция в уголовном процессе станет судебной» [12, с. 133].

Вышеприведенные обстоятельства указывают на незавершенность работы по созданию единого следственного органа, которая характеризуется еще и определенной конкурентной средой внутри правоохранительной системы. Это означает, что каждый шаг реформирования должен быть тщательно выверен

и соотнесен как с требованиями отечественной юридической науки, так и зарубежным опытом, показывающим и положительные и отрицательные моменты формирования различных моделей предварительного расследования уголовных дел.

Библиографический список

1. Мехтиханова Л. В., Романенко А. В. Генезис развития органов прокуратуры и следствия в Российской Федерации // Мировой судья. – 2012. – № 5. – С. 6–12.
2. URL: http://www.expert.ru/printissues/russian_reporter/2007/02
3. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.
4. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 4. – Ст. 572.
5. Независимое следствие – мечта российских юристов (интервью с Председателем Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству членом Президиума Ассоциации юристов России А. И. Александровым) // Юридический мир. – 2011. – № 2. – С. 4–5.
6. Макарова З. В. Конституция – основной и главный закон для всех // Законность. – 2012. – № 6. – С. 46–48.
7. Доржиев Б. В., Горюнов В. В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора // Законность. – 2011. – № 11. – С. 14–18.
8. Колоколов Н. А. Уголовная юстиция: связь времен // Уголовное судопроизводство. – 2010. – № 4. – С. 2–3.
9. Маслов И. В. От Следственного комитета к единому органу расследования // Законность. – 2012. – № 3. – С. 35–41.
10. Винокуров А. Ю. Следственный комитет РФ как объект надзора за исполнением законов // Законность. – 2011. – № 11. – С. 53–55.
11. Верещагина А. Несколько замечаний по поводу Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» // Уголовное право. – 2011. – № 3. – С. 121–126.
12. Смирнов А. В. Некоторые актуальные проблемы уголовного права и процесса в свете положений российской Конституции и международного права // Российский юридический журнал. – 2011. – № 2. – С. 132–139.

Referenses

1. Mehtihanova L. V., Romanenko A. V. Genезis razvitija organov prokuratury i sledstvija v Rossijskoj Federacii // Mirovoj sud'ja. – 2012. – № 5. – S. 6–12.

2. URL: http://www.expert.ru/printissues/russian_reporter/2007/02
3. Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2011. – № 1. – St. 15.
4. Sobranie zakonodatel'stva RF. – 2011. – № 4. – St. 572.
5. Nezavisimoe sledstvie – mechta rossijskih juristov (interv'ju s Predsedatelem Komiteta Soveta Federacii po konstitucionnomu zakonodatel'stvu chlenom Prezidiuma Associacii juristov Rossii A. I. Aleksandrovym) // Jridicheskij mir. – 2011. – № 2. – S. 4–5.
6. Makarova Z. V. Konstitucija – osnovnoj i glavnyj zakon dlja vseh // Zakonnost'. – 2012. – № 6. – S. 46–48.
7. Dorzhiev B. V., Gorjunov V. V. Status Sledstvennogo komiteta i novye polnomochija prokurora // Zakonnost'. – 2011. – № 11. – S. 14–18.
8. Kolokolov N. A. Ugolovnaja justicija: svjaz' vremen // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. – 2010. – № 4. – S. 2–3.
9. Maslov I. V. Ot Sledstvennogo komiteta k edinomu organu rassledovaniya // Zakonnost'. – 2012. – № 3. – S. 35–41.
10. Vinokurov A. JU. Sledstvennyj komitet RF kak ob#ekt nadzora za ispolneniem zakonov // Zakonnost'. – 2011. – № 11. – S. 53–55.
11. Vereshhagina A. Neskol'ko zamechanij po povodu Federal'nogo zakona «O Sledstvennom komitete Rossijskoj Federacii» // Ugolovnoe pravo. – 2011. – № 3. – S. 121–126.
12. Smirnov A. V. Nekotorye aktual'nye problemy ugolovnogo prava i processa v svete polozhenij rossijskoj Konstitucii i mezhdunarodnogo prava // Rossijskij juridicheskij zhurnal. – 2011. – № 2. – S. 132–139.

Информация об авторе

Романовский Георгий Борисович – доктор юридических наук, заведующий кафедрой уголовного права, Пензенский государственный университет, г. Пенза, e-mail: vlad93@sura.ru

Author

Romanovsky Georgy Borisovich – Doctor of Law, Head of Criminal law department, Penza State University, Penza, e-mail: vlad93@sura.ru