

УДК 342

Валентина Викторовна Эмих
кандидат юридических наук,
научный сотрудник отдела права
Института философии и права УрО РАН
г. Екатеринбург. E-mail: emikh3@gmail.com

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В СИСТЕМЕ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

В статье проанализирован порядок образования общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации, формирование их составов, функциональное предназначение, права и обязанности, формы взаимодействия общественных советов, Следственного комитета Российской Федерации и иных государственных органов, юридическая сила их решений и порядок организации деятельности с учетом правового регулирования деятельности общественных органов в зарубежных странах. Несмотря на положительную оценку деятельности общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации уделено особое внимание дальнейшему совершенствованию правового регулирования правового статуса соответствующих общественных советов.

Ключевые слова: общественные советы, Следственный комитет Российской Федерации, участие граждан в осуществлении государственной власти, правовой статус общественных советов.

С момента создания в 2005 г. Общественной палаты Российской Федерации наступил новый этап развития институтов гражданского участия [1, с. 38; 6, с. 5]. Начался стремительный процесс учреждения органов, имеющих своей целью обеспечение учета общественного мнения в процессе принятия управленческих решений органами государственной власти как федерального, так и регионального уровней. В Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации» [18, ст. 20] предусмотрено право Совета Общественной палаты Российской Федерации обращаться к руководителю федерального органа исполнительной власти с предложением создать общественный совет при данном органе. Определено также, какими нормативными актами регулируется порядок образования указанных советов. Таким образом, предусмотрена возможность создания общественных советов при соответствующих государственных органах по инициативе «общественности».

¹ Статья выполнена по конкурсной программе исследований Отделения общественных наук РАН № 12-Т-6-1002 «Эволюция социально-политических и правовых регуляторов современного общества».

В рамках процесса создания обозначенных органов учреждаются общественные советы при следственных органах. По предложению Совета Общественной палаты в 2008 г. был образован Общественный совет при Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации. В дальнейшем создаются общественные советы при главных следственных управлениях и следственных управлениях по субъектам Российской Федерации. На сегодняшний день функционирует около четырех десятков обозначенных органов. На основании Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» [19] статус Следственного комитета Российской Федерации был изменен – данный государственный орган был выделен из структуры Прокуратуры Российской Федерации. В связи с этим в настоящее время при соответствующих следственных органах вновь создаются общественные советы и утверждаются необходимые правовые акты, регламентирующие их деятельность.

В целях определения роли и места общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации целесообразен анализ порядка их образования и формирования их составов, функционального предназначения, включающего анализ целей, задач и основных направлений деятельности советов, их прав и обязанностей, форм их взаимодействия со Следственным комитетом Российской Федерации и иными государственными органами, юридической силы их решений, порядка организации деятельности.

Порядок образования общественных советов и формирования их составов. Общественные советы образуются при Следственном комитете Российской Федерации, при главных следственных управлениях и следственных управлениях Следственного комитета по субъектам Российской Федерации на основании приказов руководителей соответствующих следственных органов [15, пункты 49, 50], что соответствует общемировой практике создания общественных советов правовыми актами государственных органов, при которых они создаются.

Порядок формирования общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации детально не урегулирован. Общественные советы в системе Следственного управления Российской Федерации создаются в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам». Согласно данному указу, положение об общественном совете и его состав утверждаются правовым актом соответствующего федерального органа исполнительной власти об образовании общественного совета. В положении об общественном совете определяются компетенция и порядок деятельности общественного совета, а также порядок его формирования. Получается, что состав советов утверждается в отсутствие регламентации

порядка формирования совета, поскольку актом об образовании советов утверждается и его состав, и положение о совете, в котором устанавливается порядок формирования совета. При отсутствии необходимых административных процедур формирование советов осуществляется по усмотрению должностного лица, утверждающего их состав.

В положениях о советах закрепляется принцип добровольного участия в деятельности советов граждан Российской Федерации. Согласно данным положениям, состав советов утверждается руководителем следственного органа, при котором создается общественный совет, по представлению соответствующего сотрудника Следственного комитета Российской Федерации. Члены общественного совета являются федеральными государственными служащими (например, Руководителя Главного организационно-инспекторского управления [9, п. 2 раздела III], руководителя организационно-контрольного отдела следственного управления [14, пункт 3.2 раздела III], старшего помощника руководителя по связям со СМИ [12, пункт 2 раздела III]). Таким образом, обязательного участия представителей общественности в процессе формирования общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации не предусмотрено.

Представляется, что такой способ формирования состава советов соответствует скорее правовой природе экспертных органов, функционирующих при государственных органах. В зарубежных государствах в случае назначения членом общественного совета государственным органом, при котором он создается, репрезентативность его состава обеспечивается участием общественных структур в формировании совета. Например, члены Датского совета по инвалидности назначаются Министром Социальных Дел по рекомендации общественных структур. Семь членов назначаются по рекомендации Датского Совета Организаций Инвалидов, один член по рекомендации Ассоциации Советов Графств Дании, один член по рекомендации Национальной Ассоциации Местных Властей Дании, один член по рекомендации города Копенгагена и местных властей Фредериксберга, один член по рекомендации Министра Образования, один по рекомендации Министра Здравоохранения, один член по рекомендации Министра Труда и один член по рекомендации Министра Социальных Дел [7, подпункт 1 пункта 2]. Думается, что репрезентативность составов общественных органов в системе Следственного комитета Российской Федерации может быть обеспечена посредством предоставления общественным организациям права выдвигать кандидатуры в члены общественных советов.

Регламентами общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации предусмотрено участие общественности в процессе утверждения новых членов советов, что несомненно заслуживает положительной оценки. Кандидатуры новых членов общественных советов рассматриваются по предложениям членов общественных советов, общественных объединений, а также других организаций и руководства следственного управления, затем утверждаются руководителем соответ-

ствующего следственного органа [16; 17]. Соответствующий общественный совет принимает решение о внесении кандидатур новых членов общественного совета для утверждения руководителем соответствующего следственного органа.

Во многих положениях о советах содержится отсылочная норма, согласно которой требования, предъявляемые к членам советов, определяются в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842 [см., например: 9, 10, 13]. Согласно пункту 5 обозначенного указа, членами соответствующего общественного совета не могут быть лица, которые не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации. Перечень указанных лиц содержится в Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации» [18, часть 2 статьи 7]. Однако данные требования не всегда соблюдаются. Так, в состав Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Северная Осетия-Алания входят Председатель комитета Парламента РСО-Алания по науке, образованию, культуре и информационной политике и Уполномоченный по правам человека в Республике Северная Осетия-Алания, то есть лица, замещающие государственные должности данного субъекта РФ, а также Уполномоченный по правам ребенка при Президенте Республики Северная Осетия-Алания, то есть лицо, замещающее должность государственной гражданской службы Республики Северная Осетия-Алания.

Определение требований, предъявляемых к членам общественных советов, посредством отрицательного перечня не вполне удачно, так как позволяет формировать составы общественных советов из широкого круга лиц, которые зачастую не имеют отношения к гражданскому обществу.

Общественный совет, функционирующий при Следственном комитете РФ, состоит из 41 человека, общественные советы при главных следственных управлениях и следственных управлениях по субъектам РФ из 7-17 человек. Однако нормативными правовыми актами численный состав общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации не установлен. Не выделены ими и репрезентативные группы, представители которых входят в состав общественных советов. Законодательство многих зарубежных государств напротив детально регламентирует состав общественных органов. Так, согласно статье 7 Органического закона № 58-1360 от 29 декабря 1958 года, экономический и социальный совет во Франции состоит из 69 представителей служащих, 72 представителей предприятий, трех представителей либеральных профессий, 10 представителей общества взаимопомощи, кооперации и кредитования сельского хозяйства, пяти представителей несельскохозяйственных кооперативов, четырех представителей несельскохозяйственных обществ взаимопомощи, 17 представителей общественной деятельности департаментов, территорий и территориальных округов с заморским частным статусом, 10 представителей французского народа, проживающих вне Франции, 40 квалифи-

цированных представителей экономической, социальной, научной или культурной сферы [2, с. 75]. Выделение репрезентативных групп, представители которых входят в состав общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации, позволило бы ограничить свободу усмотрения соответствующего должностного лица, утверждающего состав совета, а также обеспечить участие в работе совета лиц, представляющих различные сферы общественной деятельности.

На практике общественные советы в системе Следственного комитета Российской Федерации формируются преимущественно из представителей общественности. В состав всех советов включены представители общественных, профессиональных и творческих объединений, представители средств массовой информации, представители бизнес-сообщества, представители образовательных учреждений и научных организаций. Кроме того, в состав советов включаются представители учреждений культуры, музеев, медицинских организаций, члены общественных палат, лица, имеющие заслуги – судьи в отставке, спортсмены, заслуженные учителя.

В состав отдельных общественных советов при следственных органах входят представители государственных органов (в каждом четвертом совете – например, в общественный совет при следственном управлении Следственного комитета РФ по Республике Ингушетия, в общественный совет, функционирующий при следственном управлении при следственном комитете РФ по Пермскому краю) и органов местного самоуправления (в каждом десятом совете – например, в общественный совет, функционирующий при следственном управлении при Следственном комитете Российской Федерации по Амурской области, и в Общественный совет при следственном управлении Следственного комитета РФ по Костромской области). Вопрос о соотношении в составе общественных советов представителей общественности и представителей государственных органов наряду с вопросом об участии общественности в их формировании имеет принципиальное значение для определения правовой природы данных органов [4]. Деятельность общественных советов направлена на обеспечение взаимодействия государственных органов, при которых они создаются, и общественности. В связи с этим включение в состав общественных органов большого числа представителей государственных или муниципальных структур зачастую свидетельствует о его фиктивности. Однако, как показывает мировой опыт, включение отдельных представителей государственных или муниципальных органов в состав общественных органов допустимо и эффективно, во-первых, в организационных целях, во-вторых, если иные способы взаимодействия государственных органов, представители которых включаются в состав общественных советов, и гражданского общества не приводят к необходимому результату.

В системе Следственного комитета Российской Федерации в настоящий момент отсутствуют общественные советы, в состав которых входят преимущественно представители властных структур государственного или муниципального уровней. Указанные структуры представлены 2-3 членами

советов. Как правило, это уполномоченные по правам человека и (или) депутаты представительных органов местного самоуправления. Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления между собой осуществляется исходя из разграничения и согласования их компетенции в соответствующих организационно-правовых формах. Более того, взаимодействие уполномоченных по правам человека и следственных органов достаточно эффективно осуществляется в рамках соглашений о сотрудничестве. Имеются формы взаимодействия уполномоченных по правам человека и общественности: создание общественных органов при уполномоченных по правам человека, совместное проведение «круглых столов» уполномоченными и общественными организациями и др. В связи с этим представляется нецелесообразным включение в состав общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации представителей государственных органов и органов местного самоуправления.

Функциональное предназначение советов. В качестве цели общественных советов в подавляющем большинстве положений о них указывается согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных, правозащитных, религиозных и иных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов в сфере деятельности Следственного комитета Российской Федерации или соответствующего следственного органа Следственного комитета Российской Федерации. Таким образом, цель создания советов свидетельствует об общественной составляющей их правового статуса.

Задачи, поставленные перед членами советов, во многих положениях о них не обозначены. Несмотря на наличие раздела «Цели и задачи» в нем указаны только цель и основные направления деятельности. Вместе с тем определение задач могло бы способствовать более точному определению направлений деятельности, необходимых для достижения поставленной цели.

Поскольку общественные советы в системе Следственного комитета Российской Федерации создаются при соответствующих следственных органах, то их основные направления очевидно должны быть связаны со сферой деятельности Следственного комитета Российской Федерации. Так, все общественные советы имеют следующие основные направления деятельности, отвечающие обозначенному требованию.

Во-первых, привлечение граждан, общественных, правозащитных, научных, творческих, религиозных и иных организаций к участию в реализации государственной политики в сфере деятельности Следственного комитета.

Во-вторых, участие в пределах компетенции в разработке и рассмотрении концепций, программ, гражданских и общественных инициатив по наиболее актуальным вопросам деятельности Следственного комитета в области уголовного судопроизводства, защиты прав и свобод граждан.

В-третьих, привлечение представителей средств массовой информации в интересах всестороннего и объективного информирования населения об актуальных вопросах деятельности Следственного комитета Российской Федерации. С одной стороны, деятельность советов, направленная на претворение в жизнь принципа гласности и открытости деятельности Следственного комитета, заслуживает положительной оценки с учетом традиционной «закрытости» данного государственного органа. Однако данная функция непосредственно осуществляется соответствующими организационными структурами следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, занимающимися связями со средствами массовой информации, в связи с чем закрепление данного направления деятельности за советами нецелесообразно. Так, к полномочиям непосредственно Следственного комитета Российской Федерации отнесено осуществление взаимодействия со средствами массовой информации в целях информирования общественности о деятельности Следственного комитета [15, подпункт 8 пункта 7]. Тем не менее к ведению советов может относиться привлечение представителей средств массовой информации как представителей определенной репрезентативной группы по обсуждению вопросов, связанных со сферой деятельности Следственного комитета Российской Федерации.

Весьма значимо указанное в отдельных положениях направление деятельности по осуществлению общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов установленной сферы деятельности Следственного комитета (например, Положение об Общественном совете при Главном следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу, Положение об Общественном совете при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Пензенской области, Положение об Общественном совете при Следственном комитете Российской Федерации). Однако в отдельных положениях о советах предмет общественной экспертизы ограничен. Так, общественный совет, функционирующий при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Башкортостан, осуществляет общественную экспертизу предложений в проекты нормативных правовых актов, разрабатываемых соответствующим следственным органом; при Следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Удмуртской Республике – проекты законов Удмуртской Республики и нормативных правовых актов, касающиеся вопросов установленной сферы деятельности следственного управления, при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Ставропольскому краю и следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Ингушетия – проекты важнейших законодательных, нормативных правовых актов, касающихся вопросов установленной сферы деятельности следственного управления, что представляется неоправданным. Главные следственные управления и следствен-

ные управления по субъектам Российской Федерации являются территориальными органами Следственного комитета Российской Федерации, в связи с этим зачастую многие правовые акты, затрагивающие вопросы установленной сферы деятельности Следственного комитета Российской Федерации влияют на деятельность всех следственных органов. В связи с этим представляется целесообразным закреплять за общественными советами при следственных органах в системе Следственного комитета Российской Федерации публичное право, а не правообязанность по осуществлению общественной экспертизы значимых проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов установленной сферы деятельности Следственного комитета Российской Федерации. При этом решение о проведении или непроведении общественной экспертизы того или иного акта должно приниматься по усмотрению соответствующего общественного совета.

К числу основных направлений деятельности отдельных общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации (например, общественных советов, функционирующих при Следственном комитете РФ, следственном управлении Следственного комитета РФ по Ставропольскому краю, следственном управлении Следственного комитета РФ по Удмуртской Республике) отнесено содействие в решении вопросов социальной поддержки работников Следственного комитета, федеральных государственных гражданских служащих и пенсионеров Следственного комитета. Представляется, что данное направление деятельности лишь опосредованно связано с целью общественных советов, и его выполнение общественными советами нецелесообразно.

В отдельных положениях о советах [например, 9, 11, 13] указано такое направление их деятельности как выработка рекомендаций Следственному комитету при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных и иных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации. С учетом необходимости корреляции направлений деятельности советов с задачами Следственного комитета, обозначенными в части 4 статьи 1 Федерального закона «О следственном комитете Российской Федерации», важно обозначить сферу деятельности общественных и иных объединений, в отношении которых советы вправе давать обозначенные рекомендации. Представляется возможным ограничить круг данных общественных и иных объединений лишь теми, чья деятельность связана с обеспечением правопорядка и борьбой с преступностью.

Общественные советы при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Ингушетии и при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Ставропольскому краю осуществляют дополнительную деятельность по организации и проведению просветительских мероприятий для сотрудников следственного управления в целях повышения уровня профессиональной подготовки и получения специальных знаний, участию в разработке

предложений по актуальным проблемам российского законодательства, организации обмена опыта с общественными советами и иными совещательными органами. Первое из указанных направлений опосредованно направлено на достижение цели общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации и может осуществляться общественными советами в качестве сопутствующей деятельности. Второе и третье направления могут быть продуктивны, однако необходимо закрепление прав и обязанностей советов, обеспечивающих реализацию данных направлений деятельности.

Таким образом, общественные советы в системе Следственного комитета Российской Федерации выполняют преимущественно две функции – консультационно-мобилизационную и организационно-обеспечительную функции.

Консультационно-мобилизационная функция традиционно свойственна общественным органам, создаваемым при государственных органах, и заключается в привлечении общественности к участию в обсуждении вопросов, имеющих принципиальное значение для деятельности определенного государственного органа, по оказанию консультативной помощи государственному органу, при котором они создаются, по указанным вопросам (на особую роль консультативных общественных советов как органов, целью деятельности которых является обсуждение общественно значимых вопросов и включение в их обсуждение граждан, в системе делиберативной демократии, как это показывает В.Н. Руденко [3, с. 114-120]). Предметом обсуждения советов в системе Следственного комитета становятся следующие имеющие особую общественную значимость вопросы: привлечение общественности к сотрудничеству со следственными органами, обеспечение эффективной защиты детей от преступных посягательств и предотвращение участия детей в противоправной деятельности, противодействие коррупции, предупреждение проявления экстремизма, возникновения межэтнических и религиозных конфликтов, профилактика алкоголизации, наркотизации населения, общественный контроль или оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни и здоровья, рейдерство и др.

Примерами реализации организационно-обеспечительной функции могут быть, например: организация обмена опытом между следователями и преподавателями образовательных высших учебных заведений (так, по инициативе общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Алтайскому краю созданы научно-методического кабинета и филиал кафедры уголовного права и криминологии Алтайской академии экономики и права); прием граждан членами общественного совета (общественный совет, функционирующий при следственном управлении Следственного комитета РФ по Республике Саха (Якутия)); проведение дня «открытых дверей» в следственном управлении с целью профессиональной ориентации абитуриентов (Общественный совет при следственном управлении Следственного комитета РФ по Новосибир-

ской области); проведение общественной акции «Профессия – следователь» (Общественный совет при следственном управлении Следственного комитета РФ по Алтайскому краю); деятельность социальной направленности – организация культурно-досуговых мероприятий с воспитанниками детских домов, шефство над которыми осуществляется следственным управлением; проведение торжественного поздравления ветеранов Великой Отечественной войны – заслуженных сотрудников следственных органов; помощь кадетскому классу, который находится под патронатом Следственного комитета РФ (общественный совет при Главном следственном управлении Следственного комитета РФ по г. Санкт-Петербургу).

Не принижая значимости мероприятий, направленных на реализацию организационно-обеспечительной функции общественных советов, необходимо отметить, что акцент в деятельности общественных советов должен быть сделан на мобилизационно-консультативную функцию. Более того, в рамках осуществления указанной функции приоритетную роль должен играть общественный контроль за деятельностью следственных органов. В России предварительное расследование по-прежнему остается сферой закрытой для гражданского участия [об опыте участия граждан в дознании в странах общего права см.: 5]. Советы могут осуществлять общественный контроль над следственными органами. Заслуживает положительной оценки опыт Ивановской области, где при соответствующем следственном управлении создана общественная приемная, прием граждан в которой осуществляют члены общественного совета [8]. Однако более целесообразной с учетом функционирования Общественной приемной Председателя Следственного комитета Российской Федерации, где обращения граждан рассматриваются в порядке административного контроля, представляется деятельность общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации по анализу обращений граждан. Это позволило бы общественным советам выявлять недостатки в работе следственных органов. Возможным представляется также участие членов общественного совета на стадии привлечения лица в качестве обвиняемого. Общественный совет мог бы давать имеющее рекомендательный характер заключение о наличии или отсутствии достаточных доказательств, дающих основания для обвинения лица в совершении преступления по делам, получившим широкий общественный резонанс.

Права и обязанности советов и формы взаимодействия советов с государственными органами. Для реализации своих функций общественные советы имеют следующие права и обязанности: проводить конференции, семинары, круглые столы, иные обсуждения и слушания по приоритетным направлениям деятельности следственного управления; направлять запросы государственным органам и общественным объединениям; приглашать на заседания совета представителей органов государственной власти и местного самоуправления области, общественных организаций и объединений, а также иных лиц; привлекать экспертов и специалистов по основным направлениям деятельности; го-

товить ежегодный доклад, который направляется руководителю следственного управления; направлять руководству следственного управления предложения в сфере деятельности соответствующего следственного управления; информировать общественность о результатах своей деятельности через средства массовой информации и др. В отдельных положениях о советах среди прав и обязанностей общественных советов указываются направления деятельности. Так к числу прав Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Северная Осетия-Алания отнесено взаимодействие с общественными объединениями; общественного совета при следственном управлении Следственного комитета РФ по Республике Саха (Якутия) – взаимодействие с общественными советами, Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Владимирской области – рассмотрение инициативы граждан Российской Федерации, общественных объединений, юридических лиц, органов государственной власти.

Многие правообязанности общественного совета выступают в качестве форм взаимодействия соответствующих советов с государственными органами и с общественностью, что вполне логично, поскольку общественные советы не имеют принудительных мер воздействия. Развитие общественных советов должно быть связано с совершенствованием форм взаимодействия общественных советов с иными субъектами права. В настоящее время отдельные формы взаимодействия советов не закреплены в правовых актах, регламентирующих их статус. Как показывает анализ решений общественных советов, в них содержатся предложения, адресованные государственным органам, органам местного самоуправления, образовательным и медицинским учреждениям и иным субъектам. Однако среди правообязанностей советов закреплена лишь возможность направлять предложения руководству следственного комитета.

Отдельные правообязанности, направленные на взаимодействие с государственными органами, не имеют должного обеспечения. Так, правообязанность направлять предложения и доклад не корреспондирует обязанность соответствующих лиц и органов их рассматривать; праву направлять запросы – обязанность предоставлять необходимые материалы и информацию. Только в отдельных положениях о советах (например, в Положении об Общественном совете при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Владимирской области при следственном управлении) указывается, что рекомендации, содержащиеся в ежегодном докладе соответствующего общественного совета, учитываются следственным управлением при формировании и реализации целей и задач в сфере деятельности следственного управления. Отдельные правообязанности реализуются не в полной мере. Деятельность советов освещается частично. Протоколы заседаний советов, их решения, доклады об их деятельности, как правило, не публикуются. Разделы сайтов следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, посвященные

деятельности общественных советов, нередко не заполнены. Представляется возможным создание отдельных сайтов общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации.

Юридическая сила решений советов. Решения советов, как правило, принимаются в виде постановлений, заключений, предложений и обращений. Решения общественного совета, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер. Решения Общественного совета могут быть направлены для исполнения (рассмотрения) по компетенции в виде выписок из протоколов, которые подписывает председатель Общественного совета. В регламентах отдельных советов указывается, что подписанные протоколы заседаний соответствующего общественного совета могут быть размещены в ведомственных средствах массовой информации и в сети Интернет (например, Регламент Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета РФ по Владимирской области, Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Республике Саха (Якутия), Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Ставропольскому краю). Как правило, решения общественных советов не публикуются. Анализ учета предложений общественных советов не осуществляется. Исключение составляет Общественный совет при Главном следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу.

Рекомендательный характер решений, принимаемых общественными советами, соответствует характеру деятельности общественных советов. Вместе с тем праву общественных советов направлять свои решения государственным органам не корреспондирует обязанность их рассмотрения государственными органами. Доведение до государственных органов мнений по определенному вопросу, консультирование государственного органа по данному вопросу это скорее цель экспертных органов. Общественные же органы в идеале должны оказывать влияние на принимаемые государственным органом решения.

Порядок организации деятельности советов. Общественные советы в системе Следственного комитета РФ являются постоянно действующими органами, действующими на общественных началах. Материально-техническое и организационное обеспечение их деятельности осуществляют соответствующие структурные подразделения Следственного комитета РФ и следственных органов Следственного комитета РФ.

Общественные советы в системе Следственного комитета РФ не входят непосредственно в систему Следственного комитета РФ, но поскольку данные общественные органы создаются при государственных органах, то порядок их деятельности строится на принципах бюрократии и сходен с порядком деятельности государственных органов. К числу органов общественных советов отнесены Председатель и Ответственный сек-

ретарь. Председателя совета, как правило, избирают из числа членов совета. Ответственный секретарь утверждается из числа работников соответствующего следственного управления.

Основная организационная форма деятельности советов – заседания. Заседания проводятся, как правило, не реже одного раза в квартал. Заседания проводятся в соответствии с заранее сформированной повесткой дня. Ведется протокол заседаний. В регламентах отдельных советов предусматривается формирование рабочих групп (например Регламент Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Ингушетия). По способу принятия решений советы относятся к числу коллегиальных органов. Заседание соответствующего совета правомочно, если в нем приняло участие не менее половины списочного состава совета. Решения принимаются посредством открытого голосования простым большинством от числа присутствующих на заседании.

Общественные советы в системе следственного комитета Российской Федерации создаются в качестве совещательно-обеспечительных общественных органов при соответствующих следственных органах. В целом их деятельность заслуживает положительной оценки. Они становятся «площадками» для обсуждения общественностью вопросов, затрагивающих сферу деятельности Следственного комитета Российской Федерации. Отдельные рекомендации общественных советов учитываются субъектами, которым они адресованы. Вместе с тем, достижение обозначенной в положениях о советах цели представляется весьма затруднительной, если исходить из понимания согласования интересов как достижение согласия по определенному вопросу. В связи с этим необходимо дальнейшее совершенствование правовой регламентации статуса общественных советов и их деятельности. Прежде всего представляется необходимым скорректировать функциональное предназначение общественных советов в системе Следственного комитета Российской Федерации, так как задача общественных органов не просто довести до государственного органа альтернативные мнения по тому или иному вопросу (что характерно для экспертных органов), но и оказать влияние на принимаемые государственным органом решения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Арутюнян Р.Э. Становление и развитие института общественного контроля и использование исторического опыта на современном этапе // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации: Сб. науч. ст. Пятигорск; Ставрополь, 2010. С. 37-40.
2. Общественные советы, как механизм участия общественности в работе государственных органов: Сб. материалов. Киев, 2004. 158 с.
3. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнит. конституц. обозрение. 2007. № 4. С. 116-124.
4. Руденко В.Н. Консультативные общественные советы: особенности организации и деятельности // ПОЛИТЭКС: Полит. экспертиза. 2006. Т. 2, № 3. С. 143-155.

5. *Руденко В.Н.* Участие граждан в дознании в странах общего права // Рос. юстиция. 2011. № 2. С. 16-18.
6. *Тарасенко А.В.* Региональные консультативные органы как канал артикуляции общественных интересов в современной России: Дис. ... канд. полит. наук / [Место защиты: Перм. гос. ун-т]. СПб., 2009. 155 с.
7. Приказ о датском совете по инвалидности: Приказ Министерства Социальных Дел, Дания, 11 декабря 1997 г., № 988 // Общественные советы, как механизм участия общественности в работе государственных органов: Сб. материалов. Киев, 2004. С. 70-74.
8. Положение об Общественной приёмной следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Ивановской области, утвержденное Приказом руководителя следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Ивановской области от 19 октября 2010 г. № 62. URL: <http://www.ivanskom.ru/index.php/component/content/article/80> (проверено 23.05.2012 г.).
9. Положение об Общественном совете при Следственном комитете Российской Федерации, утвержденное Приказом Следственного комитета РФ от 30 марта 2011 г. № 43. URL: <http://www.sledcom.ru/upload/iblock/680/6803bd86208209da68f4f63b788b1a05.pdf> (проверено 23.05.2012 г.).
10. Положение об Общественном совете при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Пензенской области, утвержденное приказом и.о. руководителя следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Пензенской области № 5п от 03 февраля 2011 г. URL: <http://www.sk-penza.ru/sovet/position/> (проверено 23.05.2012 г.).
11. Положение об Общественном совете при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Башкортостан, утвержденное приказом и.о. руководителя следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Башкортостан от 27 апреля 2011 г. № 101. URL: <http://www.surb.ru/75/> (проверено 23.05.2012 г.).
12. Положение об Общественном совете при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Саха (Якутия), утвержденное приказом руководителя следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Саха (Якутия) от 17 марта 2010 г. URL: http://sled.ykt.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=699&Itemid=1 (проверено 23.05.2012 г.).
13. Положение об Общественном совете при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Северная Осетия-Алания, утвержденное приказом следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по республике Северная Осетия-Алания от 30 июля 2010 г. № 92. URL: http://susk-osetia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=272:2011-04-25-05-22-25&catid=5:2010-04-29-11-27-16&Itemid=6 (проверено 23.05.2012 г.).
14. Положение об Общественном совете при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Ставропольскому краю, утвержденное Приказом следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ставропольскому краю от 20 июня 2011 г. № 75. URL: <http://www.scomstav.ru/sovet/1/> (проверено 23.05.2012 г.).
15. Положение о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 4. Ст. 572.
16. Регламент Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Республике Северная Осетия-Алания. URL: http://susk-osetia.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=273:2011-04-25-05-27-39&catid=5:2010-04-29-11-27-16&Itemid=6 (проверено 23.05.2012 г.).

17. Регламент Общественного совета при следственном управлении Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Республике Саха (Якутия). URL: http://sled.ykt.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=699&Itemid=1 (проверено 23.05. 2012 г.).

18. Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

19. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

Материал поступил в редколлегию 02.08.2012 г.

PUBLIC COUNCILS IN SYSTEM OF INVESTIGATIVE COMMITTEE OF RUSSIAN FEDERATION

Valentina V. Emikh, Candidate of Law, researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg. E-mail: emikh3@gmail.com

Abstract: the article analyses the order of establishing Public Councils in the system of the Investigative Committee of the Russian Federation, and forming their panels; their functional destination; their rights and duties; forms of cooperation between Public Councils and the Investigative Committee of the Russian Federation, and other state bodies; legal validity of their solutions; the order of organization of their activity, taking into account the legal regulation of the social organs activity in foreign countries. Besides generally positive appreciation of Public Council's activity in the system of Investigative Committee of the Russian Federation, the author pays great attention to further development of the regulation of legal status of the appropriate Public Councils.

Keywords: Public Council, Investigative Committee of the Russian Federation, participation of citizens in realization of state power, legal status of Public Council.