

**Министерство внутренних дел Российской Федерации
Казанский юридический институт**

**Р.Р. Алиуллов
О.И. Кудасова
В.С. Романюк
А.А. Илиджев
В.В. Казаченок**

**ОСОБЕННОСТИ УЧЕТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ МВД РОССИИ**

Методические рекомендации

Казань 2021

ББК 67.401.133

А 50

Алиуллов Р.Р.

А 50 Особенности учетно-регистрационной дисциплины в деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России: методические рекомендации / Р.Р. Алиуллов, О.И. Кудасова, В.С. Романюк, А.А. Илиджев, В.В. Казаченок. – Казань: КЮИ МВД России, 2021. – 24 с.

Методические рекомендации составлены на основе анализа и обобщения практики учетно-регистрационной дисциплины, осуществляемых дежурной частью ОВД на современном этапе. Раскрываются состояние, причины, условия и факторы, способствующие нарушениям учетно-регистрационной дисциплины, вопросы правового регулирования, а также рекомендации по усилению данной работы в деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России на районном уровне.

Работа предназначена для сотрудников практических органов внутренних дел, непосредственно реализующих правоприменительные и правоохранительные функции. Она может быть полезна слушателям и курсантам образовательных организаций системы МВД России при изучении вопросов законности в ОВД, а так же может быть использована слушателями факультета повышения квалификации и переподготовки кадров.

Одновременно, предлагаемые методические рекомендации могут представлять интерес для преподавателей и адъюнктов, занимающихся изучением проблем организации деятельности подразделений и служб органов МВД России.

ББК 67.401.133

© Алиуллов Р.Р., Кудасова О.И., Романюк В.С.,
Илиджев А.А., Казаченок В.В. 2021
© КЮИ МВД России, 2021

Оглавление

Введение	стр.4
1. Состояние учетно-регистрационной работы по организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России.	стр.5
2. Основные причины и условия нарушений учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел	стр.9
3. Рекомендации по совершенствованию учетно-регистрационной дисциплины в деятельности дежурных частей ОВД.	стр.17
Заключение	стр.22
Рекомендуемая для изучения литература	стр.24

Введение

В рамках реализации положений Федерального закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 N 59-ФЗ, за последние годы вся деятельность аппаратов, подразделений и служб органов внутренних дел Российской Федерации по рассмотрению и разрешению обращений граждан была направлена на создание организационно-правовых условий по оптимизации работы с различными видами обращений. Практика показывает, что тенденция снижения роста повторных обращений, в частности жалоб и заявлений, укрепление исполнительской дисциплины сотрудников ОВД, осуществляющих как производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан, так и контроль за его надлежащим исполнением, и введение в действие новых нормативных актов в сфере административно-процессуальной деятельности, в значительной мере достигнута благодаря целенаправленной работы всех служб и подразделения ОВД по вопросам организации учетно-регистрационной дисциплины.

Ежегодно по России правоохранительные органы регистрируют большое количество заявлений о преступлениях и иных происшествиях. Так, органами внутренних дел России в 2020 году было принято более 28 млн. сообщений и иной информации о происшествиях различного характера. В это число, разумеется, включаются и заявления или сообщения о преступлениях, которых в среднем регистрируется около 8 млн. в год. Примерно по 5 млн. заявлений отказывается в возбуждении уголовных дел, а возбуждается около 3 млн. уголовных дел ежегодно. Указанные данные подчеркивают необходимость более внимательного контроля и надзора за принимаемыми решениями.

Заявления и иные обращения граждан являются важным средством осуществления и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением. Заявления, с одной стороны, выступают существенным источником информации, необходимой для решения вопросов государственного и общественного развития, с другой - одной из важнейших форм и гарантий участия граждан в управлении делами общества и государства.

Перечисленное, как и многие другие аспекты обозначенной проблемы, делают ее одной из важных для современной деятельности сотрудников ОВД и не менее значимой для правоохранительной практики. Вместе с тем, несмотря на определенную налаженную систему работы в ОВД с обращениями граждан, в сфере учетно-регистрационной работы имеет место отдельные упущения и проблемы, требующие постоянного анализа и обобщения. Методические рекомендации направлены на системное выявление и своевременное устранение причин правового, организационного и функционального характера, имеющих место в анализируемой сфере деятельности ОВД.

1.Состояние учетно-регистрационной работы по организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России.

Одним из приоритетных направлений оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел является постоянное совершенствование регистрационно-учетной работы и укрепление регистрационно-учетной дисциплины. Об этом постоянно подчеркивалось во всех основных документах МВД России. В Директиве МВД России от 17 октября 2020 г. №1 дсп. «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел» предписывается «Активизировать усилия аппаратов управления всех уровней системы МВД России, направленные на укрепление учетно-регистрационной дисциплины. Эффективнее внедрять новые формы и методы контроля за ее состоянием. Последовательно повышать роль правовых средств в укреплении законности».

Это связано, прежде всего, с тем, что продолжает иметь место отдельные факты укрытия преступлений от регистрации и учета, необоснованного прекращения и отказа в возбуждении уголовных дел, фальсификация проверочных материалов, уголовных дел и другие нарушения законности, которые допускаются при раскрытии и расследовании преступлений.

Правильно организованная регистрационно-учетная работа позволяет оценить состояние преступности в стране, результаты оперативно-служебной деятельности, выявить проблемы, прогнозировать дальнейшее развитие событий, грамотно планировать работу по борьбе с преступностью в целом и по отдельным направлениям, верно рассчитывать необходимое количество сил и средств, осуществлять контроль преступности не на бумаге, а фактически.

Знание реальной картины состояния преступности это не дело одной лишь полиции, и не исключительная компетенция сферы деятельности одних правоохранительных органов, а задача, которую необходимо решать на государственном уровне согласно указу Президента РФ от 30 марта 1998 г. «О разработке единой государственной системы регистрации и учета преступлений». Следует согласиться с тем, что если нет объективного учета, то нет и доверия к правоохранительной системе, нет желания с ней сотрудничать. В свою очередь, если нет объективного учета – растет безнаказанность, которая детерминирует еще большую преступность.

До 2006 года, по мнению ученых, занимающихся этой проблемой, количество зарегистрированных преступлений считалось в 2,5-3 раза меньше фактической преступности.

Предпринятые ранее неоднократные меры навести порядок в этой сфере, не смогли кардинально изменить ситуацию, поскольку, как правило, сводились к привлечению сотрудников к дисциплинарной ответственности.

Как отмечалось на заседании коллегии Министерства министр внутренних дел Российской Федерации еще 2007 году, уже тогда были

приняты нормативные акты, ужесточающие порядок регистрации заявлений и ответственность за его нарушение. Любое отступление от порядка регистрации строго наказывается, вплоть до увольнения из органов внутренних дел. В минувшем году за нарушения регистрационно-учетной дисциплины к различным видам ответственности привлечено более 38 тыс. сотрудников и руководителей, 783 из них – к уголовной.

Однако меры лишь репрессивного характера, связанные с ужесточением ответственности за укрытие преступлений, как правило, не приносят ожидаемого результата, хотя и дают определенный краткосрочный эффект. Поэтому предстоит кропотливая целенаправленная работа по изменению деформированной психологии сотрудников, десятилетиями формировавшейся под влиянием пресловутого «процента раскрываемости».

Следует отметить, что в последние годы МВД России принята целая система нормативных актов (в том числе совместных с Генеральной прокуратурой РФ), направленных на укрепление регистрационно-учетной работы, разграничении полномочий министров внутренних дел, начальников ГУВД, УВД, территориальных органов МВД на районном уровне, штабов по регистрационно-учетной работе, усилению контроля со стороны руководителей ОВД и прокуратуры по данной проблеме. Разработаны новые документы первичного учета – статистические карточки и статистические отчеты.

Все это обусловила необходимость значительного реформирования деятельности органов внутренних дел, их организационного построения, а также совершенствования основ их функционирования. Одной из основных задач проведения реформы явилась восстановление утраченного доверия граждан страны к органам внутренних дел, в т.ч. путем исключения порочной практики укрытия преступлений от регистрации и учета, необоснованных прекращения и отказов в возбуждении уголовных дел.

Термин «регистрировать» определяется как «записывать, отмечать в целях учета, систематизации, придания законной силы чему-нибудь», а «учет» - как «установление наличия, количества чего-нибудь путем подсчетов». «Дисциплина» означает, как «обязательное для всех членов какого-нибудь коллектива подчинение установленному порядку, правилу».

В специальной литературе учет как одна из функций управления определяется как «систематический сбор сведений, данных о статике (структуре) и динамике (изменении) объекта управления, осуществляемый путем регистрации, сравнения и сопоставления конкретных фактов (параметров), характеризующих с количественной и качественной сторон состояние и развитие социальных процессов. Посредством учета производится обеспечение субъекта управления информацией о ходе достижения целей управления, реализации планов, управленческих решений, распоряжений и т.д. Благодаря учету создается возможность осуществлять контроль за состоянием системы управления, повышать исполнительность и дисциплину, ответственность и действенность, а также вовремя вносить

соответствующие коррективы в процессы управления. Надлежащая постановка учета является необходимой предпосылкой реализации всех функций управления. Знание фактического положения дел позволяет наиболее успешно решать управленческие задачи и вопросы».

В настоящее время понятие регистрации преступлений ни в юридической литературе, ни в нормативных правовых актах не дается. В Российской криминологической энциклопедии регистрация преступлений определяется как внесение сведений о возбужденных уголовных делах и их движении в Журнал единого учета преступлений, уголовных дел и лиц, совершивших преступления. Регистрационно-учетное подразделение органа внутренних дел для их регистрации ежегодно выделяет необходимое количество регистрационных номеров. Количество выделенных номеров в соответствии с объемом работы распределяется между органами внутренних дел и органами прокуратуры, Федеральной службой безопасности, таможенной службой, службой судебных приставов, о чем сообщается в регистрационно-учетное подразделение территориального органа МВД России на районном уровне.

Приказ МВД России от 07 августа 2014 N 736. «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» дает определение приема сообщений о происшествиях как действия должностного лица, наделенного соответствующими полномочиями по получению сообщения о происшествии. Под регистрацией понимаются присвоение каждому поступившему сообщению порядкового номера и фиксация его в учетной документации.

Таким образом, применительно к деятельности органов внутренних дел, под регистрацией следует понимать внесение сведений об объектах в журналы учета и присвоение объектам учета в соответствии с установленным порядком определенного номера в регистрационных документах, а под учетом - включение сведений о зарегистрированных объектах в государственную или ведомственную статистическую отчетность. Иначе говоря, совершенное преступление вначале регистрируется в определенных документах, а потом учитывается в статистических отчетах.

Следовательно, регистрацию преступлений можно определить как внесение сведений о возбужденных уголовных делах и их движении в Журнал единого учета преступлений, уголовных дел и лиц, совершивших преступления, т.е. присвоение объектам учета в соответствии с установленным порядком определенного номера в регистрационных документах, что является результатом рассмотрения сообщений о преступлениях, а учет преступлений – как включение сведений о зарегистрированных объектах в государственную или ведомственную статистическую отчетность.

На практике под регистрационно-учетной работой ошибочно понимают лишь только регистрацию сообщений о преступлениях в органах внутренних дел и их учет в государственных и ведомственных отчетах, что не совсем верно. Для выполнения задач по борьбе с преступностью, охране общественного порядка и обеспечению безопасности органы внутренних дел должны постоянно осуществлять сбор, накопление, обработку и хранение информации о разных явлениях, фактах, событиях. Информация соответствующим образом регистрируется и накапливается в различных книгах, журналах, карточках, отчетах, справках, формализованных бланках, на магнитных носителях и т.п.

Это сведения о преступлениях, происшествиях; лицах, их совершивших; уголовных делах, делах протокольной формы по административным правонарушениям; материалах, по которым отказано в возбуждении уголовного дела; о лицах, склонных к совершению преступлений, в том числе ранее судимых; специальном аппарате; потерпевших от преступных посягательств; о результатах деятельности служб, подразделений по отдельным направлениям борьбы с преступностью и др.

В территориальных органах МВД России регистрационно-учетной работой занимаются почти все службы и подразделения. Следовательно, под регистрационно-учетной работой следует понимать деятельность органов внутренних дел по своевременному сбору информации о преступлениях, правонарушениях, лицах, их совершивших, потерпевших от преступных посягательств, уголовных делах, материалах, результатах деятельности и других фактах, явлениях, событиях с регистрацией их в определенных книгах, журналах, других накопителях и носителях; качественному учету этой информации; формированию на этой основе статистических карточек и отчетов.

Однако в процессе регистрационно-учетной деятельности сотрудниками органов внутренних дел допускаются нарушения служебной дисциплины и законности, связанные со сбором, регистрацией, учетом, обработкой, хранением, выдачей сведений об объектах учета, в том числе при приеме, проверке сообщений о преступлениях, их регистрации, учете и принятии по ним решений.

2. Основные причины и условия нарушений учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел.

Одной из ключевых задач системы МВД России является восстановление утраченного доверия граждан к органам внутренних дел как обязательного условия совершенствования их оперативно-служебной деятельности для обеспечения борьбы с преступностью. Полномасштабное решение этой задачи невозможно без создания такой ситуации, при которой ни одно, поступившее в органы внутренних дел Российской Федерации обращение гражданина не осталось бы без регистрации, учета и мотивированного законного разрешения.

Одним из направлений укрепления законности в деятельности органов внутренних дел является соблюдение учетно-регистрационной дисциплины в работе с обращениями граждан.

Ежедневно в органы внутренних дел поступает большое количество заявлений, сообщений о преступлении, административных правонарушениях, иных происшествиях, возникающих на обслуживаемой территории. Руководство МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации постоянно уделяют особое внимание организации работы органов внутренних дел с обращениями граждан. Такое внимание связано с тем, что, во-первых, защита прав и свобод граждан Российской Федерации, включая право на личную неприкосновенность и безопасность, право собственности; эффективное реагирование на изменение оперативной обстановки, борьба с преступностью и правонарушениями; улучшение правопорядка в стране невозможны без получения полной и объективной информации, содержащейся в обращениях граждан.

Во-вторых, каждое удовлетворенное обращение гражданина – это не просто защита его нарушенного права и законного интереса, но одновременно и исправление недостатков, пресечение нарушений.

В-третьих, обращения граждан – это необходимый элемент обратной связи между гражданами и органами внутренних дел, т.к. обращения являются источником информации, как о деятельности органов внутренних дел, так и о процессах, происходящих в обществе и влияющих на состояние преступности.

О том, что работа с обращениями граждан по-прежнему остается приоритетным направлением в деятельности органов внутренних дел, свидетельствует тот факт, что в ФЗ «О полиции» обязанность принимать, регистрировать и разрешать обращения граждан, определена на первом месте среди всех обязанностей полиции. Кроме того, в новом законе данная обязанность существенно детализирована. Проанализировав норму ФЗ «О полиции», устанавливающую вышеуказанную обязанность, можно прийти к выводу о том, что его разработчики решили законодательно закрепить отдельные положения приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях, поступающих в органы внутренних дел,

регламентированные ранее ведомственными нормативными правовыми актами.

Несомненно, законодательное закрепление данных положений должно способствовать укреплению законности и соблюдению учетно-регистрационной дисциплины в деятельности органов внутренних дел. Вместе с тем анализ состояния учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел, проведенный авторами в рамках выполнения заявки МВД России на проведение научного исследования по существующей проблематике, показывает, что в деятельности сотрудников полиции по-прежнему имеют место существенные недостатки, связанные как с нарушением порядка приема, регистрации, учета поступившей информации, содержащейся в обращениях граждан, так и с законностью ее разрешения.

Наиболее характерными нарушениями учетно-регистрационной дисциплины по-прежнему являются:

- укрытие преступлений от регистрации и учета;
- нарушение установленного законом и ведомственными актами срока рассмотрения заявлений и сообщений о преступлении, административных правонарушениях и иных происшествиях;
- необоснованное вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки заявления и сообщения о преступлении.

Другими часто встречающимися нарушениями учетно-регистрационной дисциплины в работе с обращениями граждан, содержащими сообщения о преступлении, административных правонарушениях и иных происшествиях, являются: списание рапортами в специальное номенклатурное дело сообщений, содержащих формальные признаки состава преступлений;

- регистрация в журнале учета в подразделениях делопроизводства органов внутренних дел заявлений и жалоб граждан, лично обратившихся в органы внутренних дел, содержащих формальные признаки состава административного правонарушения или преступления; искажение информации как в КУСП, так и в самих материалах проверки;
- несвоевременное предоставление надзирающему прокурору материалов проверки, по которым вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Во многом причины сложившейся ситуации кроются:

- в организационных просчетах; в несовершенстве действующего законодательства и ведомственных нормативных правовых актов;
- в недостаточной требовательности со стороны руководителей структурных подразделений и служб территориальных органов внутренних дел к своим подчиненным сотрудникам полиции по соблюдению учетно-регистрационной, процессуальной и исполнительской дисциплины;
- в отсутствии объективного и последовательного контроля за фактическим устранением от предупреждения нарушений законности;

- в отсутствии принципиального реагирования руководителей подразделений и служб территориальных органов внутренних дел на выявленные нарушения, допущенные подчиненными сотрудниками полиции. Все это создает предпосылки для укрытия преступлений от учета, искажения статистической отчетности и реального состояния преступности в обществе, наносит значительный вред делу борьбы с ней, подрывает авторитет органов внутренних дел и доверие граждан к органам государственной власти.

способствующие нарушениям учетно-регистрационной дисциплины и статистической работы в деятельности сотрудников полиции, сформулировать предложения по их устранению и совершенствованию учетно-регистрационной дисциплины.

Причинами указанных видов нарушений является:

- несовершенство действующих законов, составляющих правовую основу деятельности сотрудников полиции при работе с обращениями граждан и соблюдению учетно-регистрационной дисциплины. В подтверждение этого вывода проанализируем отдельные положения действующего законодательства с позиции их применения в практической деятельности сотрудников территориальных органов МВД России.

В соответствии с ч. 2 ст. 140 УПК РФ, основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Даже в случаях подробного изложения заявителем известных обстоятельств содеянного, из которых, на первый взгляд, усматриваются признаки уголовно наказуемого деяния, принять решение о возбуждении уголовного дела, основываясь только на этом сообщении, зачастую невозможно. Таким образом, в ходе доследственной проверки происходит отграничение преступного деяния от непроступного, что в конечном итоге позволяет исключить необоснованное возбуждение уголовного дела.

В то же время, в соответствии со ст. 144 УПК РФ, срок доследственной проверки ограничен тремя сутками, а в случае мотивированного ходатайства, поданного следователем, дознавателем, соответственно руководитель следственного органа либо начальник органа дознания вправе продлить срок до 10 суток, а при необходимости производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов руководитель следственного органа по мотивированному ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить срок проверки до 30 суток.

На практике при проверке заявлений и сообщений о преступлении для правильной квалификации действий виновного лица часто возникает необходимость проведения экспертного исследования. Так, по сообщениям, содержащим сведения о совершенных преступлениях, где причинен вред здоровью потерпевших, необходимо судебно-медицинское исследование, по сообщениям о совершении имущественных преступлений – проведение товароведческого исследования и т.д. Однако ведомственными документами,

регламентирующими деятельность экспертных учреждений, срок производства исследований определен от 10 до 15 суток, а также предусмотрена возможность его продления. При этом, например средний вред здоровью определяется как длительное расстройство здоровья, требующее лечения более 21 дня, в связи с чем лишь по окончании лечения, т.е. спустя минимум 21 день возможно назначение медицинского исследования.

Схожие проблемы возникают при необходимости проведения автотехнических исследований, объемных исследований и ревизий финансовой деятельности, которые могут длиться свыше одного месяца, исследований изъятых веществ на предмет выявления их наркотического содержания и т.д.

На соблюдение установленных законом сроков проверки заявлений и сообщений о преступлении влияет также необходимость получения объяснений либо документов, подтверждающих либо опровергающих какой-либо заявленный юридический факт, от граждан и организаций, находящихся за пределами обслуживания территориальным органом МВД России (в другом городе, регионе и т.д.).

В связи с этим, в установленный законом трехсуточный срок, и даже в срок до 10 суток, сотрудникам полиции не всегда предоставляется возможным принять законное и обоснованное решение по сообщению либо заявлению о преступлении, из-за чего они вынуждены выносить заведомо необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела без проведения полной и всесторонней проверки. При этом сотрудники полиции, принимающие подобные решения, рассчитывают на последующую отмену вынесенного постановления и возбуждение уголовного дела по инициативе органа внутренних дел при получении необходимых документов, в то же время не исключая того, что до этого оно может быть отменено прокурором и учтено в качестве нарушения норм уголовно-процессуального законодательства в части законности и обоснованности принятого решения.

Существующая практика вынесения заведомо незаконного и необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по указанной причине в настоящее время приняла настолько обыденный характер, что руководители территориальных органов МВД России практически перестали обращать внимание на данное нарушение учетно-регистрационной дисциплины, считая его объективно вынужденной мерой и зачастую, не назначают проведения служебных проверок по выявленным фактам.

Особую трудность в соблюдении учетно-регистрационной дисциплины, обусловленную несовершенством действующего законодательства, у сотрудников полиции вызывает проверка и разрешение сообщений об умышленном причинении легкого вреда здоровью и побоях. Данные преступления предусмотрены ст. 115, 116 УК РФ и их составы имеют превентивную направленность. Своевременное реагирование

сотрудников полиции на заявления либо сообщения граждан о противоправных деяниях, содержащих признаки указанных преступлений, качественное проведение их предварительной проверки, профессионально грамотное разрешение их в соответствии с законом позволяет своевременно пресечь совершение более тяжкого преступления против здоровья и жизни граждан. Ст. 115 и ст. 116 УК РФ состоят из двух частей каждая. Ч. 1 ст. 115 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за умышленное причинение легкого вреда здоровью, вызвавшее кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности. Ч. 1 ст. 116 УК РФ – за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ. Вторые части названных статей устанавливают уголовную ответственность за те же действия, совершенные из хулиганских побуждений либо по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. В результате преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 115 и ст. 116 УК РФ, имеют частный порядок производства, и решение о возбуждении уголовного дела по ним принимает судья при поступлении в суд заявления от потерпевшего либо его законного представителя. Исключения составляют случаи, когда потерпевший в силу своего состояния здоровья либо зависимого положения от виновного не может самостоятельно защитить свои права. Производство по преступлениям, предусмотренным ч. 2 указанных статей, проводится в общем порядке в форме дознания. Участковым уполномоченным полиции, а именно им, как правило, поручается предварительная проверка заявлений и сообщений об указанных преступлениях, необходимо ее провести в полном объеме, всесторонне и объективно исследовать все обстоятельства и по ее окончании принять решение в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. При обнаружении в ходе проверки сообщения признаков преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 115 или ст. 116 УК РФ, участковый уполномоченный полиции обязан передать материал проверки в подразделение дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и расследования в общем порядке.

На практике перед сотрудниками органов внутренних дел (ДЧ) возникает ряд проблем правового и организационного характера.

Во-первых, сразу же возникает проблема регистрации полученных материалов: в подразделениях делопроизводства и режима регистрация сообщений, содержащих признаки преступлений, категорически запрещена, а в КУСП также запрещена повторная регистрация сообщения о преступлении, по которому уже была проведена проверка и принято решение о направлении в суд.

Во-вторых, возникает проблема целесообразности проведения какой-либо дополнительной проверки, если первоначальная проверка была

проведена в полном объеме и не имеется дополнительных обстоятельств, подлежащих установлению.

В-третьих, возникает проблема обоснованности и законности последующего принятия решения по материалу, которое может быть принято в сложившейся ситуации. Указанные обстоятельства представляют собой не только один из основных факторов нарушений учетно-регистрационной дисциплины участковыми уполномоченными полиции, но и являются причиной прямого нарушения ими законности. Как показало проведенное исследование, включающее опрос участковых уполномоченных полиции, в большинстве случаев они, получив на руки возвращенные из судов материалы проверок по делам частного обвинения, вынуждены вызывать потерпевших и склонять их к написанию заявлений об отказе от ранее поданных заявлений о привлечении виновных к уголовной ответственности, либо к написанию заявлений о необходимости прекращения дальнейшей проверки сообщения в связи с примирением сторон. Таким образом, участковые уполномоченные полиции обеспечивают для себя единственно возможные внешне законные основания для повторного вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием заявления потерпевшего.

Указанное обстоятельство, создающее существенные трудности в деятельности сотрудников органов внутренних дел по соблюдению учетно-регистрационной дисциплины, до настоящего времени не нашло отражения в ведомственных нормативных правовых актах, периодически издаваемых в течение продолжительного времени. Практически все ведомственные инструкции, объявленные приказами МВД России после принятия УПК РФ, основываясь на требовании п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ, регламентируют действия сотрудников полиции об обязательном направлении в суд заявления и материалов проверки по результатам проверки сообщения о преступлении частного обвинения. При этом не учитываются даже те существенные изменения, которые были внесены в содержание ст. 115 и ст. 116 УК РФ [7]. Решение проблемы видится, в первую очередь, в устранении пробелов в уголовно-процессуальном законодательстве. С учетом существующих в настоящее время противоречий между отдельными нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и несовершенством ведомственных нормативных правовых актов предлагается следующий алгоритм действий сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих проверку сообщений о преступлениях, предусмотренных ст. 115, 116 УК РФ. В связи с введением в содержание ст. 115 и ст. 116 УК РФ части 2, расследование по которой осуществляется дознавателями в общем порядке, сотрудникам полиции, осуществляющим первичную проверку сообщения о преступлении, при принятии решения предлагается в первую очередь исходить из того, имеется или отсутствует в действиях виновного хулиганский либо иной умысел, предусмотренный ч. 2 указанных статей. Данная рекомендация обусловлена тем, что в соответствии с имеющимися

разъяснениями высших судебных органов Российской Федерации, хулиганский мотив в действиях виновного отсутствует в любом случае, где бы ни были совершены противоправные действия, если конфликт произошел между родственниками либо знакомыми, включая случайных знакомых. В таких случаях действия виновного следует квалифицировать как совершенные не из хулиганских побуждений, а на почве личных длящихся либо внезапно возникших неприязненных отношений. В таких случаях – при отсутствии хулиганского умысла в действиях виновного – отсутствуют основания для возбуждения уголовного дела по ч. 2 ст. 115, 116 УК РФ. Следовательно, в действиях виновного будут усматриваться признаки преступления, предусмотренного ч. 1 указанных статей, возбуждение и расследование уголовного дела по которой относится к компетенции мирового судьи и осуществляется при подаче потерпевшим или его законным представителем заявления в суд в установленном законом порядке. Таким образом, если в ходе первичной проверки сообщения о преступлении не выявлено хулиганского мотива, дающего основание передать материал проверки в подразделение дознания для возбуждения уголовного дела по ч. 2 указанных статей, и в действиях виновного усмотрены признаки преступления, предусмотренного ч. 1, сотрудники полиции имеют полное право в соответствии с действующим законодательством выносить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по ч. 2 ст. 115, 116 УК РФ за отсутствием состава преступления. Потерпевшему, желающему привлечь виновного к уголовной ответственности, необходимо давать подробное разъяснение его права обращения в суд в порядке частного обвинения. Тем самым обеспечиваются своевременность проведения проверки, законность вынесенного решения и, следовательно, соблюдение учетно-регистрационной дисциплины. В результате при этом обеспечивается соблюдение прав граждан, участников конфликта и исключается ненужная пересылка материала проверки из территориального органа внутренних дел в суд и обратно.

На практике сотрудники полиции часто сталкиваются с фактами, когда потерпевшие меняют свои показания либо отказываются от ранее данных объяснений, поданных заявлений о привлечении к уголовной ответственности, не являются в суд. В то же время существующая в работе сотрудников органов внутренних дел так называемая «палочная» система, обязывающая, в частности, выявлять преступления превентивной направленности с каждым годом не менее, чем было выявлено за аналогичный период прошлого года, вынуждает участковых уполномоченных полиции предпринимать действия, не соответствующие их должностному статусу и выходящие за пределы предоставленных им служебных полномочий. Помимо того, что указанные действия выходят за пределы служебных полномочий участковых уполномоченных полиции, отнимают у них массу служебного времени, парадокс ситуации заключается в том, что в большинстве случаев потерпевшие и виновные относятся к

лицам, ведущим антиобщественный образ жизни, совместно употребляющим спиртные напитки и наркотические средства. Часто на этой почве между ними возникают конфликтные ситуации с причинением кому-либо из участников конфликта телесных повреждений либо нанесением побоев.

В дальнейшем эти лица в большинстве случаев отказываются от ранее поданных заявлений, или от явок в суд. В результате уголовные дела, возбужденные мировым судьей, прекращаются.

В большинстве случаев уголовные дела, возбужденные судьями при непосредственном участии участковых уполномоченных полиции по обеспечению подачи заявления в установленном законом порядке, прекращаются до их рассмотрения в связи с последующими неявками заявителей в суд, отказом от поданных заявлений либо с примирением сторон.

Для устранения противоречий, существующих между нормами уголовно-процессуального законодательства, в целях нормативно-правового обеспечения принятия сотрудниками органов внутренних дел законного и обоснованного решения по результатам проверки сообщений о преступлениях частного обвинения, предлагается внести изменения в пункт 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ, исключив из его содержания словосочетание «а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 настоящего Кодекса».

3. Рекомендации по совершенствованию учетно-регистрационной дисциплины в деятельности дежурных частей ОВД.

На основе анализа выделяются направления совершенствования учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел.

Одним из направлений совершенствования учетно-регистрационной дисциплины выступает развитие ведомственной нормативной базы, так как до сегодняшнего дня отдельный нормативный правовой акт, который в целом регламентировал бы учетно-регистрационную дисциплину, так и не принят.

Не способствует повышению результативности деятельности в данном направлении отсутствие закрепленного на законодательном уровне понятия «учетно-регистрационная дисциплина», которое в настоящее время широко используется в нормативных правовых актах и документах МВД России.

Причины и условия таких нарушений учетно-регистрационной дисциплины могут быть весьма разнообразными и зачастую не имеют умышленного характера. В ближайшем будущем совместно с интернет-технологиями основными способами электронного приема обращений должны выступать электронные терминалы, предназначенные для подачи обращений гражданами, предоставления справочной информации.

На сегодняшний день правовую основу учетно-регистрационной работы органов внутренних дел составляет Конституция Российской Федерации, в соответствии со ст. 33 которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в госуправления, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданами этого права, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, регламентирующий порядок рассмотрения сообщения о преступлении, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в соответствии со ст. 12 которого на полицию возлагается обязанность принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, иные законодательные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы соблюдения законности при работе с обращениями граждан.

Правовой базой, которой определяется непосредственно порядок приема, регистрации и рассмотрения сообщений о происшествиях, являются подзаконные акты. Так, некоторые вопросы, касающиеся организации контроля за состоянием учетно-регистрационной дисциплины в территориальных органах МВД России закреплены в Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

Данная Инструкция устанавливает персональную ответственность за соблюдение законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях руководителя (начальника) территориального органа МВД России, который обеспечивает ежедневный контроль за соблюдением сроков разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также правильностью ведения КУСП с записью об этом в книге приема и сдачи дежурства.

При выявлении фактов нарушения установленного порядка приема и регистрации сообщений о происшествиях начальник органа внутренних дел принимает безотлагательные меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности. Таким образом, контроль за осуществлением порядка приема заявлений о преступлениях и происшествиях со стороны руководителя органа внутренних дел заключается в создании условий, направленных на максимально полную регистрацию сообщений.

Также Инструкция наделяет полномочиями в данной сфере иных должностных лиц органов внутренних дел, в частности, оперативного дежурного, который при приеме и сдаче дежурства докладывает письменным рапортом руководителю (начальнику) территориального органа МВД России, в котором отражаются:

- количество поступивших в течение суток заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;
- количество заявлений и сообщений, зарегистрированных в КУСП и не полученных соответствующими сотрудниками органов внутренних дел на момент сдачи дежурства;
- данные о сотрудниках органов внутренних дел (фамилия, имя, отчество, должность), проводящих проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, срок разрешения которых истек в течение дежурных суток, и не проинформировавших дежурную часть о ее результатах.

Кроме того, формируется и межведомственная правовая база, обеспечивающая единообразное взаимодействие органов дознания, предварительного следствия и прокуратуры в целях оперативного реагирования на нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, соблюдения их законных интересов при разрешении сообщений о преступлениях.

Эффективность контроля за соблюдением учетно-регистрационной дисциплины и профилактики ее нарушений во многом зависит не только от навыков сотрудников соответствующих подразделений, но и от знаний нормативных правовых актов в этой области.

Исключительная важность данного вида деятельности, заключающаяся в защите конституционного права граждан на обращение в государственные органы, говорит о необходимости срочного принятия ведомственного

нормативного правового акта, который надлежащим образом регламентировал бы учетно-регистрационную работу в новых условиях реформирования и реструктуризации ОВД. Таким образом, необходимо отметить значительное число нормативных правовых актов, посвященных вопросам, связанным с данным видом деятельности органов внутренних дел.

Вместе с тем, отдельный нормативный правовой акт, который в целом регламентировал бы учетно-регистрационную дисциплину, в настоящее время не принят, что является одной из наиболее актуальных проблем.

Одним из направлений совершенствования учетно-регистрационной дисциплины выступает развитие ведомственной нормативной базы.

Это позволит не только снизить вероятность укрытия преступлений от регистрации и учета, но и сократить трудозатраты сотрудников полиции на документирование материалов по заявлениям и сообщениям о преступлениях.

Создание единой ведомственной инструкции или внесение изменений в действующие приказы позволит устранить пробелы и противоречия, сократив при этом сроки разрешения материалов, количество необходимых процедур, а также повысить гарантии прав граждан и исключить административные барьеры.

Не способствует повышению результативности деятельности в данном направлении отсутствие закрепленного на законодательном уровне понятия «учетно-регистрационная дисциплина», которое в настоящее время широко используется как в нормативных правовых актах и документах МВД России, так и в научной литературе.

Вместе с тем, нельзя полностью исключать факты формального подхода к исполнению сотрудниками своих обязанностей, в том числе и как членов комиссии по проведению сверок полноты регистрации заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

В недавнем прошлом в правоохранительных органах с целью улучшения основных показателей работы проводилось манипулирование показателями отчетности.

В деятельности сотрудников полиции, по-прежнему имеют место существенные недостатки, связанные как с нарушением порядка регистрации, учета поступившей информации, содержащейся в обращениях граждан, так и с законностью её разрешения. Среди наиболее характерных видов нарушений учетно-регистрационной дисциплины она называет укрытие преступлений от регистрации и учета; нарушение установленного законом и ведомственными актами срока рассмотрения сообщений о происшествиях; необоснованное вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о происшествии. Усиление учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел должно осуществляться за счет максимальной автоматизации деятельности сотрудников, развития технических средств наблюдения за

общественным порядком, реагирования на правонарушения, широкого внедрения интернет-технологий, привлечения граждан к профилактической работе.

Мы полагаем, что совместно с интернет-технологиями в ближайшем будущем основными способами электронного приема обращений должны выступать электронные терминалы, предназначенные для подачи обращений гражданами, предоставления справочной информации, с помощью сенсорного экрана и специального программного интерфейса.

Несомненно, значительный положительный эффект принесет размещение таких терминалов в каждом территориальном органе МВД России и опорном пункте участкового уполномоченного полиции. Таким образом, можно полностью перевести регистрацию обращений граждан в электронный вид, упростить работу сотрудников дежурных частей и участковых уполномоченных полиции, а главное – минимизировать количество нарушений учетно-регистрационной дисциплины этими сотрудниками.

Электронный терминал позволит исключить роль человеческого фактора в работе по регистрации обращений граждан; повысить качество фиксации принимаемой информации, а также и уровень ответственности сотрудников полиции.

Перевод учетно-регистрационной деятельности дежурных частей ОВД на электронный документооборот должен повысить скорость, качество выполняемой работы, а также усилить контроль над деятельностью сотрудников ОВД со стороны населения, тем самым обеспечивая соблюдение принципа гласности в деятельности полиции.

В век развития информационных технологий многие граждане являются пользователями смартфонов. В связи с этим мы считаем целесообразным создание мобильного приложения, которое упростит порядок обращения граждан в ОВД. Данное приложение будет действовать по типу уже существующей возможности интернет-обращения, однако будет адаптировано под наиболее популярные в настоящее время операционные системы смартфонов (например, iOS, Android и т.д.).

Таким образом, можно сказать, что учетно-регистрационная работа является крайне важной в деятельности сотрудников органов внутренних дел. В целях недопущения фактов нарушений в данной области необходимо знать и строго соблюдать положения законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих этот вид служебной деятельности.

Понятия учетно-регистрационной работы и учетно-регистрационной дисциплины в настоящее время прямо не определены ни в одном нормативном документе. Однако, рассматривая проблему соблюдения учетно-регистрационной дисциплины, необходимо ясно представлять значение этих терминов. Поэтому, видится, что необходимо на законодательном уровне либо на уровне ведомственного нормативного акта

закрепить понятия «учетно-регистрационная работа», а также «учетно-регистрационная дисциплина».

Основной причиной имеющихся нарушений объективного плана, на наш взгляд, сегодня является отсутствие единого нормативного правового акта, который бы надлежащим образом регламентировал данный вид служебной деятельности.

В условиях возрастающего уровня преступности, ухудшения криминогенной обстановки, распространения коррупции большое значение приобретает соблюдение установленного порядка приема, учета, регистрации и проверки сообщений и заявлений о совершенных или готовящихся к совершению противоправных деяниях.

Необходимо автоматизировать учетно-регистрационную работу, что, в свою очередь, приведет к снижению уровня нарушений учетно-регистрационной дисциплины. Использование искусственного интеллекта позволит равномерно распределять количество сообщений о происшествиях между должностными лицами органов внутренних дел путем анализа количества материалов на каждого сотрудника. Кроме того, осуществление контроля за деятельностью должностных лиц будет упрощено, а контролирующие органы смогут своевременно указывать сотрудникам на недостатки в их работе, статистическая информация станет более открыта и доступна.

Руководителям штабных подразделений необходимо принимать активное участие в осуществлении контроля за полнотой и достоверностью заполнения документов первичного учета, инициировать проведение занятий в подразделениях по изучению нормативной базы, регламентирующей направление учетно-регистрационной работы.

Своевременное и правильное исполнение требований нормативных правовых актов, регламентирующих порядок приема, учета и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, обеспечивает не только быстрое и полное раскрытие преступления, но и является гарантией соблюдения прав и свобод граждан, и, как следствие – формирования положительного общественного мнения о деятельности ОВД.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В заключении можно сформулировать следующие выводы и рекомендации:

1. За последние годы с принятием N ФЗ №59 от 02.05.2006 "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" и ряда ведомственных нормативных правовых актов («Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» приказ МВД России от 12 сентября 2013 N 707 и «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»: приказ МВД России от 07 августа 2014 N 736.), регламентирующих порядок принятия и разрешения обращений граждан в ОВД, созданы необходимые правовые предпосылки к эффективной реализации положений указанного федерального закона и конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти и управления.
2. В рамках реформирования ОВД произошло существенное укрепление учетно-регистрационной работы, которая позволила значительно сократить количество укрытых преступлений от регистрации.
3. Несмотря на постоянно принимаемые организационные, правовые и информационно технологические меры, в деятельности ОВД все еще наблюдаются отдельные факты нарушения учетно-регистрационной работы в деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России.
4. Наиболее характерными нарушениями учетно-регистрационной дисциплины по-прежнему являются:
 - укрытие преступлений от регистрации и учета;
 - нарушение установленного законом и ведомственными актами срока рассмотрения заявлений и сообщений о преступлении, административных правонарушениях и иных происшествиях;
 - необоснованное вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки заявления и сообщения о преступлении.
5. Эффективным направлением совершенствования учетно-регистрационной работы в ОВД выступает внедрение в деятельность дежурных частей территориальных органов МВД России современных информационно телекоммуникационных средств дистанционного приема и регистраций обращений граждан в ОВД.
6. Вместе с тем, усиление учетно-регистрационной дисциплины невозможно

без дальнейшего повышения и совершенствован универсальных и профессиональных компетенций сотрудников дежурных частей территориальных органов МВД России.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ К ИЗУЧЕНИЮ ЛИТЕРАТУРА:

Международные документы и нормативные правовые акты, инструкции

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Нормативные правовые акты и другие официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации (официальный текст) [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Уголовный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Уголовно-процессуальный кодекс РФ. [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 N 59-ФЗ, [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

6. «О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России»: приказ МВД России от 12 марта 2013 N 200 дсп.

7. «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»: приказ МВД России от 12 сентября 2013 N 707. [Электронный ресурс] // Доступ из специализированной территориально распределенной автоматизированной системы СТРАС «ЮРИСТ».

8. «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»: приказ МВД России от 07 августа 2014 N 736. [Электронный ресурс] // Доступ из специализированной территориально распределенной автоматизированной системы СТРАС «ЮРИСТ».

9. «Об утверждении Методики оценки деятельности дежурных частей и Методики оценки готовности к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств инспектируемого (проверяемого) территориального органа» Распоряжение МВД России от 26 сентября 2017 г. № 1/11769.