

Академия управления МВД России

**Б. Я. Гаврилов, И. А. Антонов,
А. В. Красильников, Е. Ю. Стефанова, К. С. Агабеков**

**УПРЕЖДАЮЩИЙ КОНТРОЛЬ НАЧАЛЬНИКА
ОРГАНА ДОЗНАНИЯ ЗА ПРИНЯТИЕМ
ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ
ПРИ РАССМОТРЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ И СООБЩЕНИЙ
О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ**

Учебно-методическое пособие

Москва • 2020

УДК 343.123.1
ББК 67.411
Г12

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *В. Д. Пустовой*, заместитель начальника УМВД по Владимирской области – начальник следственного управления; *Д. А. Иванов*, начальник кафедры предварительного расследования Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент.

Г12

Гаврилов Б. Я., Антонов И. А., Красильников А. В., Стефанова Е. Ю., Агабеков К. С.

Упреждающий контроль начальника органа дознания за принятием процессуальных решений при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях: учебно-методическое пособие / [Б. Я. Гаврилов и др.] – М.: Академия управления МВД России, 2020. – 56 с.

ISBN 978-5-907187-34-4

В учебно-методическом пособии речь идет об упреждающем процессуальном контроле начальника органа дознания, задачей которого является количественная и качественная оценка результатов работы органа дознания, предупреждение нарушений уголовно-процессуального законодательства, моделирование возможных негативных последствий, осуществление необходимых корректировок действий подчиненных сотрудников для предотвращения негативных последствий.

Предназначено для курсантов, слушателей, адъюнктов, профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также сотрудников органов дознания органов внутренних дел и иных правоохранительных органов, осуществляющих уголовно – процессуальную деятельность по проверке заявлений, сообщений о преступлениях.

УДК 343.123.1
ББК 67.411

© Гаврилов Б. Я., Антонов И. А., Красильников А. В.,
Стефанова Е. Ю., Агабеков К. С., 2020

© Академия управления МВД России, 2020

ISBN 978–5–907187–34–4

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Правовая регламентация процессуального контроля начальника органа дознания за законностью и обоснованностью принятия процессуальных решений при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях в органах внутренних дел.....	7
Глава 2. Виды нарушений при принятии процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, их причины и меры по устранению	14
Глава 3. Упреждающий контроль начальника органа дознания как способ предупреждения нарушений учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел	22
Глава 4. Методика выявления нарушений законности при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях	30
Глава 5. Алгоритм действий начальника органа дознания при осуществлении упреждающего контроля за процессуальной деятельностью органа дознания на стадии возбуждения уголовного дела	41
Заключение	53
Список литературы.....	54

Введение

Правоохранительная политика Российского государства предполагает объективность информации о состоянии преступности, что невозможно обеспечить без соблюдения законности и укрепления учетно-регистрационной дисциплины, которая определена Министром внутренних дел Российской Федерации генералом полиции Российской Федерации В. А. Колокольниковым в качестве приоритетного направления управленческой деятельности в органах внутренних дел. Показатели соблюдения законности при приеме, регистрации, разрешении и учете заявлений, сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях выступают одним из главных критериев оценки деятельности органов внутренних дел¹.

Соблюдение законных требований к порядку приема, регистрации и рассмотрения сообщений и заявлений о преступлении должно сопровождаться со стороны начальника органа дознания системным и последовательным контролем. В данном случае следует понимать процесс наблюдения за осуществляемой уголовно-процессуальной деятельностью должностных лиц органа дознания, который бывает разных типов: упреждающий, констатирующий, аналитический, перспективный, текущий. В настоящем пособии речь пойдет об *упреждающем процессуальном контроле начальника органа дознания*, задачей которого является количественная и качественная оценка результатов работы органа дознания, предупреждение нарушений уголовно-процессуального законодательства, моделирование возможных негативных последствий, осуществление необходимых корректировок действий подчиненных сотрудников для предотвращения негативных последствий.

Особенно актуальна роль упреждающего контроля начальника органа дознания за принятием процессуальных решений при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях, тем более, что в последнее десятилетие из числа так называемых «отказных материалов» прокурорами отменяется ежегодно – 1,2–1,5 млн таких решений в силу признания их незаконными и необоснованными, что влечет за собой, с одной стороны, нарушение учетно-регистрационной дисциплины, а с другой — нарушение прав потерпевших на доступ к правосудию и обеспечение возмещения причиненного им ущерба (ст. 52 Конституции Российской Федерации).

¹ Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31. 12. 2013 № 1040.

Об актуальности проблемы свидетельствуют и приведенные статистические данные о том, что при незначительном сокращении числа зарегистрированных сообщений с признаками преступлений (с 10,7 млн в 2006 г. до 9,9 млн в 2019 г.) количество возбужденных уголовных дел сократилось с 3,3 млн в 2006 г. до 1,69 млн в 2019 г., что наглядно показано ниже в таблице 1.

Таблица 1.

	2006	2015	2016	2017	2018	2019
Всего зарегистрировано сообщений о преступлениях (млн)	10,7	12,2	11,6	10,3	9,8	9,9
Возбуждено уголовных дел (млн)	3,3	1,89	1,85	1,78	1,65	1,69
В т.ч. удельный вес к числу сообщений о преступлениях	30,8%	15,5%	15,9%	16,8%	16,8%	17,1%
Количество (без повторных) «отказных» материалов (млн)	4,5	6,8	6,8	6,3	6,0	6,0

Организованный на должном уровне упреждающий контроль начальника органа дознания за принятием процессуальных решений по результатам рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях позволяет не только исправлять допускаемые должностными лицами органа дознания процессуальные ошибки, но и призван обеспечить выявление соответствующих проблем, разработку криминологических прогнозов и на этой основе планировать работу органов внутренних дел в целом и по отдельным направлениям борьбы с преступностью.

При подготовке методических рекомендаций уточнен понятийный аппарат, рассмотрены сущностные характеристики уголовно-процессуальной деятельности начальника органа дознания по контролю за состоянием учетно-регистрационной дисциплины; определены тенденции развития научно-теоретических подходов к решению проблемы повышения эффективности процессуально-

го контроля и тем самым совершенствованию учетно-регистрационной работы в органе внутренних дел. На основе статистических данных ГИАЦ МВД России, представленных УОД МВД России материалов, а также полученных в ходе исследования результатов изучения более 400 «отказных» материалов и анкетирования около 500 сотрудников полиции проанализировано состояние деятельности по организации процессуального контроля за принятием должностными лицами органа дознания процессуальных решений по результатам рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях в территориальных органах МВД России.

Глава 1. Правовая регламентация процессуального контроля начальника органа дознания за законностью и обоснованностью принятия процессуальных решений при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях в органах внутренних дел

В соответствии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» на ее сотрудников возложены обязанности принимать и регистрировать заявления и сообщения о преступлениях, проводить по ним процессуальную проверку и принимать по ее результатам законные и обоснованные процессуальные решения, что вытекает из положений ст. 2 Конституции Российской Федерации, содержание которой гарантирует со стороны государства соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Для начала необходимо определить круг должностных лиц, наделенных полномочиями начальника органа дознания. В соответствии с п. 17 ст. 5 УПК РФ начальник органа дознания – это должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель. При этом в ч. 3 ст. 40² УПК РФ указано, что полномочиями начальника органа дознания в органах внутренних дел также наделены заместители начальника полиции.

В свою очередь органы дознания – это государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия (п. 24 ст. 5), к которым также отнесены и органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные, в соответствии с федеральным законом, полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности (ч. 1 ст. 40 УПК РФ).

Кроме того, в п. 2.2 приказа МВД России от 15.06.2020 № 430¹ разъяснено, что «процессуальные полномочия начальника органа дознания в отношении подчиненных по службе сотрудников подразделений организации дознания (подразделений дознания) реализуют министр внутренних дел по республике, начальник террито-

¹ Вопросы организации деятельности подразделений организации дознания (подразделений дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15.06.2020 № 430 // СПС «КонсультантПлюс».

риального органа МВД России, их заместитель — начальник полиции, заместитель начальника территориального органа МВД России на части территории административного центра субъекта Российской Федерации (по охране общественного порядка), заместитель начальника отделения МВД России, начальник отдела (отделения, пункта) полиции либо лица, исполняющие их обязанности».

Теперь следует обозначить нормативную базу, определяющую порядок приема, регистрации и проверки сообщения о преступлении: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации¹, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях², Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ³, Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях «О едином учете преступлений»⁴, Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях⁵, совместный приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России и других ведомств от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154⁶.

При этом следует обратить внимание, что несмотря на принимаемые законодателем, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России меры по обеспечению законности принятия процессуальных решений по результатам рассмотрения сообщений о преступлениях, продолжают иметь место факты укрытия преступлений путем принятия незаконных или необоснованных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, а также другие нарушения законности и учетно-регистраци-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации.

⁴ Приложение № 1 к приказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399.

⁵ 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 29.08.2014 № 736 // Рос. газ. 2014. № 260.

⁶ Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генпрокуратуры, МВД, ФСБ, Следственного комитета, ФСКН, ФТС, ФСИН, Минобороны, ФССП, МЧС России от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154.

онной дисциплины, допускаемые должностными лицами органов внутренних дел. Это способствует безнаказанности преступников, совершению новых, подчас более тяжких, опасных преступлений, увеличению латентности преступности, снижению уровня защищенности населения от преступных посягательств и, как следствие, подрывает авторитет правоохранительных органов, ослабляет веру граждан в силу государства.

В этой связи система контроля со стороны начальника органа дознания на этапе проверки сообщения о преступлении имеет важное значение для предупреждения и пресечения нарушений прав лиц, вовлеченных в уголовный процесс, которая в настоящее время недостаточно отлажена, так как прокурорами ежегодно выявляется значительное количество нарушений уголовного судопроизводства, о чем свидетельствуют статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации (таблица 2).

Таблица 2.

Сведения о нарушениях, выявленных прокурорами на стадии возбуждения уголовного дела

Период	Всего выявлено	Из них при приеме и регистрации сообщения о преступлении	Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (с повторными)
2015	4 908 615	3 732 360	2 516 501
2016	5 067 850	3 778 553	2 494 172
2017	5 156 665	3 793 667	2 225 641
2018	5 159 080	3 730 794	2 381 432
2019	5 139 782	3 627 927	2 035 927

Полномочия начальника органа дознания определены в ст. 40² УПК РФ, в соответствии с которыми начальник органа дознания на стадии возбуждения уголовного дела уполномочен:

1) поручать проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения в порядке, установленном УПК РФ, а также производство дознания и неотложных следственных действий по уголовному делу, лично рассматривать сообщения о преступлении и участвовать в их проверке;

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2018 г. // <http://genproc.gov.ru/stat/>.

2) продлевать в порядке, установленном УПК РФ, срок проверки сообщения о преступлении;

3) проверять материалы проверки сообщения о преступлении, находящиеся в производстве органа дознания, дознавателя;

4) давать дознавателю письменные указания о производстве процессуальных действий;

5) осуществлять иные полномочия, предоставленные начальнику органа дознания УПК РФ.

К иным полномочиям начальника органа дознания относятся:

– истребование у редакции, главного редактора соответствующего СМИ имеющиеся в распоряжении соответствующего СМИ документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию, за исключением случаев, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации (ч. 2 ст. 144 УПК РФ);

– рассмотрение вопроса о возбуждении уголовного дела за заведомо ложный донос в отношении лица, заявившего или распространившего ложное сообщение о преступлении при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, связанного с подозрением в его совершении конкретным лицом или лицами (ст. 147 УПК РФ);

– направление материалов проверки по сообщениям о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 20 УПК РФ, по подсудности мировому судье и т. д.

В вышеупомянутой Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 29.08.2014 № 736, начальнику территориального органа внутренних дел предписывается обязанность осуществления ведомственного контроля по каждому зарегистрированному сообщению о преступлении путем дачи письменных поручений в форме резолюции, с указанием исполнителя, срока проверки и порядка разрешения сообщения о преступлении. Также на начальника территориального органа МВД России возложена персональная ответственность за нарушение правил ведения Книги учета заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях (далее – КУСП), неполноте регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также необоснованный отказ в выдаче заявителю талона-уведомления о принятии и регистрации его заявления. Ведомственными нормативными правовыми актами МВД России раскрыты не только понятие и содержание учетно-регистрационной дисциплины, но и разработаны и внедрены в прак-

тику новые реквизиты документов первичного учета, формы ведомственной статистической отчетности¹.

В целях совершенствования учетно-регистрационной работы в органах внутренних дел МВД России в последние годы реализован комплекс дополнительных мер по обеспечению полноты регистрации и учета преступлений. Однако усилия по наведению порядка в этой сфере чаще всего сводятся к привлечению сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности (ежегодно порядка 50 тыс. сотрудников). Но одни лишь репрессии, связанные с ужесточением ответственности за укрытие преступлений от регистрации и учета, как правило, не приносят ожидаемого результата, хотя и дают определенный краткосрочный эффект².

При этом следует исходить из того, что упреждающий контроль начальника органа дознания за процессуальной деятельностью подчиненных ему должностных лиц, в части принятия решений по результатам рассмотрения сообщений о преступлениях, призван охватывать всю деятельность с момента регистрации деяния с признаками состава преступления. Если же регистрации не произошло, данное деяние переходит в состояние, именуемое в криминологии «латентная преступность», а если это стало результатом недобросовестного исполнения служебных обязанностей субъектами регистрации и учета – в разряд преступлений, укрытых от регистрации и учета³. Соответственно требуется разъяснение указанных понятий.

Так, применительно к деятельности органов внутренних дел *под регистрацией* понимается предусмотренное установленными правилами присвоение каждому принятому (полученному) заявлению (сообщению) очередного порядкового номера в КУСП и фиксация в ней кратких сведений по существу заявления (сообщения).

¹ См.: приказ МВД России от 24.03.2015. № 361 «Об утверждении формы статистической отчетности «4-Е»».

² Кононенко В. И. О замене процента раскрываемости // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 4. С. 45.

³ Несмотря на принимаемые руководством территориальных органов МВД России меры, продолжают иметь место факты укрытия в органах внутренних дел заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. Хотя данные за первое полугодие 2016 г. свидетельствуют о сокращении на 17,9 % (4 997) их числа, в ряде регионов отмечается прирост таких нарушений. В этот же период в органах внутренних дел Российской Федерации выявлено 253 факта укрытия преступлений от регистрации, из них 31 – прямого отказа в приеме заявлений о преступлениях. Всего же за январь – сентябрь 2016 г. выявлено 569 072 нарушения учетно-регистрационной и статистической дисциплины, допущенных сотрудниками органов внутренних дел.

ния), а под учетом – фиксирование в учетных документах сведений об объектах учета с последующим включением в статистическую отчетность сведений об объектах, отраженных в учетных документах, т. е. сведения об объектах сначала регистрируются в определенных документах, а потом учитываются в документах статистической отчетности¹.

Соответственно, строгое, неукоснительное соблюдение должностными лицами органов внутренних дел требований нормативных актов, регулирующих учетно-регистрационную работу, связанную с соблюдением сроков, периодичностью сбора, учета и регистрации сведений, заполнением всех предусмотренных форм учета и отчетности, представлением их руководству территориального органа МВД России, направлением в вышестоящие инстанции можно определить как *учетно-регистрационную дисциплину*.

Должностными лицами, правомочными осуществлять прием сообщений о преступлениях и оформлять их в соответствии с требованиями УПК РФ, являются дознаватели, следователи, прокуроры, а также судьи (в отношении заявлений потерпевших или их законных представителей по уголовным делам частного обвинения).

Полномочия органа дознания по приему сообщений о преступлениях, оформлению протоколов принятия как письменного, так и устного заявления о преступлении и составлению рапортов об обнаружении признаков преступления в случаях и порядке, предусмотренных частями 3, 5, 6 ст. 141, ч. 2 ст. 142 и ст. 143 УПК РФ, могут быть возложены начальником органа дознания или его заместителем, посредством издания организационно-распорядительного документа, на иных должностных лиц этого же органа, с учетом степени их юридической подготовки.

Сообщения о преступлениях обязаны также принимать начальники органов дознания и их заместители, начальники следственных отделов и их заместители как во время личного приема граждан, так и в других случаях, установленных ведомственными нормативными правовыми актами.

Повышенные требования к соблюдению должностными лицами органов внутренних дел законности при регистрации сообщений о преступлениях и других правонарушениях содержит приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об орга-

¹ Приложение № 1 к 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 № 736-2014 г.

низации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», п. 3.1 которого закрепляет «персональную ответственность за состояние работы по приему граждан, обеспечению объективного, своевременного и в полном объеме рассмотрения обращений, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в строгом соответствии с требованиями Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и самой Инструкции.

Однако, несмотря на предпринимаемые МВД России совместно с Генпрокуратурой Российской Федерации и другими правоохранительными ведомствами меры по укреплению учетно-регистрационной дисциплины и законности при приеме, проверке и разрешении сообщений о преступлениях, недостатки в организации этой работы продолжают оставаться. Требуются дополнительные усилия организационно-правового характера, прежде всего, касающиеся классификации нарушений учетно-регистрационной дисциплины и законности в территориальных органах МВД России, их причин и условий, а также мер, направленных на их устранение.

Глава 2. Виды нарушений при принятии процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, их причины и меры по устранению

Исследуя проблему роли начальника органа дознания в обеспечении законности при принятии процессуальных решений должностными лицами органа дознания — об отказе в возбуждении уголовного дела, необходимо обратить внимание на недостаточный уровень процессуального контроля со стороны указанного руководителя. Приведенные ниже статистические данные (таблица 3) свидетельствуют, что количество отмененных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела в 2017, 2018, 2019 гг. (с повторными) превысило количество зарегистрированных за указанный период преступлений.

Таблица 3.

Сведения о нарушениях уголовного судопроизводства, выявленных прокурорами на стадии возбуждения уголовного дела¹

Период	Всего зарегистрировано преступлений	Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (с повторными)	Из них возбуждено уголовных дел
2017	2 058 476	2 381 432	17 6992
2018	1 991 532	2 225 641	16 5646
2019	2 024 337	2 035 927	162 445

Как следует из вышеприведенной таблицы № 3, достаточно актуальной является проблема «укрытия преступлений», которую разделяют на несколько видов:

1) *Отказ в приеме сообщения о происшествии (преступлении)* или «прямое укрытие преступления». В данном случае предполагается, что сотрудник органа внутренних дел, независимо от предлога, прямо отказал лицу, обратившемуся в территориальный орган МВД России или к нему непосредственно, в приеме заявления (сообщения) о событии, угрожающем личной или общественной безопасности, в отношении которого требуется проведение проверочных дей-

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2017–2019 гг. // http://genproc.gov.ru/upload/iblock/be9/sbornik_12_2018.pdf.

ствий с целью обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения.

2) *Укрытие преступления от регистрации.* В данном случае сообщение, сведения о котором не внесены в регистрационные документы, а сообщению не присвоен соответствующий регистрационный номер¹. Кроме того, преступление следует считать скрытым от регистрации², если регистрационный номер не был присвоен объектам регистрации (уголовное дело, материал с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям).

3) *Укрытие преступления от учета.* Сведения об объекте учета (преступление, лицо, совершившее преступление, уголовное дело и принятые по нему решения, материальный ущерб, причиненный преступлениями, и обеспечение его возмещения, потерпевший, судебное решение по уголовному делу) не отражены в учетных документах – документах первичного учета (журналах учета, статистических карточках, талонах-уведомлениях о передаче уголовного дела по подследственности, формах статистического наблюдения, представленных в электронном виде документах и иных материальных носителях, отражающих количественное значение сведений об объектах учета) либо не включены в государственную статистическую отчетность³.

4) *Непринятие своевременного законного и обоснованного процессуального решения* о возбуждении уголовного дела либо принятие незаконного и (или) необоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела, которое впоследствии было отменено прокурором с одновременным возбуждением уголовного дела, а производство по этому уголовному делу в течение отчетного года было окончено и дело направлено в суд, или производство по делу приостановлено по пп. 1-4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, либо прекращено по нереабилитирующим основаниям⁴, о чем не внесены сведения в журнал единого учета преступлений, уголовных дел и лиц, совершивших преступления.

Все перечисленное выше является нарушениями учетно-регистрационной дисциплины и дискредитирует сам смысл учетно-регистрационной работы.

¹ Пункт 4 Инструкции, утвержденной приказом № 736-2014 г.

² Пункты 2.1, 2.3 Положения о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений: приложение № 2 к межведомственному приказу «О едином учете преступлений» (далее – Положение).

³ Пункты 2.4, 2.7, 2.9 Положения.

⁴ См.: сноска 2 к п. 2.9. Положения.

Среди других наиболее часто встречающихся нарушений учетно-регистрационной дисциплины следует выделить:

– *нарушение сроков рассмотрения и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях*, предусмотренных законом.

Справочно. В 2019 г. всего зарегистрировано 32 900 792 заявления (сообщения) о преступлениях, об административных правонарушениях, происшествиях (на 5,6 % больше, чем в 2018 г.), из которых по 1 685 844 принято решение о возбуждении уголовного дела и по 6 028 145 вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, что на 0,4 % больше по сравнению с 2018 г.

Так, например, в рамках целевой проверки, проводимой МВД России в УМВД России по Томской области, УОД МВД России при изучении уголовного дела № 11701690022000945 установлено, что материал проверки в подразделение дознания поступил по истечении 21 суток с момента его регистрации в КУСП, при этом срок проверки у прокурора до 30-ти суток не продлевался. Аналогичная ситуация по уголовному делу № 11701690022001850, по которому решение о возбуждении уголовного дела принято спустя 30 суток, при этом срок проверки прокурором также не продлевался;

– *приобщение к уголовным делам рапортов*, а также заявлений граждан, в которых может содержаться информация о преступлениях иного состава, чем те, по которым возбуждено уголовное дело, либо проводится приобщение таких результатов к материалам доследственной проверки. Например, при внеплановой проверке подразделений МВД по Удмуртской Республике, проведенной МВД России, сотрудниками УОД МВД России в ходе изучения «отказных» материалов в отделе полиции (далее – ОП) № 4 УМВД России по г. Ижевску в подразделении дознания обнаружен материал, собранный участковым уполномоченным полиции Ш. в отношении гр. П., в котором имелся рапорт об обнаружении признаков преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 314.1 УК РФ, не относящегося к рассматриваемому заявлению, который в КУСП не зарегистрирован, дата составления рапорта не указана и т. п.;

– *необъективное отражение в документах первичного учета*
а) сведений о преступлениях, совершенных: с применением огнестрельного оружия; в общественных местах, в том числе на улицах, площадях, в парках; в состоянии опьянения; группой лиц; лицами, ранее судимыми; несовершеннолетними; б) сведений об участии сил и использовании средств в раскрытии преступлений и т. д.; в) информации о месте совершения преступления, об отраслевой принадлежности и дополнительных характеристиках преступления и др. Например, при инспектировании УМВД России по Кур-

ганской области установлены факты «умышленных» ошибок в статистических карточках. Так, 29.07.2015 в КУСП № 12106 зарегистрировано сообщение о преступлении, по которому по истечении 30 суток возбуждено уголовное дело № 2476715, при этом дознаватель при заполнении статистической карточки указал дату регистрации в КУСП «29.06.2015». Аналогичные нарушения допущены при заполнении статистических карточек ф. 1 по уголовным делам: №№ 02702316, 01285615, 12089515, 12092615, 27083715, 06422216, 27105916, 06003717, 18093616. Нарушения при заполнении статистических карточек в графах о подразделении, выявившем преступление, также при проведении целевой проверки выявлены в ОМВД России по Парфинскому району по уголовному делу № 162286 и МО МВД России «Новгородский» по уголовному делу № 55880 (УМВД России по Новгородской области), в МО МВД России «Новосибирский» по уголовным делам №№ 11701500012792806, 11701500012793287, 694506, 792803, 1170150001273090 в ходе проверки ГУ МВД России по Новосибирской области;

– *укрытие преступлений от регистрации и учета путем необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела.* Так, Конституционный Суд Российской Федерации по делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 61 УПК в связи с жалобой Б. А. Сотникова в постановлении № 23-П от 13.09.2019 указал, что период с момента обращения заявителя в орган внутренних дел с заявлением о преступлении (05.06.2009) и до возбуждения уголовного дела об этом преступлении (26.11.2015) составил более 6-ти лет, поскольку по заявлению неоднократно принималось решение об отказе в возбуждении уголовного дела. В ОМВД России по Балаклавскому району г. Севастополь выявлено значительное количество уголовных дел, возбужденных из числа «отказных» материалов, доля которых от всех возбужденных составляет 80 %, что влечет за собой не только нарушение разумных сроков расследования, но и значительно снижает вероятность их раскрытия. Также имеют место факты несвоевременного переноса из журнала регистрации входящих документов обращений граждан и организаций, содержащих сведения о преступлении, на что неоднократно обращалось внимание УОД МВД России в ходе проводимых проверок территориальных органов внутренних дел;

– *занижение квалификации преступления.* Например, при проверке МВД по Карачаево-Черкесской Республике выявлено 5 фактов занижения квалификации преступлений: по уголовному делу № 11701910004000047, возбужденному по ч. 1 ст. 158 УК РФ по факту кражи из банкомата денежной кассеты с деньгами

вместо возбуждения уголовного дела по п. «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ; № 11701910001000194 в отношении несовершеннолетней Б. возбуждено по ч. 1 ст. 161 УК РФ при том, что в материалах проверки, по показаниям очевидцев и пострадавшей, имелись данные о применении в момент ограбления физического насилия, что подлежит квалификации по п. «г» ч. 2 ст. 161 УК РФ. Более того, изначально по данному материалу принималось незаконное процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела по основанию п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Аналогичные нарушения по занижению квалификации выявлены по уголовным делам № 600262 (ч. 1 ст. 222 УК РФ вместо ст. 222.1 УК РФ), № 600729 (ч. 1 ст. 158 УК РФ вместо п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ), № 620084, (ч. 1 ст. 158 УК РФ вместо п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ). Такие факты имели место в подразделениях УМВД России по г. Севастополю;

– *непринятие своевременного законного и обоснованного процессуального решения.* На такого рода нарушения обращено внимание ГУ МВД России по г. Москве. Так, за 6 месяцев 2019 г. прокурорами районов г. Москвы выявлено 10 преступлений, ранее укрытых от учета, по которым возбуждены уголовные дела по ст.ст. 158, 159, 228 и 325 УК РФ. Указанные преступления выявлены при расследовании уголовных дел по другим преступлениям, однако дознавателями своевременно не предпринято мер по выделению материала проверки и регистрации соответствующей информации в КУСП. В качестве причин, послуживших основанием для допущения подобного рода нарушений, ГУ МВД России по г. Москве отмечается недостаточная регламентация процедуры выделения материалов проверки из уголовного дела, в том числе по срокам принятия таких решений. Представляется, что по преступлениям, предполагающим сопутствующие составы, например при возбуждении уголовного дела по ст. 228 УК РФ по факту незаконного приобретения, хранения, перевозки, изготовления, переработки наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконного приобретения, хранения, перевозки растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, дознавателем необходимо проверять версии об источнике происхождения изъятых у подозреваемого наркотических средств и, как следствие, своевременно предпринимать меры по регистрации информации о другом преступлении.

Указанное подтверждает и качество выносимых должностными лицами органа дознания постановлений о возбуждении ходатайства перед начальником органа дознания о продлении срока дознания,

так как в большинстве случаев в таких постановлениях не указывались конкретные фактические обстоятельства, послужившие основаниями для принятия такого решения, а имелись общие фразы, как, например, «для производства необходимых мероприятий», «для установления обстоятельств происшедшего», «для юридической оценки происшедшего» и др.

В целях предотвращения и своевременного устранения нарушений, допускаемых на стадии возбуждения уголовного дела, следует определить их причины, т. е. объективные и субъективные обстоятельства, которые им способствуют. Наиболее распространенными из них являются:

1. *Причины правового характера*, которые заключаются в проблемах правовой регламентации учетно-регистрационной работы, частым изменением нормативных правовых актов, определяющих ее порядок.

2. *Причины организационного характера*, связанные с недостатками организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и принятию по ним решений в МВД республик, ГУ (У) МВД по иным субъектам Российской Федерации и территориальных органах МВД России на районном уровне, недостатками во взаимодействии различных правоохранительных органов по вопросам учета преступлений.

3. *Причины, связанные с профессионализмом кадров правоохранительных органов, напряженностью труда сотрудников органов внутренних дел*, в том числе их перегруженность материалами, находящимися у них в производстве; недобросовестное отношение к исполнению служебных обязанностей и профессионального долга; завышенные требования к объему материалов проверки сообщений о преступлениях и ряд других.

4. *Причины материально-технического и технологического плана*, связанные с финансированием органов внутренних дел, далеко не везде удовлетворительным состоянием материально-технической базы, изменениями и введением новых форм отчетности, что не способствует стабильности и качеству в работе. Последнее в значительной мере связано с постоянными изменениями уголовного и уголовно-процессуального законодательства, других нормативных правовых актов и организационными преобразованиями в системе МВД России.

Для устранения негативных последствий названных и ряда других факторов следует:

1. Оптимизировать нагрузку на каждого сотрудника в зависимости от объема трудозатрат и т. д.

2. Совершенствовать правовые основы учетно-регистрационной работы в органах внутренних дел.

3. Повышать профессионализм кадров полиции и предварительного следствия; организовать в образовательных организациях МВД России углубленное изучение вопросов учетно-регистрационной проблематики;

4. Совершенствовать систему финансирования, развивать материально-техническую и информационно-технологическую базу органов внутренних дел, что, в частности, потребует: разработки и внедрения единого программного обеспечения вопросов регистрации в дежурных частях территориальных органов МВД России заявлений, сообщений о преступлениях, их учету и обработке в информационных центрах МВД республик, ГУ, УМВД России по иным субъектам Российской Федерации; распространения опыта ГУ МВД России по городу Москве по укреплению и развитию системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»¹; оптимизации системы государственной и ведомственной статистической отчетности.

Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ² значительно расширены полномочия должностных лиц органа дознания, дознавателя при проверке сообщения о преступлении, что существенно укрепило систему средств проверки сообщения о преступлении и усилило гарантии прав граждан в части необоснованного уголовного преследования. В настоящее время до вынесения постановления о возбуждении уголовного дела допустимо назначение и производство судебной экспертизы, производство осмотра документов, предметов, трупов, освидетельствование, получение образцов для сравнительного исследования, истребование и изъятие документов и предметов в порядке, предусмотренном УПК РФ (ч. 1 ст. 144 УПК РФ) и др.

Начальник органа дознания с учетом своей компетенции организует проверку сообщений о преступлениях, работу по предотвращению и пресечению преступления; установлению и преследованию «по горячим следам» лиц, совершивших преступления, с целью

¹ О федеральной целевой программе «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013–2017 годы»: постановление Правительства Российской Федерации от 16.03.2013 № 223 // СЗ РФ. 25.03.2013. № 12. Ст. 1326.

² О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ (ред. от 28.12.2013). Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 9. Ст. 875.

их задержания; производству отдельных следственных действий по закреплению следов преступления; введению в действие специальных планов по обнаружению и задержанию лиц, совершивших тяжкое или особо тяжкое преступление, и т. д. Организацию проверки принимаемых в круглосуточном режиме сообщений о преступлениях, требующих незамедлительного реагирования, осуществляют также должностные лица дежурных частей (смен, нарядов), имеющих в структуре (составе) органов дознания.

Руководители субъектов регистрации и учета (в том числе начальники органа дознания) отвечают за обеспечение своевременного, достоверного и полного заполнения и представления в ИЦ учетных документов; контролируют исполнение требований нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих порядок приема, регистрации и учета сообщений о преступлениях; принимают надлежащие меры по сообщениям ИЦ о выявленных нарушениях требований учетно-регистрационной дисциплины; осуществляют в пределах своей компетенции контроль за состоянием регистрационно-учетной дисциплины.

Глава 3. Упреждающий контроль начальника органа дознания как способ предупреждения нарушений учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел

В теории управления принято считать, что контроль представляет собой совокупность мероприятий, направленных на обеспечение своевременного и качественного исполнения принятых решений и поручений, зафиксированных в служебных документах. Контроль – это функция управления, которая связана с необходимостью постоянной проверки результатов любой деятельности, с тем чтобы повышать ее эффективность, своевременно устраняя недостатки.

Однако контроль – не только выявление отклонений от заданного режима, но и поиск их причин и условий, определение мер, направленных на устранение отклонений, повышение эффективности деятельности. *Организовать систему контроля* означает – определить субъекты, объекты, предмет контрольной деятельности, ее формы, методы и средства.

Для организации системы контроля необходимо:

- а) четко разграничить полномочия субъектов контроля;
- б) определить наиболее приоритетные направления деятельности, которые следует держать под контролем;
- в) обеспечить контрольную деятельность организационно, информационно, ресурсно, т. е. создать условия для контроля;
- г) осуществлять планирование указанной деятельности;
- д) организовать взаимодействие субъектов контроля;
- е) использовать положительный опыт контрольной деятельности;
- ж) активно использовать и внедрять в практику научно-технические достижения в сфере контрольной деятельности.

Деятельность полиции по регистрации и рассмотрению заявлений и сообщений о преступлениях, а также учету преступлений сугубо подконтрольна и должна отвечать требованиям законности и обоснованности. Только обоснованное решение может быть признано законным, а обоснованность, в свою очередь, должна обеспечиваться строгим соблюдением требований уголовно-процессуального закона при сборе, проверке и оценке фактических данных, положенных в основу процессуального решения¹. Обеспечению законности и обоснованности в деятельности органов внутренних дел по рассмо-

¹ Глава 12. Организация учетно-регистрационной работы в органах внутренних дел. С. 202–221 // Организация управления органами внутренних дел: учебник /

трению заявлений и сообщений о преступлении служат ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный и общественный контроль. Каждый из этих видов контроля самостоятелен; институты, их осуществляющие, должны дополнять, но не подменять друг друга.

Наиболее характерным для учетно-регистрационной работы является **контроль**, который можно подразделить на два взаимосвязанных вида: процессуальный и непроцессуальный (организационный).

Процессуальный контроль урегулирован уголовно-процессуальным законом и осуществляется руководителями органов дознания. Согласно ст. 144, 145 УПК РФ на орган дознания как на субъект уголовно-процессуальных правоотношений в части рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях возложены следующие процессуальные обязанности:

- 1) принимать сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении;
- 2) проверять поступившее сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении;
- 3) принимать решение по сообщению о преступлении.

В органах внутренних дел в соответствии со ст. 40 УПК РФ процессуальный контроль реализуется начальником органа дознания (начальником территориального органа МВД России, его заместителем – начальником полиции и начальником территориального подразделения полиции) в отношении процессуальной деятельности конкретного должностного лица, осуществляющего проверку заявлений и сообщений о преступлении, принятие по ним решения.

Наряду с процессуальным контролем в отношении лица, непосредственно рассматривающего заявление или сообщение о преступлении, осуществляется *ведомственный организационный (непроцессуальный) контроль*, который также направлен на выполнение задач уголовного судопроизводства, но реализуется в административно-правовой форме.

Нормативными правовыми актами МВД России установлен общий для органов внутренних дел порядок приема, регистрации, разрешения и учета поступающих к ним сообщений о преступлениях и иных происшествиях. Ведомственные правовые нормы подтверждают обязанность органов внутренних дел, как органов дознания, принимать сообщения о совершенных и готовящихся преступлениях, а их начальников – осуществлять систематический контроль

за соблюдением законности при приеме, регистрации, проверке, разрешении и учете преступлений.

В соответствии с Инструкцией о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях начальник территориального органа МВД России или лицо, его замещающее:

- несет персональную ответственность за соблюдение законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях;
- осуществляет ежедневный контроль за своевременностью и полнотой регистрации, сроками разрешения сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях, а также правильностью ведения КУСП, о чем делает соответствующую запись в книге рапортов о приеме и сдаче дежурства.

В случае выявления фактов нарушения порядка приема, регистрации, разрешения и учета сообщений о преступлениях и иной информации начальник органа внутренних дел обязан принять безотлагательные меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности в установленном порядке.

Контроль за соблюдением законности при рассмотрении сообщений о преступлениях и иной информации возлагается также на руководителей подразделений органов внутренних дел, сотрудниками которых принято решение по материалам.

Упреждающий процессуальный и непроцессуальный контроль начальника органа дознания должен быть направлен на предупреждение нарушений при проверке сотрудниками органа дознания сообщений о преступлениях. В этой связи следует особо обратить внимание на результативное и качественное обучение личного состава с принятием неформальных зачетов по знанию уголовно-процессуального законодательства и ведомственных нормативных правовых актов. В этих целях следует пересмотреть порядок обучения сотрудников, привлекать к таким занятиям преподавателей вузов МВД России, в том числе посредством видеосвязи, рассмотрением конкретных случаев из практики. Здесь целесообразно доведение до сведения личного состава обзоров о нарушениях законности, представлений прокурора в целях недопущения подобных нарушений впредь.

Профилактика нарушений учетно-регистрационной дисциплины должна сопровождаться строгим системным контролем со стороны начальника органа дознания за соблюдением законности органом дознания на стадии возбуждения уголовного дела. Выявленные нарушения не должны быть оставлены без внимания, однако целью должно быть

не наказание личного состава, а разбор нарушения, установление причин, послуживших причиной таких нарушений в целях их устранения.

Обеспечивать ведомственный контроль призвана также специальная комиссия по соблюдению учетно-регистрационной дисциплины, создаваемая в территориальном органе МВД России, которая:

- в соответствии с установленной начальником территориального органа МВД России периодичностью, но не реже одного раза в квартал, проверяет полноту регистрации в КУСП и результатов разрешения поступивших заявлений (сообщений) о преступлении, об административном правонарушении и о происшествиях, а также проводит сверку сведений, содержащихся в КУСП, и сведений, полученных из других источников информации, включая корешки талонов-уведомлений;

- заслушивает сотрудников органов внутренних дел, допустивших нарушение порядка и сроков приема, регистрации и разрешения заявлений (сообщений) о преступлении, об административном правонарушении и о происшествии, а также их непосредственных руководителей; по результатам заслушивания вносит предложения начальнику органа о привлечении указанных сотрудников к дисциплинарной ответственности, а также об устранении причин и условий, способствующих их совершению; по результатам заслушивания оформляется протокол, который подписывается председателем комиссии.

Члены комиссии проводят выборочные сверки с учетными формами обращений граждан и организаций; журналом учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; журналом учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки; журналом учета материалов об административных правонарушениях; журналом учета сообщений, поступивших по «телефону доверия»; номенклатурным делом, прилагаемым к КУСП; тетрадь для записей оперативного дежурного, Госавтоинспекции, экспертно-криминалистического подразделения, кинологической службы органов внутренних дел.

В качестве положительного примера здесь следует отметить ГУ МВД России по г. Москве, где приказом № 59 от 11.02.2019 в окружных УВД города созданы комиссии по проверке «отказных» материалов на предмет полноты проведенных проверочных мероприятий и обоснованности принятых процессуальных решений. Руководители таких комиссий при выявлении случаев незаконного и (или) необоснованного принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела докладывают рапортом соответствующему руководителю, который, в соответствии с требованиями ст.ст. 40¹, 40² УПК РФ, принимает меры по направлению прокурору ходатайства о его отмене.

Другой пример. В УМВД России по городскому округу Химки Московской области, где в случае отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенного должностным лицом органа дознания отдела полиции, входящего в состав данного УМВД, последующие постановления об отказе в возбуждении уголовного дела утверждает непосредственный начальник УМВД.

В соответствии с Инструкцией о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о происшествиях председатель комиссии в целях выявления незарегистрированных заявлений (сообщений) о преступлении, об административном правонарушении и о происшествии направляет запросы на предприятия, в организации, военные комиссариаты, лечебно-профилактические, страховые и другие учреждения. Полученные ответы на запросы изучаются и подписываются в дело комиссии. Если в ответах содержится информация о ранее направленных в территориальный орган МВД России заявлениях (сообщениях) о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях, то проводится их сверка с КУСП.

Наряду с этим штаб МВД, ГУ МВД, УМВД ежемесячно анализирует качество работы созданных в органах внутренних дел проверочных комиссий и роль руководителей территориальных органов МВД России на районном уровне в обеспечении учетно-регистрационной дисциплины и законности при рассмотрении информации о происшествиях.

В широком смысле контроль за учетно-регистрационной дисциплиной обязаны осуществлять все отраслевые подразделения территориальных органов МВД России. Только в этом случае можно добиться существенных результатов в ее укреплении. Поэтому необходимо использовать различные *формы контроля*, оптимальное сочетание которых позволяет обеспечивать соблюдение законности при приеме, регистрации, рассмотрении информации о преступлениях и их учете:

1) *инспектирование* органов внутренних дел, позволяющее тщательно и полно изучить положение дел на местах, объективно оценить состояние учетно-регистрационной работы, выявить причины и условия возникновения недостатков, выработать меры по их устранению, оказать практическую и методическую помощь;

2) *контрольные проверки*, проводимые в целях получения информации об устранении недостатков, выявленных при инспектировании;

3) *целевые выезды*, которые проводятся с целью изучения конкретного вопроса или направления деятельности органа внутренних дел, включая учетно-регистрационную работу;

4) *предоставление отчетов*, поскольку ведомственная отчетность имеет строго установленную форму и реквизиты, это система, которая

«пронизывает» все уровни управления и является составной частью системы государственной отчетности о состоянии преступности и результатах противодействия ей; ежеквартально территориальными органами МВД России представляется государственная статистическая отчетность по ф. 2-Е «О рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях»¹, а ежемесячно – ведомственный «Отчет о состоянии работы органов внутренних дел по обеспечению учетно-регистрационной дисциплины» (ф. 4-Е)², где отражаются результаты деятельности по рассмотрению сообщений о преступлениях, их регистрации и учету;

5) *проведение совещаний, заслушивание руководителей и исполнителей* позволяет оперативно получить, уточнить, дополнить необходимую информацию о состоянии учетно-регистрационной дисциплины, принять необходимые меры по устранению недостатков при приеме, проверке сообщений о преступлениях, их регистрации, учете и принятии решений.

Каждая из этих форм предусматривает достижение собственных целей и определяется компетенцией того или иного органа (уровня) управления, поскольку эффективность контроля напрямую обусловлена оптимальной формой его осуществления. Например, на уровне МВД, ГУ МВД, УМВД целесообразно использование таких форм контроля, как инспектирование, контрольные и целевые проверки, проведение итоговых совещаний, изучение информационных материалов. Для территориальных органов МВД России на районном уровне более характерными являются инструктажи исполнителей с проверкой их знаний, заслушивание отчетов, проведение совещаний, рассмотрение и утверждение планов работы, непосредственное наблюдение за действиями исполнителей.

По своему содержанию контроль за учетно-регистрационной дисциплиной в органах внутренних дел может быть общим и специальным. *Общий контроль* распространяется на всю учетно-регистрационную работу контролируемых объектов, а *специальный* – на конкретное ее направление, например, прием и регистрацию сообщений о происшествиях.

Для достижения целей контроля учетно-регистрационной дисциплины нельзя отдавать предпочтение какому-то одному его виду или одной форме. Необходимо иметь в виду, что все они имеют как

¹ См.: Об утверждении и введении в действие формы федерального статистического наблюдения № 2-Е «Сведения о рассмотрении сообщений о преступлениях», а также Инструкции по составлению отчетности по форме федерального статистического наблюдения № 2-Е: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 июня 2017 г. № 402.

² См.: Об утверждении формы статистической отчетности «4-Е»: приказ МВД России от 24.03.2015 № 361.

преимущества, так и недостатки. Только умелое сочетание субъектом управления различных видов и форм контроля, правильный их выбор в соответствии со складывающейся обстановкой, реальными возможностями и условиями способны обеспечить надлежащую организацию учетно-регистрационной работы.

Высшей формой контроля за соблюдением законов при осуществлении уголовного преследования, в том числе при рассмотрении сообщений о преступлениях, их регистрации и учете, является **прокурорский надзор**. В соответствии со ст. 29 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность¹, дознание и предварительное следствие¹.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Он имеет право выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и рассматривает жалобы на отказ в приеме сообщения о преступлении (ст.ст. 124, 144 УПК РФ), что является его дополнительными полномочиями по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Как требует вышеуказанный межведомственный приказ «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях»², в целях выявления нарушений законности и учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел работу прокуроров следует организовать таким образом, чтобы проверки ими исполнения законов при приеме, регистрации, учете сообщений о преступлениях производились не реже одного раза в неделю.

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Приказ Генпрокуратуры, МВД, ФСБ, Следственного комитета, ФСКН, ФТС, ФСИН, Минобороны, ФССП, МЧС России № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 от 26.03.2014.

Поскольку распространенным способом укрытия преступлений от регистрации и учета является необоснованный отказ органов дознания и следствия в возбуждении уголовного дела, материалы об отказе в возбуждении уголовного дела направляются прокурору в течение 24 часов с момента его вынесения. В случае возникновения сомнений в обоснованности принятого решения прокурор принимает решение в соответствии с п. 6 ст. 148 УПК.

С целью активизации работы по реагированию на любые сигналы о нарушениях закона при рассмотрении сообщений о преступлениях создаются «горячие линии», «телефоны доверия», специальные почтовые ящики и др. Все это формы проявления общественного контроля – наблюдения общественности за обеспечением прав и законных интересов личности при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях, принятии по ним решений и должного реагирования на нарушения в данной сфере.

При оптимальном соотношении между прокурорским надзором, ведомственным, судебным и общественным контролем можно обеспечивать выявление, предупреждение, пресечение большинства фактов нарушения при рассмотрении сообщений о преступлениях, их регистрации и учете, с целью неукоснительного исполнения установленных законодательством требований по защите прав и свобод граждан. Это один из главных приоритетов в деятельности органов внутренних дел любого уровня¹, наряду с оптимизацией системы оценки деятельности органов внутренних дел², повышением профессионального и морально-психологического уровня сотрудников полиции, стремлением сделать их деятельность максимально прозрачной для общества, развитием взаимодействия с органами предварительного следствия, прокуратуры, судами, принятием реальных мер по укреплению законности.

¹ Стулькова Т. В. Правовое регулирование работы органов внутренних дел с обращениями граждан, содержащими сообщения о происшествиях // Научный портал МВД России. 2010. № 3 (11).

² Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» предусматривает, помимо ведомственной оценки, включающей в себя экспертную оценку и оценку результатов деятельности территориального органа МВД России по статистическим показателям, вневедомственную оценку его деятельности, основанную на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России.

Глава 4. Методика выявления нарушений законности при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях

В целях обеспечения своевременного и полного учета преступлений, административных правонарушений и иных происшествий в территориальных органах МВД России на районном уровне должны проводиться сверки с источниками возможного поступления информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях.

В соответствии с Инструкцией, утвержденной ранее упомянутым приказом № 736-2014 г., проведение сверок возложено на Комиссии по проведению сверок полноты регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях¹. Для проведения сверок приказом начальника территориального органа утверждается список сотрудников, закрепленных за объектами возможного поступления информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, определяется периодичность проведения сверок, но не реже одного раза в квартал. При закреплении сотрудников за объектами сверки необходимо определить их взаимозаменяемость на период длительного отсутствия (отпуск, больничный и др.). В межмуниципальных отделах МВД России, реализующих задачи и функции органов внутренних дел на территории нескольких районов, в перечень источников возможного поступления информации о преступлениях и правонарушениях необходимо включать объекты сверок, расположенные на территории каждого района.

Объекты проведения сверок условно можно разделить на внешние и внутренние источники поступления информации. К внешним источникам относятся лечебно-профилактические учреждения, отделы ЗАГС, страховые учреждения, военные комиссариаты, расчетно-кассовые центры, суды, образовательные и иные организации, перечень которых определяется, исходя из специфики обслуживаемой территории, и утверждается решением Комиссии.

В целях организации проведения сверок с внешними источниками возможного поступления информации и выявления незарегистрированных заявлений о преступлениях и других происшествиях сотрудники, закрепленные за объектами проведения сверок, еже-

¹ Далее – Комиссия.

квартально готовят запросы руководителям организаций с просьбой предоставления сведений о ранее направленных в территориальный орган сообщениях о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и за подписью председателя Комиссии направляют их указанным должностным лицам. Полученные ответы на запросы изучаются и подшиваются в номенклатурное дело «Документы (инструкции, справки, отчеты, сведения и переписка) по соблюдению учетно-регистрационной дисциплины».

Если в ответах содержится информация о ранее направленных в территориальный орган заявлениях (сообщениях) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, то проводится их сверка с КУСП. В случаях, когда в ответах содержится информация о происшествии, о котором ранее не сообщалось в территориальный орган, составляется рапорт на имя начальника территориального органа по факту выявления происшествия для регистрации в КУСП и принятия решения, в соответствии со ст.ст. 144–145 УПК РФ.

При сверке с подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России, ЗАГС, пенсионным фондом, райвоенкоматами, управлениями (отделами, отделениями) социальной поддержки населения и т. п. необходимо выяснить, обращались ли к ним граждане за выпиской дубликатов документов в связи с их хищением. Кроме того, в подразделении по вопросам миграции необходимо выяснить о выявлении ими документов с признаками подделки и сопоставить эти данные с КУСП.

При проведении сверки с мировыми судьями необходимо сверить полноту регистрации по КУСП:

- выделенных материалов в отношении наркосбытчиков по направленным в мировой суд административным материалам в отношении лиц, привлеченных к ответственности за незаконное приобретение либо хранение без цели сбыта наркотических средств (ст. 6.8 КоАП);

- направления в оперативные службы органов внутренних дел для проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении наркосбытчиков по направленным в мировой суд административным материалам в отношении лиц, привлеченных к ответственности за немедицинское употребление наркотических средств (ст. 6.9 КоАП);

- направленных в мировой суд заявлений граждан и материалов проверки (при выявлении признаков состава преступления частного обвинения).

Сверки с подразделениями Следственного комитета Российской Федерации, мировым судом проводятся с целью выявления фактов утраты материалов проверок, направленных по подследственности (подсудности). Для чего из КУСП делается выборка всех материалов, направленных по подсудности или подследственности (например, в подразделения Следственного комитета Российской Федерации). В эти учреждения делаются запросы, целью которых является установка данных о поступлении в их адрес материалов из территориального органа. В случае непоступления материала инициируется проведение служебной проверки.

Порядок взаимодействия лечебно-профилактических учреждений и территориальных органов МВД России при поступлении, обращении в лечебно-профилактические учреждения граждан с телесными повреждениями насильственного характера определен приказом Минздравсоцразвития России от 17 мая 2012 г. № 565н «Об утверждении Порядка информирования медицинскими организациями органов внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий»¹.

При установлении фактов несообщения или несвоевременного сообщения, ненадлежащей достоверности, необъективности и неполноты сведений о поступлении (обращении) граждан с телесными повреждениями насильственного характера, сообщаемых работниками лечебно-профилактических учреждений в территориальные органы, начальник территориального органа МВД России вправе вносить соответствующим руководителям органов управления здравоохранением представления о проведении проверки и принятия мер реагирования.

Сверки полноты регистрации в КУСП сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, поступающих в орган внутренних дел, проводятся с внутренними источниками информации.

Так, при проверке документов дежурной части (КУСП, тетради для записей оперативного дежурного, талонов-уведомлений, номенклатурного дела «Документы по проверкам сообщений граждан (при отсутствии признаков правонарушений)», многофункциона-

¹ Об утверждении Порядка информирования медицинскими организациями органов внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий: приказ Минздравсоцразвития России от 17 мая 2012 г. № 565н. Российская газета. № 177. 03.08.2012.

нального цифрового регистратора) необходимо проанализировать своевременность и объективность осуществления записей о регистрации в КУСП и проверке сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, при этом обратить внимание на полноту и правильность заполнения его граф.

В ходе проверки тетради для записи оперативного дежурного органа внутренних дел выявляются записи о поступлении сообщений от граждан, организаций и должностных лиц с формальными признаками преступлений, с последующим изучением порядка их регистрации в КУСП, а также их последующего разрешения. Проверяется соответствие и достоверность записей о направлении материалов по территориальности, своевременного выезда следственно-оперативной группы (СОГ). При выявлении незарегистрированного в КУСП заявления о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии составляется рапорт на имя начальника территориального органа о необходимости регистрации сообщения в КУСП. Параллельно назначается проведение служебной проверки.

Необходимо обратить внимание на своевременность регистрации заявления о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии из тетради в КУСП. Поскольку в Инструкции срок регистрации поступившего заявления или сообщения не указан, необходимо руководствоваться п.16 межведомственного приказа «О едином учете преступлений», предусматривающим незамедлительную регистрацию принятого сообщения.

Возможны объективные причины, когда заявление о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии из тетради для записи оперативного дежурного перерегистрируется в КУСП спустя длительное время (например, отсутствие КУСП в дежурной части органа внутренних дел при приеме-сдаче дежурства, либо когда количество поступивших сообщений не позволяет своевременно перенести информацию в КУСП, но при этом обеспечена своевременность реагирования на сообщение о происшествии).

При проверке корешков талонов-уведомлений, выданных заявителям, необходимо осуществлять сверку соответствия числа корешков талонов-уведомлений количеству зарегистрированных в КУСП преступлений, административных правонарушений и происшествий, по которым потерпевший лично обращался в дежурную часть территориального органа МВД России (номер талона, выданного заявителю, должен быть внесен в графу 3 регистрационной записи его заявления в КУСП).

Кроме того, следует обращать внимание на полноту и качество заполнения граф талона. Так, например, в графе «Заявление принято от...» обязательно должны указываться: инициалы, фамилия заявителя, наименование учреждения, номер его телефона, а также наличие в корешке талона подписи заявителя. В случаях, когда подпись отсутствует, а также при наличии сомнений в ее подлинности, целесообразно проводить собеседования с заявителями, в ходе которых устанавливать факт выдачи талона.

При проверке корешков талонов-уведомлений по материалам, направленным по территориальности, сверяется количество корешков талонов-уведомлений, направленных по территориальности, с возвращенными талонами-уведомлениями, проверяется полнота и правильность их заполнения. Выявляются факты невозвращения направленных по территориальности талонов и принимаются меры по их возвращению. В случае если материал с талоном направлен в другой территориальный орган, то в последний направляется информация о невозвращении талона с просьбой обеспечить его возвращение либо сообщить сведения о регистрации материала в КУСП.

В случае выявления фактов утраты материалов, направленных по территориальности, иницируется проведение проверок.

При сверке данных многофункционального цифрового регистратора с КУСП председатель Комиссии, или по его поручению один из членов Комиссии, ежедневно прослушивает зафиксированные сообщения и проверяет полноту и правильность их регистрации в КУСП. Выписываются сообщения граждан, содержащие формальные признаки правонарушений и преступлений (дата, время, данные заявителя, краткая фабула). Далее устанавливается их регистрация в КУСП. Результаты ежедневных сверок оформляются рапортом. Кроме того, проверяются записи журналов приема-сдачи дежурства с отметкой о возможном выявлении (или не выявлении) фактов не регистрации сообщений о происшествиях.

При проведении в территориальных органах МВД России сверки поступивших в дежурную часть сообщений о происшествиях в рапорте о ее проведении указывается временной интервал, в который поступили прослушанные сообщения. При выявлении фактов не регистрации сообщений о происшествиях на имя начальника территориального органа составляется рапорт о выявленном нарушении, иницируется проведение проверки.

В соответствии с Инструкцией о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонару-

шениях, о происшествиях записи программно-технических средств регистрации информации сохраняются в течение 30 суток и уничтожаются в установленном порядке с письменного согласия председателя Комиссии. Целесообразно ежемесячно составлять акт уничтожения записей, утверждаемый председателем Комиссии.

При проверке номенклатурного дела дежурной части «Документы по проверкам сообщений граждан (при отсутствии признаков правонарушений)» необходимо проверить законность и обоснованность решений о приобщении материалов проверки к материалам номенклатурного дела. В номенклатурное дело может быть списан материал, если по результатам рассмотрения заявления (сообщения) о происшествии признаки преступления либо административного правонарушения не установлены.

В связи с этим в номенклатурное дело дежурной части территориального органа подразделения не может быть приобщен:

- материал, в котором содержатся такие документы, как протокол осмотра места происшествия; постановление о возбуждении ходатайства о продлении срока проверки по сообщению о преступлении (ст. 144 УПК РФ); заявление, составленное в соответствии с требованиями ст. 141 УПК РФ; рапорт об обнаружении признаков преступления и иные процессуальные документы. Кроме того, материалы, к которым приобщены предметы и документы, изъятые в ходе доследственной проверки; документы, на которых имеется резолюция руководителей «провести проверку в соответствии со ст. ст. 144, 145 УПК РФ» или «провести проверку в рамках КоАП РФ»;

- материал, в котором содержатся процессуальные документы, вынесенные в соответствии с КоАП, то есть в результате рассмотрения которого составлен любой из протоколов (изъятия вещей и документов, досмотра, осмотра транспортного средства и т. д.);

- материал, по которому принято решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. В КУСП в графу 9 по таким сообщениям ставится отметка «вынесено определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, № и дата» или «возбуждено административное производство, № и дата», при этом номер и дата регистрации должны соответствовать регистрации в журнале учета дел об административных правонарушениях;

- материал проверки по сообщению, в котором прямо указывается на совершенное преступление. Например, «Иванов совершил хищение сотового телефона Сидорова», «н/у лицо причинило телесные повреждения Петрову»;

– материалы проверок по жалобам граждан, например, о несогласии с привлечением к административной ответственности, жалобы на действия сотрудников полиции.

Кроме того, следует обращать внимание на полноту сбора материала, исходя из содержания сообщения о происшествии. Достаточной можно признать полноту сбора материала, когда в нем имеются объяснения гражданина, обратившегося с сообщением о происшествии в территориальный орган МВД России, либо иных граждан, и необходимая информация, позволяющая сделать объективный вывод об отсутствии в сообщении признаков преступления или административного правонарушения. Списание материалов в номенклатурное дело дежурной части при наличии только рапортов сотрудников полиции о проделанной работе, как правило, не допускается¹.

При проверке необходимо учитывать, надлежащим ли должностным лицом принято решение о списании материала в номенклатурное дело. В соответствии с требованиями 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 решение о приобщении материалов проверки в номенклатурное дело принимает руководитель территориального органа или лицо, исполняющее его обязанности. В отделах (отделениях) полиции, имеющих в штатном построении дежурные части, такое решение может быть принято начальником отдела (отделения) полиции.

При выявлении нарушений составляется рапорт на имя начальника территориального органа об изъятии материала из номенклатурного дела и рассмотрения сообщения в соответствии с действующим законодательством. Если по сообщению о происшествии необходимо принятие решения в рамках ст.ст. 144, 145 УПК РФ, необходимо обеспечить наличие в материалах заявления гражданина, соответствующего требованиям ст. 141 УПК РФ, либо рапорта об обнаружении признаков преступления. Рапорт регистрируется в КУСП. Копия рапорта приобщается в номенклатурное дело.

¹ С учетом необходимости применения соответствующих профилактических мер и при условии их документального подтверждения исключением может быть реагирование на некоторые нарушения тишины (лай собак, шум соседей не в ночное время, в выходные и праздничные дни; не подтвердившиеся семейные скандалы, происходящие в соседних квартирах).

В ходе сверки с журналом учета письменных обращений граждан и материалов проверок по обращениям граждан выявляются письменные обращения граждан, где усматриваются формальные признаки преступлений. При выявлении таких материалов, «списанных в дело», а также явок с повинной, актов недостачи материальных ценностей и т. п., указанные материалы, после согласования с начальником территориального органа, изымаются из дела, регистрируются в КУСП и возвращаются исполнителям для проведения проверки, при этом в журнале учета письменных обращений граждан указывается номер и дата регистрации в КУСП.

При изучении журнала учета входящей несекретной корреспонденции проверяется, все ли поступившие по почте заявления от организаций и должностных лиц с формальными признаками преступлений, а также протоколы явок с повинной перерегистрированы в КУСП. Отслеживается порядок перерегистрации заявлений (сообщений) о преступлениях, административных правонарушениях, о происшествиях, поступивших по подследственности из других правоохранительных органов.

В ходе сверки с журналом учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, отслеживается своевременность предоставления исполнителями постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и материалов проверок для регистрации инспектору информационного обеспечения штаба территориального органа. Кроме того, сверкой устанавливается наличие и своевременность поступления отказных материалов из территориального отдела в прокуратуру и обратно (по минованию надобности, на доработку или дополнительную проверку). Необходимо проверить, все ли отказные материалы, направленные в прокуратуру в порядке надзора, поступили в прокуратуру. И наоборот: проверяется, все ли материалы, направленные прокурором в территориальный орган, поступили. Также оценивается своевременность их поступления. В случае выявления нарушений инициируется проведение служебной проверки.

При проверке «отказных» материалов необходимо изучить их с точки зрения законности разрешения (незаконного отказа в возбуждении уголовного дела). Особое внимание следует уделять материалам по совершенным кражам, грабежам, причинению телесных повреждений, а также по материалам, по которым отказано в возбуждении уголовного дела по малозначительности, когда лицо, совершившее преступление, не установлено, в том числе по материалам, где заявители дают противоречивые показания.

При выявлении членами вышестоящей комиссии по соблюдению учетно-регистрационной дисциплины материалов, по которым начальником нижестоящего органа дознания вынесены необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, составляется рапорт на имя начальника соответствующего территориального органа для решения вопроса об инициативной отмене таких решений и проведения по ним дополнительной проверки. Копия ходатайства перед прокурором об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела подшивается в номенклатурное дело «Документы (инструкции, справки, отчеты, сведения и переписка) по соблюдению учетно-регистрационной дисциплины».

Если постановление об отказе в возбуждении уголовного дела вынесено по основаниям, предусмотренным п.п. 3 и 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, необходимо проверять факт постановки преступления на учет в ИЦ. Для этого проверить, выставлены ли статистические карточки и присвоен ли номер уголовному делу и внесен ли он в журнал учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

При проверке журнала учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки, отслеживаются сроки исполнения материалов после проведения дополнительной проверки, исполнение указаний прокурора в полном объеме, а также своевременность направления постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и материалов проверок в прокуратуру.

При сверке КУСП с журналом учета дел об административных правонарушениях выявляются незарегистрированные в КУСП факты преступлений, административных правонарушений, происшествий. Проводится сверка записей журнала и КУСП с материалами проверок, прошедших регистрацию в КУСП и рассмотренных в порядке КоАП РФ (сверяется фабула, а также вид и дата принятого решения).

При этом обращается внимание на соответствие фабулы и принятого решения, например если в ней указано на деяние с явными признаками состава преступления, а решение принято в порядке административного производства, либо в деянии вообще отсутствуют признаки административного правонарушения. В гр. 9 КУСП должен быть проставлен номер по журналу учета дел об административных правонарушениях. Для удобства к этому номеру через дробь можно ставить номер административного протокола.

Проводя сверку с журналом регистрации дел по утрате паспортов, необходимо проверить дела по утрате паспортов в подразделениях миграционной службы, для установления фактов краж паспортов, путем выборочного опроса граждан, заявивших утрату.

При проверке подразделений ГИБДД необходимо сопоставить регистрацию выездов сотрудников ГИБДД на дорожно-транспортные происшествия с пострадавшими, выявленных фактов подделки или уничтожения идентификационного номера, номера кузова, шасси, двигателя, подделки государственного регистрационного знака транспортного средства, а также обращений граждан о выдаче дубликатов документов в связи с их кражами, с КУСП территориального органа.

Кроме того, необходимо изучать административные материалы о привлечении граждан к ответственности по ст. 12.8 КоАП РФ в целях выявления преступлений в сфере оборота наркотических средств.

При сверке с журналами выезда экспертов и кинологов на место происшествия проверяется соответствие учетных записей о выездах экспертов и кинологов на места происшествий, в том числе изъятии вещественных доказательств, с записями в КУСП.

При изучении журнала регистрации обращений граждан по телефону доверия отслеживаются сроки передачи информации в подразделения территориального органа, регистрации в КУСП, а также разрешение в установленном законом порядке. При изучении карточек личного приема граждан руководством территориального органа проверяется полнота регистрации в КУСП заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, полученных от граждан в ходе личного приема руководителями, сроки принятия процессуальных решений.

В ходе сверки с журналом приема граждан участковыми уполномоченными полиции и инспекторами по делам несовершеннолетних проверяется перерегистрация в КУСП заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, полученных от граждан в ходе приема граждан на участках полиции.

При выявлении в ходе сверок с источниками поступления информации фактов не регистрации сообщений о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии на имя начальника территориального органа составляется рапорт, принимаются меры к его регистрации в КУСП, инициируется проведение служебной проверки. Председатель Комиссии имеет право

проводить выборочную проверку достоверности рапортов о проведении сверок.

Полученные при проведении сверки результаты оформляются составляемым ежеквартально актом (в единственном экземпляре) сверки полноты приема, регистрации и разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях. Акт подшивается в номенклатурное дело «Документы (инструкции, справки, отчеты, сведения и переписка) по соблюдению учетно-регистрационной дисциплины». В Штаб территориального органа МВД России на региональном уровне (для подразделения по контролю за учетно-регистрационной дисциплиной) акт предоставляется электронной почтой до 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом.

Глава 5. Алгоритм действий начальника органа дознания при осуществлении упреждающего контроля за процессуальной деятельностью органа дознания на стадии возбуждения уголовного дела

Статистические данные ГИАЦ МВД России свидетельствуют, что проверку сообщений о преступлениях в органах внутренних дел осуществляют:

- следователи, которыми в 2019 г. по результатам их рассмотрения возбуждено 953 тыс. уголовных дел и по 209,4 тыс. сообщений о преступлениях принято процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела;
- дознаватели, которыми в 2019 г. возбуждено 732,8 тыс. уголовных дел и по 270,2 тыс. сообщений о преступлениях приняты процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела;
- иные сотрудники органов внутренних дел, которые по результатам рассмотрения сообщений о преступлениях в истекшем году приняли 5 217 тыс. процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, что составляет 86,5 % от общего количества принятых таких решений. При этом, участковыми уполномоченными полиции вынесено 4 180 тыс. «отказных» материалов, оперуполномоченными – 723 тыс. и инспекторами по делам несовершеннолетних – 454 тыс. таких решений.

Из приведенных статистических данных возможно сделать вывод, что основная ответственность за качество проверки сообщений о преступлениях, обеспечение законности их принятия приходится на заместителя начальника полиции по охране общественного порядка и начальника полиции, что, однако, не снимает ответственности и с начальника ОВД как начальника органа дознания. Повышенный уровень ответственности указанных должностных лиц органа дознания обусловлен также тем, что правовой уровень подготовки подчиненных им сотрудников значительно ниже, чем следователей и дознавателей.

Всего в 2019 г. из зарегистрированных 9 860 тыс. сообщений о преступлениях приняты следующие решения:

- о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК РФ) – 1 686 тыс., из которых 17 961, или 10,6 %, признаны незаконными, необоснованными и отменены;
- об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК РФ) – 6 028 тыс. «отказных» материалов, из которых 1 222 тыс.,

или 20,3 %, прокурорами признаны незаконными, необоснованными и отменены;

– о передаче по подследственности в порядке ст. 151 УПК РФ – 136,2 тыс. уголовных дел, а по уголовным делам частного обвинения – в суд (ч. 2 ст. 20 УПК РФ) – 40,4 тыс. материалов.

Для обеспечения рассмотрения ежегодно порядка 10 млн сообщений о преступлениях и принятия по ним законных и обоснованных процессуальных решений необходим качественный упреждающий контроль, в первую очередь со стороны начальника органа внутренних дел, как начальника органа дознания, и подчиненных ему должностных лиц, на которых УПК РФ возлагает полномочия заместителя начальника органа дознания.

Изложенное выше позволяет утверждать о необходимости дифференциации упреждающего контроля за процессуальной деятельностью должностных лиц органов дознания с учетом их отнесения к определенному подразделению (службе) органов внутренних дел.

При этом следует исходить из того, что упреждающий контроль, включающий в себя как процессуальный контроль, так и ведомственный контроль по реализации в деятельности должностных лиц органа дознания указанных выше ведомственных, межведомственных нормативных правовых актов, реализуется в деятельности таких должностных лиц органов внутренних дел, как оперуполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции, инспекторы по делам несовершеннолетних, находящиеся по должности в служебном подчинении у заместителей начальников полиции, соответственно, по оперативной работе и охране общественного порядка.

По сложившейся правоприменительной практике при отсутствии:

– заместителя начальника полиции по охране общественного порядка (отпуск, командировка и др.) упреждающий контроль за процессуальной деятельностью участковых уполномоченных полиции и инспекторов по делам несовершеннолетних осуществляет заместитель начальника полиции по оперативной работе, а при его отсутствии (в том числе по указанным выше причинам) – начальник полиции;

– заместителя начальника полиции по оперативной работе упреждающий контроль за процессуальной деятельностью оперуполномоченных полиции осуществляет начальник полиции.

Упреждающий контроль за процессуальной деятельностью правомочных дознавателей начальник органа внутренних дел, как начальник органа дознания, осуществляет лишь в случаях, непо-

средственно предусмотренных УПК РФ (п.п. 1-5, 9-10 ч. 1 ст. 40² УПК РФ), а за дознавателями, уполномоченными им осуществлять предварительное расследование в форме дознания, он осуществляет в полном объеме в силу обладания им в этом случае полномочиями начальника подразделения дознания (ч. 2 ст. 40³ УПК РФ).

В этой связи актуальным является вопрос, каким образом, с методической точки зрения, должен быть выстроен упреждающий контроль за принятием процессуальных решений при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях или, иными словами, – алгоритм действий начальника органа внутренних дел, как начальника органа дознания, и его заместителей, обладающих полномочиями начальника органа дознания.

При этом следует учитывать, что на данный алгоритм действий начальника органа внутренних дел, как начальника органа дознания, и его заместителей существенное влияние оказывает оргштатное построение ОВД, наличие в его структуре отделов, отделений и пунктов полиции. В штатном расписании последних, как правило, отсутствуют должности оперуполномоченных, инспекторов по делам несовершеннолетних, а участковые уполномоченные в пункте полиции насчитывают 1–2 штатные единицы. Примерно такое же штатное построение отмечается и в отделениях полиции. С учетом этих особенностей начальники отделений (пунктов) полиции территориального отдела МВД России на районном уровне процессуальный контроль за деятельностью данных сотрудников не осуществляют.

Это подтверждается проведенным в ходе исследования изучением практики работы органов дознания Владимирской, Московской, Тамбовской, Липецкой и ряда других областей, г. Москвы, а также результатами анкетирования около 500 сотрудников органов внутренних дел, в том числе из числа руководителей органов внутренних дел, их заместителей, заместителей начальников полиции и др.

С учетом изложенного механизм действий начальника органа дознания, его заместителя – начальника полиции, заместителей начальника полиции, начальника отдела (отделения, пункта) полиции за принятием процессуальных решений при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях включает в себя:

полномочия начальника органа внутренних дел, как начальника органа дознания, в процессе реализации:

1) процессуальных полномочий:

– осуществляет процессуальный контроль за результатами работы следственно-оперативной группы на месте происшествия на предмет качества осмотра места происшествия, полноты и сво-

евременности проведения следственных и иных процессуальных действий на месте происшествия в течение первых суток. Так, например, в УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве заслушиваются результаты работы следственно-оперативных групп районных ОМВД округа за истекшие сутки. В ходе заслушивания ставятся конкретные задачи по выполнению дополнительных мероприятий, направленных на установление обстоятельств произошедшего, организуется взаимодействие служб по раскрытию преступления;

– по каждому зарегистрированному сообщению о преступлении дает исполнителю письменные указания в форме резолюции и устанавливает срок проверки сообщения о преступлении. В случае, если лицо, совершившее преступление, установлено либо усматриваются повод и основание для возбуждения уголовного дела, материал проверки направляет в подразделение, уполномоченное осуществлять расследование уголовных дел (подразделение дознания или орган предварительного следствия;

– продлевает в порядке ч. 3 ст. 144 УПК РФ до 10-ти суток срок проверки сообщения о преступлении на основании ходатайства дознавателя правомочного либо уполномоченного в соответствии с п. 7 ст. 5 УПК РФ. Результаты проведенного в ходе исследования анкетирования сотрудников органов внутренних дел из числа начальников органов внутренних дел, их заместителей, заместителей начальников полиции показывает, что полномочия по продлению данного срока осуществляют: как правило, лично начальники ОВД (63 %), заместители начальника ОВД – начальники полиции (47%) и заместители начальника полиции (13 %), а в 5 % случаев – этим правом воспользовались начальники отделов (отделений) полиции¹. Не менее чем за трое суток до принятия процессуального решения, в случае продления срока проверки, начальник ОВД изучает собранные материалы. В МВД по Республике Татарстан, согласно приказу министра внутренних дел от 17.07.2017 № 545 «Об утверждении типовых регламентов МВД по Республике Татарстан», начальнику территориального органа предписано не реже одного раза в сутки изучать полноту и качество собранного материала проверки по сообщению о преступлении с дачей конкретных указаний и поручений о проведении дополнительных оперативно-розыскных и проверочных мероприятий, исполнение которых отслеживается сотрудниками штабных подразделений, что позволило снизить количество принимаемых процессуальных решений

¹ Превышение 100 % здесь и далее обусловлено тем, что анкеты предусматривают возможность 2–3 ответов на поставленный вопрос одновременно.

по сообщениям о преступлениях в срок свыше 3-х суток почти на 6 %. При этом в приложении к данному приказу определен перечень преступлений, проверка сообщений о которых может быть поручена сотрудникам конкретных служб с учетом их компетенции (подследственности);

– при установлении по материалу проверки сообщения о преступлении оснований для передачи его по территориальности, во исполнение указаний Министра внутренних дел Российской Федерации от 09.07.2019 № 1/7439 «По вопросу о передаче сообщений о преступлениях в иной территориальный орган МВД России», принимает меры по исключению необоснованной передачи сообщений о преступлении по территориальности, лично изучает с этой целью данный материал на предмет полноты проведенной проверки и обоснованности принятия решения о передаче по территориальности. Например, в ГУ МВД России по г. Москве издан совместный с прокуратурой г. Москвы приказ от 27.02.2018 № 49/84 «О дополнительных мерах по повышению эффективности и качества прокурорского надзора и ведомственного контроля за разрешением заявлений и сообщений о преступлениях», согласно которому материалы проверок, подлежащие направлению по территориальности в другие субъекты Российской Федерации, за 3 суток до окончания срока направляются прокурору для проверки обоснованности принятого решения, что позволило снизить число подобных необоснованных решений. Кроме того, ГУ МВД России по г. Москве в целях недопущения необоснованного направления материалов по территориальности в пределах г. Москвы издан приказ от 05.04.2019 № 174 «Об усилении ведомственного контроля за направлением по подследственности (территориальности) заявлений и сообщений о преступлениях», который предписывает районным отделам внутренних дел согласование вопроса о передаче материала по территориальности в окружном управлении города;

– при выявлении оснований для отмены принятого по материалу проверки процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела незамедлительно направляет прокурору соответствующее обращение. При принятии прокурором решения об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела берет под личный контроль ход и результаты дополнительной проверки. При принятии повторно процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела лично утверждает соответствующее постановление. Например, в УМВД России по городскому округу Химки Московской области в случае отмены про-

курором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, утвержденного начальником отдела полиции, входящего в состав данного УМВД, последующие процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела утверждает непосредственно начальник УМВД.

Справочно. В рамках подготовки настоящего пособия на основании метода случайной выборки изучено 307 «отказных» материалов в территориальных органах внутренних дел Москвы, Московской и Владимирской областей. По результатам такого изучения установлено, что:

– по 147 сообщениям о преступлении (или 47,9 %) процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела приняты в течение 3 суток с момента их регистрации в КУСП, при этом по 26-ти – в дежурные сутки; по 105-ти сообщениям – в период от 3-х до 10-ти суток (или 34,2 %) и по 55 материалам (17,9 %) – в срок до 30-ти суток;

– по 178-ми материалам проверки процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела прокурорами отменялось, в том числе: один раз – по 98-ми материалам, два раза – по 46-ти материалам, 3–6 раз – по 34-м материалам. Как следствие, по 13-ти материалам общий срок доследственной проверки составил от 6-ти до 12-ти месяцев. При этом по рассматриваемой категории «отказных» материалов указания начальниками органа дознания давались лишь в 3 % случаев.

Одновременно следует отметить, что практически во всех материалах (в 98 % случаев) на сообщениях о преступлениях имеется подпись начальника органа дознания, свидетельствующая лишь о его ознакомлении с сообщением о преступлении и первоначальными материалами, собранными СОГ. Указания начальника органа дознания о необходимости осуществления проверочных действий из 307 проверенных «отказных» материалов имелись лишь по 6,5 % материалов.

Вышеизложенное подтверждается и в справках УОД МВД России о результатах проверок УМВД России по Томской, Курганской, Новгородской и другим областям, где отмечается низкий уровень процессуального контроля со стороны начальников органов дознания. Вместе с тем указанием заместителя Министра внутренних дел А. А. Гостева от 08.06.2016 № 1/5326 начальникам органов дознания предложено в полной мере реализовывать полномочия, предусмотренные как ст. 40.2 УПК РФ, так и ведомственными нормативными правовыми актами. Однако не всеми территориальными органами внутренних дел сделаны соответствующие выводы и повышено качество работы в данном направлении.

2) организационно-ведомственных полномочий:

– распределяет обязанности между заместителем начальника органа внутренних дел – начальником полиции и другими руководителями органов внутренних дел, наделенными полномочиями начальника органа дознания. В ходе анкетирования менее 10 % опрошенных указали, что в ОВД по месту прохождения ими службы данные полномочия разграничены соответствующим приказом. Абсолютное большинство респондентов (89 %) пояснили, что разграничение этих полномочий предусмотрено в нормах УПК РФ. Одновременно 40 % сотрудников заявили о необходимости такого разграничения;

– устанавливает порядок работы дежурной части вверенного ему ОВД, дежурства дознавателей, следователей, оперуполномоченных уголовного розыска, сотрудников ГИБДД и других подразделений для выезда на место происшествия, как правило, по преступлениям своей подследственности и территориальности;

– при возвращении СОГ с места происшествия изучает собранные материалы, дает указания (без вмешательства в процессуальную деятельность следователя, дознавателя) по организации раскрытия преступления, утверждает согласованный план следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. При необходимости обеспечивает выделение дополнительных сил и средств;

– при проведении ежедневного совещания с личным составом ОВД или с подчиненными руководителями, а также сменяющейся и заступающей, в том числе дежурной следственно-оперативной группы, в соответствии с требованиями указанного выше приказа МВД России от 29.08.2014 № 736, осуществляет заслушивание результатов работы СОГ, проверяет полноту проведенных СОГ мероприятий, качество осмотра места происшествия, назначения необходимых исследований и судебных экспертиз, направление поручений о производстве следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий;

– ежедневно принимает от дежурного рапорт о состоянии учетно-регистрационной дисциплины, соблюдении сроков проверки заявлений и сообщений о преступлениях. Организует работу подчиненных подразделений так, чтобы проверка сведений, содержащихся в сообщениях о преступлениях, и принятие процессуальных решений по ним осуществлялись не позднее трех суток со дня их регистрации в КУСП;

– осуществляет контроль за рассмотрением и исполнением представлений, требований и иных актов реагирования прокурора и иным способом осуществляет взаимодействие с прокурором по вопросам приема, регистрации, проверки и разрешения сообщений о престу-

плениях, путем, например, проведения совместных заслушиваний по сообщениям о преступлениях, имеющим общественный резонанс, на которых подчиненным ставит конкретные задачи;

- в соответствии с требованиями нормативных правовых документов организывает на постоянной основе обучение личного состава по вносимым изменениям в уголовно-процессуальное законодательство, судебную практику, доводит представления прокуроров, в которых приводятся выявляемые ими нарушения в практической деятельности органа дознания и дознавателей;

- в ежедневной работе по осуществлению контрольной деятельности использует положительный опыт, а также внедряет в практику научно-технические достижения в данной области деятельности;

- ежеквартально анализирует состояние учетно-регистрационной работы в подчиненных подразделениях, сопоставляет ее результаты с данными органов прокуратуры. По выявленным недостаткам и нарушениям при рассмотрении сообщений о преступлениях и принятии незаконных и необоснованных решений об отказе в возбуждении уголовного дела заслушивает на оперативных совещаниях начальников этих подразделений, проводит служебные проверки и по их результатам принимает меры к привлечению виновных к предусмотренной законом ответственности.

Следует обратить внимание, что деятельность начальника органа дознания, исходя из указанных выше пунктов, должна осуществляться на плановой основе, что позволяет правильно и в достаточном объеме выделять необходимые ресурсы, уделять особое внимание проблемным вопросам контрольной деятельности, а также призвано способствовать реализации упреждающего контроля, осуществляемого начальником органа дознания по результатам выполнения должностными лицами органа дознания стоящих перед ними задач.

Так, например, в *УМВД России по Иркутской области* для руководителей разработаны ежедневники, в которых составлен примерный план мероприятий, подлежащий выполнению в целях ежедневного осуществления контроля за деятельностью подчиненных сотрудников в части рассмотрения заявлений (сообщений) о преступлениях, начиная с проверки документации дежурных частей за минувшие сутки и поручения проверок зарегистрированных сообщений о преступлениях, а также изучения имеющихся материалов с дачей письменных указаний, прием граждан, проведение заслушиваний и др.

Алгоритм реализации заместителем начальника органа внутренних дел – начальником полиции процессуальных полномочий заключается в следующем:

– в контроле за результатами работы СОГ как при приеме заявления, сообщения о преступлении, так и непосредственно за ее действительностью на месте происшествия на предмет полноты, качества и своевременности проведения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. В этой связи сотрудники Управления по организации дознания МВД России по результатам проводимых проверок в территориальных органах внутренних дел отмечают от 60 до 90 % случаев некачественного производства осмотра места происшествия (неинформативность протокола, механизм совершения преступления не устанавливается, прилегающая к месту происшествия территория не осматривается, отсутствуют план-схемы, не всегда четко отражено место обнаружения и изъятия следов преступления, порядок их упаковки, примененные НТС и т. п.). Выявлены факты, когда протокол осмотра места происшествия является одновременно и протоколом допроса, и следственного эксперимента. В постановлении о назначении судебных экспертиз необходимо обращать внимание не только на описательную часть, но и правильность постановки вопросов перед экспертом. В объяснениях должны быть зафиксированы обстоятельства, известные очевидцу (время, место, иные обстоятельства, наличие других свидетелей и т. п.). Вместе с тем должны быть разъяснены права, предусмотренные ст. 51 Конституции Российской Федерации;

– в принятии уже на первоначальном этапе проверки сообщения о преступлении мер профилактики преступлений, для чего по выявленным, например, в процессе осмотра места происшествия недостаткам в охране объекта направить руководителю предприятия, организации представление в соответствии с ч. 2 ст. 158 УПК РФ;

– в проверке наличия фактических обстоятельств, препятствующих принятию процессуальных решений в срок до 3 суток и при принятии решения о продлении срока проверки до 10 суток в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 144 УПК РФ, а также в контроле своевременности возбуждения ходатайства перед прокурором о продлении срока проверки сообщения о преступлении до 30 суток. *Так, выборочное изучение «отказных» материалов показало, что в 65,0 % случаев в постановлениях не указывались конкретные фактические обстоятельства, послужившие основаниями для принятия такого решения, а содержались общие фразы, как, например, «для производства необходимых мероприятий», «для установления обстоятельств произошедшего», «для юридической оценки произошедшего» и др.;*

– в тщательном изучении материалов проверок сообщений о преступлениях, в установлении полноты и своевременности проверочных действий, а также в получении лично, в необходимых слу-

чаях, объяснений от заинтересованных лиц и специалистов с приобщением результатов опросов к материалам проверок;

- в проверке законности и обоснованности решений об отказе в возбуждении уголовного дела, принимаемых оперуполномоченным полиции, участковым уполномоченным полиции, инспектором по делам несовершеннолетних;

- в контроле за правильностью оформления постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, его соответствием требованиям УПК РФ;

- в принятии решения о месте нахождения изъятых в ходе проверки предметов (документов), вещественных доказательств, транспорта и т. п.;

- в наличии в материалах проверки информации об иных, не относящихся к рассматриваемому преступлению, противоправных действиях, подлежащих регистрации в установленном порядке;

- в личном утверждении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенном впервые по материалу, а по сообщениям, вызывающим общественный резонанс, — в передаче для утверждения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела начальнику органа внутренних дел.

Организационно-контрольные полномочия начальника полиции заключаются в следующем:

- в контроле передачи копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела надзирающему прокурору в течение 24 часов после его вынесения, а также в незамедлительном уведомлении заявителя и иного заинтересованного лица о принятом процессуальном решении;

- в направлении надзирающему прокурору материалов проверки, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, в срок, не превышающий 5 суток с момента поступления соответствующего запроса, а в случае рассмотрения прокурором жалобы в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ, в указанный им срок;

- в незамедлительном поручении, в случае отмены надзирающим прокурором постановлений о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела, проведения дополнительной проверки;

- в контроле за проведением дополнительных проверок на предмет их полноты и принятия по их результатам законных и мотивированных процессуальных решений, исключив тем самым факты вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела без исполнения в полном объеме указаний прокурора;

– в своевременном выявлении оснований для передачи материала проверки сообщения о преступлении по территориальности. В целях недопущения принятия необоснованных решений использовать механизмы, предусмотренные УПК и ведомственными нормативными правовыми актами, в том числе о направлении поручения о производстве отдельных следственных или розыскных действий с использованием специальных средств связи (например СЭД);

– в изучении обоснованности принимаемых решений о возбуждении уголовного дела либо об отказе в этом, в проверке наличия поводов и основания для их принятия, правильности квалификации противоправного деяния и оформления соответствующих процессуальных документов, а также достоверности и полноты заполнения учетных документов.

Упреждающий контроль заместителей начальника полиции (по оперативной работе и охране общественного порядка) за принятием процессуальных решений при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях заключается в следующем:

– в изучении каждого материала проверки сообщения о преступлении, находящегося в производстве подчиненного сотрудника;

– в ежедневном контроле на предмет своевременности проведения проверочных действий, их законности и недопущения волокиты;

– в реализации ими следующих процессуальных полномочий:

– в поручении производства проверки сообщений о преступлениях подчиненным им сотрудникам с учетом их квалификации, а также степени сложности такой проверки и нагрузки, в том числе по выполнению других должностных обязанностей, не связанных с осуществлением процессуальной деятельности;

– в даче указаний по каждому сообщению о преступлении, а в случае, если имеются указания вышестоящего руководителя органа внутренних дел либо прокурора, – контроле за их исполнением и докладом об их выполнении не позднее указанных этими участниками уголовного процесса сроков. *Справочно. Изучение 307 процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, принятых органом дознания по результатам проверки сообщений о преступлениях, показало, что в 92 % случаев указания начальниками органов дознания и их заместителями в материалах проверки отсутствовали;*

– в своевременном изучении собранных материалов проверки по сообщениям о преступлениях, в проверке протоколов следственных и иных процессуальных действий на их соответствие требованиям УПК РФ, в получении при необходимости объяснений от граждан, своевременном направлении необходимых запросов;

- в контроле за своевременным назначением соответствующих экспертиз и исследований;
- в обеспечении сохранности изъятого имущества и правильности его хранения, а в случае изъятия скоропортящихся товаров – принятие мер по их возврату владельцу в установленном порядке либо сдаче на ответственное хранение;
- в контроле сроков проведения проверок сообщения о преступлении с целью предупреждения фактов их безосновательного продления свыше 3-х и 10-ти суток;
- в случае установления по материалу проверки оснований для передачи такого материала по подследственности либо территориальности незамедлительно докладывать об этом начальнику ОВД либо начальнику полиции;
- в проверке законности и обоснованности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенного подчиненным сотрудником, на предмет соблюдения требований УПК РФ, правильности применения оснований принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела и т. п.;
- в контроле за направлением уведомлений заявителям, заинтересованным лицам и прокурору о принятом процессуальном решении и направлении указанным лицам копий постановления о принятых решениях.

Алгоритм действий начальника отделения (пункта) полиции при реализации процессуальных полномочий начальника органа дознания.

Следует отметить, что начальник отделения, пункта полиции также является начальником органа дознания. Однако, как уже ранее было отмечено, в его подчинении находится минимальное число должностных лиц, при этом в штатном расписании подразделения отсутствуют экспертные подразделения, следователи, дознаватели и др., чем определяется специфика в деятельности указанных руководителей. Вместе с тем, осуществление процессуального руководства и контроля за деятельностью подчиненных должностных лиц органов дознания должно осуществляться по аналогии с такими руководителями, как начальник органа дознания и его заместитель.

Учитывая, что продление сроков проверок сообщений о преступлениях возложено на начальников органов внутренних дел и их заместителей – начальников полиции, начальники отделений, пунктов полиции, должны предварительно изучать такие материалы на предмет полноты проведенной проверки, отсутствия волокиты, наличия фактических оснований для принятия решения о продлении срока проверки.

Заключение

Итак, ситуация с непрекращающимися фактами нарушения учетно-регистрационной дисциплины требует принятия решительных мер. Необходимо дальнейшее совершенствование ведомственной правовой базы, что позитивно повлияло бы на создание действенной системы контроля за соблюдением учетно-регистрационной дисциплины на всех уровнях управления: от МВД России до территориальных органов МВД России на районном уровне и подчиненных им территориальных подразделений полиции.

Четкая позиция МВД России заключается в том, что наведение порядка в регистрации и учете преступлений не является очередной кампанией и, несмотря на очевидные трудности, будет доведено до логического завершения. Директивно определенными приоритетами в этой деятельности являются: соблюдение прав и законных интересов граждан и юридических лиц при приеме, регистрации и разрешении заявлений (сообщений) о преступлениях, учете преступлений, а также рассмотрении жалоб на действия и решения сотрудников полиции, осуществленные в рамках таких процессуальных полномочий: организация надлежащего ведомственного контроля выполнения положений законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих сферу уголовно-правовой регистрации; оптимизация функциональных обязанностей и порядка осуществления полномочий по приему, регистрации и рассмотрению в органах внутренних дел заявлений (сообщений) граждан и юридических лиц о преступлениях и происшествиях.

Список литературы

1. Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040.
2. Вопросы организации деятельности подразделений организации дознания (подразделений дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15.06.2020 № 430.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
5. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399.
6. 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 29.08.2014 № 736. Рос. газ. 2014. № 260.
7. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26.03.2014 (зарегистрировано в Минюсте России 04.08.2014 № 33432). Российская газета. 2014. № 181.
8. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генпрокуратуры, МВД, ФСБ, Следственного комитета, ФСКН, ФТС, ФСИН, Минобороны, ФССП, МЧС России от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154.

9. 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 29.08.2014 № 736. Российская газета. № 260. 2014.

10. Об утверждении Порядка информирования медицинскими организациями органов внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий: приказ Минздравсоцразвития России от 17 мая 2012 г. № 565н. Российская газета. № 177. 03.08.2012.

11. *Кононенко В. И.* О замене процента раскрываемости // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 4. С. 45—49.

12. Организация управления органами внутренних дел: учебник / под общ. ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватава. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ДГСК МВД России, 2017. 296 с.

13. *Стулькова Т. В.* Правовое регулирование работы органов внутренних дел с обращениями граждан, содержащими сообщения о происшествиях // Научный портал МВД России. 2010. № 3 (11). С. 24—28.

Учебное издание

Гаврилов Борис Яковлевич
Антонов Игорь Алексеевич
Красильников Алексей Владимирович
Стефанова Елена Юрьевна
Агабеков Карен Суренович

**УПРЕЖДАЮЩИЙ КОНТРОЛЬ НАЧАЛЬНИКА
ОРГАНА ДОЗНАНИЯ ЗА ПРИНЯТИЕМ
ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ
ПРИ РАССМОТРЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ
И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ**

Учебно-методическое пособие

Редактор *Д. В. Алентьев*
Верстка: *А. А. Мельникова*

Подписано в печать 10.11.2020. Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 3,3. Уч.-изд. л. 2,8. Тираж 63 экз. Заказ № 34у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-34-4

