

**АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ**



**ОРГАНИЗАЦИЯ РАССМОТРЕНИЯ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МВД РОССИИ  
СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ,  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,  
ПРОИСШЕСТВИЯХ**

*Учебно-методическое пособие*

**МОСКВА • 2015**

*Рецензенты:* доктор юридических наук, профессор С.А. Невский (Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России); доктор юридических наук, профессор А.А. Ширванов (НИЦ № 2 ФГКУ «ВНИИ МВД России»); доктор юридических наук, профессор П.И. Иванов (Академия управления МВД России)

**Авторский коллектив:** Валов С.В. (гл. 2, § 1, 2); Гаврилов Б.Я. (гл. 1, § 2, 3; гл. 2, § 4; гл. 4); Образцов А.В. (введение, гл. 1, § 1); Одинцов В.Н. (гл. 2, § 3); Семенистый А.В., Шевцов А.В. (гл. 3, § 2, 3); Шмони А.В. (гл. 3, § 1).

**Гаврилов Б.Я., Валов С.В., Образцов А.В. и др.**

Организация рассмотрения территориальными органами МВД России сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях: учебно-методическое пособие // под научной редакцией Б.Я. Гаврилова. – М.: Академия управления МВД России, 2015. – 136 с.

В учебно-методическом пособии затрагивается широкий спектр вопросов организации рассмотрения территориальными органами МВД России сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях. Раскрываются теоретические и правовые основы рассмотрения сообщений о преступлениях и происшествиях. Проводится комплексный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих порядок приема, регистрации и проверки заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. Особое внимание уделено сущности и структуре деятельности субъектов управления территориальных органов МВД России по организации рассмотрения поступающих в них сообщений о происшествиях. Изучаются актуальные проблемы рассмотрения сообщений о преступлениях и предлагаются пути их решения.

Учебно-методическое пособие предназначено для преподавателей, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России, а также для практических сотрудников органов внутренних дел.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава 1. Теоретические и правовые основы рассмотрения сообщений о преступлениях и происшествиях</b> .....	7
§ 1. Понятие и сущность рассмотрения сообщений .....	7
§ 2. Организация приема, регистрации и проверки заявлений и сообщений .....	15
§ 3. Роль и значение территориальных органов как субъекта рассмотрения сообщений .....	20
<b>Глава 2. Деятельность субъектов управления территориального органа МВД России по организации рассмотрения сообщений о преступлениях</b> .....	26
§ 1. Организация рассмотрения сообщений начальником территориального органа .....	26
§ 2. Роль начальника органа предварительного следствия в организации рассмотрения сообщений .....	41
§ 3. Роль начальника подразделения дознания в организации рассмотрения сообщений .....	53
§ 4. Контроль за деятельностью по рассмотрению сообщений .....	64
<b>Глава 3. Особенности организации рассмотрения сообщений по отдельным видам преступлений и административным правонарушениям</b> .....	72
§ 1. Особенности рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности .....	72
§ 2. Особенности организации рассмотрения сообщений об административных правонарушениях .....	94
§ 3. Некоторые теоретико-правовые аспекты рассмотрения сообщений об административных правонарушениях .....	105
<b>Глава 4. Актуальные проблемы рассмотрения сообщений о преступлениях и пути их решения</b> .....	107
§ 1. Влияние уголовной политики на разрешение сообщений о преступлениях .....	107
§ 2. О разработке единой государственной системы регистрации и учета преступлений .....	114
<b>Заключение</b> .....	122
<b>Литература</b> .....	124

## ВВЕДЕНИЕ

В директиве Министерства внутренних дел РФ от 12 декабря 2014 г. «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России» дальнейшее совершенствование организации деятельности по рассмотрению заявлений (сообщений) о преступлениях и принятию по ним законных и обоснованных процессуальных решений (п. 1) определено одним из основных направлений работы в 2015 г.

Необходимость гарантировать защиту прав потерпевших от преступлений, административных правонарушений и других происшествий путем обеспечения им адекватных возможностей отстаивать свои интересы в правоохранительных органах, в том числе и в органах внутренних дел, в суде вытекает из ст. 21 Конституции Российской Федерации, согласно которой достоинство личности охраняется государством, и ничто не может быть основанием для его умаления.

Признание человеческого достоинства в качестве универсальной и абсолютной, охраняемой государством конституционной ценности является важнейшей характеристикой правового статуса личности в России. В аксиологической системе конституционного регулирования категория достоинства следует сразу же за категорией человеческой жизни (ст. 20), что имеет обоснование: эта ценность интегрирует на высшем нормативном правовом уровне биологические и духовные начала личности, тогда как непосредственно жизнь есть необходимая предпосылка и основание ее духовного существования.

В Конституции не только признается достоинство личности, но одновременно выдвигается принципиальное требование к государству – охранять ее, что означает признание возлагаемого на него, т. е. на всю систему его органов и на всех должностных лиц, публичного обязательства защищать человека от любых форм унижения со стороны кого бы то ни было (включая само государство), гарантировать, что во взаимоотношениях с государством личность выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект<sup>1</sup>.

В ст. 46 Конституции установлено, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Из этой нормы и соответствующих положений международных правовых актов, в частности ст. 8 и 29 Всеобщей декларации прав человека, а также п. 2, подпункта а п. 3 ст. 2

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011. С. 140.

и п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, следует, что государство обязано обеспечить осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной, полной и эффективной.

В силу положений ст. 52 Конституции права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом, а государство призвано обеспечивать потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

На обязанность государства гарантировать защиту прав потерпевших от преступлений, в том числе путем обеспечения им адекватных возможностей отстаивать свои интересы в суде, обращает внимание Конституционный Суд РФ (ст. 21 Основного закона). Применительно к личности потерпевшего это конституционное предписание предполагает обязанность государства не только предотвращать и пресекать в установленном законом порядке какие бы то ни было посягательства, способные причинить вред и нравственные страдания личности, но и обеспечивать пострадавшему от преступления возможность отстаивать, прежде всего, в суде, свои права и законные интересы любыми не запрещенными законом способами, поскольку иное означало бы умаление чести и достоинства личности не только лицом, совершившим противоправные действия, но и самим государством.

Первоначальным этапом обеспечения государством защиты граждан и организаций от противоправных посягательств является деятельность его правоохранительных органов (в том числе органов внутренних дел, органов прокуратуры и суда), связанная с рассмотрением заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, иных происшествиях, включая их регистрацию и принятие по ним в установленный Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации срок законных, обоснованных и мотивированных процессуальных решений:

- 1) о возбуждении уголовного дела;
- 2) об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 3) о передаче по подследственности (подсудности) или по территориальности;
- 4) о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в этом;
- 5) о приобщении заявления, сообщения к материалам специального номенклатурного дела.

Потерпевший как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения (п. 47 ст. 5 УПК РФ) имеет в уголовном судопроизводстве свои собственные интересы, для защиты которых он наделяется соответствующими правами. В частности, он может заявлять о совершен-

ном в отношении него преступлении, представлять доказательства, поддерживать обвинение, приносить жалобы на действия или бездействие и решения дознавателя, следователя, прокурора и суда, в том числе на постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. Он может обжаловать приговор, определение и постановление суда.

Такой подход к регламентации прав потерпевшего соответствует Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью<sup>1</sup>, предусматривающей, что лица, которым в результате преступного деяния причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав, имеют право на доступ к механизмам правосудия и на скорейшую компенсацию за нанесенный им ущерб в соответствии с национальным законодательством (п. 4). Государства – члены ООН должны содействовать тому, чтобы судебные и административные процедуры в большей степени отвечали интересам защиты жертв преступлений, в том числе обеспечивали им возможности «изложения и рассмотрения мнений и пожеланий на соответствующих этапах судебного разбирательства в тех случаях, когда затрагиваются их личные интересы, без ущерба для обвиняемых и согласно соответствующей национальной системе уголовного правосудия», а также путем предоставления им «надлежащей помощи на протяжении всего судебного разбирательства» (подпункты b, с п. 6).

Право граждан и организаций на защиту реализуется посредством их обращения в правоохранительные органы с заявлениями и сообщениями. Наибольшая нагрузка по их рассмотрению ложится на территориальные органы МВД России.

---

<sup>1</sup> Советская юстиция. 1992. № 9-10. С. 39.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАССМОТРЕНИЯ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ И ПРОИСШЕСТВИЯХ

## § 1. Понятие и сущность рассмотрения сообщений

В современных условиях понятие «рассмотрение заявлений и сообщений о происшествиях территориальными органами МВД России» находит свое место в понятийном ряду теории правовых наук и науки управления. Его исследование важно как для обогащения понятийного аппарата, так и для отражения специфики соответствующей деятельности территориальных органов МВД России, составляющей значительную часть их работы.

Согласно статистическим данным в 2014 г. было зарегистрировано 29,28 млн заявлений и сообщений, по результатам рассмотрения которых были приняты решения о возбуждении 1 728,6 тыс. уголовных дел<sup>1</sup>. По 6 665,4 тыс. заявлений и сообщений принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела; по 2 888,9 тыс. возбуждены дела об административном производстве; по 1 203,9 тыс. – об отказе в таковом; 7 646 тыс. заявлений и сообщений приобщены к материалам специальных номенклатурных дел. Данные показатели дают представление о колоссальной работе, проделанной органами внутренних дел.

Существующая в последние годы тенденция увеличения количества регистрируемых заявлений и сообщений граждан и организаций о противоправных деяниях требует теоретического осмысления приведенного выше понятия. Комплексный анализ УПК РФ, других нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих порядок приема, регистрации и проверки заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, дает определенные основания для раскрытия его содержания.

Для того чтобы получить представление о самой процедуре, абстрагируясь от деталей, проанализируем на примере сообщений о преступлениях *процесс рассмотрения поступившего в территориальный орган МВД России заявления*. Его порядок непосредственно регламентирован ст. 144 УПК РФ и представляет собой последовательно осуществляемые процессуальные действия:

<sup>1</sup> Состояние преступности в России за январь – декабрь 2014 г. М., 2015. С. 4.

- 1) принятие заявления или сообщения;
- 2) проверка заявления или сообщения;
- 3) принятие процессуального решения;
- 4) информирование о принятом процессуальном решении;
- 5) обжалование принятого процессуального решения.

Заявление, сообщение о происшествии является основанием для его рассмотрения и законным поводом для принятия по нему соответствующего процессуального или административного решения.

*Заявлением о преступлении* признается:

- 1) письменное заявление о преступлении, подписанное заявителем;
- 2) протокол принятия устного заявления о преступлении;
- 3) заявление о явке с повинной;
- 4) протокол явки с повинной;
- 5) рапорт сотрудника органов внутренних дел об обнаружении признаков преступления;

6) материалы, которые направлены Центральным банком в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>, а также конкурсным управляющим (ликвидатором) финансовой организации для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в соответствии со ст. 172.1 УК РФ;

7) постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании;

8) поручение прокурора (руководителя следственного органа) о проведении проверки по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации;

9) заявление потерпевшего или его законного представителя по уголовному делу частного обвинения;

10) анонимное (без указания фамилии заявителя или почтового либо электронного адреса, по которому должен быть направлен ответ) заявление, содержащее данные о признаках совершенного или готовящегося террористического акта.

*Заявлением об административном правонарушении* является:

1) письменное заявление, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения;

2) рапорт сотрудника органов внутренних дел, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения.

---

<sup>1</sup> О Центральном банке Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

*Заявлением о происшествии* называют письменное заявление о событиях, угрожающих, по мнению заявителя, личной или общественной безопасности при отсутствии в таковых признаков уголовно наказуемого деяния, а также административного правонарушения.

Организационно-правовую основу рассматриваемого процесса наряду с нормами федерального законодательства составляют также ведомственные нормативные правовые акты. Например, приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»<sup>1</sup> (далее – приказ № 736).

*Принятие сообщения* – это, собственно, его прием и регистрация сотрудником органов внутренних дел, на которого организационно-распорядительными документами руководителя территориального органа МВД России либо лица, исполняющего его обязанности, возложены соответствующие полномочия.

*Регистрация заявлений и сообщений* – присвоение каждому принятому заявлению очередного порядкового номера книги учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (КУСП) и фиксация в ней кратких сведений по существу заявления.

Наиболее юридически существенным этапом рассмотрения является *проверка сообщения*. Ее субъектами выступают дознаватель, начальник подразделения дознания, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа.

Всех субъектов можно разделить на две группы должностных лиц: 1) непосредственно осуществляющих проверку (следователь, дознаватель, иное должностное лицо органа дознания – оперуполномоченный, участковый уполномоченный и др.); 2) осуществляющих процессуальное руководство проверкой, среди которых в ст. 144 УПК РФ непосредственно указан руководитель следственного органа. Кроме того, процессуальное руководство возложено и на начальника органа дознания (ч. 4 ст. 41 УПК РФ), и на начальника подразделения дознания (ст. 40.1 УПК РФ), а также на их заместителей.

В соответствии со ст. 39 УПК РФ руководитель следственного органа уполномочен проверять материалы проверки. Он также вправе лично рассматривать сообщения, участвовать в их проверке. Подобными полномочиями наделен и начальник органа дознания (ч. 1 ст. 144 УПК РФ). Хотя начальник подразделения дознания в этом

---

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

перечне не значится, однако в силу положений ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ о предоставлении ему права возбуждать уголовное дело, что невозможно без проведения проверки поступившей о преступлении информации, он имеет право лично рассматривать такие сообщения.

На осуществление данной процессуальной деятельности нацеливает межведомственный 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 марта 2014 г. «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»<sup>1</sup> (далее – приказ № 209). Он обязывает начальников органов и подразделений дознания и руководителей следственных органов в части, относящейся к их компетенции, в целях обеспечения всесторонности, полноты и объективности проверки сообщений о преступлениях и своевременного принятия соответствующих закону решений организовывать систематический упреждающий процессуальный контроль за их проведением, в том числе за соблюдением предусмотренного ст. 144 УПК РФ срока рассмотрения. Для этого приказ требует от указанных должностных лиц изучать находящиеся на рассмотрении у подчиненных сотрудников материалы проверок до принятия по ним процессуальных решений. В случае необходимости они должны давать письменные указания о проведении конкретных проверочных действий в целях установления обстоятельств, имеющих значение для вынесения законных, обоснованных и мотивированных процессуальных решений.

Проверяя законность и обоснованность постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вышеуказанные руководители обязаны тщательно изучать материалы всех проверок сообщений о преступлениях, устанавливать полноту и своевременность их проведения; в случае необходимости – лично получать объяснения от заинтересованных лиц и специалистов, а равно заявителей, изменивших свою первоначальную позицию, приобщая результаты опросов к материалам проверок.

Рассматриваемый приказ, обеспечивая эффективное организационное руководство процессуальной деятельностью на стадии возбуждения уголовного дела, в определенном смысле расширяет полномочия руководителей, наделенных процессуальными правами и обязанностями, тем самым компенсируя недостатки их уголовно-процессуального статуса. В приказе также указывается на повышение персональной от-

---

<sup>1</sup> СПС «Гарант».

ветственности руководителей следственных органов, начальников органов и подразделений дознания.

Но достаточными ли полномочиями обладают должностные лица, осуществляющие процессуальное руководство? Сопоставление норм УПК РФ и сформулированных в подзаконных актах требований указывает на обратное. В частности, следует закрепить такую обязанность руководителей органов дознания и подразделений дознания, как изучение находящихся на рассмотрении у подчиненных сотрудников материалов проверок до принятия по ним процессуальных решений (аналогично обязанностям руководителей следственных органов).

Результатом проверки сообщения является *принятие решения*:

- 1) о возбуждении уголовного дела;
- 2) об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 3) о передаче заявления (сообщения) о преступлении по подследственности или заявления по подсудности в суд по делам частного обвинения;
- 4) о возбуждении дела об административном правонарушении;
- 5) о вынесении определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
- 6) о передаче заявления (сообщения) о происшествии по подведомственности;
- 7) о передаче заявления (сообщения) о происшествии в иной территориальный орган МВД России по территориальности;
- 8) о приобщении заявления (сообщения) о происшествии к материалам ранее зарегистрированного сообщения о том же происшествии;
- 9) о приобщении заявления о происшествии к материалам специального номенклатурного дела;
- 10) о передаче заявления в подразделение делопроизводства и режима.

Еще одним этапом рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях является, как указывалось выше, *информирование о принятом процессуальном решении*. Здесь важна позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой ч. 2 ст. 24 Основного закона обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Согласно этой конституционной норме любая информация, за исключением сведений, содержащих государственную тайну, сведений о частной жизни, а также конфиденциальной информации, связанной со служебной, коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью, должна быть доступна гражданину. Это положение применяется, если собранные документы и материалы затрагивают права и свободы, а законодатель не предусматривает спе-

циального правового статуса такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты.

Данная правовая позиция, сформулированная в постановлении Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>, полностью применима к ситуациям, связанным с обеспечением доступа лиц, чьи права и свободы затрагиваются решением об отказе в возбуждении уголовного дела, к материалам, на основании которых было вынесено это решение.

Поскольку ограничения права граждан на доступ к информации могут быть установлены только законом, а ч. 2 ст. 145 и ч. 4 ст. 148 УПК РФ не содержат каких-либо указаний на такие ограничения в отношении лиц, чьи права и свободы затрагиваются постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела, их применение должно осуществляться в соответствии с указанной выше нормой. В ч. 4 ст. 146 УПК РФ закреплено право заявителя также знать и об отмене прокурором постановления о возбуждении уголовного дела.

Согласно уголовно-процессуальным нормам принятое процессуальное решение может быть обжаловано<sup>2</sup>.

Следует обратить внимание на организационный аспект информирования потенциального круга заявителей о месте нахождения территориального органа внутренних дел; о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях.

На стендах в общедоступных местах административных зданий территориальных органов, а также на их официальных сайтах должна быть размещена следующая информация:

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Обжалование в судебном порядке отказа в приеме сообщения о преступлении регламентировано ч. 5 ст. 144 УПК РФ; обжалование заявителем решения, принятого по результатам рассмотрения сообщения о преступлении, – ч. 2 ст. 145 УПК РФ; обжалование отказа в возбуждении уголовного дела – ч. 5 ст. 148 УПК РФ; обжалование отказа прокурора на дачу согласия при возбуждении дознавателем уголовного дела частного и лично-публичного обвинения в случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 20 УПК РФ, – ч. 4 ст. 147 УПК РФ; обжалование постановления мирового судьи о возвращении заявления лицу, его подавшему, по уголовному делу частного обвинения – ч. 1 ст. 318 УПК РФ; обжалование заключения коллегии судей (судьи) при решении вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении лиц, указанных в п. 1, 2, 6, 6.1, 6.2, 7 ч. 1 ст. 447 УПК РФ – п. 1, 2, 2.1, 3, 4, 5, 9, 10 ч. 1 ст. 448 УПК РФ; обжалование судебных решений, принимаемых в ходе досудебного производства по уголовному делу, в апелляционном, кассационном, надзорном порядке, а также при появлении новых и вновь открывшихся обстоятельств – ст. 127 УПК РФ.

- выписки из положений Уголовно-процессуального кодекса, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях<sup>1</sup>;
- сведения о должностных лицах территориального органа МВД России (должность, фамилия, имя, отчество, почтовый адрес органа), наименования органов прокуратуры и суда, в которые могут быть обжалованы действия, связанные с приемом или отказом в приеме заявлений и сообщений.

Рассмотрение сообщений о происшествиях следует рассматривать в двух аспектах – организационном и процессуально-правовом. Первый состоит в создании инфраструктурных и коммуникационных условий для разрешения заявлений и сообщений о происшествиях. Второй заключается в рассмотрении заявления и сообщения о происшествии по существу, в правовой оценке собранной уполномоченными лицами информации, в том числе и доказательств, итогом чего становится принятие процессуального решения о возможности возбуждения уголовного или административного производства по существу поступившего заявления, сообщения.

*Сущность рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях* заключается в обеспечении конституционного права на доступ к правосудию путем рассмотрения и разрешения основного вопроса – вопроса о принципиальной возможности их рассмотрения по существу в установленном законом порядке.

Теоретическое осмысление процесса рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях позволяет создать теоретико-методологическую основу для выделения группы общественных отношений, которые возникают в ходе рассмотрения поступивших от граждан и организаций заявлений, сообщений о противоправных деяниях.

*Элементами понятия «рассмотрение заявлений и сообщений о происшествиях территориальными органами МВД России»* являются:

- 1) субъекты рассмотрения;
- 2) объект рассмотрения (защищаемое субъективное право, свободы или законный интерес);
- 3) правонарушение или происшествие, требующее юридической оценки;
- 4) динамика рассмотрения.

<sup>1</sup> Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

*Субъектами рассмотрения* являются следователь; руководитель следственного органа; дознаватель; начальник подразделения дознания; начальник органа дознания; сотрудники оперативных подразделений органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность; иные должностные лица, уполномоченные в соответствии с порядком, установленным УПК РФ и иными нормативными правовыми актами, осуществлять прием, регистрацию и проверку сообщений о преступлениях, а также прокурор и суд.

Следует выделить и особую группу должностных лиц дежурной части территориального органа МВД России (отдела, отделения, пункта полиции, линейного отдела, линейного отделения, линейного пункта полиции), которые осуществляют прием и регистрацию сообщений о происшествиях: начальник дежурной части, начальник дежурной смены, старший оперативный дежурный, оперативный дежурный, дежурный, помощник оперативного дежурного. Эти лица сообщения о происшествии, как правило, не рассматривают, а лишь принимают и регистрируют их.

Можно выделить и группу субъектов, которые осуществляют только прием заявлений и сообщений. Это сотрудники органов внутренних дел, на которых организационно-распорядительными документами руководителя (начальника) территориального органа МВД России либо лица, исполняющего его обязанности, возложены соответствующие полномочия. Они могут принять сообщение, но далее, в целях его регистрации и рассмотрения, обязаны действовать в соответствии со своей процессуальной компетенцией, правилами подведомственности, подследственности и подсудности.

*Объектами рассмотрения* территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях являются охраняемые законом права, свободы и интересы. В сообщении о происшествии указывается, какие из них были нарушены.

*Динамика рассмотрения* территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях заключается в количественной характеристике данных, анализирующих статистические сведения о приеме, регистрации, проверке, принятии решения, информировании о принятом решении и его обжаловании.

Рассмотрение территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях – это комплексное понятие. Оно означает совокупность действий и решений процессуального и управленческого характера, целью которых является защита и восстановление нарушенных прав через включение правового механизма, обеспечивающего доступ граждан к правосудию, частью которого и является деятельность территориальных органов МВД России по рассмотрению заявлений и сообщений о происшествиях.

## § 2. Организация приема, регистрации и проверки заявлений и сообщений

Прежде, чем рассмотреть вопрос о приеме, регистрации и проверке заявлений и сообщений о преступлении, дополнительно к изложенному выше следует дать правовые определения используемых понятий.

*Сообщение о преступлении* – процессуальный или иной документ из числа предусмотренных ч. 2 ст. 20 и ст. 140 – 143 УПК РФ: письменное заявление о преступлении, подписанное заявителем; протокол принятия устного заявления о преступлении; заявление о явке с повинной; протокол явки с повинной; рапорт об обнаружении признаков преступления; постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании; заявление потерпевшего или его законного представителя по уголовному делу частного обвинения; протокол следственного действия или протокол судебного заседания, в которые внесено устное сообщение о другом преступлении.

*Принятие (прием) сообщения о преступлении* – получение сообщения о преступлении должностным лицом, правомочным осуществлять эти действия или привлеченным к ним.

*Регистрация сообщения о преступлении* – внесение уполномоченным должностным лицом в КУСП сведений о поступлении сообщения о преступлении, краткой информации о содержании заявления с присвоением соответствующего регистрационного номера.

*Проверка сообщения* заключается в действиях, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 144 и ч. 4 ст. 146 УПК РФ, производимых правомочными или уполномоченными на то должностными лицами.

*Правомочные должностные лица* – это лица, замещающие в правоохранительных органах<sup>1</sup> должности дознавателя, начальника органа дознания или следователя, руководителя следственного органа, на которых УПК РФ возложены полномочия по приему, проведению проверки сообщения о преступлении и принятию процессуального решения, предусмотренного ст. 145 УПК. К этим же лицам относятся и судьи, так как они принимают заявления потерпевших или их законных представителей по уголовным делам частного обвинения, а также устные сообщения о преступлениях, сделанные в ходе судебного разбирательства.

---

<sup>1</sup> В органах внутренних дел Российской Федерации, органах уголовно-исполнительной системы, государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы, Федеральной службе безопасности, Федеральной службе судебных приставов, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органах, следственных органах СК России.

*Уполномоченные должностные лица* – иные должностные лица органа дознания, не замещающие должности дознавателей, на которых начальником органа дознания посредством издания организационно-распорядительного документа возложены полномочия по приему, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, в том числе принятию по ее результатам решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ.

Конкретизируя приведенные выше понятия, следует отметить, что прием заявлений и сообщений о преступлениях осуществляют сотрудники ряда служб: в первую очередь – дежурной части; участковые уполномоченные полиции (по своим административным участкам); оперуполномоченные уголовного розыска и подразделений по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией; патрульные и постовые наряды, в том числе сотрудники ГИБДД; другие сотрудники территориальных органов при непосредственном обращении к ним с заявлением, сообщением о преступлении. Должностные лица, принявшие заявление или сообщение о преступлении, обязаны немедленно зарегистрировать его в дежурной части органа внутренних дел, так как регистрация и учет указанных заявлений и сообщений осуществляются только там, а также в территориальных подразделениях (отделах, отделениях полиции) и отраслевых подразделениях (например, в отделах и отделениях ГИБДД).

Заявления, сообщения о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях в зависимости от их содержания и формы поступления (обнаружения) подразделяются на три группы:

Устные и письменные заявления граждан, сообщения учреждений, предприятий, организаций и должностных лиц, поданные в установленном законом порядке, в которых, как было отмечено выше, содержатся сведения о любых совершенных или подготавливаемых преступлениях. К этой же группе относятся явка с повинной и рапорт об обнаружении признаков преступления, например выявление оперуполномоченным полиции в ходе оперативно-разыскных мероприятий факта незаконного оборота наркотических средств. Эти заявления регистрируются в КУСП и являются поводом для возбуждения уголовного дела.

Сообщения и письменные заявления о событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, в том числе о несчастных случаях, дорожно-транспортных происшествиях, авариях, чрезвычайных происшествиях и иных событиях, которые служат основанием для выезда на место происшествия или производства проверки в целях обнаружения возможных признаков преступления или административного правонарушения.

Иная информация о происшествиях (например, о срабатывании охранной сигнализации, об утрате личных документов и т. п.).

Важнейшей гарантией соблюдения законности при приеме и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях является разъяснение населению установленного порядка их приема и рассмотрения. Во всех дежурных частях органов внутренних дел, в том числе на транспорте; в помещениях, где осуществляется прием граждан; в служебных помещениях участковых уполномоченных полиции; в общественных пунктах правопорядка; в регистрационно-экзаменационных подразделениях (РЭП) ГИБДД и других общедоступных местах должны быть оформлены стенды с выписками из положений УПК РФ и ведомственных нормативных правовых актов, разъясняющими порядок подачи заявлений и сообщений о преступлениях с указанием прав гражданина-заявителя, в том числе на обжалование им незаконных и необоснованных действий сотрудников органов внутренних дел по приему и разрешению заявлений и сообщений (например, фактов отказа в выдаче заявителю талона-уведомления о приеме заявления). На стендах должны быть указаны служебные телефоны и адреса должностных лиц, которым могут быть обжалованы неправомерные действия сотрудников.

В дежурной части территориального органа МВД России (отдела, отделения, пункта полиции, линейного отдела, отделения, пункта полиции) имеются талоны-уведомления. В данном случае они могут выступать эффективным средством контроля со стороны самого гражданина-заявителя за правильным приемом, регистрацией, учетом и своевременным разрешением сообщения преступления, поскольку выдача талона-уведомления повышает ответственность и заинтересованность в скорейшем рассмотрении заявления принявшим его сотрудником. По этой же причине, на наш взгляд, было бы целесообразно расширить практику выдачи талонов-уведомлений и другими сотрудниками территориальных органов, которые наделены правом приема заявлений и сообщений о преступлениях, как это делалось в соответствии с требованиями прежних нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

При рассмотрении заявлений сотрудники органов внутренних дел нередко нарушают установленный порядок и требования нормативных правовых актов. Так, следователи, дознаватели с целью «подправить» статистику и показать высокую раскрываемость преступлений по органу внутренних дел после проведения осмотра места проис-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации, разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях: приказ МВД России от 13 марта 2003 г. № 158 (утратил силу); Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях: приказ МВД России от 1 декабря 2005 г. № 985 (утратил силу).

шествия в случаях, когда лицо, совершившее преступление, неизвестно, передают протоколы осмотра и собранные первичные материалы в аппараты уголовного розыска или участковым уполномоченным для так называемой «дополнительной проверки». Впоследствии по таким материалам принимаются незаконные, необоснованные решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Здесь налицо сокрытие преступлений от учета вследствие невыполнения сотрудниками своих прямых обязанностей по рассмотрению заявлений и сообщений о них и, соответственно, уклонение от выполнения задачи по раскрытию и расследованию преступлений.

На практике существуют и другие формы сокрытия преступлений от учета. Так, заявителя могут склонить изменить свои первоначальные показания о размере причиненного вреда или об обстоятельствах совершения деяния, чтобы в результате появились основания для отказа в возбуждении уголовного дела.

Генеральной прокуратурой совместно с МВД России периодически издаются совместные ведомственные нормативные акты, направленные на борьбу с укрывательством преступлений от учета<sup>1</sup>. Тем не менее, положительных изменений, решающих эти проблемы, пока нет, о чем свидетельствуют следующие данные: ежегодно примерно 50 % среди допускаемых сотрудниками нарушений законности и около 50 % от общего числа дисциплинарных наказаний приходится на сферу работы с заявлениями и сообщениями о преступлениях.

В последнее время в силу ряда причин возросло количество заявлений и сообщений о безвестном исчезновении граждан. Нередко лица из числа без вести пропавших, особенно престарелые, женщины, дети, оказываются жертвами различных преступлений. Достаточно часто при этом допускаются грубейшие нарушения порядка регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений об их исчезновении, поэтому в действующей инструкции<sup>2</sup> закрепляется обязательный порядок регистрации поступающих подобных заявлений и сообщений в КУСП. По устным заявлениям граждан должны составляться протоколы, а при наличии данных, указывающих на признаки преступления, немедленно возбуждаться уголовные дела. По каждому заявлению об исчезновении гражданина руководитель органа внутренних дел обязан письменно

---

<sup>1</sup> См., напр.: 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 марта 2014 г. «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».

<sup>2</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах...

проинформировать прокурора и дать задание о заведении оперативно-разыскного дела.

Во всех органах внутренних дел, как было сказано выше, действует единый порядок приема и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях. Часть из них поступает по почте и регистрируется в журнале входящей корреспонденции, т. е. в порядке общего делопроизводства. Помимо этого указанные заявления и сообщения о преступлениях должны быть зарегистрированы в книге учета сообщений о происшествиях.

Часть заявлений и сообщений о преступлениях может быть передана руководителям органов внутренних дел или другим сотрудникам (например, участковым уполномоченным полиции) гражданами во время приема. В этом случае они также подлежат незамедлительной регистрации в КУСП.

К категории заявлений и сообщений о преступлениях, подлежащих регистрации в книге учета, относятся также рапорты сотрудников о преступлениях, направленных против них лично, а также рапорты или сообщения, в которых подтверждаются факты преступного события, хотя потерпевший еще не установлен, например, при задержании лица с похищенными вещами и т. д.

Устные заявления и сообщения о преступлениях, полученные участковым уполномоченным полиции или другим сотрудником органов внутренних дел, должны быть незамедлительно переданы по телефону или с помощью другого вида связи в дежурную часть для регистрации и принятия по ним соответствующих решений. Категорически запрещается передавать заявления и сообщения о преступлениях сотруднику для проверки и исполнения без их регистрации в КУСП.

Все заявления и сообщения о преступлениях регистрируются в том органе внутренних дел, в который они поступили. Сотрудники не имеют права отказывать в приеме заявления и сообщения, мотивируя это их неподведомственностью, неподследственностью данному органу, и направлять по этой причине заявителя в другие ОВД или в иные правоохранительные органы. Решение о направлении заявлений по подследственности является прерогативой руководителя и выносится после регистрации, в том числе относительно передачи для проверки и разрешения в отраслевые службы и подразделения.

### § 3. Роль и значение территориальных органов как субъекта рассмотрения сообщений

Чтобы дать справедливую оценку деятельности правоохранительных органов, в том числе и органов внутренних дел, по рассмотрению сообщений о преступлениях, следует учесть, что, во-первых, они ежегодно рассматривают 87-88 % всех сообщений о преступлениях<sup>1</sup>, а во-вторых, значительный рост объема этой работы в последние годы, о чем свидетельствуют статистические данные по форме 4-Е<sup>2</sup> (табл. 1).

Таблица 1

#### Увеличение числа зарегистрированных сообщений в 2006–2014 гг.

Количество зарегистрированных заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и о происшествиях, млн	Год									
	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	13,71	19,3	20,5	21,5	22,8	23,9	24,7	26,4	28,4	29,3
+ , – к 2000 г., %	–	+40,9	+49,6	+56,9	+66,4	+74,4	+80,3	+92,7	+107,3	+113,9

*Ввиду отсутствия в 2000 г. единого учета заявлений и сообщений о преступлениях цифра приведена по нашим экспертным оценкам с учетом данных о регистрации заявлений и сообщений по книгам учета преступлений, журналам учета информации и данных о регистрации входящей корреспонденции.*

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что за последние 15 лет число зарегистрированных сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях увеличилось с 13,7 млн в 2000 г. до 29,3 млн в 2014 г., или на 113,9 %.

<sup>1</sup> Следственные органы Следственного комитета Российской Федерации ежегодно рассматривают менее 8 % (в 2014 г., например, – 914,4 тыс. или 7,5 %) сообщений о преступлениях от общего количества всех поступивших в правоохранительные органы; органы ФСКН России – 0,8-0,9 %; Федеральной службы судебных приставов – 0,6-0,9 %; Федеральной таможенной службы – около 0,5 %; органы государственного пожарного надзора – 1,5-1,6 %; Федеральной службы исполнения наказаний – 0,6-0,7 %; ФСБ России – 0,7 %.

<sup>2</sup> Об утверждении формы статистической отчетности «4-е»: приказ МВД России от 24 марта 2015 г. № 361.

При изучении вопросов приема, учета, регистрации и рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях представляется необходимым выделить социальное, правовое и организационное значение этого направления деятельности правоохранительных органов.

*Социальное значение* определяется тем, что законность разрешения заявлений и сообщений выступает одним из критериев оценки населением региона (города, района и т. д.) состояния работы правоохранительных органов по охране общественного порядка и борьбе с преступностью на обслуживаемой территории, для чего проводится мониторинг мнения граждан. Результаты различных исследований ВЦИОМ, ВНИИ МВД России свидетельствуют о том, что в 50-60 % случаев граждане не обращаются в правоохранительные органы, поскольку не верят, что они, и полиция в том числе, установят виновное лицо и возместят причиненный преступлением вред.

*Правовое значение* заключается в том, что рассмотрение сообщений о происшествиях является первичным этапом оценки данных, когда необходимо в предельно сжатые сроки отреагировать на сообщение и принять предусмотренные законом решения: либо возбудить уголовное дело, либо отказать в возбуждении, либо же направить материалы по подследственности (подсудности). На этом этапе решаются две важные правовые задачи: первая состоит в том, чтобы обеспечить доступ граждан к правосудию и неотвратимость наказания за совершенное преступление, вторая – в том, чтобы не допустить при отсутствии признаков преступления возбуждения уголовного дела, нарушив тем самым конституционные права и свободы граждан.

*Организационное значение* рассматриваемой деятельности заключается в обеспечении расследования преступлений, которое начинается с момента регистрации заявлений и сообщений и в значительной мере определяет объем и конечные результаты деятельности правоохранительных органов по всестороннему, полному и объективному раскрытию и расследованию противоправных деяний и их судебному разбирательству.

*Современная система рассмотрения заявлений, сообщений о происшествиях* включает:

- поступившую непосредственно в правоохранительный орган информацию о совершенном или готовящемся преступлении, административном правонарушении и информации о происшествии, из которой первоначально не усматриваются признаки преступления;
- систему органов исполнительной власти, которые в соответствии со ст. 40 УПК РФ являются органами дознания, а также указанных в данной норме должностных лиц, уполномоченных осуществлять проверку сообщений о преступлениях и принимать по ее результатам процессуальные решения в соответствии с нормами УПК РФ;

- действия должностных лиц правоохранительных и иных органов, отнесенных к органам дознания, а также иных должностных лиц, указанных в ст. 40 УПК РФ, по приему, регистрации, проверке и разрешению заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях;
- перечень нормативных правовых актов по рассмотрению заявлений, сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, о происшествиях, включающий в себя УПК РФ, межведомственные, ведомственные и локальные нормативные правовые акты, а также нормативные правовые акты надзорного характера.

Рассмотрение сообщений о происшествиях составляет общегосударственную систему, что обусловлено несколькими факторами.

1. Действия, связанные с приемом, регистрацией, проверкой и разрешением сообщений о происшествиях, носят исключительно правовой характер и регламентируются непосредственно нормами УПК РФ, федеральными законами «О полиции»<sup>1</sup> и «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>2</sup>, нормами федерального законодательства, регламентирующими деятельность других федеральных органов исполнительной власти и Генеральной прокуратуры Российской Федерации по рассмотрению заявлений, сообщений о преступлениях, а также ведомственными нормативными правовыми актами, регламентирующими административную деятельность соответствующих правоохранительных и иных органов и их должностных лиц по принятию, регистрации, проверке, разрешению и учету сообщений о преступлениях.

2. Рассмотрение заявлений и сообщений осуществляется не только в органах внутренних дел, но и в органах Следственного комитета, Министерства РФ по делам гражданской обороны и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы исполнения наказания, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков. Совместный приказ указанных федеральных органов<sup>3</sup> утвердил типовые положения о еди-

<sup>1</sup> О полиции: Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>2</sup> Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон РФ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>3</sup> О едином учете преступлений (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов»): приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 20.02.2014).

ном порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений, едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов. Непосредственно в органах внутренних дел, как было сказано выше, действует приказ № 736.

3. Рассмотрение заявлений, сообщений о преступлениях наряду с должностными лицами правоохранительных органов осуществляют и иные субъекты: командиры воинских частей и соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов (п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ), главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации (п. 3 ч. 3 ст. 40 УПК РФ), а также иные лица, не являющиеся должностными, но отнесенные к таковым в соответствии с требованиями п. 1 и 2 ч. 3 ст. 40 УПК РФ – капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, руководители геологоразведочных партий и зимовок, удаленных от мест расположения органов дознания.

4. За деятельностью правоохранительных органов и должностных лиц по рассмотрению заявлений, сообщений о преступлениях осуществляется единый прокурорский надзор<sup>1</sup>. На органы прокуратуры возложена проверка законности и обоснованности принятия заявлений, сообщений, их регистрации, вынесенных процессуальных решений по результатам их рассмотрения.

5. У граждан и организаций есть возможность обжаловать незаконные действия, связанные с отказом в регистрации заявлений и сообщений или принятием незаконных и необоснованных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, руководителям органов дознания, предварительного следствия, в том числе вышестоящим, в органы прокуратуры и в судебном порядке.

6. Деятельность подразделений любого правоохранительного органа, занимающихся предварительным расследованием или дознанием по сообщениям о преступлениях, имеет несколько направлений. Это и проведение неотложных поисковых, оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий, и осуществление проверочных действий, по итогам которых принимается процессуальное решение.

Рассмотрение заявлений, сообщений о различного рода происшествиях – одна из основных функций органов внутренних дел. Ее реализуют практически все службы и подразделения: следователи, дозна-

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генпрокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 // Законность. 2011. № 12.

ватели, сотрудники подразделений уголовного розыска, экономической безопасности и противодействия коррупции, а также дежурные части, участковые уполномоченные полиции и др.<sup>1</sup>

В системе органов внутренних дел на долю следователей приходилось, например, в 2014 г. рассмотрение 1,24 млн заявлений, сообщений о преступлениях или 10,3 % от числа разрешенных всеми подразделениями органов внутренних дел. Из рассмотренных следователями заявлений и сообщений в 79 % случаев были возбуждены уголовные дела и в 7,7 % – отказано в возбуждении уголовного дела. Доля отказных материалов следователей в общем числе процессуальных решений об отказе составила всего 1,4 %.

Дознавателями органов внутренних дел в 2014 г. было разрешено почти каждое пятое от рассмотренных в целом ОВД заявлений. Из их числа по 1,94 млн (84,3 %) заявлений, сообщений дознавателями были возбуждены уголовные дела и по 353,3 тыс. (15,4 %) приняты процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Доля отказных материалов дознавателей составила всего 5,3 % от общего числа.

Основная же нагрузка по разрешению сообщений о преступлениях приходится на иных должностных лиц органов внутренних дел. В 2014 г. ими было принято около 6,2 млн процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, из которых 72,2 % – участковыми уполномоченными полиции, 11 % – сотрудниками уголовного розыска и 6,6 % – подразделениями по делам несовершеннолетних. Также 3,4 млн заявлений и сообщений направлено по подследственности, и, в соответствии с приказом № 736, 7,6 млн списано в номенклатурное дело и 4 млн приобщены к ранее зарегистрированным заявлениям и сообщениям о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях.

Каждое третье – четвертое решение органов дознания и предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела надзорными органами ежегодно признавалось незаконным, необоснованным и отменялось<sup>2</sup>, а количество уголовных дел, возбужденных из отказных материалов, за два последних десятилетия возросло в 5,1 раза. Для сравнения: в 1991 г. таковых было 32,5 тыс., в 2014 г. – 184 тыс.

Несмотря на требования закона, в деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне имеют место многочисленные факты нарушений:

<sup>1</sup> О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 23.09.2015).

<sup>2</sup> 2008 г. – 1,8 млн, 2009 г. – 1,9 млн, 2010 г. – 1,5 млн, 2011 г. – 2,3 млн, 2012 г. – 2,7 млн, 2013 г. – 1,5 млн, 2014 г. – 1,4 млн.

- умышленное укрытие заявлений (сообщений) от регистрации;
- отказ принимать заявления (сообщения) о преступлениях;
- несоблюдение порядка регистрации и учета принятых заявлений (сообщений);
- непринятие по ним решений, предусмотренных уголовно-процессуальным законом;
- направление заявлений по подследственности без осуществления мер по пресечению преступления и закреплению следов его совершения;
- фальсификация материалов проверки;
- необоснованные, незаконные отказы в возбуждении уголовного дела и др.

Особо следует выделить следующие связанные с разрешением заявлений, сообщений о происшествиях нарушения законности:

1. Незаконные, необоснованные процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела (по надуманным мотивам отказа или путем искажения фактов, содержащихся в заявлении, сообщении и т. д.), число которых в 2008–2014 гг., как отмечено выше, составляло 1-2,7 млн ежегодно, а число возбужденных из них уголовных дел достигло в 2013 г. 215,3 тыс., в 2014 г. – 184 тыс. в год, что свидетельствует о распространенности фактов прямого сокрытия (по оценке органов прокуратуры) сотрудниками органов внутренних дел преступлений от учета.
2. Возбуждение уголовного дела без наличия достаточных данных, указывающих на признаки преступления (ч. 2 ст. 140 УПК РФ), что в дальнейшем влечет прекращение уголовного дела за отсутствием события или состава преступления. Согласно статистическим данным по форме 1-Е, процент прекращения уголовных дел по этим основаниям ежегодно составляет 3–4 %.

Сказанное выше свидетельствует о той роли, которую играют органы внутренних дел в обеспечении прав и законных интересов граждан и организаций, пострадавших от противоправных деяний.

## **ГЛАВА 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ РАССМОТРЕНИЯ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ**

### **§ 1. Организация рассмотрения сообщений начальником территориального органа**

Поскольку итоговое решение по абсолютному большинству поступивших в органы внутренних дел сообщений принимается должностными лицами, проходящими службу в территориальных органах МВД России на районном уровне, представляется целесообразным рассмотреть вопросы организации именно на данном уровне управления. Одной из основных задач таких территориальных органов является управление подчиненными подразделениями. Вместе с тем их руководители являются начальниками органов дознания и при непосредственном поступлении в подчиненную дежурную часть заявлений и сообщений о происшествиях должны придерживаться общего, определенного нормативными правовыми актами порядка организации приема, регистрации, рассмотрения и разрешения такой информации.

Персональная ответственность за выполнение территориальным органом МВД России задач по защите личности, общества, государства от противоправных посягательств на территории обслуживания, организацию работы, выработку и реализацию на основе анализа оперативной обстановки мер по повышению эффективности применения имеющихся сил и средств, планирование и координацию деятельности подчиненных подразделений и сотрудников, соблюдение ими законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о происшествиях возложена на начальника территориального органа<sup>1</sup>. Еще раз подчеркнем, что информация о руководителе, которому доложено о поступив-

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах... П. 38, 72; Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 (ред. от 02.06.2014); Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях: утв. приказом приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 20.02.2014). П. 6.

шем сообщении, а равно и о руководителе, который поручил подчиненным сотрудникам его проверку, в обязательном порядке фиксируется в соответствующих журналах<sup>1</sup>.

Под организацией начальником территориального органа МВД России на районном уровне приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях предлагается понимать реализацию предоставленных ему законами и иными нормативными правовыми актами полномочий в целях упорядочения всех элементов системы коллективных действий подчиненных ему сотрудников и подразделений со всеми поступившими в территориальный орган сообщениями о происшествиях в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, управленческих решений вышестоящих субъектов управления и оперативной обстановкой, складывающейся на обслуживаемой территории. В качестве результата управляющего воздействия должна рассматриваться система приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, круглосуточно, бесперебойно, в соответствии с требованиями нормативных правовых актов функционирующая на всей территории обслуживания. Соответствие вышеназванным требованиям рассматривается в качестве одного из показателей оценки деятельности территориальных органов на районном уровне<sup>2</sup>.

При организации работы в данном направлении начальник территориального органа должен разрабатывать и реализовывать меры реагирования в зависимости от юридической значимости сведений, содержащихся в заявлениях, сообщениях и иной информации.

Исходя из оценки юридической значимости поступивших в территориальный орган МВД России сведений, начальник организует функционирование нескольких подсистем рассмотрения сообщений: 1) о преступлениях; 2) об административных правонарушениях; 3) о происшествиях<sup>3</sup>. В качестве отличительных признаков каждой подсистемы рассматриваются состав объекта управления и правовые основы деятельности подчиненных сотрудников. Так, согласно приказу МВД России от 4 января 1999 г. № 1 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422» (п. 7.4.7), начальники территориальных органов должны рационально использовать рабочее время следователей, исключить привлечение их к осмотрам места происшествия по преступлениям, не отнесенным к их

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 24.

<sup>2</sup> Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.

<sup>3</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 2.1, 2.2.

подследственности, проверкам соблюдения паспортного режима, патрулированию, рейдам и к выполнению других несвойственных функций, сосредоточив все силы и средства органов предварительного следствия на расследовании преступлений<sup>1</sup>.

Анализ правоприменительной практики и отражения ее результатов в государственной и ведомственной статистической отчетности показывает, что доля сообщений о преступлениях в общей массе рассмотренной органами внутренних дел информации обо всех происшествиях постепенно снижается (с 54,3 % в 2007 г. до 40,2 % в 2014 г.)<sup>2</sup>.

В свою очередь подсистема приема, регистрации и разрешения территориальными органами МВД России сообщений о преступлениях может быть представлена в виде взаимосвязанных и постоянно взаимодействующих между собой компонентов, в своей совокупности образующих единое целое, обладающее набором специфических качеств, отличающих ее от иных функциональных подсистем, созданных в МВД России.

К числу компонентов (элементов) названной подсистемы, полагаем, можно отнести следующие составные части:

1) правовые модели общественно опасных деяний, признаваемых преступными в соответствии с требованиями УК РФ;

2) виды информации о готовящихся, совершаемых и совершенных преступлениях (устные и письменные заявления, явка с повинной, рапорт об обнаружении признаков преступления; протокол следственного действия, в который внесено устное сообщение о другом преступлении, и т. д.);

3) совокупность органов, подразделений и должностных лиц, уполномоченных совершать властные действия от имени государства в связи с поступлением информации о преступлении;

4) комплекс действий, которые государство уполномочивает соответствующих субъектов совершить в связи с поступлением такой информации;

5) совокупность правовых норм, закрепляющих состав уполномоченных субъектов, а также определяющих виды, порядок и последовательность выполняемых ими действий.

Аналогично могут быть представлены и компонентные составы подсистем реагирования на сообщения (заявления) об административных правонарушениях и происшествиях. Знание внутреннего строения

---

<sup>1</sup> См. подроб.: О надлежащей организации оперативно-служебной деятельности: указание Следственного комитета при МВД России от 22 сентября 2010 г. № 17/2-24785; О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при разрешении сообщений о преступлениях: письмо Генпрокуратуры РФ от 29 октября 2008 г. № 36-12-2008.

<sup>2</sup> Согласно статистическим данным ГИАЦ МВД России.

каждой подсистемы, их взаимных связей и влияния друг на друга позволяет начальнику территориального органа разработать соответствующие им функциональные и организационные структуры, согласовать их между собой, принять оптимальные управленческие решения по распределению имеющихся сил и средств. Рассматриваемая система только в том случае будет способна выполнять свое функциональное назначение, если все связи между составляющими ее компонентами и подсистемами будут упорядочены, приведены в соответствие с предъявляемыми к ним требованиями.

Правовую основу управленческой деятельности начальника территориального органа по организации системы приема, регистрации, проверки и разрешения сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях составляет совокупность правовых норм, содержащихся в федеральных законах, межведомственных и ведомственных нормативных правовых актах, регулирующих его права и обязанности по упорядочению действий подчиненных органов, подразделений и должностных лиц в связи с поступлением такой информации.

Особо отметим тот факт, что начальник территориального органа МВД России в своей правоприменительной деятельности обязан учитывать юридическую силу и сферу применения того или иного нормативного правового акта. Например, Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях, как следует из названия, имеет по отношению к Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях более узкую сферу правового регулирования, но большую юридическую силу в части определения порядка рассмотрения сообщений о преступлениях<sup>1</sup>. Вместе с тем, в силу п. 6 и 68 Инструкции, ее действие распространяется не на все сообщения о происшествиях. Знание правовых основ организации рассмотрения сообщений позволит начальнику территориального органа правильно разрешать возникающие на практике проблемные вопросы, принимать верные управленческие решения, адекватно оценивать законность действий подчиненных по рассмотрению поступившей к ним информации о различных происшествиях.

---

<sup>1</sup> О едином учете преступлений: приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 20.02.2014). П. 5.2; Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 3.

Предваряя разговор о полномочиях, хотелось бы заметить, что в силу неоднородности состава субъектов, которые принимают, проверяют и разрешают сообщения о происшествиях, начальник территориального органа МВД России на районном уровне обладает различным объемом полномочий в отношении сотрудников органов предварительного следствия и дознания. Организуя деятельность следователей, он использует только служебные полномочия<sup>1</sup>; в отношении дознавателей и иных должностных лиц органа дознания – вправе применять и процессуальные, и служебные полномочия.

Основная задача, реализуемая на организационно-распорядительном этапе, состоит в обеспечении готовности территориального органа к приему, регистрации и разрешению всех поступающих сообщений о происшествиях. Для ее решения начальник территориального органа МВД России на районном уровне должен провести определенные мероприятия.

1. Принять управленческое решение о возложении полномочий по приему, проверке и разрешению сообщений о происшествиях на конкретных должностных лиц этого органа с учетом территории оперативного обслуживания. Заметим, что данное решение не должно приниматься в отношении следователей и дознавателей, так как они по закону правомочны выполнять указанные выше действия<sup>2</sup>. Кроме того, в нормативных правовых актах содержатся запреты на возложение определенных обязанностей на соответствующих должностных лиц<sup>3</sup> или определяются юридические факты, при наступлении которых начальник обязан принять управленческое решение для организации работы на анализируемом направлении служебной деятельности посредством возложения той или иной обязанности на подчиненного ему сотрудника<sup>4</sup>.

2. Определить количество и порядок деятельности дежурных следственно-оперативных групп, формируемых из числа сотрудников, осуществляющих дежурство в составе суточного наряда по утвержденному графику.

3. Назначить ответственных от руководящего состава территориального органа МВД России на районном уровне для осуществления ежедневного оперативного контроля за организацией дежурной части,

---

<sup>1</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1 (ред. от 30.04.2011). П. 6.1.

<sup>2</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 3, 14; Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 3, 7-10, 17, 18, 27.

<sup>3</sup> Там же. П. 13.

<sup>4</sup> Там же. П. 52, 56, 60, 65.

сотрудников, задействованных в работе групп немедленного реагирования и следственно-оперативных группах.

4. Организовать оборудование помещений, в которых осуществляется прием заявлений и сообщений, мест ожиданий и приема заявителей.

5. Отвечать за информирование проживающих или пребывающих на территории обслуживания лиц о порядке приема, регистрации и разрешения сообщений (заявлений), обеспечить доступ к такой информации, в том числе через СМИ, посредством размещения в общедоступных местах административных зданий территориального органа МВД России на районном уровне (управлений, отделов, отделений, пунктов полиции) или на его официальном сайте в Интернете достоверных, оперативных, полных и четких сведений, определяющих порядок приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях<sup>1</sup>.

6. Создать комиссию по контролю за соблюдением законности и учетно-регистрационной дисциплины при рассмотрении сообщений о происшествиях. Своим приказом начальник определяет ее персональный состав, учитывая предъявляемые требования, утверждает обязанности членов комиссии, планы работы на квартал, периодичность (не реже одного раза в квартал) проверок полноты регистрации в книге учета заявлений и сообщений о происшествиях и результатов их разрешения, сверки различных источников информации<sup>2</sup>.

7. Определить и обеспечить работоспособность возможных каналов поступления информации о происшествиях (входящая корреспонденция по почте, телеграфу, факсимильной связи, информационным системам общего доступа и иным каналам связи территориального органа с социальной средой), предпринять меры к наглядному оформлению номеров телефонов доверия на входах в здания подразделений полиции территориальных органов МВД России на районном уровне, контрольных постах полиции и других стационарных местах несения службы сотрудниками полиции<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 7; Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 15.

<sup>2</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 74, 75, 77.1.

<sup>3</sup> Вопросы информирования граждан о номерах телефонов органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 апреля 2012 г. № 306 (ред. от 04.06.2012). П. 1.2; Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах...П. 12.

8. Отвечать за ресурсное обеспечение (заказ необходимых штампов<sup>1</sup> и бланков<sup>2</sup>, журналов<sup>3</sup>; проверку функционирования телефонной и иной связи<sup>4</sup>; программно-технических средств регистрации информации<sup>5</sup> и т. п.).

9. Организовать и непосредственно осуществлять подготовку должностных лиц, правомочных или им уполномоченных принимать, регистрировать и разрешать сообщения о происшествиях; организовать проведение занятий по овладению методикой общения с заявителями, составления процессуальных и служебных документов, выполнению подчиненными действий в ситуациях, исключающих возможность сообщить в дежурную часть территориального органа информацию по существу принятого ими сообщения<sup>6</sup>.

10. Определить и отработать схемы взаимодействия дежурной части и сотрудников, получивших заявления и сообщения о происшествиях вне пределов административного здания, а также сотрудников подразделений делопроизводства, ГИБДД и вневедомственной охраны<sup>7</sup>.

11. Организовать обработку и хранение должностными лицами персональных данных заявителей в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>8</sup>.

Задача по организации рассмотрения сообщений о происшествиях, стоящая перед начальником территориального органа МВД России на районном уровне, является комплексной, включающей в себя обеспечение:

- 1) круглосуточного приема сообщений;
- 2) своевременности и полноты их регистрации;
- 3) всесторонности, полноты, объективности проверки зарегистрированных сообщений в установленные законом сроки;
- 4) законности решений, принимаемых по сообщениям;
- 5) полноты и правильности учета результатов работы с сообщениями.

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 33; Прил. 4.

<sup>2</sup> Там же. Прил. 3, 5.

<sup>3</sup> Там же. П. 24, 25. Прил. 1, 2, 7-9.

<sup>4</sup> Там же. П. 22.

<sup>5</sup> Там же. П. 81.

<sup>6</sup> Там же. П. 14.1, 14.2, 15.

<sup>7</sup> Там же. П. 12, 14, 15, 20, 21.

<sup>8</sup> О персональных данных: Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

Для решения вышеназванных задач в срок, установленный нормативными правовыми актами<sup>1</sup>, начальник, используя предоставленные ему процессуальные и служебные полномочия, осуществляет ряд действий.

1. Непосредственно организует прием сообщений, в том числе и посредством осуществления личного приема граждан<sup>2</sup>.

2. Направляет в дежурную часть для незамедлительной регистрации сообщения о преступлениях, поступившие в подразделения делопроизводства и режима<sup>3</sup>.

3. Контролирует незамедлительное реагирование дежурной части на сообщения о преступлениях. Принимает доклады оперативного дежурного и руководителя дежурной следственно-оперативной группы. Дает указания, соответствующие полученной информации и складывающейся обстановке (без вмешательства в процессуальную деятельность следователя)<sup>4</sup>.

4. Осуществляет постоянный контроль за полнотой состава и своевременностью выездов дежурных следственно-оперативных групп на места происшествий<sup>5</sup>; рассматривает в максимально короткий срок, но не более чем в течение 24 часов, соответствующие документы, полученные или подготовленные в ходе проверки, и доклады должностных лиц о принятых мерах неотложного реагирования на сообщения о преступлениях и достигнутых результатах для организации дальнейшей проверки этих сообщений<sup>6</sup>.

5. Рассматривает рапорты сотрудников о выявленных преступлениях<sup>7</sup>. Заслушивает доклад сотрудника, принявшего сообщение по телефону доверия, контролирует фиксацию полученной информации в соответствующей учетной форме и рапорте подчиненного.

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 61, 64; УПК РФ. Ст. 144. Ч. 1, 3.

<sup>2</sup> Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 (ред. от 20.04.2015); Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: утв. приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222. П. 6, 177, 179.

<sup>3</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 12.

<sup>4</sup> Там же. П. 39.

<sup>5</sup> Там же. П. 42.1.2.

<sup>6</sup> Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 30.

<sup>7</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 47.

6. Контролирует полноту регистрации поступающей информации о преступлениях<sup>1</sup>.

7. Поручает подчиненным сотрудникам проверку зарегистрированных заявлений или сообщений. По каждому из них он обязан дать письменное поручение в форме резолюции, указав исполнителя, срок проверки и порядок разрешения заявления, учитывая то, что краткое изложение данного поручения найдет отражение в КУСП<sup>2</sup>.

8. Принимает исчерпывающие меры по организации проверок сведений, содержащихся в сообщениях о преступлениях, и вынесению по ним процессуальных решений не позднее трех суток со дня поступления сообщения. Изучает находящиеся на рассмотрении у подчиненных сотрудников органа дознания материалы проверок до принятия по ним процессуальных решений, в случае необходимости дает должностным лицам письменные указания о проведении конкретных проверочных действий в целях установления обстоятельств, имеющих значение для вынесения законных, обоснованных и мотивированных постановлений<sup>3</sup>.

9. Принимает решение о приобщении двух и более сообщений об одном происшествии к первому зарегистрированному сообщению<sup>4</sup>.

10. Организует исполнение письменных поручений дознавателя, следователя, руководителя следственного органа о проведении оперативно-разыскных мероприятий для проверки сообщения о происшествиях<sup>5</sup>. По результатам рассмотрения материалов, полученных в ходе оперативно-разыскных мероприятий, выносит постановление о представлении их органу дознания, следователю или в суд<sup>6</sup>.

11. Обеспечивает ежедневный контроль за соблюдением сроков разрешения сообщений о происшествиях. Рассматривает ежедневные

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 24.

<sup>2</sup> Там же. П. 24, 40, 62.

<sup>3</sup> 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 марта 2014 г. П. 2.1, 2.2; Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 25.

<sup>4</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 48.

<sup>5</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 13.07.2015). Ст. 144. Ч. 1 // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

<sup>6</sup> Инструкция о порядке представления результатов оперативно-разыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: утв. приказом МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сентября 2013 г. П. 6, 8-18.

письменные рапорты оперативных дежурных о соблюдении сроков рассмотрения поступивших заявлений и выполнении должностными лицами возложенных на них обязанностей по проверке и доклады о достигнутых результатах<sup>1</sup>.

12. Контролирует принятие подчиненными сотрудниками необходимых мер по предотвращению или пресечению преступления, сохранению обнаруженных следов; соблюдение установленного порядка передачи сообщений и заявлений по подследственности (территориальности, подведомственности)<sup>2</sup>. Рассматривает рапорты подчиненных сотрудников о планируемом ими проведении за пределами обслуживаемой территории процессуальных действий при рассмотрении сообщений или организует при получении соответствующего уведомления от иного территориального органа оказание необходимой помощи его сотрудникам<sup>3</sup>.

13. Рассматривает мотивированное ходатайство дознавателя или иного должностного лица органа дознания и при наличии оснований принимает решение о продлении до десяти суток срока проверки сообщения о преступлении только при наличии фактических обстоятельств, препятствующих принятию процессуального решения в срок не позднее трех суток со дня поступления такого сообщения<sup>4</sup>.

14. В целях обеспечения строгого контроля исполнения указаний до истечения продленного срока тщательно изучает не менее чем за трое суток до принятия процессуального решения материалы, собранные в ходе проверки сообщения. Для проверки объективности изложенных в сообщениях обстоятельств и в иных необходимых случаях лично получает объяснения от заинтересованных лиц и специалистов, а равно заявителей, изменивших свою первоначальную позицию, приобщая результаты опросов к материалам проверок<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 71, 72.2.

<sup>2</sup> Там же. П. 28-32, 59.4, 63.1; УПК РФ. Ст. 145. Ч. 1. П. 3.

<sup>3</sup> Порядок выполнения сотрудниками полиции обязанностей и реализации прав за пределами обслуживаемой территории: утв. приказом МВД России от 30 декабря 2011 г. № 1354. П. 6, 10.

<sup>4</sup> 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 марта 2014 г. П. 2.2; УПК РФ. Ст. 144. Ч. 3;

<sup>5</sup> Там же. П. 2.3.

15. Рассматривает рапорты, составленные подчиненными сотрудниками по результатам рассмотрения заявлений и сообщений, по которым не выявлено признаков преступления или административного правонарушения<sup>1</sup>, принимает решение о приобщении материалов проверки таких сообщений к специальному номенклатурному делу. Также принимает решение о направлении в подразделение делопроизводства письменных обращений такого рода для рассмотрения их в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими работу с обращениями граждан в системе МВД России<sup>2</sup>.

16. Принимает решение о направлении признанных анонимными заявлений о преступлении и материалов их проверки в соответствующие подразделения территориального органа МВД России для использования в установленном порядке в оперативно-разыскной деятельности, а заявлений об административном правонарушении, о происшествии и материалов их проверки для приобщения к номенклатурному делу, прилагаемому к КУСП<sup>3</sup>.

17. Принимает решение о предоставлении принятых, зарегистрированных и проверяемых органом дознания сообщений о преступлениях, книг их регистрации, корешков талонов-уведомлений, материалов проверки и постановлений, вынесенных по результатам рассмотрения этих сообщений, прокурорам, а также судьям и иным должностным лицам в случаях, предусмотренных федеральными законами и ведомственными нормативными актами<sup>4</sup>. При этом важно знать, что проверки исполнения требований УПК РФ и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (с обязательным документальным оформлением результатов каждой) должны проводиться надзирающими прокурорами в органах внутренних дел систематически, не реже одного раза в месяц<sup>5</sup>.

18. Организует учет результатов рассмотрения сообщений о происшествиях. Контролирует правильность составления документов первичного учета, ведения КУСП, о чем делает соответствующую запись в специальной книге рапортов о приеме и сдаче дежурства; контролирует ведение журнала учета материалов, по которым вынесены поста-

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 65.

<sup>2</sup> Там же. П. 63.5, 67.

<sup>3</sup> Там же. П. 46.

<sup>4</sup> Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 30.

<sup>5</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генпрокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277. П. 1.1.

новления об отказе в возбуждении уголовного дела; журнала учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки; журнала учета материалов об административных правонарушениях; журнала учета сообщений, поступивших по телефону доверия; журнала учета преступлений, лиц, их совершивших, и движения уголовных дел<sup>1</sup>.

19. Обеспечивает в установленном порядке сбор сведений государственной и ведомственной статистической отчетности о деятельности территориального органа и их представление в соответствующий территориальный орган МВД России на региональном уровне. Контролирует достоверность сведений, включаемых в отчет, отражающий по форме 2-Е (МВД)<sup>2</sup> результаты работы по итогам полугодия; а также состояние учетно-регистрационной дисциплины ежемесячно (разделы 1, 2, 4, 6, 7), ежеквартально (разделы 5, 9, 10) и по итогам полугодия (разделы 3, 8, 11) вносит в отчеты по форме 4-Е<sup>3</sup>.

Обеспечивая контроль за приемом, регистрацией и разрешением заявлений, начальник территориального органа МВД России на районном уровне выполняет ряд задач:

1. Организует систему контроля за своевременным направлением и представлением надзирающему прокурору материалов проверки заявлений и сообщений о преступлениях, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в срок, не превышающий пяти суток с момента поступления соответствующего запроса, либо в срок, указанный прокурором в случае рассмотрения им жалобы в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ<sup>4</sup>.

2. Рассматривает постановления прокуроров об отмене постановлений дознавателей, иных должностных лиц органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела и организует их незамедлительную регистрацию в специальном журнале сотрудником отдела (отделения, группы) анализа, планирования и контроля, отдела (отделения, группы) информационного обеспечения или лицом, исполняющим его обязанности, либо иным специально назначенным сотрудником. По каждому такому

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 72.2, 38.

<sup>2</sup> Об утверждении и введении в действие формы федерального статистического наблюдения № 2-Е о рассмотрении сообщений о преступлении, а также Инструкции по составлению отчетности по форме федерального статистического наблюдения № 2-Е: приказ Генпрокуратуры России от 27 февраля 2015 г. № 82 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Об утверждении формы статистической отчетности «4-е»: приказ МВД России от 24 марта 2015 г. № 361.

<sup>4</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 54.1.

материалу начальник территориального органа обязан дать исполнителю письменное поручение о проведении дополнительной проверки, в котором в форме резолюции указывается срок ее проведения, определенный с учетом сроков, установленных прокурором<sup>1</sup>. Начальник обязан взять под личный контроль проведение дополнительных проверок в целях предупреждения вынесения незаконных, необоснованных и немотивированных постановлений по их результатам, исключив факты принятия процессуальных решений без исполнения данных указаний в полном объеме<sup>2</sup>.

3. Организует исполнение постановления судьи о признании отказа в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным<sup>3</sup>.

4. Рассматривает рапорты членов комиссии по результатам проведения сверок полноты регистрации заявлений (сообщений) о выявлении в ответах предприятий, организаций, военных комиссариатов, лечебно-профилактических, страховых и других учреждений информации о происшествиях, о которых ранее не сообщалось в орган внутренних дел, для регистрации в КУСП и принятия решения<sup>4</sup>.

5. При выявлении в ходе осуществления процессуального или ведомственного контроля оснований к отмене постановления органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела готовит (рассматривает проект) мотивированное ходатайство прокурору об отмене вышеназванного постановления.

6. Рассматривает предложения членов комиссии о привлечении сотрудников, допустивших нарушение порядка и сроков приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях, к дисциплинарной ответственности. Принимает безотлагательные меры по устранению выявленных фактов нарушения и привлечению виновных лиц к ответственности<sup>5</sup>. Заметим при этом, что начальники территориальных органов МВД России на районном уровне должны соблюдать требования п. 5 Порядка проведения служебной проверки<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 55-57; УПК РФ. Ст. 148. Ч. 6.

<sup>2</sup> 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 марта 2014 г. П. 2.5.

<sup>3</sup> УПК РФ. Ст. 148. Ч. 7.

<sup>4</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 80.

<sup>5</sup> Там же. П. 54.2. П. 77.2, 84.

<sup>6</sup> Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161.

7. Утверждает акт сверки полноты регистрации и разрешения сообщений о происшествиях<sup>1</sup>.

8. Организует встречные проверки журналов, в которых фиксируются информация и образующиеся на данном направлении служебные документы, а также их хранение в сроки, установленные нормативными правовыми актами<sup>2</sup>.

9. Обеспечивает в установленном нормативными правовыми актами МВД России порядке отчеты своих заместителей, начальников структурных подразделений, участковых уполномоченных полиции перед гражданами о результатах оказания государственной услуги по рассмотрению и разрешению заявлений о происшествиях<sup>3</sup>.

10. Ежемесячно оценивает деятельность подчиненных должностных лиц и подразделений по результатам приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях.

11. Организует подготовку и принятие управленческих решений, направленных на совершенствование организации приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях, утверждает их.

Следует отметить, что описанная выше система полномочий начальника территориального органа дополняется мероприятиями, предусмотренными управленческими решениями, принятыми на региональном уровне координационными совещаниями или оформленными совместными приказами руководителей правоохранительных органов, указаниями начальников территориальных органов МВД России<sup>4</sup>.

Так, указанием ГУ МВД России по Волгоградской области от 1 марта 2012 г. № 1/366 была введена многоуровневая схема организации ведомственного контроля за состоянием учетно-регистрационной дисциплины. В ней определены полномочия начальника подразделения дознания, полиции и территориального органа до принятия и после принятия процессуального решения по сообщению о происшествии. Указание возлагает на начальников территориальных органов МВД

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 83. Прил. 10.

<sup>2</sup> Там же. П. 78, 85.

<sup>3</sup> Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166; Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975.

<sup>4</sup> См., напр.: О мерах по укреплению учетно-регистрационной дисциплины: приказ руководителей правоохранительных органов Саратовской области от 7 мая 2009 г. № 101пр/49/568/30/160/503/9од; О результатах анализа исполнения законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях органами дознания и предварительного следствия: решение координационного совещания правоохранительных органов Самарской области от 28 сентября 2012 г.

России районного уровня обязанность лично рассматривать материалы проверки и утверждать постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, ежемесячно анализировать состояние дел по допущенным нарушениям и представлять полученные результаты в отдел контроля учетно-регистрационной дисциплины штаба ГУ МВД России по Вологодской области.

Приказом начальника УМВД России по Вологодской области<sup>1</sup> определен комплекс требований к организации работы дежурных следственно-оперативных групп, осуществлению ведомственного контроля за результатами их работы на месте происшествия, введены критерии оценки деятельности руководителей всех уровней, определен порядок незамедлительного информирования вышестоящего руководства об отмене прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, изложен алгоритм действий комиссий, которым поручается служебная проверка по данным фактам.

Как следует из вышеизложенного, начальник территориального органа МВД России на районном уровне обладает достаточно широкими и разнообразными процессуальными и служебными полномочиями для организации и обеспечения соблюдения единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях. Представленная система полномочий решает комплекс практических и дидактических задач. Во-первых, в ней представлены полномочия, установленные многочисленными нормативными правовыми актами различной юридической силы. Во-вторых, полномочия систематизированы в строго определенном порядке, соответствующем последовательности выполнения подчиненными сотрудниками и подразделениями действий по приему, регистрации и разрешению сообщений о происшествиях. В-третьих, логико-структурная схема изложения полномочий может быть использована для разработки типовых должностных обязанностей или алгоритмов действий начальников территориальных органов МВД России на районном уровне в определенных штатных ситуациях на данном направлении деятельности. В-четвертых, знания о системе полномочий могут быть использованы при проведении занятий с лицами, включенными в состав кадрового резерва для назначения на должности руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне; в системе профессиональной подготовки и повышения квалификации руководящего состава; при оценке полноты и правильности действий названных должностных лиц в той или иной ситуации, харак-

---

<sup>1</sup> О дополнительных мерах по укреплению законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: приказ начальника УМВД России по Вологодской области от 10 января 2012 г. № 1.

терной для организации приема, регистрации и разрешения сообщений о происшествиях.

Хотелось бы подчеркнуть, что работа начальника территориального органа МВД России будет эффективной только при условии ее своевременной корректировки и дополнения с учетом изменений законодательства, межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов.

## **§ 2. Роль начальника органа предварительного следствия в организации рассмотрения сообщений**

Должностными лицами, правомочными осуществлять прием сообщений о преступлениях и оформлять их в соответствии с требованиями УПК РФ, являются дознаватели и следователи<sup>1</sup>. С учетом требований нормативных правовых актов и по признаку различия форм предстоящего предварительного расследования можно вести речь о двух подсистемах рассмотрения сообщений о преступлениях: 1) по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно; 2) по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно. В итоге доля сообщений о преступлениях того или иного вида в общей массе сведений, поступающих в территориальный орган МВД России за определенный период времени, будет оказывать влияние на состав и виды дежурных следственно-оперативных групп<sup>2</sup>.

Анализ статистических данных за 2005–2014 гг. показывает, что доля сообщений о преступлениях, рассмотренных следователями органов внутренних дел, постоянно сокращается (с 27,7 % до 10,9 %)<sup>3</sup>. При этом за последние три года увеличилась с 42,6 % до 46,1 % доля отмененных решений следователей об отказе в возбуждении уголовного дела. По каждому третьему из них впоследствии были возбуждены уголовные дела.

Ухудшение результативности на фоне снижения общих объемов участия следователей в рассмотрении поступивших в территориальные органы МВД России сообщений о преступлениях указывает на недо-

<sup>1</sup> Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 7.

<sup>2</sup> Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2011 г. № 1051. П.5.2, 5.5; О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 7.4.7.

<sup>3</sup> Согласно статистическим данным по форме 2-Е, 2-Е (МВД) за 2005–2014 гг.

статочность предпринимаемых руководителями следственных органов мер по организации деятельности подчиненных в этом направлении. В определенной мере данное обстоятельство объясняется отсутствием у указанной категории должностных лиц системного представления о полномочиях и направлениях организации работы.

Начальник следственного управления (отдела, отделения, группы) территориального органа МВД России на районном уровне организует исполнение возложенных на него задач и несет персональную ответственность за организацию и результаты работы возглавляемого органа предварительного следствия<sup>1</sup>. Двойственность его правового и организационного положения на стадии возбуждения уголовного дела заключается в том, что он может непосредственно принимать, проверять и разрешать поступившие сообщения о преступлениях и одновременно обязан применять предоставленные ему процессуальные и служебные полномочия для организации деятельности подчиненных ему следователей. В первом случае он принимает решения как исполнитель, непосредственный субъект уголовно-процессуальной деятельности, применяющий предоставленные ему властные полномочия. Во втором – руководит деятельностью подчиненных сотрудников и подразделений, добиваясь нормативно определенного единообразия в их действиях при приеме, регистрации и разрешении сообщений о происшествиях.

Несмотря на то, что в ст. 21 УПК РФ руководитель следственного органа не упоминается в качестве субъекта уголовного преследования, согласно п. 3 ч. 1, ч. 2 ст. 39, ч. 1 ст. 144 УПК РФ он обязан принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах установленной компетенции принять по нему одно из трех решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ, в срок не позднее трех суток со дня поступления указанного сообщения. Руководитель может участвовать в проверке сообщения, проводимой подчиненным ему следователем. В ходе производства проверки он вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования; истребовать и изымать документы и предметы; назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок; производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование; требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов; давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативных-разыскных мероприятий (ч. 4 ст. 21, ч. 1 ст. 144 УПК РФ).

---

<sup>1</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Прил. 5. П. 19.1.

Руководитель следственного органа наделен правом принимать решение о возбуждении уголовного дела о любом преступлении частного или частно-публичного обвинения, если оно совершено лицом, данных о котором нет (ч. 4 ст. 20, ч. 2 и 4 ст. 147 УПК РФ). О принятом решении он извещает заявителя и прокурора (ч. 2 ст. 145, ч. 4 ст. 146, ч. 4 ст. 148 УПК РФ); при принятии решения о передаче сообщения по подследственности обязан принять меры для сохранения следов преступления (ч. 3 ст. 145 УПК РФ).

В соответствии с иными нормативными правовыми актами начальник органа предварительного следствия обязан принимать сообщения о преступлениях как во время личного приема граждан, так и в других случаях, установленных вышестоящими субъектами управления<sup>1</sup>.

Организуя деятельность подчиненных в стадии возбуждения уголовного дела, руководитель следственного органа выполняет следующие процессуальные полномочия:

1. Поручает подчиненному следователю проверку сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации (ч. 2 ст. 144 УПК РФ).

2. Проверяет материалы проверки сообщения о преступлении (п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

3. Рассматривает мотивированное ходатайство следователя и при наличии оснований принимает решение о продлении до десяти суток срока проверки и принятия решения по сообщению (ч. 3 ст. 144 УПК РФ).

4. Изучает ходатайство следователя, мотивированное необходимостью производства по находящемуся в его производстве сообщению о преступлении документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-разыскных мероприятий. При наличии указанных выше оснований принимает решение о продлении до 30 суток срока проверки и принятия решения по сообщению с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления (ч. 3 ст. 144 УПК РФ).

5. Отменяет незаконные и необоснованные постановления подчиненных следователей, вынесенные ими в стадии возбуждения уголовного дела (п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), в частности постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, и возбуждает такое или направляет материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, устанавливая срок для их исполнения (ч. 6 ст. 148 УПК РФ). При этом материалы и отмененные постановления подлежат обязательной реги-

---

<sup>1</sup> Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 10.

страции в журнале учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки<sup>1</sup>.

6. Дает согласие следователю на отказ в возбуждении уголовного дела по результатам проверки последних обстоятельств, изложенных в мотивированном постановлении прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (ч. 1 ст. 148 УПК РФ), после непосредственного изучения собранных материалов на предмет их полноты и соответствия выводов об отсутствии достаточных оснований для возбуждения уголовного дела фактическим обстоятельствам, установленным в ходе проверки сообщения о преступлении<sup>2</sup>.

7. Организует исполнение мотивированного постановления прокурора об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и проведение дополнительных действий, направленных на установление конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке (ч. 6 ст. 148 УПК РФ)<sup>3</sup>.

8. Рассматривает жалобы на решение следователя об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 5 ст. 148, ст. 124 УПК РФ). В случае удовлетворения жалобы, поданной в связи нарушением разумных сроков уголовного судопроизводства в ходе досудебного производства по уголовному делу, в постановлении по результатам ее рассмотрения обязан указать процессуальные действия, подлежащие осуществлению для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления (ст. 123, ч. 2 ст. 124 УПК РФ).

Полагаем, что комплекс процессуальных полномочий руководителя следственного органа должен быть дополнен правом, аналогичным тому, которое, согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ, имеет начальник подразделения дознания, а именно: поручать следователю проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения в порядке, установленном ст. 145 УПК РФ.

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 55–57. Прил. 8.

<sup>2</sup> 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 марта 2014 г. П. 2.3.

<sup>3</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Запорожец Ларисы Михайловны на нарушение ее конституционных прав ч. 6 ст. 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 17 октября 2006 г. № 425-О // СПС «КонсультантПлюс».

Помимо полномочий, определенных УПК РФ, начальник органа предварительного следствия, организуя деятельность подчиненных сотрудников и подразделений по рассмотрению и разрешению сообщений о преступлениях, выполняет следующие возложенные на него иными нормативными правовыми актами обязанности:

1. Предоставляет в установленные начальником территориального органа МВД России сроки предложения в график дежурства суточного наряда, устанавливает время дежурства следователей в следственно-оперативной группе, обеспечивает их своевременный выезд на места происшествий по сообщениям о совершенных преступлениях, отнесенных законом к их подсудности; предоставляет подчиненным сотрудникам в соответствии с законодательством время для еженедельного отдыха и отдыха после дежурства<sup>1</sup>.

2. Определяет кандидатуру представителя органа предварительного следствия, который в обязательном порядке включается в состав комиссии для проведения сверок полноты регистрации заявлений о преступлениях<sup>2</sup>.

3. Поручает подчиненным следователям или рассматривает лично представленные из оперативных подразделений материалы оперативно-разыскной деятельности для определения наличия в них достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

4. Обеспечивает своевременность поступления от подчиненных следователей в дежурную часть копий решений, вынесенных ими по итогам рассмотрения сообщений о преступлениях<sup>3</sup>; информации о полученных ими в ходе расследования уголовных дел новых преступлениях в форме копий протоколов (выписок из протоколов) следственных действий, при производстве которых такие заявления были сделаны, или рапортов об обнаружении признаков преступления<sup>4</sup>.

5. Подписывает требования (обращения) в территориальный орган Федеральной службы финансово-бюджетного надзора РФ о проведении ревизий и проверок правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, государственных внебюджетных

<sup>1</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Прил. 5. П. 19.4, 19.6.

<sup>2</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 75; О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Прил. 5. П. 19.2.

<sup>3</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах ... П. 69.

<sup>4</sup> Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки ... П. 22; УПК РФ. Ст. 141. Ч. 4; Ст. 143.

фондов и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности<sup>1</sup>.

6. По согласованию с начальником территориального органа МВД России привлекает к работе по обеспечению расследования преступлений необходимые силы и средства<sup>2</sup>.

7. Изучает находящиеся на рассмотрении у подчиненных сотрудников материалы проверок до принятия по ним процессуальных решений, в случае необходимости дает письменные указания о проведении конкретных проверочных действий в целях установления обстоятельств, имеющих значение для вынесения законных, обоснованных и мотивированных постановлений<sup>3</sup>.

8. Контролирует качество подготовки подчиненными следователями письменных поручений органу дознания о проведении оперативно-разыскных мероприятий<sup>4</sup>.

9. Пресекает факты вмешательства в процессуальную деятельность следователей не уполномоченных на то законом лиц. Заметим, что никто, кроме специально уполномоченных законом лиц, не вправе проверять уголовные дела и материалы, находящиеся в производстве следователей, давать по ним указания, оценивать процессуальные действия, а также решения следователей, не отмененные в установленном законом порядке<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Прил. 5. П. 19.23; Положение о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации при назначении и проведении ревизий (проверок): утв. приказом Минфина России № 89н, МВД России № 1033, ФСБ России № 717 от 7 декабря 1999 г. П. 7; Положение о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора: утв. приказом Минфина России от 11 июля 2005 г. № 89н. П. 5.14.1.

<sup>2</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Прил. 5. П. 19.5.

<sup>3</sup> 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 марта 2014 г. П. 2.1.

<sup>4</sup> Директивные указания об обеспечении полноты и качества направляемых в порядке п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ в орган дознания письменных поручений: указание Следственного департамента МВД России от 24 марта 2014 г. № 17/2-7588.

<sup>5</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 6.1.; Прил. 5. П. 19.4; О нарушениях законодательства: указание Следственного департамента МВД России от 14 марта 2012 г. № 17/2-5717.

10. Берет под личный контроль проведение подчиненными сотрудниками дополнительных проверок по сообщениям о преступлениях<sup>1</sup>.

11. Лично проводит со следователями занятия по служебной подготовке, обеспечивает своевременное изучение каждым сотрудником новых законодательных и нормативных актов, регламентирующих деятельность органов предварительного следствия в стадии возбуждения уголовного дела; передовых форм и методов работы следователей в дежурные сутки; новых методик проверки сообщений о преступлениях<sup>2</sup>.

12. Контролирует составление учетно-регистрационных документов, в которых отражаются результаты рассмотрения сообщений о преступлениях<sup>3</sup>, правильность заполнения всех необходимых реквизитов, использование следователями для внесения информации в документы первичного учета только средств вычислительной техники либо шариковых ручек с пастой синего или фиолетового цвета<sup>4</sup>. Анализ деятельности органов предварительного следствия показывает, что практически повсеместно передача документов первичного учета, в которых отражается факт принятия решения о возбуждении уголовного дела (отказа в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям), из органа предварительного следствия в учетно-регистрационное подразделение фиксируется в специальных журналах или журналах учета материалов или уголовных дел. Вместе с тем заметим, что факт составления и направления документов первичного учета сотруднику регистрационно-учетного подразделения должен быть отражен дознавателем, следователем, прокурором на левой внутренней стороне обложки возбужденного уголовного дела<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Об исполнении постановления Координационного совещания: указание Следственного департамента МВД России от 15 января 2013 г. № 17/3-402; 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 марта 2014 г. П. 2.5.

<sup>2</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Прил. 5. П. 19.15.

<sup>3</sup> О внесении изменений в статистические карточки и в Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов: указание Генпрокуратуры и МВД России от 24 декабря 2007 г. № 209/11-2.

<sup>4</sup> Об усилении контроля за учетно-статистической дисциплиной: указание Следственного департамента МВД России от 4 июня 2013 г. № 17/2-13741.

<sup>5</sup> Инструкция о порядке заполнения и представления учетных документов: утв. приказом Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 20.02.2014). П. 12.

13. В обязательном порядке в произвольной форме ведет учет выездов следователей на места происшествий; поступивших в орган предварительного следствия заявлений о преступлениях, сроков их разрешения, материалов, по которым отказано в возбуждении уголовного дела, возбужденных и поступивших в орган предварительного следствия уголовных дел, выделенных материалов и уголовных дел, ранее не известных преступлений, выявленных в ходе предварительного следствия<sup>1</sup>.

14. Участвует в составлении отчетности по форме 2-Е (МВД) и форме 4-Е, предоставляя ответственному исполнителю данные о результатах деятельности подчиненных сотрудников<sup>2</sup>.

15. Направляет в вышестоящий орган предварительного следствия информацию (спецсообщения) при принятии подчиненными сотрудниками решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела по фактам, признаки которых изложены в приложении к приказу МВД России<sup>3</sup>. К спецсообщению прилагаются: копия процессуального решения, копия плана расследования возбужденного уголовного дела, а в ряде случаев и копия протокола осмотра места происшествия.

16. Уведомляет контрольно-надзорные органы о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях, содержащихся в поступивших от них материалах<sup>4</sup>. В ряде случаев начальник органа предварительного следствия территориального органа МВД России обязан вести учет, контролировать поступление и результаты разрешения материалов от контрольно-надзорных органов, например от Счетной палаты Российской Федерации<sup>5</sup>, территориальных подразделений

---

<sup>1</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Прил. 5. П. 19.4.

<sup>2</sup> Так, в отчете по форме 2-Е (МВД) в строке 100 отражаются результаты рассмотрения следователями порученных им сообщений о преступлениях, оценка принятых решений прокурором и судом. В пятом разделе отчета по форме 4-Е содержится информация о количестве рассмотренных следователями сообщений и принятых ими решений об отказе в возбуждении уголовного дела, отмене таких решений (в том числе по инициативе органов внутренних дел). В соответствующей графе шестого раздела аккумулируются сведения о решениях, принятых по уголовным делам, возбужденным из числа материалов, по которым руководителями следственных органов или прокурорами отменены ранее принятые постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В девятом разделе отражаются сведения о следователях, допустивших нарушения учетно-регистрационной дисциплины.

<sup>3</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. Прил. 24.

<sup>4</sup> Положение о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов ... П. 33.

<sup>5</sup> О предоставлении информации: указание Следственного департамента МВД России от 12 января 2012 г. № 17/3-618.

Центробанка<sup>1</sup>, Федерального агентства по управлению государственным имуществом и Росфинмониторинга<sup>2</sup>.

Начальники органов предварительного следствия территориальных органов МВД России обязаны систематически повышать свой профессиональный уровень, изучать положительный опыт организации работы подчиненных в стадии возбуждения уголовного дела, новые формы и методы управленческой деятельности<sup>3</sup>. Они должны систематически знакомить личный состав с обзорами недостатков, выявленных Генеральной прокуратурой РФ и сотрудниками вышестоящих органов предварительного следствия при проведении целевых, инспекторских и контрольных проверок<sup>4</sup>.

При организации участия следователей в рассмотрении сообщений о происшествиях следует учесть, что в соответствии с требованиями ведомственного приказа<sup>5</sup> начальники региональных органов обязаны рационально использовать их рабочее время, исключить привлечение следователей к осмотрам места происшествия по преступлениям, не отнесенным к их подсудственности, проверкам несения службы нарядами патрульно-постовой службы, соблюдения паспортного режима, патрулированию, рейдам и выполнению других несвойственных функций, сосредоточив все силы и средства органов предварительного следствия на расследовании преступлений.

В период с 1 апреля по 1 декабря 2013 г. в девятнадцати территориальных органах МВД России на районном уровне пяти субъектов РФ, расположенных в разных федеральных округах, проводился эксперимент по апробации порядка разрешения, предусматривающего принятие процессуальных решений по заявлениям о преступлениях только

---

<sup>1</sup> О предоставлении информации по ст. 186 УК РФ: указание Следственного департамента МВД России от 24 января 2012 г. № 17/3-1510.

<sup>2</sup> Об усилении контроля за расследованием уголовных дел: указание Следственного департамента МВД России от 13 мая 2013 г. № 17/3-11297; О выполнении поручения Президента: указание Следственного департамента МВД России от 30 апреля 2013 г. № 17/3-10658.

<sup>3</sup> Об усилении ведомственного контроля за соблюдением законов при учете, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: указание Следственного департамента МВД России от 21 февраля 2013 г. № 17/2-4025. Приложение: справка об организации ведомственного контроля за соблюдением законов при учете, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в ГСУ ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

<sup>4</sup> О принятии мер реагирования: указание Следственного департамента МВД России от 31 января 2014 г. № 17/2-2359; О рассмотрении представления Генеральной прокуратуры РФ: указание Следственного департамента МВД России от 28 января 2014 г. № 17/2-1870.

<sup>5</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1. П. 7.4.7.

следователями и дознавателями<sup>1</sup>. Результаты получили неоднозначную оценку, по итогам эксперимента бремя ответственности внедрения апробированного порядка было возложено на руководителей территориальных органов МВД России на региональном уровне<sup>2</sup>. При этом никакие изменения в нормативные правовые акты министерства, определяющие порядок рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях, внесены не были. Не отменен и п. 7.4.7 приказа МВД России № 1<sup>3</sup>. В связи с этим Следственный департамент в 2014 г. осуществлял постоянный мониторинг ситуации и принятых решений по внедрению экспериментального порядка<sup>4</sup>.

В итоге в 43 субъектах Российской Федерации приняты решения о нецелесообразности внедрения результатов эксперимента. В 19 регионах из 21-го меры по внедрению были свернуты в связи с тем, что они не оправдали ожидаемых результатов. Данные мониторинга нашли отражение в соответствующем обзоре, в нем также обращено внимание на то, что принимаемые руководителями соответствующего уровня решения должны учитывать состояние оперативной обстановки, кадровое и ресурсное обеспечение, организационно-штатное построение территориальных органов<sup>5</sup>.

Следственным департаментом МВД России систематически предпринимались меры управляющего воздействия в отношении руководителей органов предварительного следствия территориальных органов на региональном уровне, повышаются требования к организации их работы, вводятся новые формы и методы организационно-методического руководства деятельностью подчиненных подразделений и органов на районном уровне. В частности, с целью предотвратить вынесение необоснованных и неоднократных решений об отказе в возбуждении уголовного дела руководителям следственных органов предписано поставить на особый контроль результаты рассмотрения материалов, поступивших в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ по фактам нарушения прав и законных интересов граждан, допущенных в социально значимых сферах, обращая особое внимание на такие из них, как расходование

---

<sup>1</sup> О проведении эксперимента по апробации порядка разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях, предусматривающего принятие по ним процессуальных решений только следователями и дознавателями: приказ МВД России от 1 апреля 2013 г. № 180.

<sup>2</sup> О вопросах реализации результатов эксперимента: распоряжение МВД России от 31 января 2014 г. № 1/780; О направлении информации: письмо УОД МВД России от 1 февраля 2014 г. № 90/66.

<sup>3</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1.

<sup>4</sup> О предоставлении сведений: указание Следственного департамента МВД России от 14 февраля 2014 г. № 17/2-3767.

<sup>5</sup> О направлении обзора: письмо МВД России от 29 января 2015 г. № 1/491.

бюджетных средств, здравоохранение, труд и занятость, жилищно-коммунальное хозяйство.

В целях усиления ведомственного контроля необходимо обеспечить в контрольно-методических подразделениях ГСУ (СУ) изучение материалов, по которым следователями принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, с подготовкой заключения об обоснованности принятого решения. Необоснованно принятые решения необходимо отменять и организовывать дополнительную последственную проверку. По каждому факту вынесения незаконного решения об отказе в возбуждении уголовного дела и при наличии в материалах достаточных данных, указывающих на признаки преступления, следует проводить служебные проверки, в ходе которых всесторонне и полно устанавливать все обстоятельства принятия таких решений, по их результатам рассматривать вопрос о привлечении виновных должностных лиц к установленной законом ответственности<sup>1</sup>.

Руководители органов предварительного следствия территориальных органов МВД России на региональном уровне обязаны осуществлять постоянный мониторинг состояния законности принятия процессуальных решений по материалам доследственных проверок<sup>2</sup>.

В соответствии с распоряжением Следственного департамента руководители ГСУ (СУ) территориальных органов МВД России на региональном уровне обязаны еженедельно (по вторникам) по телефону и электронной почте докладывать руководителям Следственного департамента информацию о количестве возбужденных следователями в регионе уголовных дел<sup>3</sup>.

Полагаем, что с учетом подследственности могут быть выделены следующие направления организации проверки начальником органа предварительного следствия территориальных органов МВД России поступивших в подчиненный орган сообщений о преступлениях:

---

<sup>1</sup> Об усилении процессуального контроля: указание Следственного департамента МВД России от 4 февраля 2013 г. № 17/3-2239.

<sup>2</sup> Об укреплении законности: указание Следственного департамента МВД России от 17 апреля 2014 г. № 17/2-9347.

<sup>3</sup> О совершенствовании управленческой деятельности в Следственном департаменте МВД России: распоряжение начальника Следственного департамента МВД России от 23 мая 2014 г. № 22.

- против личности<sup>1</sup>;
- о преступных нарушениях правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств<sup>2</sup>;
- о пожарах<sup>3</sup>, в том числе в лесных массивах<sup>4</sup>;
- о преступлениях, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 30.09.2015) Ст. 13. Ч. 4. П. 5 // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724; Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением граждан: приказ Генпрокуратуры России № 70, МВД России № 122 от 27 февраля 2010 г.; 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 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О мерах по совершенствованию организации раскрытия и расследования дорожно-транспортных происшествий: указание МВД России от 25 декабря 2004 г. № 1/8273; О разъяснении порядка разрешения и регистрации материалов о дорожно-транспортных происшествиях: письмо Генпрокуратуры России от 3 ноября 2004 г. № 16-14-03.

<sup>3</sup> Об утверждении Порядка привлечения подразделений государственной пожарной службы и (или) поисково-спасательных подразделений МЧС России для обеспечения работы следственно-оперативных групп, осуществляющих осмотр места происшествия, совершающегося с проведением раскопок, разборов завалов и освещением в темное время суток места пожара: приказ МЧС России от 31 декабря 2003 г. № 784 // Информационный бюллетень СК при МВД России. 2004. № 2; О порядке взаимодействия органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы МЧС России с органами внутренних дел Российской Федерации при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с пожарами: приказ МЧС России № 163, МВД России № 208 от 31 марта 2003 г.

<sup>4</sup> Об исполнении п. 5 протокола заседания Совета по развитию лесного комплекса при Правительстве Российской Федерации: указание Следственного департамента МВД России от 14 марта 2014 г. № 17/3-6617; Об организации исполнения поручения Правительства Российской Федерации: указание Следственного департамента МВД России от 17 апреля 2013 г. № 17/3-9295; Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядка оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы: указание МВД России от 12 мая 1997 г. № 1/8588; Об утверждении Инструкции по определению ущерба, причиняемого лесными пожарами: приказ Рослесхоза от 3 апреля 1998 г. № 53 // СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении Методики инструментального замера площади лесного пожара: приказ Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 275 // Там же; Правила тушения лесных пожаров: утв. приказом Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313 // «Российская газета». URL: <http://www.rg.ru/2014/08/15/pojari-dok.html> (дата обращения: 21.07.2015). П. 70-72.

<sup>5</sup> Об утверждении формы акта о наличии признаков административного правонарушения или преступления, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов: приказ Минприроды России от 9 января 2014 г. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

- о преступлениях экономической направленности (фальшивомонетничестве<sup>1</sup>, преступлениях, инициативно выявленных территориальными органами Федеральной службы финансово-бюджетного надзора<sup>2</sup> и др.).
- В ходе организации работы по каждому из направлений необходимо руководствоваться требованиями уголовного законодательства, а также положений межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов, решений вышестоящих субъектов управления к организации информационного обмена между органами внутренних дел и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные и иные полномочия в различных сферах общественной жизни.

### **§ 3. Роль начальника подразделения дознания в организации рассмотрения сообщений**

Роль начальника подразделения дознания территориального органа МВД России на районном уровне в организации рассмотрения сообщений о преступлениях заключается в реализации предоставленных ему законом и иными нормативными правовыми актами совокупности прав и обязанностей, определяющих его полномочия. Он организует исполнение возложенных на него задач и несет персональную ответственность за это, а также за результаты работы подчиненного подразделения.

Уголовно-процессуальное законодательство России определяет, что начальник подразделения дознания уполномочен в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ поручать дознавателям:

- 1) проверку (рассмотрение) в порядке ст. 144 УПК РФ сообщения о преступлении и принятие по нему решения в порядке, установленном ст. 145 УПК РФ;
- 2) выполнение неотложных следственных действий в порядке ст. 157 УПК РФ;
- 3) производство дознания по уголовному делу (гл. 32 и 32.1 УПК РФ);
- 4) внесение в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ прокурору ходатайства об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела.

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в борьбе с фальшивомонетничеством: приказ МВД России № 102, ЦБ России № ОД-113 от 5 февраля 2009 г.

<sup>2</sup> Положение о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов ... Раздел 4; Положение о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. П. 5.14.4, 5.14.5.

В подразделениях дознания территориальных органов внутренних дел на районном уровне наряду с дознавателями рассматривать сообщения о преступлениях вправе и начальники этих подразделений, так как они обладают полномочиями дознавателя. При этом они вправе возбуждать уголовное дело в порядке, установленном УПК РФ, принимать его к своему производству и производить дознание в полном объеме, а в случаях, если для расследования уголовного дела была создана группа дознавателей, они приобретают и полномочия руководителя этой группы (ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ).

Данные законодательные установления предполагают наличие полноценных уголовно-процессуальных полномочий по рассмотрению сообщений как у начальника подразделения дознания, так и у дознавателя. Это же является причиной и двойственного правового положения начальника подразделения дознания, заключающегося в праве лично проверять и разрешать сообщения о преступлениях, поступившие в подразделение дознания, а также в обязанности использования им процессуальных и служебных полномочий для организации процессуальной деятельности подчиненных сотрудников.

В первом случае, когда начальник подразделения дознания пользуется правами дознавателя, он выступает в качестве субъекта уголовно-процессуальной деятельности. Во втором случае он руководит сотрудниками подчиненного подразделения при приеме сообщений о преступлениях, требуя от них установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий при приеме, регистрации и разрешении таких сообщений. При этом наличие процессуальных полномочий дознавателя не слагает с него полномочий по руководству подчиненным подразделением.

Рассматривая процессуальные полномочия начальника подразделения дознания при приеме сообщений о преступлениях, следует отметить, что законодатель в ч. 1 ст. 21 УПК РФ не определяет его в качестве субъекта уголовного преследования, однако положения ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ однозначно позволяют судить о том, что он им является, но только при реализации полномочий дознавателя.

В связи с этим полагаем, что ст. 21 и ч. 1 ст. 144 УПК РФ следует дополнить, включив в перечень субъектов, осуществляющих уголовное преследование, начальника подразделения дознания, что в полной мере обеспечило бы определение его уголовно-процессуального статуса при принятии и разрешении сообщений о преступлениях в порядке, установленном ч. 1 ст. 144 УПК РФ. Данная норма предусматривает право должностного лица принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах установленной компетенции вынести по нему одно из решений, предусмотренных ч. 1 ст. 145 УПК РФ.

В ходе проведения проверки сообщения о преступлении начальник подразделения дознания, как должностное лицо органа дознания, вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования; истребовать и изымать документы и предметы; назначать судебную экспертизу; принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок; производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование; требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов; привлекать к участию в этих действиях специалистов; давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-разыскных мероприятий (ч. 1 ст. 144 УПК РФ).

Требования, поручения и запросы начальника подразделения дознания, предъявленные в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми учреждениями, организациями, предприятиями, должностными лицами и гражданами (ч. 4 ст. 21 УПК РФ). Здесь же следует отметить, что при условии внесения изменений в ст. 21 и ч. 1 ст. 144 УПК РФ начальник подразделения дознания, выступая в качестве процессуального руководителя по отношению к подчиненному дознавателю, будет вправе участвовать в проведении проверки по сообщению о преступлении, осуществляемой подчиненным дознавателем.

Начальник подразделения дознания, реализующий полномочия дознавателя, также 1) с согласия прокурора, вправе принять решение о возбуждении уголовного дела частного и частно-публичного обвинения (ч. 4 ст. 20 УПК РФ); 2) о принятом решении о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом извещает прокурора и заявителя (ч. 2 ст. 145, ч. 4 ст. 146, ч. 4 ст. 148 УПК РФ); 3) в соответствии с ч. 3 ст. 145 УПК РФ при принятии решения о передаче сообщения о преступлении по подследственности обязан принять необходимые меры для сохранения следов преступления.

Кроме того, он, реализуя полномочия процессуального руководства подчиненными дознавателями, по поручению начальника органа дознания уполномочен:

1) поручать подчиненным дознавателям проверку распространенного в средствах массовой информации сообщения о преступлении (ч. 2 ст. 144 УПК РФ);

2) рассматривать мотивированное ходатайство дознавателя о продлении до десяти суток срока проверки и принятия решения по поступившему сообщению о преступлении с соответствующим докладом начальнику органа дознания (ч. 3 ст. 144 УПК РФ);

3) проверять материалы проверки сообщения о преступлении, что следует из содержания п. 1 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ;

4) изучать мотивированное ходатайство дознавателя о необходимости производства по рассматриваемому им сообщению о преступлении документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, а также проведения оперативно-разыскных мероприятий и, в случае подтверждения вышеуказанных оснований, поддерживать перед начальником органа дознания и прокурором ходатайство дознавателя о продлении до 30 суток сроков проверки и принятия решения по сообщению с обязательным указанием конкретных, фактических обстоятельств, послуживших основанием для такого продления (ч. 3 ст. 144 УПК РФ);

5) вносить прокурору ходатайство об отмене незаконных и необоснованных постановлений дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ);

6) по поручению начальника органа дознания организовывать исполнение постановления прокурора об отмене постановления дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела и проведении действий, направленных на установление обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, в установленный прокурором срок (ч. 6 ст. 148 УПК РФ), а также аналогичным образом организовывать исполнение постановления судьи о признании незаконным отказа в возбуждении уголовного дела (ч. 7 ст. 148 УПК РФ);

7) по поручению начальника органа дознания предоставлять необходимые материалы по поступившей прокурору жалобе на действия (бездействие) дознавателя (ч. 1 ст. 123, ст. 124 УПК РФ), связанной с рассмотрением сообщения о преступлении.

О приоритетности для начальника подразделения дознания деятельности по процессуальному руководству дознавателями свидетельствует изучение архивных уголовных дел<sup>1</sup>. Основным процессуальным полномочием, направленным на реализацию этого направления работы, является поручение дознавателям производства проверок сообщений о преступлениях и принятия по ним решения в порядке, установленном ст. 145 УПК РФ (84,1 % изученных уголовных дел).

Если проанализировать результаты реализации начальниками подразделения дознания других полномочий, предусмотренных ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ, то в 6,8 % случаев они изымали уголовные дела у одного дознавателя и передавали их другому. По 5 % материалов начальники подразделений дознания ходатайствовали прокурору об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела. Деятельность, связанная с при-

---

<sup>1</sup> Изучались уголовные дела, по которым осуществлялось дознание на территории г. Воронежа и Воронежской области в период с 2010 по 2014 г.

нятием на себя полномочий дознавателя, осуществлялась ими реже. Самостоятельно расследовали дела начальники подразделений дознания только в 4,5 % случаев, из которых по 1 % лично осуществляли проверку сообщений о преступлениях.

Означенное соотношение исполнения различных полномочий начальника подразделения дознания закономерно для деятельности этих подразделений и объясняется основным функциональным назначением данного участника уголовного судопроизводства, которое заключается в осуществлении процессуального руководства в ходе производства расследования уголовных дел в форме дознания подчиненными дознавателями.

Кроме полномочий, перечисленных в УПК РФ, начальник подразделения дознания обладает определенными в ведомственных нормативных правовых актах организационными полномочиями по рассмотрению сообщений о преступлениях.

Важность данного направления подчеркивается в приказе МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051 «Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – приказ № 1051), где в п. 5 указано на необходимость обеспечения организации взаимодействия подразделений органа дознания при рассмотрении сообщений о преступлениях. В этом же приказе говорится о том, что, в целях осуществления ведомственного контроля за деятельностью дознавателей, подразделений дознания территориальных органов Главного управления на транспорте МВД России, Управление по организации дознания МВД России и подразделения организации дознания территориальных органов МВД России на региональном уровне в соответствии с компетенцией вправе запрашивать, изучать рассмотренные подразделениями дознания нижестоящих территориальных органов материалы проверки по сообщениям о преступлениях.

Учитывая это требование, начальник подразделения дознания на районном уровне обязан осуществлять организационный контроль за деятельностью подчиненных сотрудников при рассмотрении сообщений о преступлениях и вести соответствующую документацию.

Например, в подразделениях дознания районного уровня Главного управления МВД России по Московской области организовано ведение журналов о поступивших сообщениях о преступлениях. Каждому заявлению, кроме номера в КУСП, присваивается внутренний номер; фиксируется дата поступления заявления по КУСП, его содержание; сведения о заявителе; данные сотрудника, рассматривающего заявление; сроки исполнения; результат рассмотрения (принятое решение и процессуальные основания). Ведение таких журналов при проведении

проверок (сверок) и иных контрольных мероприятий, связанных с поступившими заявлениями граждан на действия (бездействие) дознавателей, существенно облегчает установление местонахождения материала и его проверку в общем массиве отказных материалов, решения по которым принимались иными должностными лицами территориально-го органа МВД России, т. е. не дознавателями.

В целях исполнения п. 3 приказа № 1051 Управлением по организации дознания МВД России были разработаны и направлены в подчиненные подразделения организации дознания на региональном уровне рекомендации<sup>1</sup> по подготовке Положения о подразделении дознания территориального органа МВД России на районном уровне, УМВД России на комплексе «Байконур». В этом положении, по замыслу его разработчиков, к основной функции подразделений дознания на районном уровне должна была относиться функция рассмотрения заявлений, сообщений и иной информации, поступившей в орган внутренних дел и содержащей признаки преступления.

Среди нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность подразделений дознания по рассмотрению сообщений о преступлениях, важное место отводится Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. В соответствии с ней по результатам рассмотрения органом дознания, дознавателем в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений:

- 1) о возбуждении уголовного дела;
- 2) об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 3) о передаче по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ (п. 50).

Следует выделить и положение о том, что каждое устное сообщение о ранее незарегистрированном преступлении, сделанное при производстве следственного действия, на основании ч. 4 ст. 141 УПК РФ вносится в протокол следственного действия и одновременно оформляется рапортом сотрудника органов внутренних дел об обнаружении признаков преступления либо протоколом принятия устного заявления о преступлении (п. 18).

Общий контроль за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об администра-

---

<sup>1</sup> О направлении рекомендаций и схемы докладной записки: письмо УОД МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839.

тивных правонарушениях, о происшествиях возлагается на начальника территориального органа внутренних дел (раздел V Инструкции), который несет персональную ответственность за соблюдение законности при выполнении этой работы (п. 72.1 Инструкции), в том числе и в подчиненных подразделениях дознания.

Данные положения указывают на то, что непосредственный контроль за деятельностью подчиненных дознавателей при рассмотрении сообщений о преступлениях возлагается начальником органа дознания (например, начальником отдела МВД России по муниципальному образованию) на начальника подразделения дознания (например, на начальника отделения дознания соответствующего ОМВД), который регулярно докладывает о работе, проводимой в этом направлении, начальнику органа внутренних дел.

Как было отмечено выше, для проведения сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в территориальном органе МВД России создается комиссия, состав которой утверждается приказом руководителя (начальника) территориального органа МВД России (п. 74 Инструкции) с обязательным включением в нее представителя подразделения дознания (п. 75 Инструкции). В состав комиссии, как показывает практика, включается начальник подразделения дознания как руководитель, несущий ответственность за деятельность подчиненных дознавателей при приеме и разрешении заявлений о преступлениях.

По решению коллегии МВД России от 22 ноября 2013 г.<sup>1</sup> с 1 января 2014 г. установлена общая ответственность участковых уполномоченных полиции, сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних, оперуполномоченных подразделений уголовного розыска, осуществляющих свою деятельность по зональному принципу, и дознавателей за результаты раскрытия и расследования преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно.

Данное положение указывает на то, что начальник подразделения дознания обязан организовать качественную работу подчиненных дознавателей по приему сообщений о преступлениях и предъявлять соответствующие требования к материалам, поступающим из других служб, так как от этого напрямую зависят результаты расследования уголовных дел по преступлениям небольшой и средней тяжести.

---

<sup>1</sup> Об объявлении решения коллегии МВД России № 4км/2 «О мерах по совершенствованию работы по раскрытию и расследованию преступлений небольшой и средней тяжести, по которым производство предварительного следствия необязательно, совершенных в условиях неочевидности»: приказ МВД России от 20 декабря 2013 г. № 1005. П. 5.2.

Начальник территориального органа внутренних дел, его заместители, а также начальник подразделения дознания совместно с другими руководителями структурных подразделений в пределах компетенции обеспечивают организацию оперативно-служебной деятельности, в том числе касающейся рассмотрения сообщений о преступлениях. Так, начальник подразделения дознания обладает полномочиями по формированию следственно-оперативной группы (СОГ) с включением в ее состав дознавателей, а также полномочиями по обеспечению ее деятельности и своевременного выезда на место происшествия по сообщениям о преступлениях, отнесенных к подсудности органов дознания.

По прибытии с места происшествия дознаватель как руководитель СОГ при наличии поводов и оснований, предусмотренных ст. 140 УПК РФ, принимает решение о возбуждении уголовного дела в порядке, установленном ст. 146 и 147 УПК РФ.

Окончив суточное дежурство в составе СОГ, дознаватель докладывает начальнику подразделения дознания о произведенных выездах по заявлениям о преступлениях, собранных материалах и принятых по ним решениях. В свою очередь руководитель изучает имеющиеся материалы, оценивает их, принимает меры к их качественному оформлению и своевременному рассмотрению в соответствии с требованиями УПК РФ.

Кроме того, организуя деятельность подчиненных дознавателей и подразделений дознания по рассмотрению и разрешению сообщений о преступлениях, начальник подразделения дознания:

1) обеспечивает своевременность представления подчиненными дознавателями в дежурную часть копий решений по результатам рассмотрения сообщений о преступлениях, информации о полученных ими в ходе расследования уголовных дел новых преступлениях в форме копий протоколов (выписок из протоколов) следственных действий, при производстве которых такие заявления были сделаны, или рапортов об обнаружении признаков преступления<sup>1</sup>;

2) по согласованию с начальником территориального органа привлекает к работе по обеспечению расследования преступлений необходимые силы и средства;

3) изучает находящиеся на рассмотрении у дознавателей материалы проверок до принятия по ним процессуальных решений, при необходимости дает письменные указания о проведении проверочных действий для обеспечения принятия законных, обоснованных и мотивированных процессуальных решений;

---

<sup>1</sup> Типовое положение о едином порядке организации, приема, регистрации и проверки ... П. 22; УПК РФ. Ст. 141. Ч. 4; ст. 143.

4) контролирует качество подготовки подчиненными дознавателями письменных поручений органу дознания о проведении оперативно-разыскных мероприятий;

5) пресекает факты вмешательства в процессуальную деятельность дознавателей не уполномоченных на то законом лиц, поскольку никто, кроме специально уполномоченных УПК РФ лиц, не вправе проверять уголовные дела и материалы, находящиеся в их производстве, давать по ним указания, оценивать процессуальные действия, а также решения дознавателей, не отмененные в установленном законом порядке;

6) берет под личный контроль проведение подчиненными сотрудниками дополнительных проверок по сообщениям о преступлениях;

7) лично проводит с дознавателями занятия по служебной подготовке, обеспечивает своевременное изучение каждым сотрудником новых законодательных и нормативных актов, регламентирующих деятельность органов дознания в стадии возбуждения уголовного дела; переводов форм и методов работы дознавателей в дежурные сутки; новых методик проверки сообщений о преступлениях;

8) контролирует составление учетно-регистрационных документов, в которых отражаются результаты рассмотрения сообщений о преступлениях, правильность заполнения всех необходимых реквизитов;

9) в обязательном порядке ведет учет выездов дознавателей на места происшествий; поступивших в подразделения дознания заявлений о преступлениях, сроков их разрешения; материалов, по которым отказано в возбуждении уголовного дела, а также возбужденных и поступивших в подразделение дознания уголовных дел, выделенных материалов и уголовных дел, выявленных в ходе расследования ранее не известных преступлений;

10) участвует в составлении отчетности по форме 2-Е (МВД) и форме 4-Е, предоставляя ответственному исполнителю данные о результатах деятельности подчиненных сотрудников;

11) знакомит личный состав с обзорами недостатков, выявленных Генеральной прокуратурой РФ и сотрудниками вышестоящих органов дознания при проведении целевых, инспекторских и контрольных проверок.

Начальники подразделений дознания территориальных органов МВД России обязаны систематически повышать свой профессиональный уровень, изучать положительный опыт организации работы подчиненных в стадии возбуждения уголовного дела, новые формы и методы управленческой деятельности.

В процессуальной деятельности подразделений дознания на районном уровне по разрешению заявлений и сообщений о преступлениях значительная роль отводится органам прокуратуры. Приказом

Генеральной прокуратуры Российской Федерации<sup>1</sup> установлено, что проверки исполнения требований УПК РФ и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (с обязательным документальным оформлением результатов каждой проверки) проводятся в органах внутренних дел и иных органах и учреждениях, наделенных правом производства расследования, не реже одного раза в месяц. Прокурорам предписано тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений.

Прокуроры вправе при необходимости, руководствуясь федеральным законодательством<sup>2</sup>, вызывать должностных лиц органов дознания, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов при рассмотрении сообщений о преступлениях. Они обязаны требовать полного устранения нарушений законов, используя акты прокурорского реагирования<sup>3</sup>, добиваться привлечения к ответственности виновных должностных лиц, в том числе не обеспечивших необходимого контроля за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях. При наличии на то оснований прокуроры обязаны выносить постановления о направлении материалов в подразделения дознания для решения вопроса об уголовном преследовании должностного лица, допустившего нарушение, содержащее признаки преступления.

Все это свидетельствует о том, что органы прокуратуры наделены широким кругом полномочий, связанных с реагированием на различного рода нарушения законности при приеме сообщений о преступлениях в подразделениях дознания. Приказ Генпрокуратуры России предполагает и принятие мер реагирования к руководителям, в том числе к начальникам подразделений дознания, не обеспечившим должного контроля за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях

Анализ положений УПК РФ и иных нормативных правовых актов позволяет утверждать, что начальник подразделения дознания об-

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 5 сентября 2011 г. № 277.

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 05.10.2015) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366. Ст. 22.

<sup>3</sup> Там же. Ст. 30; УПК РФ. Ч. 2. П. 1-3, 5.1, 6; Ст. 37. Ч. 6.

ладает следующими полномочиями, связанными с организацией деятельности подчиненных дознавателей при рассмотрении сообщений о преступлениях:

1) реализует в соответствии с законодательством Российской Федерации свои уголовно-процессуальные полномочия в отношении подчиненных дознавателей;

2) осуществляет непосредственное руководство деятельностью подразделения и несет персональную ответственность за надлежащее выполнение возложенных на него задач;

3) организует в пределах компетенции взаимодействие с органами предварительного следствия, органами, осуществляющими оперативно-разыскную, экспертно-криминалистическую деятельность, прокурорский надзор и судебный контроль;

4) осуществляет контроль за обоснованностью и своевременностью принятия дознавателями процессуальных решений по поступившим сообщениям о преступлениях в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством; в необходимых случаях вправе пользоваться процессуальными полномочиями дознавателя;

5) планирует работу подразделения дознания, осуществляет контроль выполнения плановых мероприятий, в том числе по вопросам, связанным с рассмотрением сообщений о преступлениях;

6) обеспечивает дежурство дознавателей в дежурной следственно-оперативной группе, контролирует их работу на месте происшествия по документированию преступлений;

7) проводит совещания, заслушивает отчеты подчиненных дознавателей о результатах работы по рассмотрению сообщений о преступлениях;

8) запрашивает в установленном порядке от подразделений и сотрудников органа внутренних дел сведения и информацию, необходимые для решения задач по предупреждению, раскрытию преступлений, производству дознания;

9) выявляет причины и условия, способствовавшие совершению преступлений, и принимает предусмотренные законодательством Российской Федерации меры к их устранению;

10) в установленном порядке вносит предложения начальнику территориального органа МВД России на районном уровне по совершенствованию деятельности подразделения дознания, связанной с рассмотрением сообщений о преступлениях.

Как было отмечено выше, в период с 1 апреля по 1 декабря 2013 г. в территориальных органах МВД России на региональном уровне пяти субъектов Российской Федерации проводился эксперимент по апробации порядка разрешения заявлений, сообщений о преступлениях

только следователями и дознавателями. В 43 территориальных органах МВД России, дислоцированных на территории восьми субъектов РФ, в семи Главных управлениях и в 21 УМВД России по иным субъектам РФ, четырех управлениях на транспорте и двух линейных управлениях после проведения анализа оперативной обстановки, кадрового и ресурсного обеспечения было принято решение о нецелесообразности внедрения результатов эксперимента.

В 21 территориальном органе МВД России данный порядок был апробирован, в 19 подразделениях эти мероприятия себя не оправдали ввиду увеличения нагрузки и, как результата, ухудшения качества и сроков расследования дознавателями уголовных дел. Увеличившийся объем работы в отдельных органах внутренних дел стал причиной увеличения числа переводов дознавателей в другие подразделения и их увольнения, о чем, например, говорится в письме МВД России от 29 января 2015 г. № 1/491.

#### **§ 4. Контроль за деятельностью по рассмотрению сообщений**

Важным элементом в работе территориальных органов внутренних дел по рассмотрению сообщений о происшествиях является контроль. Действующим уголовно-процессуальным законодательством и ведомственными нормативными правовыми актами разработана не только четкая система проведения учетно-регистрационной работы по заявлениям и сообщениям о преступлениях, но и процедура осуществления контроля за ней, причем не только в масштабе всего территориального органа МВД России на районном уровне, но и в отношении его отдельных служб и подразделений.

*Субъектами контроля на первом уровне* являются руководители территориального органа – начальник и его заместители, курирующие работу подразделений криминальной полиции, полиции по охране общественного порядка, следственных подразделений.

*К субъектам контроля на втором уровне* относятся руководители отраслевых служб и подразделений: следствия, дознания, штаба, уголовного розыска, БЭП, охраны общественного порядка, ГИБДД и др. – и их заместители.

*На уровне территориального органа МВД России на районном уровне* предусмотрены следующие методы контроля за учетом и разрешением заявлений и сообщений о происшествиях:

1) контролирование факта приема заявления и сообщения не только посредством регистрации в КУСП, но и путем выдачи талона-уведомления заявителю;

2) производство в дежурных частях территориального органа МВД России (отдела, отделения, пункта полиции, линейного отдела, линейного отделения, линейного пункта полиции) звукозаписи поступивших по линии 02 телефонных сообщений о совершенных преступлениях;

3) ежедневная проверка начальником ОВД правильности ведения КУСП и осуществления в ней соответствующих отметок;

4) подписание ежедневной оперативной сводки о зарегистрированных преступлениях, направляемой прокурору города, района и в дежурные части МВД по республике, ГУ(У) МВД России по иным субъектам Российской Федерации.

Помимо этого начальник территориального органа МВД России на районном уровне ежедневно выполняет ряд других действий по контролю за рассмотрением сообщений:

1) обеспечивает проверку соблюдения сотрудниками подчиненного территориального органа внутренних дел порядка разрешения сообщений;

2) делает письменные указания в КУСП о направлении заявления и сообщения в конкретные подразделения или конкретным сотрудникам подразделения дознания, участковым уполномоченным, сотрудникам уголовного розыска и других служб;

3) рассматривает:

- составляемый оперативным дежурным по органу внутренних дел список заявлений и сообщений о преступлениях, по которым нарушены сроки их разрешения;
- постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, отмененные прокурором, и сами отказные материалы;
- заявления и сообщения о преступлениях, поступившие по почте, и дает по ним указания относительно их регистрации и направления для разрешения в соответствующие службы или конкретным сотрудникам;

4) контролирует правильность постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных дознавателями и иными должностными лицами, а также направление заявлений и сообщений о преступлениях и материалов по ним по территориальной и ведомственной подследственности или подсудности<sup>1</sup>.

В органах внутренних дел ведется учет отказных материалов, отражающий все разрешенные следователями, дознавателями и сотрудниками других служб и подразделений сообщения о преступлениях, что

---

<sup>1</sup> Контролирует законность и обоснованность указанных решений следователей заместитель начальника территориального органа – начальник следственного подразделения.

также является предметом контроля руководителя территориального органа.

Используя соответствующие методы, он обязан также контролировать и работу следственного подразделения, не вмешиваясь в процессуальную деятельность следователей, а в случае выявления каких-либо нарушений – реагировать на них, принимая соответствующие меры.

*Руководитель территориального органа МВД России ежедекадно:*

1) заслушивает руководителей отраслевых служб и подразделений, а также отдельных сотрудников, включая следователей, по вопросам учета и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях;

2) контролирует состояние учета отказных материалов в журнале учета;

3) представляет отказные материалы надзирающему прокурору, которому приказом Генпрокуратуры РФ<sup>1</sup> предписано проводить проверку учета, регистрации заявлений и сообщений о преступлениях и законности принятых по ним решений.

В органах внутренних дел назначаются сотрудники, ответственные за обеспечение связи с лечебными учреждениями, страховыми и другими учреждениями города, района для выявления фактов поступления (обращения) в эти учреждения граждан с признаками криминальных травм, а также травм, полученных, например, в результате дорожно-транспортных происшествий, в других подобных ситуациях.

Согласно требованиям нормативных правовых актов в целях контроля за рассмотрением сообщений о происшествиях в *территориальном органе МВД России на районном уровне ежемесячно:*

1) осуществляется сверка состояния учета и разрешения заявлений и сообщений о происшествиях с информационными центрами;

2) на оперативном совещании при начальнике ОВД обсуждается состояние работы по заявлениям и сообщениям о преступлениях с анализом ее хода и принятием необходимых управленческих решений по вопросам полноты регистрации и законности их разрешения как в целом по органу внутренних дел, так и по конкретным службам и подразделениям;

3) приказом начальника создаются, как было отмечено выше, *постоянные комиссии* по контролю за полнотой регистрации, учета, соблюдением законности и сроков разрешения поступивших заявлений и сообщений о происшествиях<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генпрокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277.

<sup>2</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах... П. 74.

В состав комиссии входят начальник штаба (при его наличии в структуре территориального органа внутренних дел), подразделения информационного центра или информационного обеспечения (при наличии таких должностей), подразделения предварительного следствия и дознания<sup>1</sup>. Комиссия призвана осуществлять проверку состояния учетно-регистрационной дисциплины в работе с заявлениями и сообщениями о происшествиях, в том числе деятельности каждой службы и подразделения территориального органа МВД России на районном уровне. По результатам проверки составляется акт, содержание которого затем докладывается на оперативном совещании.

*Руководитель территориального органа МВД России на районном уровне ежеквартально анализирует все аспекты (направления) состояния работы по заявлениям и сообщениям о преступлениях во вверенном ему органе и его подразделениях. Результаты этой работы рассматриваются на оперативном совещании руководящего или личного состава органа внутренних дел.*

*Раз в полугодие начальник органа внутренних дел готовит и подписывает отчет по форме 2-Е (МВД) «О работе по заявлениям и сообщениям о преступлениях». В нем итоги указанной работы отражаются отдельно по органу дознания и по следственному подразделению.*

*Каждый факт несвоевременной регистрации, укрытия от учета заявления и сообщения о преступлении, необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела должен рассматриваться как чрезвычайное происшествие. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне обязан в трехдневный срок назначить проведение служебного расследования и принять к виновным меры дисциплинарного воздействия. Материалы служебного расследования, заключение начальника по ним и сообщение о принятых к виновным лицам мерах в пятидневный срок после окончания расследования передаются в территориальный орган МВД России на районном уровне. При выявлении фактов умышленного укрытия преступлений от учета начальник ОВД обязан немедленно доложить об этом в дежурную часть вышестоящего органа внутренних дел.*

Приказом начальника территориального органа МВД России на районном уровне при распределении функциональных обязанностей между его заместителями должны быть установлены обязанности по организации и контролю за состоянием учетно-регистрационной дисциплины и работы по рассмотрению заявлений и сообщений о преступлениях сотрудниками курируемых ими служб и подразделений. Также необходимо предусмотреть осуществление ежедневного контроля за полнотой реги-

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах... П. 75.

страции и законности, анализа состояния этой работы (его периодичность устанавливается начальником органа), оказание методической и практической помощи подчиненным и другие обязанности. Аналогичная работа должна быть предусмотрена и при распределении функциональных обязанностей руководителей отраслевых служб и подразделений.

Руководителям территориального органа и его структурных подразделений следствия и дознания необходимо также иметь четкое представление о системе контроля за этим направлением деятельности со стороны вышестоящего уровня системы, в первую очередь для того, чтобы знать, по каким вопросам их могут заслушать на коллегиях или оперативных совещаниях.

Так, в территориальных органах МВД России на районном уровне система контроля за работой с заявлениями и сообщениями о преступлениях включает в себя, по сути дела, два вида контроля со стороны: 1) информационного центра и штаба; 2) отраслевых управлений (отделов).

*Информационный центр* осуществляет контроль за:

- регистрацией и учетом поступивших заявлений и сообщений о преступлениях;
- сроками их разрешения;
- деятельностью служб, сотрудники которых приняли эти решения;
- своевременностью представления материалов, по которым отказано в возбуждении уголовного дела, в территориальный орган МВД России на районном уровне, в управление на транспорте МВД России (если такие материалы запрошены);
- движением отказных материалов после отмены прокурорами, руководителями следственных органов постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и др.

В случаях выявления грубейших нарушений учетно-регистрационной дисциплины вопрос по инициативе ИЦ докладывается для решения руководству территориального органа МВД России на региональном уровне.

*В информационном центре введена система ежедекадного контроля* за законностью разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях. Ежедекадные данные ИЦ направляет в отраслевые управления (отделы), в том числе в следственные и органы дознания, для принятия мер по устранению недостатков в подчиненных службах и подразделениях территориального органа.

*Информационный центр* наряду с указанными выше направлениями не реже одного раза в полугодие анализирует качество работы созданных в территориальных органах МВД России на районном уровне комиссий и роль руководителей ОВД в обеспечении учетно-регистра-

ционной дисциплины и законности при принятии решений по поступившим заявлениям и сообщениям о преступлениях.

В ряде территориальных органов МВД России на районном уровне сложилась практика, когда ежемесячно примерно треть их руководителей, а также руководителей отраслевых служб и подразделений вызывается для заслушивания в вышестоящий орган по вопросам работы с заявлениями и сообщениями о происшествиях. В результате практически все они ежеквартально охватываются этой формой контроля. По результатам анализа информационный центр регулярно готовит обзоры, справки и другие аналитические, а также управленческие документы, обобщает данные о проведенных проверках, организует оказание методической и практической помощи территориальным органам по этому направлению деятельности.

Значительная работа по контролю проводится *штабами* территориальных органов МВД на районном уровне. Они осуществляют:

1) ежедневный контроль за разрешением заявлений и сообщений о происшествиях службами и подразделениями нижестоящих территориальных органов МВД России;

2) ежедекадный контроль за соблюдением сроков разрешения заявлений и сообщений территориальными органами, их службами и подразделениями;

3) ежемесячный контроль за осуществлением проверок соблюдения порядка рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях в дежурных частях, по службам и т. д.

В соответствии с приказом МВД России<sup>1</sup> в структуре штаба находится отделение (группа) контроля учетно-регистрационной дисциплины<sup>2</sup>, осуществляющая свою деятельность по зональному принципу.

Штабы также выполняют и ряд иных задач, направленных на определение состояния учетно-регистрационной дисциплины:

1) планируют проверки территориального органа, в том числе и его работы с заявлениями и сообщениями;

2) анализируют работу ОВД по рассмотрению заявлений и сообщений;

3) готовят материалы о соблюдении регистрационно-учетной дисциплины и законности для заседаний коллегии и оперативных совещаний;

4) обобщают практику проведения служебных расследований, связанных с нарушениями, допущенными при рассмотрении заявлений и сообщений;

---

<sup>1</sup> О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

<sup>2</sup> Там же. Прил. 6.

5) готовят аналитические документы для проведения не реже одного раза в полугодие совещаний по вопросам рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях, а также управленческие документы, нормативные правовые акты (приказы, указания, распоряжения) и др.

Задачи по контролю за работой по учету и разрешению заявлений и сообщений о преступлениях возлагаются и на *отраслевые управления и отделы территориальных органов МВД России на районном уровне* (следственные подразделения и подразделения по организации дознания и др.). Они осуществляют:

- 1) ежедневный контроль за поступлением и разрешением заявлений и сообщений;
- 2) контроль за законностью их разрешения в пределах компетенции;
- 3) учет разрешенных заявлений и сообщений и остатка неразрешенных;
- 4) контроль за соблюдением сроков разрешения заявлений и сообщений.

Ежемесячно отраслевыми управлениями и отделами организуется сверка количества находящихся на разрешении в подчиненных подразделениях территориального органа МВД России на районном уровне заявлений и сообщений; контролируется работа руководителей подразделений по учету, срокам рассмотрения и законности разрешения заявлений и сообщений; анализируется характер отказных материалов; проверяются итоги проведения служебных расследований; обобщаются результаты управленческого воздействия на состояние работы по заявлениям и сообщениям.

*Раз в полугодие в управлениях и отделах территориального органа МВД России на районном уровне* проводится анализ и обобщение опыта работы по рассмотрению в его подразделениях заявлений и сообщений; обобщаются итоги целевых проверок; готовятся аналитические, методические и другие управленческие документы по совершенствованию этой работы.

Полученные в результате анализа данные докладываются руководству. Кроме того, организуется обучение личного состава служб и подразделений в процессе служебной подготовки как на местах, так и во время ежегодных сборов, проводимых по этим направлениям деятельности.

*В отраслевых службах территориальных органов МВД России на районном уровне* за каждым территориальным органом закрепляются руководящие работники, которые также периодически осуществляют контроль за соблюдением сроков, полнотой и качеством проводимых комиссиями территориального органа проверок. По итогам такой контрольной деятельности принимаются соответствующие меры.

*В течение года практически все территориальные органы МВД России на районном уровне должны подвергаться проверке состояния работы с заявлениями и сообщениями о происшествиях со стороны вышестоящих территориальных органов, в том числе и со стороны их отраслевых управлений, отделов.*

*Каждые полгода проводится анализ проверок на основе статистических отчетов по форме 2-Е (МВД), и по его итогам штабом регионального органа МВД России составляется справка о состоянии регистрационно-учетной работы и законности разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, о сроках их разрешения, о количестве постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, отмененных прокурорами.*

В заключение следует выделить некоторые проблемные вопросы, нерешенность которых отрицательно влияет на эффективность организации работы по рассмотрению заявлений и сообщений о преступлениях.

Во-первых, необходима разработка критериев оценки деятельности органов внутренних дел в целях установления показателей, которые стимулировали бы работу по выявлению преступлений и предупреждению фактов нарушения закона, выявляемых в процессе рассмотрения сообщений о противоправных деяниях.

Во-вторых, следует дифференцировать сроки разрешения заявлений и сообщений о причинении телесных повреждений, когда первоначально не ясна степень их тяжести, а также при разрешении материалов о преступлениях экономической направленности, дорожно-транспортных происшествиях и по заявлениям и сообщениям о некоторых других категориях преступлений.

В-третьих, требуется более четкое определение понятия «криминальная травма». В настоящее время из лечебных учреждений в территориальный орган поступает информация практически обо всех лицах, доставленных с травмами, в том числе полученными в быту.

### **ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ РАССМОТРЕНИЯ СООБЩЕНИЙ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВИДАМ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ**

#### **§ 1. Особенности рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности**

В последние годы отмечается тенденция к сокращению числа возбужденных уголовных дел экономической направленности, что связано с уменьшением количества и ухудшением качества материалов предварительной проверки, поступающих в органы предварительного следствия для принятия решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ. В некоторых территориальных органах для проведения дополнительной проверки возвращаются до 70 % таких материалов.

Основаниями для возвращения материалов являются неполнота проведенной проверки и отсутствие установления специфических, присущих преступлениям экономической направленности признаков преступления. Типичными недостатками являются:

1. Нарушение порядка изъятия документов, в том числе невнесение в протокол обыска (выемки) всего перечня изымаемых документов либо отсутствие указания на их количество или наименование.

2. Неполный объем собранных документов, в том числе свидетельствующих о статусе, правовом положении лица, совершившего деяние. Например, к материалам не приобщаются документы, свидетельствующие о принадлежности имущества потерпевшему, правовом статусе проверяемых лиц (справки о наличии статуса специального субъекта, должностные инструкции, трудовые договоры, приказы о назначении на должность, распоряжения о распределении обязанностей и т. п.).

3. Ревизия, инвентаризация не проведены или проведены некачественно, в том числе на основе неполного объема первичных документов, например, расчет сумм, значимых для принятия решения (извлеченного дохода, причиненного вреда), осуществляется на основании справки кредитной организации о движении денежных средств по расчетному счету без первичных документов. Лица, ответственные за ведение бухгалтерского учета, не знакомятся с актами ревизии, их доводы не проверяются ревизорами и т. п. Также в материалах отсутствуют результаты встречных проверок. Нередко возбуждаются уголовные дела, когда ревизия финансово-хозяйственной деятельности проведена вы-

борочно, в связи с чем нет возможности оценить сумму причиненного ущерба в полном объеме.

4. Недостатки в организации проведения оперативно-разыскных мероприятий или нарушение порядка представления их результатов в органы предварительного следствия. Например, в материалах проверки отсутствуют сведения об активных незаконных действиях лиц, в отношении которых проводится проверка, а аудио- и видеофиксация ОРМ проводятся некачественно, что не дает возможности однозначно говорить об отсутствии провокации со стороны сотрудников полиции либо заявителя.

5. Отказ лиц, причастных к проверяемому событию, от пояснений в порядке ст. 51 Конституции РФ<sup>1</sup> либо наличие их признательных объяснений при отсутствии других материалов проверки, подтверждающих наличие в их действиях признаков преступления.

6. Отсутствие данных по опровержению доводов лиц о своей непричастности к проверяемому событию.

7. Причины выявленных нарушений финансово-хозяйственной деятельности не исследуются, не устанавливается круг лиц, владеющих информацией по всем исследуемым вопросам, а объяснения от опрашиваемых лиц отбираются поверхностно.

8. Не принимаются исчерпывающие меры для того, чтобы установить лиц, осуществляющих фактическое руководство предприятием, когда фирма зарегистрирована на подставное лицо.

9. Не проводится проверка реальных хозяйственных отношений с организацией, зарегистрированной на подставное лицо.

10. Отсутствуют сведения, указывающие на наличие признаков преступлений экономической направленности, обязательные к установлению в ходе проверки. Например, не выяснена корыстная или иная личная заинтересованность лица, являющаяся мотивом совершения многих преступлений экономической направленности. В материалах проверки отсутствуют данные, свидетельствующие о причинно-следственной связи между деянием и наступившими последствиями. Рассматриваемый недостаток проявляется в отсутствии сведений, подтверждающих квалифицирующие признаки (размер причиненного ущерба, использование служебного положения и т. д.). В ряде случаев выводы о наличии признаков преступления делаются на основе субъективных предположений, не подтвержденных собранными материалами. Иногда в материалах проверок содержатся сведения, прямо указыва-

---

<sup>1</sup> В некоторых случаях отказ от пояснений в порядке ст. 51 Конституции РФ является инициативой оперуполномоченных, собравших материалы проверки с односторонним обвинительным уклоном.

ющие на наличие гражданско-правовых отношений между сторонами экономических отношений.

11. Во внимание не принимаются сроки давности привлечения к уголовной ответственности.

12. Как правило, не изучается личность фигуранта, его материальное положение, местонахождение преступных доходов либо легализованного имущества, что после возбуждения уголовного дела делает невозможным наложение ареста на данное имущество.

Должностные лица, осуществляющие проверку по сообщениям о преступлениях экономической направленности, нередко нарушают уголовно-процессуальное законодательство. В частности, неправильно определяют вопросы территориальности и подследственности; направляют материалы, содержащие признаки преступления, относящиеся к компетенции органа дознания, Следственного комитета РФ, в органы предварительного следствия в системе МВД России; фальсифицируют материалы проверки; неоднократно направляют материалы доследственных проверок из одного органа внутренних дел в другой без проведения проверочных мероприятий и принятия процессуальных решений и т. п. В связи с этим в 2015 г. Следственный департамент МВД России обратил внимание на отсутствие надлежащего ведомственного и процессуального контроля со стороны начальников органов предварительного следствия за действиями подчиненных сотрудников и ходом проведения доследственных проверок по сообщениям о преступлениях экономической направленности<sup>1</sup>.

Стремление решить вопрос о возбуждении уголовных дел, минуя требования начальников органов предварительного следствия, вынуждает сотрудников оперативных подразделений направлять для возбуждения уголовного дела материалы, содержащие информацию о наличии явных признаков преступлений, относящихся к подследственности следователей органов внутренних дел, в подразделения дознания, что влечет принятие необоснованных решений.

Следует отметить, что недостатки в рассмотрении сообщений о преступлениях экономической направленности нередко являются причинами прекращения производства по уголовным делам за отсутствием события или состава преступления (п. 1 и 2 ст. 24 УПК РФ)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Об устранении недостатков при проведении доследственных проверок по заявлениям и сообщениям граждан: указание Следственного департамента МВД России от 10 февраля 2015 г. № 17/2-3140.

<sup>2</sup> По мнению некоторых руководителей органов предварительного следствия, иногда без возбуждения уголовного дела и проведения всего объема необходимых следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий невозможно решить вопрос о наличии или отсутствии состава преступления экономической направленности.

Вышеизложенные факты являются следствием недостатков в организации рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности. При этом необоснованно увеличиваются сроки их проверки, что затрудняет своевременное принятие законных и обоснованных решений по материалам, искусственно увеличивает нагрузку на сотрудников оперативных и следственных подразделений.

Данное обстоятельство вызывает необходимость определить правовые основы, этапы и специфику реализации алгоритма действия следователей и оперативных сотрудников применительно к рассмотрению сообщений о преступлениях экономической направленности. Для этого помимо общих нормативных правовых актов в системе МВД России разрабатываются специальные нормативные акты и иные документы, обеспечивающие организацию рассмотрения сообщений о таких преступлениях. Так, в целях реализации поручения Президента Российской Федерации об улучшении инвестиционного климата в России, исключения фактов вмешательства органов предварительного следствия в корпоративные конфликты и воспрепятствования предпринимательской деятельности и добросовестной конкуренции путем необоснованного возбуждения уголовных дел, начальником Следственного департамента издан приказ<sup>1</sup>, в котором определен порядок рассмотрения сообщений о преступлениях экономической и коррупционной направленности, призванный обеспечить эффективную систему контроля на стадии возбуждения уголовного дела в целях исключения фактов принятия незаконных и необоснованных решений.

На региональном и межрегиональном уровнях органы предварительного следствия приняли меры к реализации требований рассматриваемого приказа. С учетом складывающейся оперативной обстановки, территориальных условий функционирования системы органов предварительного следствия в регионе, нормативного обеспечения их деятельности, специфики взаимодействия между органами предварительного следствия и другими подразделениями органов внутренних дел, а также других факторов были разработаны требования, распоряжения, указания и приказы по органу предварительного следствия соответствующего регионального уровня, а в некоторых регионах – приказы по органу внутренних дел субъекта Российской Федерации.

Существует определенная *специфика реализации алгоритма рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности.*

---

<sup>1</sup> Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 140–145 УПК Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ начальника Следственного департамента МВД России от 26 октября 2011 г. № 55.

При подаче заявления о преступлении такого рода заявитель должен быть предупрежден об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в соответствии со ст. 306 УК РФ. При этом сообщение о ранее незарегистрированном преступлении, сделанное при производстве следственного действия, заносится в протокол следственного действия и одновременно оформляется рапортом сотрудника органа внутренних дел (следователя) либо протоколом принятия устного заявления о преступлении в соответствии с ч. 4 ст. 141 УПК РФ.

Сведения, содержащиеся в заявлении, должны быть подтверждены, прежде всего, документально. Таким образом, заявитель не только вправе, но в большинстве случаев обязан приложить к заявлению о преступлении экономической направленности необходимые документы и материалы (в том числе в электронной форме) либо их копии.

После регистрации сообщений о преступлениях в КУСП оперативный дежурный принимает меры реагирования в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность органов внутренних дел.

По общему правилу при наличии зарегистрированного сообщения о преступлении проверку по нему осуществляет сотрудник органа внутренних дел по соответствующему поручению начальника территориального органа МВД России либо его заместителя – начальника полиции (начальника отдела, отделения полиции) или лиц, их замещающих. По каждому зарегистрированному заявлению о преступлении руководитель территориального органа обязан дать письменные указания об их разрешении. В резолюции должен быть определен исполнитель, срок и порядок разрешения. Допускается установление сокращенных сроков разрешения заявлений.

Как прямо следует из положений ч. 1 ст. 144 (в совокупности с п. 4 ч. 2 ст. 39 и п. 1.1 ч. 3 ст. 41) УПК РФ при проверке сообщения о преступлении экономической направленности следователь, дознаватель вправе требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов и привлекать к участию в этих проверках, ревизиях, исследованиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-разыскных мероприятий.

По сообщению о преступлении экономической направленности, распространенному в средствах массовой информации, редакция, главный редактор обязаны передать по требованию должностного лица имеющиеся в их распоряжении документы и материалы, подтверждающие сообщение, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию, за исключением случаев, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации.

Начальники органа предварительного следствия и органа дознания вправе по мотивированному ходатайству следователя, дознавателя продлить до десяти суток срок рассмотрения сообщения о преступлении. Если необходимо произвести документальные проверки, ревизии, исследование документов, предметов, данный срок может быть продлен до 30 суток следователем, руководителем следственного органа, прокурором.

По результатам рассмотрения сообщения о преступлении уполномоченными должностными лицами в пределах своей компетенции принимается одно из следующих решений:

- 1) о возбуждении уголовного дела;
- 2) об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 3) о передаче по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК.

Особенности принятия решения по результатам рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности определяются положениями уголовно-процессуального законодательства. Так, например, в соответствии с ч. 3 ст. 20 УПК РФ уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст. 159–159.6, 160, 165 УК РФ, если они совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности или управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией или в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности, возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя.

Вместе с тем, если данными преступлениями причинен вред интересам государственного или муниципального унитарного предприятия, государственной корпорации или государственной компании, коммерческой организации с участием в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) государства или муниципального образования либо если предметом преступления явилось государственное или муниципальное имущество, то уголовное дело возбуждается независимо от наличия заявления потерпевшего или его законного представителя.

Согласно п. 1.2 ч. 1 ст. 140 УПК РФ поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных ст. 172.1 Уголовного кодекса РФ «Фальсификация финансовых документов учета и отчетности финансовой организации», служат только те материалы, которые направлены Центральным банком в соответствии с законодательством<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон РФ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

а также конкурсным управляющим (ликвидатором) финансовой организации для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Организация принятия решения по результатам рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности определена в настоящее время приказом начальника Следственного департамента МВД России<sup>1</sup>.

*На федеральном уровне* поступившие из органов дознания (оперативных подразделений) материалы о преступлениях экономической направленности, отнесенных нормативными правовыми актами МВД России к компетенции следователей Следственного департамента, после изучения в контрольно-методическом управлении Следственного департамента министерства, докладываются заместителем начальника департамента, курирующим контрольно-методическое управление, начальнику или лицу, его замещающему. В докладе сообщается о необходимости передачи такого материала в управление по расследованию организованной преступной деятельности Следственного департамента МВД России для принятия решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ. При отсутствии указанных критериев и при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, материал для принятия решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ направляется в подчиненные органы предварительного следствия в соответствии с требованиями ст. 152 УПК.

*На уровне федерального округа* (регионального или межрегионального уровня) поступившие из органов дознания (оперативных подразделений) материалы о преступлениях экономической направленности изучаются в контрольно-методическом подразделении следственной части ГУ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, контрольно-методических подразделениях и следственных частях по расследованию организованной преступной деятельности главных следственных управлений, следственных управлений (отделов), управлений на транспорте по федеральным округам, линейных управлений на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, министерств внутренних дел по республикам, ГУ(У) МВД России по субъектам Российской Федерации.

По результатам изучения составляется заключение. Оно утверждается заместителем начальника следственной части ГУ МВД России по федеральному округу, заместителем начальника ГСУ (СУ, СО), отвечающим за контрольно-методическое обеспечение расследования пре-

---

<sup>1</sup> Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 140 – 145 УПК Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ начальника Следственного департамента МВД России от 26 октября 2011 г. № 55.

ступлений, а также начальником следственной части по расследованию организованной преступной деятельности. При наличии оснований для возбуждения уголовного дела незамедлительно и в соответствии с требованиями ст. 152 УПК РФ материалы передаются для принятия решения.

О каждом случае поступления материалов проверок о преступлениях экономической направленности из оперативных подразделений центрального аппарата МВД России или других ведомств незамедлительно информируется руководство Следственного департамента, в течение суток материалы представляются для изучения в его контрольно-методическое управление.

*Начальники органов предварительного следствия на окружном, региональном и межрегиональном уровнях* уполномочены предоставлять право отвечающим за контрольно-методическое обеспечение расследования преступлений руководителям поручать изучение материалов о преступлениях экономической направленности, не имеющих большого общественного резонанса, расследование которых не представляет собой сложности, начальникам органов предварительного следствия районного уровня, которые утверждают соответствующие заключения.

Был проведен анализ практики применения приказа начальника Следственного департамента, согласно которому начальникам следственных органов министерств по республикам, ГУ(У) МВД по субъектам РФ и на транспорте предписывается о каждом случае поступления материалов проверок о преступлениях экономической и коррупционной направленности из оперативных подразделений центрального аппарата или других ведомств незамедлительно информировать руководство Следственного департамента МВД России, а материалы для изучения представлять в течение суток в его контрольно-методическое управление<sup>1</sup>. В результате в 2013 г. Следственным департаментом были даны разъяснения о применении этого пункта<sup>2</sup>.

В них, в частности, отмечается, что в случае поступления таких материалов проверки органы предварительного следствия не вправе отказать в их приеме, однако обязаны незамедлительно (в телефонном режиме) проинформировать об этом руководство контрольно-методического управления Следственного департамента МВД России, а в случае возбуждения уголовного дела – выслать факсимильной связью утвержденное руководителем соответствующего уровня типовое заключение

<sup>1</sup> Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 140-145 УПК Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ начальника Следственного департамента МВД России от 26 октября 2011 г. № 55. П. 2.7.

<sup>2</sup> О порядке применения приказа Следственного департамента МВД России № 55: письмо СД МВД России от 1 октября 2013 г. № 17/3-25676.

о наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления<sup>1</sup>, и в течение суток – информацию о возбуждении уголовного дела в установленном порядке<sup>2</sup>.

Таким образом, общий порядок организации рассмотрения сообщений о преступлениях на соответствующем уровне территориальных органов МВД России применяется с учетом отмеченных особенностей, находящих отражение в управленческих документах конкретного органа. Например, в ГУ МВД России по Свердловской области был принят ряд нормативных документов<sup>3</sup>. В них определено, что начальник Главного следственного управления (ГСУ) ГУ МВД России по Свердловской области обеспечивает изучение в контрольно-методическом управлении и следственной части ГСУ, в следственных управлениях УМВД России по городу Екатеринбург, межмуниципального управления МВД России «Нижнетагильское», в следственных подразделениях территориальных органов по муниципальным образованиям материалов проверок об экономических и коррупционных преступлениях, проведенных сотрудниками субъектов оперативно-разыскной деятельности, с учетом категорий деяний.

Так, в контрольно-методическом управлении и следственной части ГСУ изучаются материалы проверок о преступлениях экономической и коррупционной направленности, совершенных в составе организованной группы или преступного сообщества, в сфере долевого строительства и ЖКХ, по фактам криминальных банкротств, рейдерства, легализации денежных средств и иного имущества, добытого преступным путем, хищений денежных средств и имущества с использованием структуры финансовых пирамид, незаконного образования юридического лица и незаконного использования документов для образования юридического лица.

На уровне следственного управления УМВД России по городу Екатеринбург, ММУ МВД России «Нижнетагильское» изучаются материалы проверок по фактам нарушения авторских и смежных прав, хищений, совершенных с использованием служебного положения и в особо крупном размере, осуществления незаконной предпринимательской деятельности, незаконного получения кредита, принуждения к совершению сделки.

---

<sup>1</sup> Указание разослано письмом СД МВД России № 17/3-30397 от 2 декабря 2011 г.

<sup>2</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1.

<sup>3</sup> См., напр.: Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 145 УПК РФ Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ ГУ МВД России по Свердловской области от 12 января 2012 г. № 13.

На уровне следственных подразделений территориальных органов МВД России по муниципальным образованиям изучаются материалы проверок о преступлениях экономической и коррупционной направленности, кроме указанных выше.

При этом заместитель начальника ГУ МВД России по Свердловской области (начальник полиции) должен обеспечивать принятие исчерпывающих мер по организации полных и качественных проверок сведений, содержащихся в сообщениях об экономических и коррупционных преступлениях, проводимых сотрудниками оперативных подразделений ГУ МВД России по Свердловской области. Он должен препятствовать направлению материалов проверок, заведомо не содержащих признаков состава преступления либо имеющих существенную неполноту, в следственные подразделения ГУ МВД России по Свердловской области, а также направлению материалов о преступлениях такого рода, находящихся в компетенции следователей органов внутренних дел, в органы дознания для принятия решения в порядке ст. 45 УПК.

В УМВД России по Белгородской области согласно требованиям утвержденного приказом УМВД России по Белгородской области от 9 апреля 2012 г. № 180 «Положения об организации ведомственного контроля и взаимодействия подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции и органов предварительного расследования при разрешении материалов доследственных проверок по преступлениям экономической направленности», материалы проверок по преступлениям, предусмотренным ст. 172, 173.1, 173.2, 174, 174.1, 176, 195–197, 201 УК РФ, направляются для организации принятия процессуального решения в порядке ст. 144–145 УПК в следственное управление УМВД России по Белгородской области.

Таким образом, начальник территориального органа МВД России поручает сотруднику оперативного подразделения провести проверку по поступившему в территориальный орган сообщению о преступлении экономической направленности. Перед проведением проверки сотруднику необходимо составить план ее проведения, включающий следующие позиции:

- 1) содержание сообщения о преступлении;
- 2) признаки преступления, предусмотренного УК РФ, усматриваемые в сообщении о преступлении и подлежащие проверке, установлению и доказыванию;
- 3) проверочные версии (обстоятельства, подлежащие проверке);
- 4) перечень конкретных мероприятий с указанием вопросов, подлежащих выяснению при их проведении;
- 5) сроки выполнения мероприятий.

План проверки сообщения о преступлении согласовывается с начальником оперативного подразделения и утверждается начальником территориального органа МВД России или его заместителем, который осуществляет контроль за его исполнением. В ходе проведения проверки план подлежит корректировке, так как необходимо учитывать полученную в ходе проверки дополнительную информацию.

В процессе проверки сообщения оперативный сотрудник с согласия своего непосредственного руководителя на любом этапе вправе обратиться к начальнику органа предварительного следствия за помощью в правовой оценке имеющейся информации, а также за иными необходимыми рекомендациями и методической помощью. Тот, в свою очередь, учитывая специализацию и наличие допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, определяет следователя для оказания запрашиваемой помощи либо самостоятельно дает сотруднику оперативного подразделения соответствующие рекомендации. Рекомендации следует давать в письменном виде с указанием перечня проверочных действий, их характера и содержания в целях установления обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения и принятия законного и обоснованного решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ, с учетом корректировки плана проведения проверки, а также оценки собранных материалов (доказательственной информации).

Сотрудник оперативного подразделения, проведя в соответствии со ст. 144 УПК РФ проверку сообщения о преступлении экономической направленности и полагая, что собраны достаточные данные, указывающие на признаки преступления, по согласованию с начальником оперативного подразделения направляет материалы проверки руководителю следственного органа для принятия решения в порядке ст. 145 УПК РФ. Так как материалы доследственной проверки по таким преступлениям имеют большой объем, их достаточно сложно рассматривать и оценивать, они должны представляться в органы предварительного следствия для принятия решения заранее, с учетом того, что потребуется время для их изучения и принятия процессуального решения, но не менее чем за трое суток до истечения процессуального срока окончания проверки.

Руководитель следственного органа либо по его поручению следователь, изучив поступившие из оперативного подразделения материалы проверки сообщения о преступлении экономической направленности, в трехдневный срок (но не позднее истечения срока принятия процессуального решения) при отсутствии оснований для возбуждения уголовного дела возвращает материалы в орган дозна-

ния (оперативное подразделение)<sup>1</sup>. При этом по результатам изучения материалов руководитель следственного органа обеспечивает составление заключения об обоснованности принятого решения о возбуждении уголовного дела либо о возвращении материалов следователю, органу дознания для проведения дополнительной проверки в порядке ст. 144 УПК РФ и лично утверждает это заключение. Также руководитель следственного органа дает письменные рекомендации, содержащие перечень дополнительных мероприятий, выполнение которых необходимо для исправления имеющихся недостатков.

При условии, что данных для принятия по материалам проверки процессуального решения достаточно, сотрудник органа дознания составляет мотивированный рапорт на имя начальника территориального органа МВД России о наличии в деянии признаков преступления экономической направленности и передает его вместе с собранными материалами в органы предварительного следствия.

По поступившим в органы предварительного следствия материалам о преступлениях экономической направленности, содержащим основания для возбуждения уголовного дела, незамедлительно принимается такое решение и составляется заключение о его обоснованности.

При возбуждении уголовного дела о преступлениях экономической направленности в территориальном органе МВД России на районном уровне материалы данного дела вместе с заключением об обоснованности принятого решения о возбуждении уголовного дела направляются в порядке ведомственного контроля в органы предварительного следствия на межрегиональном или региональном уровне для изучения и оценки правильности определения признаков и квалификации преступления. В свою очередь те ежеквартально до десятого числа направляют в Следственный департамент МВД России информацию о рассмотрении материалов проверок по сообщениям о преступлениях экономической направленности, возбуждении уголовных дел, отмене незаконных и необоснованных постановлений о возбуждении уголовных дел, результатах расследования дел указанной направленности в форме и объеме, устанавливаемых заместителем начальника Следственного департамента МВД России, курирующего контрольно-методическое обеспечение.

Сотрудники территориального органа, проводившие проверку по сообщению о преступлении экономической направленности, должны в

---

<sup>1</sup> При отсутствии оснований для возбуждения уголовного дела по результатам проведенной проверки сотрудник органа дознания (оперативного подразделения) в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 145 и ст. 148 УПК РФ принимает решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

течение 24 часов с момента принятия решения проинформировать оперативного дежурного о результатах его рассмотрения для обеспечения своевременного внесения в КУСП необходимых сведений. При этом сотрудник, проводивший проверку, обязан предоставить оперативному дежурному надлежащим образом оформленное решение.

Реализация материалов оперативных проверок происходит путем возбуждения уголовного дела. Как было отмечено, сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное не из заявлений о преступлениях или явок с повинной, принимается лицом, получившим данное сообщение, о чем составляется рапорт об обнаружении признаков преступления, который регистрируется в КУСП в установленном порядке. Такой рапорт составляется, например, по результатам получения сообщений в ходе осуществления документирования преступной деятельности (проведения оперативно-разыскных мероприятий).

В процессе документирования преступной деятельности оперативный сотрудник с согласия своего руководителя на любой стадии разработки им лиц вправе обратиться к начальнику органа предварительного следствия за помощью в правовой оценке имеющейся оперативной информации, а также за иными необходимыми рекомендациями, что, однако, не освобождает сотрудника оперативного подразделения от обязанности давать юридическую оценку информации, полученной в результате документирования преступной деятельности разрабатываемых им лиц.

Сложность и многоплановость документирования преступлений экономической направленности предопределили особенности разрешения его результатов в форме возбуждения уголовного дела. Так, сотрудник оперативного подразделения, полагая, что материалы, собранные при осуществлении оперативно-разыскной деятельности, содержат достаточные данные, указывающие на наличие признаков преступления экономической направленности, докладывает об этом своему начальнику. С согласия последнего и с соблюдением требований о защите сведений, составляющих государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну, до регистрации в КУСП сотрудник представляет материалы оперативно-разыскной деятельности для ознакомления начальнику органа предварительного следствия. Тот, учитывая требования соответствующего приказа<sup>1</sup> и управленческих документов территориальных органов, обеспечивает изучение представленных материалов на предмет достаточности для рассмотрения вопроса о возбуждении

---

<sup>1</sup> Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 140–145 УПК Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ начальника Следственного департамента МВД России от 26 октября 2011 г. № 55.

уголовного дела. На региональном и межрегиональном уровнях ознакомление с такими материалами поручается сотруднику следственной части или контрольно-методического подразделения.

Срок изучения материалов согласовывается с начальниками следственного органа и оперативного подразделения, но в любом случае он не может превышать десяти суток. Если случай не терпит отлагательства, изучение может осуществляться незамедлительно. Если материалы имеют большой объем, срок может быть продлен до 15 суток согласованным решением руководителей следствия и оперативного подразделения.

Критерием оценки готовности материалов для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела является наличие в них достаточных данных:

- 1) указывающих на признаки преступления, т. е. сведений о том, где, когда, какие признаки и какого именно преступления обнаружены, а также имеющиеся иные фактические данные по каждому установленному эпизоду противоправной деятельности; сведений, характеризующих обстоятельства, при которых имело место их обнаружение; лиц, его совершивших; об иных объектах документирования, включая имущественное положение разрабатываемых лиц; об очевидцах преступления;
- 2) о местонахождении предметов и документов, которые могут стать вещественными доказательствами;
- 3) о любых других фактах и обстоятельствах, имеющих значение для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

В случае необходимости результаты изучения следственным подразделением материалов оперативно-разыскной деятельности и предложенный перечень дополнительных оперативно-разыскных мероприятий обсуждаются на совместных оперативных совещаниях.

Если начальник территориального органа МВД России либо его заместитель не согласны с начальником органа предварительного следствия, распорядившимся вернуть материалы в оперативное подразделение, они направляют свои письменные возражения с рекомендациями следствия начальнику вышестоящего органа предварительного следствия, который в десятидневный срок, а при необходимости и незамедлительно, высказывает свою позицию по существу разногласий. Если необходимо, ему представляются материалы оперативно-разыскной деятельности в порядке, установленном ведомственными нормативными правовыми актами.

Получив информацию от руководителя следственного органа о наличии в материалах оперативно-разыскной деятельности оснований для возбуждения уголовного дела, сотрудник оперативного подразделения подготавливает и регистрирует в КУСП рапорт об обнаружении признаков преступления. В соответствии с подследственностью и в

порядке, установленном нормативными документами, передает материалы оперативно-разыскной деятельности в орган предварительного следствия для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Особое значение в организации рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности отводится функции контроля. Она реализуется как в отношении конкретного факта рассмотрения сообщения о преступлении экономической направленности (независимо от уровня управления ОПС), так и в отношении всей деятельности органа предварительного следствия в данной области (с учетом уровней управления).

Независимо от уровня управления начальники органов предварительного следствия (их заместители), а также другие должностные лица в рамках своей компетенции обязаны обеспечить эффективную систему контроля, гарантирующую соблюдение требований уголовно-процессуального законодательства при принятии процессуальных решений по материалам проверок, проведенных в порядке ст. 140–145 УПК РФ по сообщениям о преступлениях экономической направленности. Их деятельность направлена на то, чтобы исключить факты незаконного или необоснованного возбуждения уголовных дел, незамедлительно отменять постановления такого рода, по каждому факту необоснованного и незаконного возбуждения уголовного дела проводить служебные проверки.

При изучении материалов проверок по преступлениям экономической направленности, вне зависимости от квалификации преступного деяния, руководитель следственного органа обращает внимание на наличие следующих составляющих:

1. Справки-меморандума с указанием конкретных фактов установленных уголовно-наказуемых деяний с кратким изложением сведений, подтверждающих событие преступления.

2. Акта документального исследования (ревизии) и ходатайства органа дознания о его проведении (акты обязательны при условии причинения деянием ущерба, который возможно определить, применив специальные бухгалтерские знания). Результаты документального исследования в акте излагаются на основании проверенных данных и фактов<sup>1</sup>, подтвержденных имеющимися в проверяемом предприятии документами, результатами встречных проверок и процедур фактического контроля, других ревизионных действий, заключений спе-

---

<sup>1</sup> Описание фактов нарушений, выявленных в ходе исследования, должно содержать информацию о допущенных нарушениях законодательных, других нормативно-правовых актов или их отдельных положений, лице, дате нарушений, последствиях этих нарушений.

циалистов и экспертов, объяснений должностных и материально-ответственных лиц. Материалы исследования должны состоять из акта и надлежаще оформленных приложений к нему, на которые должны иметься ссылки (первичные документы или их копии, акты встречных проверок, сводные справки, объяснения должностных и материально-ответственных лиц).

3. Объяснений руководителей, материально-ответственных лиц (в чем подотчете выявлена недостача, нарушения бухгалтерского учета и т. п.), работников, наделенных контрольными функциями, с пояснениями по каждому выявленному нарушению.

4. Копий учредительных, регистрационных документов, приказов о назначении на должность лиц, в отношении которых проводится проверка (контракты, соглашения, договоры), их должностных инструкций, договоров о материальной ответственности, справки с места работы об отсутствии или наличии задолженности по заработной плате, подотчету.

5. Справок о криминалистическом исследовании денежных знаков, ценных бумаг, документов при наличии оснований сомневаться в их подлинности.

6. Характеризующего материала на фигурантов: копий паспортов (форм № 1), адресных справок, сведений о привлечении к уголовной и административной ответственности, о наличии собственности объектов движимого, недвижимого имущества; о составе семьи; о наличии либо отсутствии депутатского, дипломатического или иного иммунитета; сведений об участии в предпринимательской деятельности<sup>1</sup>.

С учетом особенностей отдельных видов (общностей) преступлений экономической направленности данный перечень документов должен быть уточнен на основе складывающейся практики выявления таких преступлений и разработанных методических рекомендаций.

*Реализация функции контроля* при организации рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности имеет свою специфику в зависимости от уровня управления органа предварительного следствия.

---

<sup>1</sup> Перечень сведений и документов, подлежащих проверке начальником органа предварительного следствия, содержащихся в материалах рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности, составлен на основе Регламента проведения доследственных проверок по преступлениям экономической направленности, утвержденного приказом УМВД России по Белгородской области от 9 апреля 2012 г. № 180.

*На федеральном уровне* заместитель начальника Следственного департамента МВД России, курирующий контрольно-методическое управление, совместно с информационно-аналитическим управлением департамента организуют учет и анализ статистических данных о возбуждении и результатах расследования уголовных дел, обобщение следственной практики, подготовку ежегодных обзоров по данной тематике.

*На уровне федерального округа, региональных и межрегиональных уровней* начальники органов предварительного следствия организуют:

1. Ежеквартальное направление в Следственный департамент МВД России информации о рассмотрении материалов проверок по сообщениям о преступлениях, возбуждении уголовных дел, отмене незаконных и необоснованных постановлений о возбуждении уголовных дел в форме и объеме, устанавливаемых заместителем начальника департамента, курирующим контрольно-методическое обеспечение.

2. Проведение учета и анализа статистических данных о возбуждении и результатах расследования уголовных дел, обобщение следственной практики с подготовкой и направлением в органы предварительного следствия на районном уровне ежеквартальных обзоров по данной тематике.

*На районном уровне* начальник органа предварительного следствия выполняет следующие задачи:

1. Изучает материалы о преступлениях, не имеющих большого общественного резонанса и особой сложности.

2. Проводит сверку сведений, содержащихся в КУСП, и сведений, полученных из других источников информации, включая регистры возбужденных уголовных дел.

3. Заслушивает следователей, допустивших нарушение порядка и сроков рассмотрения материалов проверок, полученных от сотрудников оперативных подразделений. По результатам этого вносит предложения начальнику регионального органа МВД России о привлечении их к дисциплинарной ответственности, а также об устранении причин и условий, способствующих совершению нарушений. Также оформляется протокол, который подписывается председателем комиссии.

4. Проводит выборочные сверки с журналом учета письменных обращений граждан; 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; специальным номенклатурным делом.

5. В случае выявления фактов нарушения установленного порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях принимает безотлагательные меры по их устранению и привлечению виновных лиц (следователей) к ответственности.

6. Объективно, всесторонне и своевременно рассматривает жалобы на решения, действия и бездействие следователей, связанные с рассмотрением сообщений о преступлениях экономической направленности, руководствуясь положениями ст. 124 УПК РФ.

Основным *средством организации и осуществления учета рассмотрения сообщений о преступлениях экономической направленности* являются учетные документы, служащие для сбора и систематизации сведений о получении, регистрации, проверке, принятии решений по таким сообщениям, а также своевременного уведомления заинтересованных лиц о них. В соответствии с Единым порядком учета преступлений процедура учета осуществляется территориальным органом внутренних дел, на территории оперативного обслуживания которого совершено преступление. В случае отсутствия возможности определить место совершения преступления, оно подлежит учету по месту его выявления.

Преступления, совершенные на территории нескольких субъектов Российской Федерации, выявленные при расследовании уголовного дела в одном из субъектов, учитываются по месту их совершения путем направления учетных документов в ИЦ по месту совершения каждого.

Учет преступлений, уголовные дела о которых возбуждены следователями Следственного департамента МВД России, осуществляется в ИЦ по месту проведения расследования.

Преступления, совершенные на объектах железнодорожного, воздушного, морского или речного транспорта, учитываются ИЦ УМВД России на транспорте.

Учетные документы в течение суток с момента их подписания надзирающим прокурором направляются лицом, производящим предварительное расследование, в регистрационно-учетные подразделения.

Основаниями учета преступлений, выявленных в ходе рассмотрения сообщений о них, являются постановление о возбуждении уголовного дела и постановление о выделении уголовного дела о ранее неучтенном преступлении из другого уголовного дела.

Учитываются как одно преступление экономической направленности:

- 1) преступление, совершенное несколькими лицами в соучастии (ст. 33 УК);
- 2) составные преступления, состоящие из двух или более самостоятельных деяний, описываемых диспозицией одной статьи (ее части), когда они квалифицируются как одно преступление;
- 3) одно преступное деяние, в результате которого потерпевшими оказываются несколько лиц;

4) длящееся преступление, т. е. совершение одного преступного деяния в течение определенного периода времени;

5) продолжаемое преступление, т. е. преступление, складывающееся из ряда юридически тождественных деяний (действия или бездействия), направленных к единой цели, объединенных единым умыслом, единством объекта посягательства, возможных преступных последствий и квалифицируемых как одно преступление.

Как два и более преступления экономической направленности учитывается:

1) совокупность преступлений – совершение двух или более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено (реальная совокупность – ч. 1 ст. 17 УК РФ), а также совершение одного действия (бездействия), содержащего признаки преступлений, предусмотренных двумя или более статьями УК РФ (идеальная совокупность – ч. 2 ст. 17 УК);

2) совершение двух и более тождественных преступлений, если они не являются эпизодами единого продолжаемого преступления.

Особенности учета отдельных составов преступлений определяют Генеральная прокуратура Российской Федерации по согласованию с заинтересованными органами государственной власти.

При соединении двух и более уголовных дел, возбужденных по факту изготовления или сбыта поддельных денег или ценных бумаг; изготовления или сбыта поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов на основании заключений криминалистических экспертиз и проверок по федеральному учету поддельных денег, ценных бумаг и документов ЭКЦ МВД России об общности происхождения поддельных денег и документов, проходящих по разным уголовным делам, преступления по присоединенным уголовным делам снимаются с учета.

Для обеспечения формирования государственных и ведомственных статистических показателей (статистического учета) по результатам рассмотрения сообщений используются статистические карточки на выявленное преступление (форма 1). Правила их заполнения и представления регламентированы инструкцией<sup>1</sup>.

Следователь, возбудивший уголовное дело о преступлении экономической направленности, заполняет реквизиты 1 и 2 и второй раздел статистической карточки формы 1, подписывает ее и передает в регистрационно-учетное подразделение для внесения сведений в еди-

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке заполнения и представления учетных документов: утв. приказом Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г.

ный журнал и последующего направления в информационный центр. При заполнении данной статистической карточки он должен использовать разрабатываемые ГИАЦ МВД России справочники, в том числе справочник 1 «Классификатор отраслей»; справочник 3 «Предмет преступного посягательства или незаконного оборота»; справочник 7 «Валюта»; справочник 10 «Должностное положение потерпевших и лиц, совершивших преступления»; справочник 11 «Организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов». Значение реквизита справочника в виде кода указывается в соответствующем кодовом поле статистической карточки. Статистическая карточка формы 1 учитывается ИЦ только при наличии подписи прокурора.

Следователь делает отметку о составлении и направлении статистической карточки сотруднику регистрационно-учетного подразделения на левой внутренней стороне обложки возбужденного уголовного дела.

При заполнении статистической карточки формы 1 по уголовному делу о преступлениях экономической направленности следователь и начальник следственного органа (в процессе контроля) должны обращать внимание на соблюдение определенных требований.

По всем делам о преступлениях рассматриваемой категории обязательно заполняются реквизиты 1–7, 9–13, 15, 18, 20–22, 24 и 40. Остальные заполняются в соответствии с материалами уголовного дела. Так, в реквизите 12 кратко излагается фабула преступления, при этом указываются дата и время, место и способ его совершения, характерные особенности и другие существенные обстоятельства, фамилии и инициалы потерпевших, характер нанесенного ущерба или причиненного вреда. Реквизит 17 заполняется в случаях, когда выявленное преступление имеет в диспозиции статьи Уголовного кодекса квалифицирующий признак: совершено в крупном (1), особо крупном (2) размере или причинен значительный (3), крупный (4), особо крупный ущерб (5).

Направленность преступления, определяемая в соответствии с действующим на момент заполнения статистической карточки перечнем статей УК РФ, используемых при формировании статистических форм отчетности, которые разрабатывает ГИАЦ МВД России по согласованию с субъектами учета в части, их касающейся, отражается в реквизите 18.

В реквизите 20 отражается организационно-правовая форма хозяйствующего субъекта, в отношении которого совершено преступление экономической направленности (справочник 11); в реквизите 22 указывается отрасль (как место), в которой совершено преступление экономической направленности (справочник 1); в реквизите 24 – сведения о форме собственности, в отношении которой совершено преступное по-

сыгательство<sup>1</sup>; в реквизите 27 – с какой деятельностью связано (сопряжено) преступление (справочник 15):

1. Приватизация (код 04). Заполняется в случае, если преступление совершено во время подготовки приватизации государственной или муниципальной собственности либо непосредственно связано с проведением этой процедуры: занижение стоимости имущества или сокрытие его части; передача его незаконным способом; взяточничество в целях создания льготных условий; устранение конкурентов или создание им значительных затруднений; изъятие из документов компрометирующих или представляющих в негативном свете сведений; подделка документов о состоянии финансово-хозяйственной деятельности и т. п.; взяточничество и мошенничество во время приватизации квартир.

2. Земельные отношения (код 06). Заполняется в случае, если преступление связано с незаконным изъятием, присвоением или передачей прав на землю (земельные участки под индивидуальное или промышленное строительство, фермерские хозяйства), искажением или подделкой соответствующих документов. Например, факты вымогательства взяток должностными лицами за выделение участков земли под индивидуальное строительство, дачные участки.

3. Операции с недвижимостью (код 11): аналогично преступлениям, связанным с земельными отношениями. Например, вымогательство взяток должностными лицами за предоставление в аренду помещений коммерческим фирмам, мошенничество при купле-продаже, сдаче в наем и в аренду жилых и нежилых помещений, подделка документов на право владения, пользования, сокрытие доходов от сдачи в аренду помещений. Здесь предметом преступного посягательства являются земельные участки, участки недр, насаждения, здания, сооружения, а также воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, дачи, коттеджи, городские квартиры, фермерские хозяйственные постройки и т. п.

4. Внешнеэкономическая деятельность (код 07). Преступления при совершении экспортно-импортных операций или под их прикрытием: сокрытие доходов, в том числе в иностранной валюте; должностные преступления и вымогательство взяток при выдаче лицензий, разрешений, квот и т. п. для осуществления деятельности на внешнем рынке; сокрытие выявленных правонарушений со стороны различных контролирующих лиц и органов; подделка до-

---

<sup>1</sup> Кодирование сведений осуществляется наложением кодов. Напр., собственность частная (код 03), российская (код 10): итоговый код – 13.

кументов, свидетельствующих о совершении и результатах экспортно-импортных экспертиз товара, его характеристиках, таможенных документов и др.

5. Незаконный оборот валютных ценностей (код 12). Касается преступлений, где предметом преступного посягательства стали валютные ценности (иностранная валюта, драгоценные металлы, драгоценные камни) или связанные с ними преступления. Помимо незаконных сделок с валютными ценностями к таковым относятся, например, присвоение, кража, сокрытие доходов, незаконное предпринимательство, нарушение правил разработки недр и сдачи государству золота, мошенничество с валютными ценностями, должностные преступления, подделка различных документов и т. п.

6. Стратегические материалы (код 14). Аналогично валютным ценностям, только в отношении определенной группы материалов и сырья, имеющих стратегическое значение для государства: нефти, нефтепродуктов (ГСМ, бензина), природного газа, электроэнергии, леса, лесопроductов (деловой древесины, пиломатериалов, целлюлозы, картона), каменного угля (в том числе шихты, кокса, полукокса), минеральных удобрений, аммиака, метанола, этанола; металлов (радиоактивных; драгоценных, таких как золото, серебро, платина; цветных, в том числе сырья для их производства, лома и отходов; редких и редкоземельных металлов, включая вторичные, их сплавы, порошки, полуфабрикаты; черных металлов, например чугуна, в том числе заготовок для переката, стальных труб, ферросплавов, лома и отходов; ртути, как чистой, так и ее соединений).

7. Финансовая деятельность (код 09 или 10). Преступления в сфере денежного обращения: различные хищения денежных средств, махинации с ценными бумагами и пластиковыми картами, подделка финансовых и платежных документов, вымогательство взяток за предоставление кредитов, инвестиций, ссуд, субсидий и т. п., создание льготных условий, проведение поддельных документов, незаконные валютные сделки, сокрытие доходов, в том числе в иностранной валюте, и другие.

Следует помнить, что заполнение реквизита 27 не должно противоречить сведениям, внесенным в реквизит 22.

Начальник органа предварительного следствия в пределах своей компетенции осуществляет контроль за состоянием регистрационно-учетной дисциплины, обеспечивая своевременное, достоверное и полное заполнение и представление в ИЦ статистических карточек формы 1 по делам о преступлениях экономической направленности. Он

принимает участие в разрешении спорных вопросов, возникающих при учете преступлений по выявленным нарушениям, принимает меры по устранению причин и условий, им способствовавших, в соответствии с полномочиями, предоставленными законодательством Российской Федерации.

## **§ 2. Особенности организации рассмотрения сообщений об административных правонарушениях**

Занимая определенное место в системе органов исполнительной власти, органы внутренних дел (полиция в том числе) осуществляют различные виды правоохранительной деятельности, среди которых особое место занимает административно-юрисдикционная. Правильное использование полицией соответствующих процессуальных возможностей оказывает положительное влияние на состояние общественного порядка и общественной безопасности.

Юрисдикция как государственно-властная деятельность полномочного органа состоит в применении закона к юридическим конфликтам и принятии по ним правовых индивидуальных актов. В научной литературе административная юрисдикция рассматривается нередко как деятельность по рассмотрению и разрешению юридических споров и дел об административных правонарушениях, осуществляемая органами государственной власти.

Некоторые ученые, например профессор А.С. Дугенец, даже считают, что административная юрисдикция является самостоятельным видом правоохранительной деятельности органов государственного управления по рассмотрению дел об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в повседневной деятельности сотрудникам полиции приходится реализовывать свои административно-юрисдикционные полномочия преимущественно в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Рассмотрение территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях, имеющих соответствующие признаки, представляет собой основанную на законе, имеющую форму правовых отношений, регулятивную, правоприменительную, правоохранительную деятельность, осуществляемую должностными лицами полиции, наделенными правом реализации административно-юрисдикционных функций, а также принятия соответствующих решений в установленном законом форме и порядке.

---

<sup>1</sup> Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003. С. 10.

Правовые основы такого рассмотрения следует разделить на три уровня.

1. Федеральные нормативные правовые и подзаконные акты: Конституция РФ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>1</sup>; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> и др.

2. Нормативные правовые акты субъектов РФ: законы (кодексы) субъектов об административных правонарушениях<sup>3</sup>; законы субъектов о рассмотрении обращений граждан<sup>4</sup>.

3. Локальные акты, например Перечень должностных лиц системы МВД России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ<sup>5</sup>; Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях<sup>6</sup>.

Согласно мнению ученых, сущность методов административного ограничения состоит в установлении временных запретов или ограничений на реализацию физическими и юридическими лицами принадлежащих им субъективных прав, в установлении для этих лиц обязанностей, связанных с соблюдением указанных запретов и ограничений<sup>7</sup>.

Сущность же (внутреннее содержание) рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях, имеющих признаки административных правонарушений, заключается не в установлении запретов, ограничений и обязанностей для физических и юридических лиц. С одной стороны, она заключается в административной регламентации (определении последовательности административных процедур) предоставления государственной услуги

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См., напр.: Кодекс города Москвы об административных правонарушениях (в ред. от 8 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См., напр.: О рассмотрении обращений граждан: закон Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ (в ред. от 26 ноября 2014 г.) // Там же.

<sup>5</sup> О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 (в ред. от 12 января 2015 г.).

<sup>6</sup> 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 августа 2014 г. № 736.

<sup>7</sup> *Машиаров И.М.* Административно-публичная деятельность в России: проблемы правового регулирования. М., 2004. С. 144.

по приему, регистрации и разрешению заявлений граждан, должностных лиц либо рапортов сотрудников полиции, иных сообщений, изложенных в устной форме, в которых содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения. С другой – сущность рассмотрения указанных заявлений самым непосредственным образом связана с процессуальными особенностями производства по делам об административных правонарушениях. Она проявляется во всестороннем, полном, объективном и своевременном выяснении обстоятельств каждого дела, разрешении его в соответствии с законом, обеспечении исполнения вынесенного постановления, а также в выявлении причин и условий, способствовавших нарушению законодательства.

К заявлениям об административных правонарушениях относятся заявления граждан, должностных и иных лиц (в том числе в электронной форме, направляемые на официальные сайты) либо рапорты сотрудников органов внутренних дел, в которых содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения. К таким сообщениям относятся и изложенные в устной форме, если в них содержатся сведения, указывающие на наличие соответствующего события.

*Событие административного правонарушения* – это подтвержденный доказательствами факт того, что было совершено противоправное деяние. Оно служит основанием для привлечения к ответственности лица, его совершившего. Следует также отметить, что к ответственности можно привлечь при условии, что будут очевидны все элементы юридического состава указанного противоправного деяния.

*Состав административного правонарушения* – установленная правом совокупность признаков, при наличии которых конкретное деяние становится административным правонарушением. Однотипные признаки в совокупности образуют четыре элемента состава административного правонарушения: 1) объект правонарушения, 2) объективная сторона, 3) субъект, 4) субъективная сторона.

*Объект административного правонарушения* – это общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности.

*Объективная сторона административного правонарушения* – система предусмотренных нормами административного права признаков, характеризующих внешнее проявление противоправного деяния. Она характеризует проступок как акт внешнего поведения правонарушителя и включает противоправное действие или бездействие и наступившие вредные последствия. Важным элементом объективной стороны является причинно-следственная связь между совершенным противоправным деянием и наступившими вредными последствиями. Как пра-

вило, административные правонарушения имеют формальный состав, т. е. происходит нарушение нормы права, а последствий, связанных с причинением любого вида ущерба, не наступает. Если причинно-следственная связь между противоправным деянием и наступившими вредными последствиями налицо, то состав является материальным.

*Субъект административного правонарушения* – физическое, должностное или юридическое лицо. Административная дееспособность физического лица наступает с 16-летнего возраста. Субъектом административного правонарушения может быть только вменяемое физическое лицо. Существуют общие субъекты – любые вменяемые лица; специальные субъекты – должностные лица, водители транспортных средств, родители и иные законные представители несовершеннолетних, должностные лица и др.; особые субъекты – лица, имеющие воинские и специальные звания, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о службе.

*Субъективная сторона административного правонарушения* – это психическое отношение субъекта (физического лица) к противоправному действию (бездействию) и его последствиям. Обязательным признаком субъективной стороны является вина субъекта. В отдельных составах административных правонарушений присутствуют факультативные признаки субъективной стороны – мотив и цель.

*Прием сообщений об административных правонарушениях* осуществляют сотрудники полиции, уполномоченные начальником территориального ОВД. Такие заявления (сообщения) вне зависимости от места и времени совершения, а также полноты содержащихся в них сведений и формы представления подлежат обязательному приему во всех территориальных органах. Круглосуточный прием, как и в случаях с сообщениями об ином рода происшествиях, осуществляется оперативным дежурным<sup>1</sup> дежурной части отдела, отделения, пункта полиции, линейного отдела, линейного отделения, линейного пункта полиции.

Сообщения об административном правонарушении, поступившие по телефону доверия, входящему в систему горячей линии МВД России по приему и учету сообщений граждан о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел<sup>2</sup>, регистрируются в специальном журнале, оформляются рапортом, который регистрируется в КУСП.

<sup>1</sup> Начальник дежурной части, начальник дежурной смены, старший оперативный дежурный, оперативный дежурный, дежурный, помощник оперативного дежурного.

<sup>2</sup> О создании системы горячей линии МВД России: приказ МВД России от 22 августа 2012 г. № 808 (ред. от 05.12.2014).

Заметим, что не подлежат регистрации в КУСП анонимные заявления, указывающие на наличие события административного правонарушения, а также противоправные деяния, выявленные сотрудниками ОВД, составившими соответствующие протоколы, по которым вынесены постановления по делу об административном правонарушении о назначении наказания в случаях, предусмотренных ч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Вне пределов административных зданий органов внутренних дел, а также при отсутствии штатных дежурных частей заявления о происшествиях, содержащих признаки административных правонарушений, принимаются любыми уполномоченными сотрудниками ОВД. Сотрудники территориального органа, получившие сообщение, передают его оригинал либо сообщают в дежурную часть (по телефону, факсу) соответствующую информацию для незамедлительной регистрации в КУСП.

*Разрешение сообщений о происшествиях, содержащих признаки административных правонарушений*, представляет собой проверку изложенных в зарегистрированном заявлении фактов уполномоченным должностным лицом территориального органа, а также принятие им в пределах компетенции одного из следующих законных решений:

- 1) о возбуждении дела об административном правонарушении;
- 2) об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
- 3) о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности;
- 4) о передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России по территориальности.

Одно из этих решений должно быть принято в течение семи дней с момента регистрации заявления (сообщения) об административном правонарушении в КУСП.

Материалы, по которым принято решение о начале производства по делу об административном правонарушении, регистрируются в журнале учета материалов об административных правонарушениях<sup>1</sup>. Его ведение и хранение возлагается на сотрудников отделов, отделений (групп) по исполнению административного законодательства.

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах... Прил. 9.

Помимо приема, регистрации и разрешения заявлений (сообщений), инструкция предусматривает обязательное информирование заявителей (инициаторов сообщений) о принятых решениях.

Если рассмотрение заявлений (сообщений) об административных правонарушениях не относится к компетенции ОВД (полиции) или противоправные деяния произошли на территории обслуживания другого территориального ОВД, то все материалы после регистрации в КУСП передаются по подведомственности или, соответственно, по территориальности. Одновременно принимаются необходимые меры по предотвращению или пресечению административного правонарушения, а также охране места его совершения.

Заявления (сообщения) об административных правонарушениях подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП РФ. Срок их рассмотрения исчисляется с момента регистрации в КУСП, определяется руководителем территориального органа с учетом требований закона<sup>1</sup> и сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных ст. 4.5 КоАП РФ.

Проводящий проверку сотрудник должен в кратчайший срок, но до истечения 24 часов с момента принятия решения проинформировать о нем оперативного дежурного дежурной части для обеспечения своевременного заполнения соответствующей графы КУСП о результатах рассмотрения, а также представить ему копию решения.

Ежедневно при приеме и сдаче дежурства оперативный дежурный докладывает письменным рапортом руководителю территориального органа сведения о количестве поступивших заявлений и сообщений об административных правонарушениях и сотрудниках, проводящих их проверку.

Руководитель также несет персональную ответственность за соблюдение законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений об административных правонарушениях. Он обеспечивает ежедневный контроль за соблюдением сроков их разрешения, а также за правильностью ведения КУСП.

Учет особенностей рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях, содержащих признаки административных правонарушений, является одним из условий эффективного управления деятельностью сотрудников территориальных органов, поэтому уполномоченные должностные лица должны четко руководствоваться законодательством. Это позволит своевременно и правильно принять соответствующую

---

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014). Ст. 8. Ч. 3. Ст. 12 // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

щие меры по предупреждению противоправных проявлений и, в конечном счете, – по защите законных прав и интересов граждан.

*Производство по делам об административных правонарушениях* – это совокупность стадий процессуальной деятельности сотрудников органов внутренних дел, каждая из которых подготавливает наступление последующей<sup>1</sup>. Каждая стадия характеризуется протяженностью во времени, определенными участниками и составляемыми процессуальными документами (определениями, постановлениями).

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции» производство по делам об административных правонарушениях отнесено к основным направлениям ее деятельности. Задачи данного производства изложены в ст. 24.1 КоАП РФ. Среди них всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из четырех последовательных, сменяющих друг друга стадий.

*Первая стадия – возбуждение дела об административном правонарушении.* По общему правилу она заключается в выявлении, непосредственном пресечении и документировании (составлении протокола) административного правонарушения. Поводы к возбуждению дела об административном правонарушении перечислены в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ. В частности, к ним относятся:

- обнаружение достаточных данных, указывающих на наличие события правонарушения;
- материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события правонарушения;
- сообщения и заявления, содержащие данные, указывающие на наличие события правонарушения;
- фиксация правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами;
- подтверждение данных о том, что транспортное средство, на котором было совершено административное правонарушение в сфере БДД, находилось во владении или в пользовании не собственника, а другого лица.

В соответствии с ч. 2 ст. 27.3, ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ, а также п. 11 ч. 1 ст. 12, п. 8 ч. 1 ст. 13, п. 5 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О поли-

---

<sup>1</sup> Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учеб. для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.В. Гордиенко. М., 2012. С. 38.

ции» МВД России утвердило Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ<sup>1</sup>.

Протоколы о посягающих на общественный порядок и общественную безопасность административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии с положениями ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным не только при непосредственном составлении протокола уполномоченным на то должностным лицом, но и с момента:

- 1) составления:
  - протокола осмотра места совершения правонарушения;
  - первого протокола о применении мер процессуального обеспечения;
- 2) вынесения:
  - прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;
  - постановления по делу без составления протокола (в порядке ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ);
  - постановления по делу без участия правонарушителя (в порядке ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ) в случае фиксации правонарушения в сфере БДД специальными техническими средствами;
  - определения о возбуждении дела при необходимости проведения административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ).

Из этого следует, что в некоторых прямо предусмотренных законом случаях протокол об административном правонарушении не составляется. Эти случаи исчерпывающе определены в ст. 28.6 КоАП РФ. При этом соответствующим должностным лицом, как правило, непосредственно на месте совершения противоправного деяния сразу выносится постановление по делу об административном правонарушении. Однако если правонарушитель оспаривает

---

<sup>1</sup> О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403.

наличие события административного правонарушения, то протокол составляется.

*Вторая стадия – рассмотрение дела об административном правонарушении* – состоит в том, что орган, уполномоченное должностное лицо дают правовую оценку действиям лица, которое обозначено в протоколе как правонарушитель.

Получив материалы дела, они готовят его к рассмотрению. При этом выясняются следующие вопросы:

- относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, а также иные материалы дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

По общему правилу ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в 15-дневный срок со дня получения протокола и других материалов дела по месту совершения правонарушения. По ходатайству правонарушителя дело может быть рассмотрено по месту его жительства. При проведении административного расследования соответствующее дело рассматривается по месту нахождения территориального органа.

Полномочия должностных лиц органа внутренних дел на рассматриваемом этапе производства регламентированы ст. 23.3 КоАП РФ. В частности, правом рассматривать дела об административных правонарушениях (выносить постановления по ним) наделены:

- начальники территориальных органов, их заместители;
- начальники линейных ОВД, их заместители;
- начальники дежурных смен дежурных частей линейных органов внутренних дел;
- начальники ГИБДД, ЦАФ правонарушений, командиры строевых подразделений дорожно-патрульной службы, их заместители, иные сотрудники ГИБДД;
- старшие участковые уполномоченные полиции.

Порядок рассмотрения дела предусмотрен ст. 29.7 КоАП РФ. При этом в первую очередь объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности, устанавливается факт явки и полномочия участников производства. Затем оглашается

протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство, показания других лиц, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора заслушивается его заключение.

Рассмотрев дело, орган (должностное лицо) выносит постановление о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу. По результатам рассмотрения может быть вынесено определение о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия, либо на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревшего его судьи, органа, должностного лица.

*Третья стадия* (факультативная) – *пересмотр решения о назначении административного наказания*. Он гарантирует права лица, привлекаемого к ответственности. Порядок обжалования установлен в гл. 30 КоАП РФ. Жалоба может быть подана должностному лицу, вынесшему постановление, в течение десяти суток со дня вручения или получения его копии. Также жалоба может быть подана в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

По общему правилу (ст. 30.5 КоАП РФ) срок рассмотрения жалобы составляет десять дней со дня ее поступления. По результатам ее рассмотрения выносятся одно из следующих решений:

- 1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- 2) об изменении постановления;
- 3) об отмене постановления и прекращении производства по делу;
- 4) об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение;
- 5) об отмене постановления и направлении дела на рассмотрение по подведомственности.

*Четвертая стадия* – *исполнение постановления о назначении административного наказания*. Оно вступает в законную силу после истечения срока, установленного для его обжалования, если его не обжаловали или не опротестовали.

В соответствии со ст. 31.9 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если оно не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня

его вступления в законную силу. Данная административно-правовая норма предусматривает основания для прерывания указанного срока давности.

Анализ процессуальных полномочий должностных лиц ОВД на завершающей стадии производства по делам об административных правонарушениях позволяет говорить об участии полиции в исполнении лишь пяти из десяти предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ видов административного наказания:

- 1) предупреждения (ст. 32.1 КоАП РФ);
- 2) конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения в виде оружия или боеприпасов (ч. 1 ст. 32.4 КоАП РФ);
- 3) лишения специального права управления транспортным средством<sup>1</sup>, а также права на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему (ч. 1 и ч. 6 ст. 32.5 КоАП РФ);
- 4) административного ареста<sup>2</sup> (ч. 1–4 ст. 32.8 КоАП РФ);
- 5) административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 32.14 КоАП РФ)<sup>3</sup>.

Учет сотрудниками территориальных органов МВД России процессуальных особенностей осуществления производства по делам об административных правонарушениях является одним из условий правильной юридической квалификации противоправных деяний. По справедливому замечанию М.Я. Масленникова, от полноты, всесторонности и объективности предварительной правовой оценки факта проступка и обстоятельств его совершения зависит правильность, обоснованность и справедливость решения по делу<sup>4</sup>.

Весь процесс организации рассмотрения территориальными органами МВД России сообщений о происшествиях, содержащих признаки административных правонарушений, обеспечивает социальную эффективность законодательства Российской Федерации о такого рода противоправных деяниях, а также способствует правильному и своевременному рассмотрению дел и исполнению принятых по ним решений.

---

<sup>1</sup> За исключением трактора, самоходной машины и других видов техники.

<sup>2</sup> Отбывание административного ареста осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом РФ от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста».

<sup>3</sup> Полиция ведет учет лиц, которым назначен этот вид административного наказания согласно приказу МВД России от 14 января 2014 г. № 14 «Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения».

<sup>4</sup> *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 2005. С. 54.

### § 3. Некоторые теоретико-правовые аспекты рассмотрения сообщений об административных правонарушениях

Особое теоретико-правовое значение имеет анализ процесса рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях, содержащих признаки административных правонарушений. По сути, оно является одним из способов разрешения конфликтов между органами государственной власти и гражданами, а также способствует проведению прогрессивных преобразований в обществе.

В целях повышения качества рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях, имеющих признаки административных правонарушений, представляется целесообразным расширить административно-процессуальные полномочия полиции. В частности, речь идет о расширении предметной компетенции, прежде всего, по выявлению, пресечению и документированию (составлению протоколов об административных правонарушениях).

Весьма перспективным, на наш взгляд, представляется наделение сотрудников полиции правом выносить постановления по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением требований положений (регламентов) об официальных спортивных соревнованиях, установленных законодательством о физической культуре и спорте (ст. 6.22 КоАП РФ); со стрельбой из оружия в не отведенных для этого местах (ст. 20.13 КоАП РФ); с установкой на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела ночного видения (ст. 20.9 КоАП РФ); с блокированием транспортных коммуникаций (ст. 20.18 КоАП РФ) и т. д.

Анализ ныне существующей процессуальной компетенции полиции в сфере производства по делам об административных правонарушениях, позволяет выделить ряд актуальных вопросов. Среди них – оптимизация подхода к законодательному возложению предметной компетенции сотрудников полиции в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Излишними для них являются полномочия по документированию административных правонарушений в сферах связи и информации, экологии, сельского хозяйства, ветеринарии, землепользования, обращения лома и отходов цветных и черных металлов, обеспечения безопасности жизни людей на водных объектах и т. п., так как в итоге полиции приходится выполнять несвойственные ей правоохранительные функции, что может мешать эффективному решению приоритетных оперативно-служебных задач.

Огромное значение имеет использование предусмотренного положениями ст. 28.6 КоАП РФ процессуального порядка назначения административного наказания без составления протокола. Речь идет о

случаях выявления административных правонарушений в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ), в сфере благоустройства территории (предусмотренных законами субъектов РФ, совершенных собственниками или иными владельцами земельных участков либо других объектов недвижимости), зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме средств фотофиксации и видеозаписи (система «Безопасный город»).

Следует отметить, что в настоящее время существует устойчивая тенденция к законодательному расширению административно-процессуальной компетенции полиции как на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, так и на этапе принятия соответствующего решения по нему. Примером тому может служить современная редакция ч. 1 ст. 23.3 КоАП РФ, наделяющая начальников территориальных органов МВД России правом выносить постановления по делам, связанным с нарушением иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Россию либо режима пребывания (ч. 1 и 2 ст. 18.8 КоАП РФ); с проживанием гражданина России без регистрации либо с нарушением им правил регистрации по месту пребывания или по месту жительства (ст. 19.15.1, ст. 19.15.2 КоАП РФ).

Однако следует отметить, что реализация данной политики представляется целесообразной до момента приведения законодательства РФ об административных правонарушениях в полное соответствие с положениями ч. 3 ст. 35 и ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, предусматривающими создание полноценной системы административного судопроизводства, в том числе обеспечивающей рассмотрение дел об административных правонарушениях.

## ГЛАВА 4. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

### § 1. Влияние уголовной политики на разрешение сообщений о преступлениях

Значительное влияние на организацию рассмотрения органами внутренних дел сообщений о противоправных деяниях оказывает состояние уголовной политики, определяющей зачастую показатель регистрируемой преступности в России. При исследовании ее состояния следует обратиться, в первую очередь, к таким ее основным составляющим, как уголовно-правовая, уголовно-процессуальная, административно-правовая и уголовно-судебная политика, не затрагивая вопросы уголовно-исполнительной, оперативно-разыскной, криминологической политики, также оказывающих свое непосредственное влияние на разрешение заявлений, сообщений о преступлениях. По этим вопросам нами подготовлен и опубликован ряд монографических исследований и научных статей. В них озвучены отдельные проблемы современной уголовной политики, в том числе дана экспертная оценка влияния на состояние преступности уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства, уголовно-судебной практики назначения наказания и внесены конкретные предложения по совершенствованию законодательного обеспечения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., напр.: *Гаврилов Б.Я.* Актуальные проблемы защиты конституционных прав и свобод личности в досудебном производстве. М., 2012; *Он же.* Институт судебного следования: пора расставить все точки // *Российская юстиция.* 2005. № 12. С. 25-32; *Он же.* Латентная преступность: понятие, структура, факторы латентности и меры по обеспечению достоверности уголовной статистики. М., 2007; *Он же.* О коррупционности уголовного закона // *Российский следователь.* 2012. № 1. С. 6-9; *Он же.* О мерах по законодательному совершенствованию досудебного производства // Там же. 2011. № 16. С. 10-13; *Он же.* Правовое регулирование защиты конституционных прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве. М., 2004; *Он же.* Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела – соответствует ли он правовым реалиям и правоприменительной практике? // *Российская юстиция.* 2006. № 8. С. 48-50; *Он же.* Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008; *Он же.* Современное уголовно-процессуальное законодательство и реалии его правоприменения // *Российский следователь.* 2010. № 15. С. 17-20; *Он же.* Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // Там же. 2013. № 21. С. 5-11; *Он же.* Экспертная оценка влияния уголовного и уголовно-

Одновременно следует понимать, что уголовная политика, оказывающая влияние на состояние учетно-регистрационной дисциплины, на протяжении длительного времени, с одной стороны, определялась как совокупность решений органов власти, направленных на борьбу с преступностью, а с другой – нередко характеризовалась и характеризуется волюнтаризмом в законодательном регулировании возникающих проблем. Для этого достаточно изучить статистические данные, отражающие динамику результатов работы правоохранительных органов за последние 30 лет.

В связи с этим следует выделить необходимость реформирования уголовно-правовой статистики, поскольку ее недостоверность, с одной стороны, сегодня очевидна для всех, а с другой – не позволяет государству выработать соответствующие меры по борьбе с преступностью, в том числе и в целях удержания ее на социально терпимом уровне.

Для проведения такой работы весьма актуальным является исследование конкретных правовых проблем современной российской уголовной политики, переживающей, по мнению Э.Ф. Побегайло, в настоящее время кризис<sup>1</sup>. Он отмечает ее неадекватность криминальной ситуации, в которой оказалось российское общество вследствие радикально-либерального подхода в проведении судебной реформы и последующих реформ уголовно-процессуального и уголовного законодательства<sup>2</sup>.

Сегодня в качестве противодействия росту преступности нередко предлагаются рекомендации как по усилению, так и, в меньшей степени, по ослаблению тяжести уголовного наказания за отдельные виды преступлений. Данную позицию выразил Д.А. Корецкий, отмечая «вопиющее пренебрежение исполнительной власти и законодателя рекомендациями ученых», давая собственный анализ, например, краж, отметив рост их количества в 2003 г. по причине «излишней либерализации уголовного законодательства и снижения санкций за те или иные преступления»<sup>3</sup>, несмотря на фактическую обусловленность этих изменений введением в действие с 1 июля 2002 г. КоАП РФ.

Подобные предложения, по мнению А.Э. Жалинского, нередко представляют собой ничем необоснованное мнение тех или иных авторов. Он считает, что необходимо исключить из научной деятель-

---

процессуального законодательства на обеспечение конституционных прав граждан на свободу и личную неприкосновенность // Уголовное право. 2004. № 3. С. 118-121.

<sup>1</sup> Побегайло Э.Ф. Кризис современной российской уголовной политики // Уголовное право. 2004. № 4. С. 112.

<sup>2</sup> См. подроб.: Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006.

<sup>3</sup> Корецкий Д.А. Идеологические проблемы борьбы с преступностью // Законность. 2004. № 5. С. 3.

ности «демагогию, необоснованные обвинения, сознательное искажение фактов»<sup>1</sup>.

Уголовно-правовая наука, к сожалению, не всегда располагает реальными сведениями об общественной опасности того или иного противоправного деяния. Наиболее негативным проявлением подобного явления стало, по нашему мнению, отнесение законодателем с 1 июля 1994 г.<sup>2</sup> всех квалифицированных видов краж к тяжким преступлениям.

Это повлекло, во-первых, значительный и ничем не обоснованный рост в структуре преступности тяжких уголовно-наказуемых деяний (с 19 % в 1989–1993 гг. до 60 % в 1995–2001 гг.) и, во-вторых, явилось одной из причин увеличения более чем в 2,5 раза (со 188 тыс. в 1990 г. до 457 тыс. в 1999 г.) числа лиц, в отношении которых органы предварительного следствия и дознания в ходе досудебного производства избрали меру пресечения в виде заключения под стражу.

Способствовало этому и наличие в УПК РСФСР исключительно одиозной нормы – ч. 2 ст. 96, предусматривающей в качестве основания выбора такой меры пресечения, как заключение под стражу, общественную опасность преступления, что и происходило в отношении деяний, предусмотренных ч. 2 ст. 144 УК РСФСР (ч. 2 ст. 158 УК РФ в редакции 1996 г.).

Другую существенную ошибку законодатель допустил при принятии Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 7.27 которого не только в пять раз (с одного до пяти МРОТ) повысила размер причиненного ущерба для признания противоправного деяния уголовным преступлением, но и отнесла к мелким хищениям все квалифицированные виды краж, по которым размер похищенного составлял менее пяти МРОТ. Это повлекло моментальное сокращение числа зарегистрированных краж в период с 1 июля по 4 ноября 2002 г. на 350 тыс. Указанная ошибка законодателя, ставшая причиной огромного числа жалоб на необоснованные действия органов внутренних дел по отказу в возбуждении уголовного дела по фактам большинства заявлений о кражах, была исправлена благодаря внесению изменений в федеральное законодательство<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Жалинский А.Э. О современном состоянии уголовно-правовой науки // Уголовное право. 2005. № 1. С. 21.

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: Федеральный закон РФ от 1 июля 1994 г. № 10-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1109.

<sup>3</sup> О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон РФ от 31 октября 2002 г. № 133-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 44. Ст. 4298.

Представляется целесообразным обратить внимание на оценку А.Э. Жалинским реальной опасности того или иного вида преступного поведения, сведения о котором зачастую не восполняются и криминологией, которая, по его словам, «вообще бездоказательно исходит из того, что опасно любое поведение, входящее в ее предмет»<sup>1</sup>.

Следует также признать, что при формировании уголовной политики за исходные начала берутся данные уголовно-правовой статистики, достоверность которой обозначена в качестве одной из ключевых проблем в Концепции судебной реформы в Российской Федерации<sup>2</sup> в силу своей крайней необъективности. В связи с этим следует констатировать, что проблема искаженности статистических данных о количестве совершенных преступлений действительно вызывает озабоченность как у государства, так и у его правоохранительных органов (в первую очередь МВД России и Генеральной прокуратуры России). Порядка 20 лет назад был даже выпущен соответствующий Указ Президента<sup>3</sup>, но до сих пор дело с мертвой точки не сдвинулось, несмотря на значительное количество принятых нормативных правовых документов<sup>4</sup>.

Современное состояние российской уголовной политики в числе других факторов определяется показателями преступности, анализ ко-

<sup>1</sup> Жалинский А.Э. Указ.соч.

<sup>2</sup> Концепция судебной реформы в РСФСР: утверждена постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

<sup>3</sup> О разработке единой государственной системы регистрации и учета преступлений: Указ Президента РФ от 30 марта 1998 г. № 328 // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1544.

<sup>4</sup> См., напр.: Об организации прокурорского надзора за исполнением закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генпрокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277; 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 марта 2014 г.; Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за процессуальными решениями при рассмотрении сообщений о преступлениях: приказ Генпрокуратуры России № 86, МВД России № 725 от 12 октября 2006 г.; О мерах по обеспечению полноты учета и регистрации преступлений: распоряжение МВД России от 10 августа 2001 г. № 1/14559; О мерах по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел при регистрации и учете преступлений: приказ МВД России № 1058, Генпрокуратуры России № 72 от 28 ноября 2011 г.; О мерах по укреплению законности при вынесении постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела: приказ МВД России № 350, Генпрокуратуры России № 18 от 16 мая 2005 г. (утратил силу); О неудовлетворительном исполнении требований МВД России по совершенствованию контроля за состоянием учетно-регистрационной дисциплины: приказ МВД России от 8 ноября 2011 г. № 979.

торых за предшествующие 30 лет позволяет выявить тенденцию роста уровня регистрируемой преступности на 1 млн преступлений каждые десять лет. Так, в 1980 г. было зарегистрировано 1,028 млн преступлений, в 1991 г. – 2,168 млн, в 1999 г. – 3,002 млн и в 2006 г. – 3,853 млн. Таким образом, к 2010 г. показатель зарегистрированных преступлений должен был достигнуть 4 млн преступлений в год. Однако в 2014 г. он был равен всего 2,166 млн при увеличении количества отказных материалов с 1,3 млн в 1992 г. до 6,8 млн в 2014 г., т. е. их количество увеличилось более чем на 5 млн.

Рост показателя зарегистрированной преступности за указанный 30-летний период был обусловлен рядом причин, в числе которых происходящие в российском обществе либерально-демократические процессы; снижение в конце 80-х – начале 90-х гг. уровня административного давления на общество; значительные изменения в политическом и социально-экономическом обустройстве России, сопровождавшиеся заметным ослаблением усилий государства в борьбе с преступностью.

Одновременное существенное сокращение показателя зарегистрированных преступлений (с 3,8 млн до 2,1 млн) происходило в условиях усиления со стороны правоохранительных органов и, в первую очередь, органов внутренних дел, контроля за регистрацией и учетом заявлений, сообщений и иной информацией о противных деяниях, с которыми граждане и организации обращались в правоохранительные органы. Количество таковых возросло с 13,7 млн в 2000 г. до 29,3 млн в 2014 г., что противоречит всем законам статистики о состоянии преступности.

Как свидетельствуют результаты проведенных исследований, основная причина сокращения показателей преступности заключается в многократном увеличении (в восемь раз) за последние 20 лет числа решений об отказе в возбуждении уголовного дела, принимаемых органами дознания, дознавателями и следователями по заявлениям, сообщениям о противоправных деяниях (табл. 2).

*Таблица 2*

**Соотношение числа отказных материалов  
к числу возбужденных уголовных дел**

Год	Возбуждено уголовных дел	Количество отказных материалов	Процент отказных материалов от числа возбужденных уголовных дел
1992	2,8 млн	1,3 млн	47,7 %
2014	1,71 млн	6,7 млн	392 %

Особенно негативно тенденция сокращения числа возбужденных уголовных дел по отношению к числу заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях проявилась в последние годы (табл. 3).

Таблица 3

**Соотношение зарегистрированных заявлений, сообщений и уголовных дел, возбужденных по ним**

Год	2006	2010	2011	2013
Всего зарегистрировано сообщений, заявлений, млн	19,3	23,9	24,7	29,3
Возбуждено уголовных дел, млн	3,3	2,2	2,0	1,7
Процент уголовных дел к числу зарегистрированных сообщений	16,9 %	9,0 %	8,0 %	5,9 %

При этом от 20 до 40 % процессуальных решений органов дознания и органов предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела ежегодно признавались незаконными, необоснованными и отменялись, а число отмененных отказных материалов, по которым впоследствии были возбуждены уголовные дела, увеличилось за последние 20 лет в 6,6 раз (с 32,5 тыс. в 1992 г. до 215,3 тыс. в 2013 г. и 184 тыс. в 2014 г.).

Приведенные статистические данные свидетельствуют, с одной стороны, о значительном увеличении числа обращений граждан и организаций в правоохранительные органы в связи с совершенными противоправными деяниями, а с другой – об уменьшении числа возбужденных уголовных дел по этим заявлениям (сообщениям), в том числе за счет, в первую очередь, роста принимаемых органами дознания, дознавателями, следователями процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, зачастую незаконных, необоснованных, и впоследствии отменяемых.

Как следствие указанных причин допускается существенное искажение данных о состоянии преступности, показатель которой в России ежегодно колеблется в зависимости от требований МВД России и Генеральной прокуратуры РФ к соблюдению учетно-регистрационной дисциплины: от 32,7 % в 1989 г. до – 14,9 % в 2002 г. Для сравнения: в Германии за последние десять лет ежегодные изменения преступности при ее количественной составляющей 6,5 млн в год не превышают 1–1,5%. Поэтому и коэффициент преступности в России на 100 тыс. населения (порядка 1,5 тыс. преступлений в 2014 г.) в четыре-пять раз

меньше, чем в Германии, Франции, Великобритании, и в 8,5 раз – чем в Швеции.

Можно сравнить показатели преступности, проанализировав данные регионов с одинаковым числом населения и штатной численностью органов внутренних дел, а также количеством заявлений, сообщений о противоправных деяниях, в которых показатели количества возбужденных по ним уголовных дел отличаются более чем в два раза.

*Таблица 4*

**Сравнительный анализ показателей преступности за 2010 г.  
по Тверской и Пензенской областям**

Наименования показателей		Тверская обл.	Пензенская обл.
Численность населения		1 369,4 тыс.	1 379,8 тыс.
Территория		84,2 тыс. кв.км.	43,2 тыс. кв.км.
Количество ОВД		7 940	7 668
Количество зарегистрированных преступлений		29 898	16 976
Количество заявлений, сообщений о происшествиях		147 568	150 450
Принято решений	Количество отказных материалов	47 290	45 617
	в том числе о кражах	14 140	7 548
	Списано в номенклатурное дело	21 269	15 463
	О возбуждении уголовного дела	25 797	11 551

Таким образом, можно констатировать, что предпринятые административно-правовые меры в сфере регистрации заявлений (сообщений) о преступлениях стали причиной увеличения их числа, но при этом действующая система учета преступлений не обеспечила права лиц, пострадавших от противоправных деяний.

Негативные последствия мы видим также в том, что ежегодно фиксируется свыше 500 тыс. нарушений учетно-регистрационной дисциплины, за что около 50 тыс. сотрудников ОВД привлекаются к различного вида ответственности, в том числе и к уголовной.

Все это указывает на необходимость срочного изменения порядка начала производства расследования путем исключения процессуальной нормы о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела. Сегодня такие предложения нашли свое отражение в дорожной карте дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации.

Однако необходимо учитывать, что деятельность правоохранительных органов, основную составляющую которых представляют органы внутренних дел, осуществляется в условиях реального увеличения объема процессуальной деятельности по разрешению заявлений и сообщений о преступлениях. Так, если в 1992 г. было возбуждено 2,8 млн уголовных дел и принято 1,3 млн процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (т. е. всего 4,1 млн процессуальных производств), то в 2014 г. нагрузка на органы дознания, дознавателей, следователей возросла более чем в два раза: 8,5 млн поступивших сообщений (заявлений), по результатам проверки которых было возбуждено 1,7 млн уголовных дел, принято 6,8 млн решений об отказе в возбуждении уголовного дела.

## **§ 2. О разработке единой государственной системы регистрации и учета преступлений**

В первоочередном порядке требуют своего разрешения вопросы правоприменения органами предварительного следствия и органами дознания норм УПК РФ, регламентирующих разрешение сообщений о преступлениях и принятие по ним процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Для этого следует проанализировать правоприменительную практику, а также нормы Уголовно-процессуального кодекса по данному направлению деятельности.

Вопросы о компетенции органа дознания и его должностных лиц по разрешению заявлений и сообщений о преступлениях и принятию процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела впервые возникли с момента вступления УПК РФ в действие, когда в ряде регионов (Ставропольский край, Тверская область и др.) прокуроры субъектов Российской Федерации потребовали от руководителей органов внутренних дел обеспечить принятие процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела исключительно сле-

дователями и дознавателями, признавая практику принятия таких решений иными должностными лицами органов внутренних дел (участковыми уполномоченными, оперуполномоченными) незаконной и необоснованной, несмотря на отсутствие изменений положений УПК РФ в этой сфере (по сравнению с УПК РСФСР).

Заведомо влечет за собой ограничение доступа граждан к правосудию то, что в соответствии с УПК РФ начало расследования по сообщению о преступлении должно сопровождаться обязательным вынесением постановления о возбуждении уголовного дела с предоставлением следователю, дознавателю, органу дознания права отказать в возбуждении уголовного дела. Эта норма впервые была введена в уголовно-процессуальную деятельность органов предварительного расследования и органов дознания в 1960 г. УПК РСФСР.

О складывающейся негативной практике свидетельствует и соотношение числа возбужденных уголовных дел к числу процессуальных решений об отказе в их возбуждении (табл. 5).

*Таблица 5*

**Соотношение числа возбужденных уголовных дел  
к числу процессуальных решений об отказе в их возбуждении**

Год	Возбуждено уголовных дел, млн	Количество отказных материалов, млн	Процент отказных материалов от числа возбужденных дел
1992	2,8	1,3	47,7 %
2002	2,5	3,8	148,4 %
2010	2,2	6,0	272,7 %
2012	1,9	6,4	336,8 %
2013	1,8	6,6	380,0 %
2014	1,7	6,7	392,0 %

Как было сказано выше, указанные негативные изменения происходят при одновременном значительном увеличении объема процессуальной деятельности правоохранительных органов.

Предполагалось исправить положение дел благодаря Указу Президента Российской Федерации<sup>1</sup>, в котором предусматривалось введение государственной системы регистрации заявлений, сообщений граждан и организаций о противоправных деяниях и ведомственной статистики, регламентирующей результаты их рассмотрения (возбуждено уголовных дел, отказано в возбуждении уголовного дела и т. д.). Однако до настоящего времени требования нормативного правового акта не исполнены.

Министерство внутренних дел в целях его реализации предложило разграничить преступления в уголовно-правовом и статистическом значениях, поскольку, например, преступление, совершенное лицом, не достигшим возраста уголовной ответственности, в статистике не учитывается. Для этого на базе ГУВД по Нижегородской и УВД Орловской и Смоленской областей был проведен соответствующий эксперимент, в результате которого увеличилось число регистрируемых сообщений о преступлениях и снизилась доля отказных материалов. Об этом было доложено Министру внутренних дел, итоги эксперимента использовались при подготовке министерством предложений Председателю Правительства Российской Федерации. Тот, в свою очередь, указал на эти меры как на ключевые, докладывая Президенту Российской Федерации о создании государственной системы регистрации и учета преступлений.

Прокуратура неоднократно предлагала возложить обязанность по рассмотрению сообщений о преступлениях исключительно на дознавателей и следователей. Но такое решение проблемы субъектов уголовно-процессуальной деятельности при принятии в стадии возбуждения уголовного дела процессуального решения об отказе способно вызвать коллапс в правоприменительной работе органов внутренних дел: для вынесения процессуальных решений по более чем 3,5 млн сообщений, а именно столько материалов по подследственности, по мнению органов прокуратуры<sup>2</sup>, придется рассматривать следователям, необходимо пополнить штат на 20 тыс. человек, чего государство себе позволить не может. Аналогичная ситуация и с нагрузкой на штатных дознавателей органов внутренних дел.

---

<sup>1</sup> О разработке единой государственной системы регистрации учета преступлений: Указ Президента РФ от 30 марта 1998 г. № 328.

<sup>2</sup> Из письма заместителя Генпрокурора РФ от 9 апреля 2015 г. № 69-12-2015.

Сегодня в соответствии с установившейся правоприменительной практикой следователи разрешают не более 1–2 % отказных материалов, а дознаватели – не более 5 %. Остальной объем процессуальной деятельности по разрешению сообщений о преступлениях выполняют участковые уполномоченные (порядка 4,5 млн), оперуполномоченные (около 1,5 млн) и другие должностные лица.

Однако законодателем в УПК РФ, как, впрочем, и в УПК РСФСР, не дано процессуального понятия органа дознания, на который ст. 144, 148 и другими статьями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации возложена обязанность по принятию процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела. В 2003 г. бланки процессуальных документов (ст. 476 УПК) были дополнены бланками постановлений о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>1</sup>, согласно которым принятие данных решений предоставлено не только дознавателям, но и иным должностным лицам органа дознания – участковому уполномоченному, оперативному уполномоченному, начальнику органа внутренних дел, его заместителю и др. После внесения этих изменений ситуация на несколько лет стабилизировалась.

О законности и обоснованности принятия иным должностным лицом органа дознания процессуального решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом неоднократно высказывался и Верховный Суд Российской Федерации. Однако, по мнению законодателя, с отменой ст. 476 УПК РФ «Перечень бланков процессуальных документов досудебного производства» как излишней в кодексе<sup>2</sup> технической нормы правовая ситуация с возможностью принятия иными должностными лицами органа дознания процессуальных решений вновь приобрела неопределенный характер, о чем свидетельствует информационное письмо заместителя Генпрокурора РФ № 69-12-2015 от 9 апреля 2015 г.

Вместе с тем анализ УПК РФ и правовых позиций судебных органов свидетельствует о том, что после отмены бланков процессуальных документов не изменилось содержание уголовно-процессуальных норм, возлагающих обязанности на органы дознания в лице их должностных лиц не только регистрировать заявления, со-

<sup>1</sup> О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ (ред. от 29.12.2010) // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2706.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон РФ от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

общения о преступлениях, но и принимать по ним процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Данный вывод подтвержден Верховным Судом РФ, сформулировавшим правовую позицию<sup>1</sup>, согласно которой в соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ обязанность принятия, проверки сообщения о любом совершенном или готовящемся преступлении и принятия по нему процессуального решения в срок не более трех суток со дня поступления указанного сообщения возложена как на дознавателя, следователя, так и на орган дознания, который в уголовно-процессуальной деятельности представляют, как указано выше, начальник органа внутренних дел как органа дознания, его заместитель, участковый уполномоченный, оперуполномоченный и др.

В информационном письме заместителя Генерального прокурора Российской Федерации<sup>2</sup> отмечается, что ст. 145 УПК РФ, конкретизируя установленный ст. 144 того же кодекса порядок принятия решения по сообщению о преступлении, наделяет по результатам проведения доследственной проверки орган дознания правом как возбуждать уголовные дела в случаях, предусмотренных ст. 157 УПК РФ, так и отказывать в их возбуждении.

Вместе с тем правило подследственности, на которое прокуратурой (в письме заместителя Генпрокурора РФ от 9 апреля 2015 г. № 69-12-2015) делался акцент, применяется следователями и дознавателями при возбуждении уголовных дел по рассматриваемым сообщениям. Такой вывод следует из анализа конкретных норм УПК РФ. Так, уголовно-процессуальные нормы (ст. 140–149), регламентирующие порядок возбуждения уголовного дела органами предварительного следствия и органами дознания, расположены в гл. 19 «Поводы и основание для возбуждения уголовного дела» и гл. 20 «Порядок возбуждения уголовного дела», которые в совокупности составляют раздел VII УПК РФ «Возбуждение уголовного дела». Нормы о подследственности, изложенные в ст. 151 УПК РФ, расположены в другом (VIII) разделе – «Предварительное расследование».

Эти два раздела уголовно-процессуального закона формируют правила правоприменения для двух самостоятельных стадий уго-

---

<sup>1</sup> Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 10.1 и 10.2 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции, утвержденной приказом МВД РФ от 16.09.2002 № 900: Решение Верховного Суда РФ от 6 февраля 2008 г. № ГКПИ07-1681.

<sup>2</sup> О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при разрешении сообщений о преступлениях: письмо заместителя Генпрокурора РФ от 29 октября 2008 г. № 36-12-2008.

ловного процесса: стадии возбуждения уголовного дела и стадии предварительного расследования. На первой стадии осуществляется, во-первых, проверка законности повода, т. е. первичного источника поступившей информации о совершенном или готовящемся преступлении; во-вторых, – проверка и установление процессуальными средствами основания, т. е. получение достаточной информации о наличии или отсутствии признаков конкретного преступления, для принятия законного и обоснованного решения по поступившему сообщению (ст. 40 УПК).

На стадии возбуждения уголовного дела фиксируется лишь факт обнаружения признаков преступления, что является законным основанием для проведения предварительного расследования. При этом сама потребность в возбуждении уголовного дела может быть обусловлена не только установлением бесспорных и очевидных признаков определенного состава преступления, но и необходимостью проведения следственных действий для установления таких фактических обстоятельств дела, которые невозможно установить посредством проверочных действий.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что в стадии возбуждения уголовного дела предварительно, в целях определения самой возможности начать расследование, решается вопрос о наличии в деянии лишь признаков преступления, когда еще невозможно проведение всего комплекса следственных действий по собиранию, проверке и оценке доказательств виновности лица в совершении преступления<sup>1</sup>.

На стадии предварительного расследования необходимо на основе достаточных доказательств, собранных по делу, сформулировать вывод о наличии или отсутствии состава преступления и предварительный вывод о виновности (или окончательный – о невиновности) лица, привлеченного в качестве обвиняемого.

Также хотелось бы подчеркнуть, что нормы разделов VII и VIII УПК РФ не соотносятся как общие и специальные, и поэтому процессуальные правила, содержащиеся в одном разделе, не распространяются на процессуальный порядок, регламентированный другим. Поэтому действие процессуальной нормы о подследственности, изложенной в ст. 151 УПК РФ, не распространяется на предшествующую

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности положений п. 4 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ст. 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2011 г. № 16-П // СПС «Гарант».

щую стадию, на которой принимаются решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Более того, мнение прокуратуры, ставящее под сомнение право органа дознания принимать процессуальные решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении при наличии признаков противоправного деяния, прямо противоречит п. 3 ч. 2 ст. 40, ч. 1 ст. 144, п. 2 ч. 1 ст. 145 и ч. 1 ст. 146 УПК РФ. Эти нормы обязывают орган дознания проверить сообщение о преступлении и принять по нему процессуальное решение, как о возбуждении, так и об отказе в возбуждении уголовного дела.

Следует отметить неразрывную связь принятия и регистрации сообщения о преступлении с его последующим разрешением путем принятия соответствующего процессуального решения. Если же согласиться с доводами Генпрокуратуры, то орган дознания сможет лишь принимать и регистрировать сообщения, что лишит его возможности оперативно реагировать на поступившее сообщение процессуальными средствами. В результате резко возрастет вероятность утраты доказательств, и, наоборот, уменьшится степень вероятности задержания преступника по горячим следам. Преступление не будет пресечено, а интересы потерпевшего не будут защищены адекватными средствами.

Кроме того, инициатива Генеральной прокуратуры противоречит процессуальным требованиям, предъявляемым к институту отказа в возбуждении уголовного дела, изложенным в определении Конституционного Суда Российской Федерации, в котором указано, что «...п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ в рамках установления правил определения подследственности лишь перечисляет виды преступлений, уголовные дела о которых подлежат расследованию следователями органов внутренних дел Российской Федерации, и не регламентирует порядок проведения доследственной проверки по сообщению о преступлении»<sup>1</sup>.

Таким образом, на наш взгляд, обоснованной является позиция, согласно которой при рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях, поступивших в органы внутренних дел и относящихся к их компетенции, должностные лица органа дознания, в том числе дознаватель, начальник органа внутренних дел, его заместитель, участковый уполномоченный, оперуполномоченный и другие

---

<sup>1</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.Н. Стурова на нарушение его конституционных прав п. 6 ч. 2 ст. 37 и п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ: определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1179-0-0 // СПС «Гарант».

должностные лица вправе принимать процессуальные решения как о возбуждении, так и об отказе в возбуждении уголовного дела.

По нашему мнению, необходимо изменить процессуальные правила начала производства по уголовному делу. Начало этому положено созданием дорожной карты, предусматривающей дальнейшее реформирование органов внутренних дел Российской Федерации. В дальнейшем следует отменить институт отказных материалов и начинать производство по уголовному делу на основании поданного в установленном УПК РФ порядке заявления, сообщения о преступлении, как это предусматривала ст. 303 Устава уголовного судопроизводства 1864 г., УПК РСФСР 1922, 1923 гг. и предусматривает уголовно-процессуальное законодательство абсолютного большинства зарубежных государств, а также ряда стран бывшего СССР (Казахстана, Латвии, Молдовы и др.).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодательство Российской Федерации, равно как и нормативные подзаконные акты об организации рассмотрения территориальными органами МВД России сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, происшествиях, направлены, прежде всего, на обеспечение защиты прав граждан, общества и государства от преступлений и других правонарушений и сформированы с учетом опыта, накопленного в указанной сфере деятельности правоохранительных органов, приоритетной для органов внутренних дел Российской Федерации.

Из складывающейся практики рассмотрения и разрешения сообщений о происшествиях усматривается, что данный процесс должен быть динамичным, совершенствоваться, предусматривать дополнительные меры защиты прав граждан от преступных посягательств.

Совершенствование организации деятельности по рассмотрению территориальными органами МВД России сообщений о происшествиях реализуется на основе сформированных в настоящем пособии положений и рекомендаций, которые в концентрированном виде представляют собой взгляды на:

- понятие и сущность рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях;
- теоретико-правовые аспекты рассмотрения территориальными органами происшествий, содержащих признаки административных правонарушений;
- правовое регулирование рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях;
- этапы рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях;
- организацию начальника территориального органа МВД России рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях;
- роль руководителя следственного органа и начальника подразделения дознания территориального органа МВД России в организации рассмотрения заявлений и сообщений о происшествиях;
- особенности руководства следственным органом и подразделением дознания территориального органа МВД России по рассмотрению сообщений о преступлениях общеуголовной направленности;
- особенности руководства следственным органом и специализированным подразделением дознания территориального органа

МВД России по рассмотрению сообщений о преступлениях экономической направленности;

- особенности организации рассмотрения территориальными органами МВД России заявлений и сообщений о происшествиях, содержащих признаки административных правонарушений;
- меры по совершенствованию рассмотрения территориальными органами МВД России сообщений о происшествиях.

Следует отметить, что далеко не все существующие проблемы организации рассмотрения территориальными органами МВД России сообщений о происшествиях нашли свое отражение в пособии. Между тем авторы надеются на то, что попытка обобщить, систематизировать данные проблемы, а также предложенные пути их разрешения будут способствовать совершенствованию знаний, навыков и умений начальников органов внутренних дел в сфере управленческой деятельности.

## ЛИТЕРАТУРА

### Правовые акты

Всеобщая декларация прав человека // (принята резолюцией 217 А(III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) // Сборник важнейших документов по международному праву. Часть 1 общая. М., 1996.

Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью: утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г. // Советская юстиция. 1992. № 9–10.

Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 21-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г.) // Сборник важнейших документов по международному праву. Ч. 1. М., 1996.

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон РФ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 30.09.2015) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ (ред. от 29.12.2010) // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2706.

О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон РФ от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс

Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон РФ от 31 октября 2002 г. № 133-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 44. Ст. 4298.

О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: Федеральный закон РФ от 1 июля 1994 г. № 10-ФЗ (ред. от 18.12.2001) // СЗ РФ. 1994. № 10. Ст. 1109.

О персональных данных: Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.

О полиции: Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

О порядке отбывания административного ареста: Федеральный закон РФ от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 05.10.2015) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон РФ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Концепция судебной реформы в РСФСР: утверждена постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

О разработке единой государственной системы регистрации и учета преступлений: Указ Президента РФ от 30 марта 1998 г. № 328 // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1544.

Кодекс города Москвы об административных правонарушениях (в ред. от 8 июля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

О рассмотрении обращений граждан: закон Московской области от 5 октября 2006 г. № 164/2006-ОЗ (в ред. от 26 ноября 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Вопросы информирования граждан о номерах телефонов органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 апреля 2012 г. № 306 (ред. от 04.06.2012).

Вопросы организации деятельности подразделений дознания (организации дознания) территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 21 ноября 2012 г. № 1051 (ред. от 19.06.2015).

Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166.

Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 (ред. от 13.08.2015).

Об объявлении решения коллегии МВД России № 4км/2 «О мерах по совершенствованию работы по раскрытию и расследованию преступлений небольшой и средней тяжести, по которым производство предварительного следствия необязательно, совершенных в условиях неочевидности»: приказ МВД России от 20 декабря 2013 г. № 1005.

Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 (ред. от 19.02.2013).

Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения: приказ МВД России от 14 января 2014 г. № 14.

Об организации прокурорского надзора за исполнением закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 5 сентября 2011 г. № 277 (ред. от 08.06.2015).

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 марта 2014 г.

Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за процессуальными решениями при рассмотрении сообщений о преступлениях: приказ Генпрокуратуры России № 80, МВД России № 725 от 12 октября 2006 г. (утратил силу).

Об утверждении и введении в действие формы федерального статистического наблюдения № 2-Е о рассмотрении сообщений о преступлениях и Инструкции по составлению отчетности по форме федерального статистического наблюдения № 2-Е: приказ Генпрокуратуры РФ от 8 мая 2013 г. № 189 (утратил силу).

Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 (ред. от 20.04.2015).

Об утверждении инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: приказ МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сентября 2013 г.

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 августа 2014 г. № 736.

Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации, разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях: приказ МВД России от 13 марта 2003 г. № 158 (утратил силу).

Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях: приказ МВД России от 1 декабря 2005 г. № 985 (утратил силу)

Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением граждан: приказ Генпрокуратуры России № 70, МВД России № 122 от 27 февраля 2010 г.

Об утверждении Инструкции по определению ущерба, причиняемого лесными пожарами: приказ Рослесхоза от 3 апреля 1998 г. № 53.

Об утверждении Методики инструментального замера площади лесного пожара: приказ Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 275.

Об утверждении Положения о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации при назначении и проведении ревизий (проверок): приказ Минфина России № 89н, МВД России № 1033, ФСБ России № 717 от 7 декабря 1999 г.

Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора: приказ Минфина РФ от 11 июля 2005 г. № 89н (ред. от 17.11.2010).

Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в борьбе с фальшивомонетничеством: приказ МВД России № 102, ЦБ России № ОД-113 от 5 февраля 2009 г.

Об утверждении Порядка выполнения сотрудниками полиции обязанностей и реализации прав за пределами обслуживаемой территории: приказ МВД России от 30 декабря 2011 г. № 1354.

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.

Об утверждении Порядка привлечения подразделений государственной пожарной службы и (или) поисково-спасательных подразделений МЧС России для обеспечения работы следственно-оперативных групп, осуществляющих осмотр места происшествия, совершающегося с проведением раскопок, разборов завалов и освещением в темное время суток места пожара: приказ МЧС России от 31 декабря 2003 г. № 784.

Об утверждении Порядка проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 марта 2013 г. № 161 (ред. от 20.04.2015).

Об утверждении Правил тушения лесных пожаров: приказ Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 (ред. от 02.06.2014).

Об утверждении формы акта о наличии признаков административного правонарушения или преступления, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов: приказ Минприроды России от 9 января 2014 г. № 2.

Об утверждении формы статистической отчетности 4-Е: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1163 (утратил силу).

Об утверждении формы статистической отчетности «4-е»: приказ МВД России от 24 марта 2015 г. № 361.

О едином учете преступлений (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов»): приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 20.02.2014).

О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422: приказ МВД России от 4 января 1999 г. № 1 (ред. от 30.04.2011).

О мерах по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел при регистрации и учете преступлений: приказ МВД России № 1058, Генпрокуратуры России № 72 от 28 ноября 2011 г.

О мерах по укреплению законности при вынесении постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела: приказ МВД России № 350, Генпрокуратуры России № 18 от 16 мая 2005 г. (утратил силу).

О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 23.09.2015).

О неудовлетворительном исполнении требований МВД России по совершенствованию контроля за состоянием учетно-регистрационной дисциплины: приказ МВД России от 8 ноября 2011 г. № 979.

О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 (ред. от 20.07.2015).

О порядке взаимодействия органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы МЧС России с органами внутренних дел Российской Федерации при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с пожарами: приказ МЧС России № 163, МВД России № 208 от 31 марта 2003 г.

О проведении эксперимента по апробации порядка разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях, предусматривающего принятие по ним процессуальных решений только следователями и дознавателями: приказ МВД России от 1 апреля 2013 г. № 180.

О создании системы горячей линии МВД России: приказ МВД России от 22 августа 2012 г. № 808 (ред. от 05.12.2014).

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.Н. Стурова на нарушение его конституционных прав п. 6 ч. 2 ст. 37 и п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ: определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1179-0-0 // СПС «Гарант».

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Запорожец Ларисы Михайловны на нарушение ее конституционных прав ч. 6 ст. 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 17 октября 2006 г. № 425-О // СПС «КонсультантПлюс».

По делу о проверке конституционности положений п. 4 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ст. 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко: по-

становление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2011 г. № 16-П // СПС «Гарант».

По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // СПС «КонсультантПлюс».

Директивные указания об обеспечении полноты и качества направляемых в порядке п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ в орган дознания письменных поручений: указание Следственного департамента МВД России от 24 марта 2014 г. № 17/2-7588.

Об исполнении постановления Координационного совещания: указание Следственного департамента МВД России от 15 января 2013 г. № 17/3-402.

Об исполнении п. 5 протокола заседания Совета по развитию лесного комплекса при Правительстве Российской Федерации: указание Следственного департамента МВД России от 14 марта 2014 г. № 17/3-6617.

Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 140 – 145 УПК Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ начальника Следственного департамента МВД России от 26 октября 2011 г. № 55.

Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 145 УПК РФ Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ ГУ МВД России по Свердловской области от 12 января 2012 г. № 13.

Об организации ведомственного контроля при рассмотрении материалов проверки в порядке ст. 145 УПК РФ Российской Федерации о преступлениях экономической и коррупционной направленности: приказ ГУ МВД России по Свердловской области от 12 января 2012 г. № 13.

Об организации исполнения поручения Правительства Российской Федерации: указание Следственного департамента МВД России от 17 апреля 2013 г. № 17/3-9295.

Об укреплении законности: указание Следственного департамента МВД России от 17 апреля 2014 г. № 17/2-9347.

Об усилении ведомственного контроля за соблюдением законов при учете, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: указание Следственного департамента МВД России от 21 февраля 2013 г. № 17/2-4025.

Об усилении контроля за расследованием уголовных дел: указание Следственного департамента МВД России от 13 мая 2013 г. № 17/3-11297.

Об усилении контроля за учетно-статистической дисциплиной: указание Следственного департамента МВД России от 4 июня 2013 г. № 17/2-13741.

Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядка оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы: указание Генпрокуратуры, МВД России и Рослесхоза от 16 апреля 1997 г. № 25/7.

Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядка оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы: указание МВД России от 12 мая 1997 г. № 1/8588.

Об усилении процессуального контроля: указание Следственного департамента МВД России от 4 февраля 2013 г. № 17/3-2239.

Об устранении недостатков при проведении доследственных проверок по заявлениям и сообщениям граждан: указание Следственного департамента МВД России от 10 февраля 2015 г. № 17/2-3140.

О внесении изменений в статистические карточки и в Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов: указание Генпрокуратуры и МВД России от 24 декабря 2007 г. № 209/11-2.

О вопросах реализации результатов эксперимента: распоряжение МВД России от 31 января 2014 г. № 1/780.

О выполнении поручения Президента: указание Следственного департамента МВД России от 30 апреля 2013 г. № 17/3-10658.

О дополнительных мерах по укреплению законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: приказ начальника УМВД России по Вологодской области от 10 января 2012 г. № 1.

О мерах по обеспечению полноты учета и регистрации преступлений: распоряжение МВД России от 10 августа 2001 г. № 1/14559.

О мерах по совершенствованию организации раскрытия и расследования дорожно-транспортных происшествий: указание МВД России от 25 декабря 2004 г. № 1/8273.

О мерах по укреплению учетно-регистрационной дисциплины: приказ руководителей правоохранительных органов Саратовской области от 7 мая 2009 г. № 101пр/49/568/30/160/503/9од.

О надлежащей организации оперативно-служебной деятельности: указание Следственного комитета при МВД России от 22 сентября 2010 г. № 17/2-24785.

О направлении информации: письмо УОД МВД России от 1 февраля 2014 г. № 90/66.

О направлении обзора: письмо МВД России от 29 января 2015 г. № 1/491.

О направлении рекомендации и схемы докладной записки: письмо УОД МВД России от 3 декабря 2012 г. № 90/1839.

О нарушениях законодательства: указание Следственного департамента МВД России от 14 марта 2012 г. № 17/2-5717.

О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при разрешении сообщений о преступлениях: письмо заместителя Генпрокурора РФ от 29 октября 2008 г. № 36-12-2008.

О порядке применения приказа Следственного департамента МВД России № 55: письмо Следственного департамента МВД России от 1 октября 2013 г. № 17/3-25676.

О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при разрешении сообщений о преступлениях: письмо Генпрокуратуры РФ от 29 октября 2008 г. № 36-12-2008.

О предоставлении информации по ст. 186 УК РФ: указание Следственного департамента МВД России от 24 января 2012 г. № 17/3-1510.

О предоставлении информации: указание Следственного департамента МВД России от 12 января 2012 г. № 17/3-618.

О предоставлении сведений: указание Следственного департамента МВД России от 14 февраля 2014 г. № 17/2-3767.

О принятии мер реагирования: указание Следственного департамента МВД России от 31 января 2014 г. № 17/2-2359.

О разъяснении порядка разрешения и регистрации материалов о дорожно-транспортных происшествиях: письмо Генпрокуратуры России от 3 ноября 2004 г. № 16-14-03.

О рассмотрении представления Генеральной прокуратуры РФ: указание Следственного департамента МВД России от 28 января 2014 г. № 17/2-1870.

О результатах анализа исполнения законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях органами дознания и предварительного следствия: решение координационного совещания правоохранительных органов Самарской области от 28 сентября 2012 г.

О совершенствовании управленческой деятельности в Следственном департаменте МВД России: распоряжение начальника Следственного департамента МВД России от 23 мая 2014 г. № 22.

## Учебная и научная литература

*Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф.* Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006.

*Белкин А.Р.* УПК ПФ: нужны ли перемены? М., 2013.

*Березина Л.В., Быков В.М.* Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела по УПК РФ. Казань, 2006.

*Выдря М.М.* Расследование уголовного дела – функция уголовного процесса // Советское государство и право. 1980. № 9.

*Гаврилов Б.Я.* Актуальные проблемы защиты конституционных прав и свобод личности в досудебном производстве. М., 2012.

*Гаврилов Б.Я.* Институт судебного дознания: пора расставить все точки // Российская юстиция. 2005. № 12.

*Гаврилов Б.Я.* Латентная преступность: понятие, структура, факторы латентности и меры по обеспечению достоверности уголовной статистики. М., 2007.

*Гаврилов Б.Я.* О коррупционности уголовного закона // Российский следователь. 2012. № 1.

*Гаврилов Б.Я.* О мерах по законодательному совершенствованию досудебного производства // Российский следователь. 2011. № 16.

*Гаврилов Б.Я.* Правовое регулирование защиты конституционных прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве. М., 2004.

*Гаврилов Б.Я.* Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела – соответствует ли он правовым реалиям и правоприменительной практике? // Российская юстиция. 2006. № 8.

*Гаврилов Б.Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008.

*Гаврилов Б.Я.* Современное уголовно-процессуальное законодательство и реалии его правоприменения // Российский следователь. 2010. № 15.

*Гаврилов Б.Я.* Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // Российский следователь. 2013. № 21.

*Гаврилов Б.Я.* Уголовно-процессуальная политика: курс лекций. М., 2010.

*Гаврилов Б.Я.* Экспертная оценка влияния уголовного и уголовно-процессуального законодательства на обеспечение конституционных прав граждан на свободу и личную неприкосновенность // Уголовное право. 2004. № 3.

*Гирько С.И.* Унифицированное досудебное производство: зеркальное отражение времени реформ // Перспективы развития уголовно-процессуального права и криминалистики (посвящается Н.В. Радутной): материалы 2 Международной научно-практической конференции. М., 2012 .

*Гуляев А.П.* Концепция реформирования предварительного расследования преступления // Российский следователь. 2012. № 11.

*Гуляев А.П.* Цели, задачи и принципы как фундаментальные положения уголовно-процессуального права: по закону, теории и практике // Российский следователь. 2012. № 15.

*Даев В.Г.* Процессуальные функции и принцип состязательности в уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1974. № 1.

*Дугенец А.С.* Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003.

*Дутов Н.Ю.* Процессуальные функции следователя в состязательном уголовном процессе и особенности их реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012.

*Жалинский А.Э.* О современном состоянии уголовно-правовой науки // Уголовное право. 2005. № 1.

*Загородников Н.И., Стручков Н.А.* Направления изучения советского уголовного права // Советское государство и право. 1981. № 7.

*Кальницкий В.В., Муравьев К.В.* Законопроект о сокращенном дознании концептуально эклектичен // Материалы международной научно-практической конференции «Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях». М., 2012.

*Кокорев Л.Д.* Участники правосудия по уголовным делам. Воронеж, 1971.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2011.

Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М., 2012.

*Корецкий Д.А.* Идеологические проблемы борьбы с преступностью // Законность. 2004. № 5.

*Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 2005.

*Машаров И.М.* Административно-публичная деятельность в России: проблемы правового регулирования. М., 2004.

*Насонова И.А.* Субъекты уголовно-процессуальной защиты: монография. М., 2011.

*Насонова И.А.* Теоретическая модель уголовно-процессуальной защиты: монография. М., 2011.

*Новоселов В.* Способы защиты прав и свобод, гарантированных Конституцией СССР // Советская юстиция. 1979. № 18.

Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учеб. для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.В. Гордиенко. М., 2012.

*Побегайло Э.Ф.* Кризис современной российской уголовной политики // Уголовное право. 2004. № 4.

*Понарин В.Я.* Защита имущественных прав личности в уголовном процессе России. Воронеж, 1994.

*Рахунов Р.Д.* Участники уголовно-процессуальной деятельности. М., 1961.

*Семенцов В.А.* Сокращенная форма расследования // Материалы международной научно-практической конференции «Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях». М., 2012.

Состояние преступности в России за январь–декабрь 2014 г. М., 2015.

*Шимановский В.В.* К вопросу о процессуальной функции следователя в советском уголовном процессе // Правоведение. 1965. № 2.

*Учебное издание*

**Гаврилов** Борис Яковлевич  
**Валов** Сергей Владимирович,  
**Образцов** Александр Викторович и др.

**ОРГАНИЗАЦИЯ РАССМОТРЕНИЯ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МВД РОССИИ  
СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ,  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,  
ПРОИСШЕСТВИЯХ**

Учебно-методическое пособие

Редактор *И.В. Тулева*  
Верстка *С.Х. Аминов*

Подписано в печать 21.12.2015. Формат 60x84 1/16.  
Уч.-изд. л. 7,87. Усл. печ. л. 7,91. Тираж 35 экз. Заказ № \_\_\_\_\_

Отпечатано в оперативной полиграфии РИО  
Академии управления МВД России, Москва