

О. А. Попова

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАКТИКИ ПРИНЯТИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ ПО СООБЩЕНИЯМ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ СЛЕДОВАТЕЛЯМИ И ДОЗНАВАТЕЛЯМИ

В статье рассмотрен применяющийся в последние годы порядок разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях и принятия по ним процессуальных решений только следователями и дознавателями. На основе изучения результатов эксперимента по апробации в 20 регионах Российской Федерации порядка разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях, предусматривающего принятие по ним процессуальных решений только следователями и дознавателями, выявлены недостатки, снижающие эффективность разрешения сообщений о преступлениях при реализации рассматриваемого порядка. Предложены пути совершенствования практики принятия процессуальных решений на первоначальном этапе расследования. Обоснован вывод о необходимости налаженного взаимодействия лиц, участвующих в проверке заявлений и сообщений о преступлениях, а также организаторского воздействия на него территориальных органов МВД России. Аргументирована целесообразность издания локальных нормативных актов, регламентирующих взаимодействие подразделений и служб в процессе принятия, проверки и разрешения сообщений о преступлениях отдельных видов.

Ключевые слова: разрешение сообщений о преступлении, первоначальный этап расследования, следователь, дознаватель, взаимодействие, эффективность расследования.

О. А. Popova

IMPROVEMENT OF PROCEEDING DECISION MAKING PRACTICE FOR REPORTS OF A CRIME BY ONLY INVESTIGATORS AND INVESTIGATING OFFICERS

The present article is about procedure that has been applied over recent years for delivery of reports (messages) about crimes and proceeding decision making for them by only investigators and investigating officers. On the basis of researching of the experimental results in 20 regions of the Russian Federation for approbation of procedure for delivery of reports (messages) about crimes, that prescribes proceeding decision-making by only investigators and investigating officers, the disadvantages decreasing effectiveness of the delivery of messages about crimes in the scope of the procedure have been determined. The improvement of the methods for making of proceeding decisions in the very elementary stage of investigation have been offered. Conclusion about necessity of well-organized cooperation of the participants of the checking procedure for the reports and messages about crimes has been substantiated. Also organizational influence of the leaders of territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia has been proved. Practicability of creation of local regulatory acts regulating interaction between subdivisions and services during receiving, checking and delivery of the messages about crimes of certain kinds has been rationalized.

Key words: delivery of messages about crimes, elementary stage of investigation, investigator, investigating officer, cooperation, effectiveness of investigation, initiation of criminal case, refusal to initiate criminal case.

Разрешение заявлений и сообщений о преступлениях — важная и ответственная задача. Принятие решения об отказе в возбуждении уголовного дела свидетельствует о том, что никакая дальнейшая процессуальная деятельность, включая проверку обоснованности данного решения судом (при отсутствии соответствующего ходатайства заинтересованных лиц), осуществляться не будет ввиду того, что событие, описанное в заявлении, не содержит признаков преступления. Законность, обоснованность и своевременность принятия решения о наличии либо отсутствии оснований для возбуждения уголовного дела непосредственно зависят от профессионализма лица, осуществляющего проверку сообщения о

преступлении, его целенаправленной и скрупулезной работы, стремления к поиску доказательств на первоначальном этапе судопроизводства.

К сожалению, в течение многих лет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела является одним из наиболее часто отменяемых в процессе прокурорского реагирования документов [1, с. 31]. Ежегодно в России отменяется 150—200 тыс. (2,3—3%) решений об отказе в возбуждении уголовного дела [2; 3] (см. табл. 1). Это вызывает необходимость принятия действенных мер по повышению качества работы по проверке и разрешению сообщений о преступлениях.

Таблица 1

**Сведения о результатах разрешения
заявлений и сообщений о преступлениях**

	2013	2014	2015	2016
Рассмотрено заявлений (сообщений) о преступлениях	11 671 978	11 762 886	12 156 808	11 646 548
Принято решений об отказе в возбуждении уголовного дела	6 703 235	6 665 368	6 813 739	6 808 472
Отменено постановлений об отказе уголовного дела с его последующим возбуждением (количество, удельный вес от рассмотренных в %)	195 984 2,9	183 956 2,8	206 350 3,0	152 428 2,2

Основную работу по проверке и разрешению сообщений о преступлениях до недавнего времени выполняли лица, принявшие данные сообщения (участковые уполномоченные полиции, оперативные сотрудники, реже — следователи в дни их дежурств в составе следственно-оперативной группы).

1 апреля 2013 г. Министром внутренних дел Российской Федерации был подписан приказ «О проведении эксперимента по апробации порядка разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях, предусматривающего принятие по ним процессуальных решений только следователями и дознавателями» [4], в соответствии с которым указанный порядок вводился в МВД по Республике Татарстан, ГУ МВД России по Кемеровской области, УМВД России по Амурской, Мурманской и Смоленской областям. По результатам проведенного эксперимента, признанным положительными, а также при активной поддержке органов прокуратуры практика разрешения сообщений об отдельных преступлениях только следователями была внедрена и в других регионах Российской Федерации. К 2015 г. в 20 территориальных органах МВД России (МВД по республикам Татарстан, Марий Эл, Удмуртия, Адыгея, Карачаево-Черкесской Республике, ГУ МВД России по г. Москве, Пермскому и Ставропольскому краям, Воронежской и Волгоградской областям, УМВД России по Хабаровскому и Забайкальскому краям, Амурской, Курганской, Мурманской, Тульской, Рязанской, Костромской областям, а также УТ МВД России по Уральскому федеральному округу) разрешение сообщений о преступлениях возложено полностью или частично на следователей [5]. При подготовке данной работы автором изучены аналитические материалы, предоставленные руководителями следственных подразделений указанных регионов в распоряжение Главного следственного управления ГУ МВД России Волгоградской области. Содержащиеся в них сведения использованы для обоснования выводов.

Внедрение нового порядка разрешения

сообщений о преступлениях привело к незначительному снижению удельного веса отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела: с 3 % в 2015 г. до 2,2 % в 2016 г. (см. табл. 1) — но в то же время породило ряд проблем, связанных с практической реализацией такого порядка. Возросла нагрузка на одну штатную единицу следователя. Непосредственно после нововведения в Кемеровской области количество решений, вынесенных следователями по результатам проведения доследственных проверок, возросло на 9,8 %, в Алтайском крае — на 20 %, Москве — на 29,3 %, Нижегородской области — на 34,6%, Новосибирской области — на 59 %, Мурманской области — более чем в два раза. Увеличение нагрузки повлекло за собой значительные переработки, сокращение времени отдыха сотрудников, что отразилось на сроках и качестве предварительного следствия, а также на кадровой ситуации (способствовало оттоку следственных кадров в другие подразделения, имеющие фиксированную нагрузку и более нормированный рабочий день).

Отвлечение следователей для принятия процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела в условиях постоянно растущей нагрузки привело к снижению отдельных результатов следственной работы: уменьшилась доля направленных в суд уголовных дел от числа оконченных; увеличился удельный вес уголовных дел, возвращенных для производства дополнительного расследования; возросло количество уголовных дел, оконченных в срок, превышающий два месяца; увеличилось число жалоб граждан на принятые следователями решения об отказе в возбуждении уголовного дела, представлений прокуроров о нарушениях следователями ст. 61 УПК РФ при проведении доследственных проверок.

Сотрудники подразделений уголовного розыска, участковые уполномоченные полиции и

иные должностные лица, не несущие ответственности за решения, принимаемые следователем по результатам их работы, допускают направление в следственные подразделения некачественных материалов, не позволяющих сделать обоснованный вывод о наличии либо отсутствии признаков преступления. Поскольку ведомственные нормативные акты нечетко регламентируют возможность возвращения материалов проверки для доработки, получив неполный материал проверки, следователь вынужден самостоятельно проводить работу по устранению имеющихся пробелов, что влечет необходимость продления сроков проверок. Ввиду небольшого срока проверки, установленного УПК РФ, в настоящее время получают приоритет проверочные материалы в ущерб организации расследования по уголовным делам. Для преодоления рассмотренных негативных факторов целесообразно осуществить ряд мероприятий, направленных на совершенствование практики принятия процессуальных решений на первоначальном этапе расследования:

1. Определить перечень преступлений, обязанность разрешения заявлений и сообщений о которых возложена на следователя. Изучение опыта в данном направлении показывает необходимость принятия решений по всем заявлениям и сообщениям (их проверку изначально осуществлял следователь). Как правило, только следователями принимаются решения по материалам проверок заявлений и сообщений о дорожно-транспортных происшествиях, в результате которых потерпевшим причинен тяжкий вред здоровью или наступила смерть одного и более лиц (Республика Татарстан, Волгоградская область, г. Москва), об отдельных преступлениях в сфере экономики (например, предусмотренных чч. 3 и 4 ст. 159, чч. 3 и 4 ст. 159.2, чч. 3 и 4 ст. 160, ст. 172, 176, 195—197 Уголовного кодекса Российской Федерации (г. Москва, Нижегородская область, Волгоградская область)), а проверка сообщений о преступлениях, предусмотренных ст. 111, 158, 161, 162 Уголовного кодекса Российской Федерации, производится только следователями с момента их регистрации. В Ростовской области все решения в порядке ч. 1 ст. 145 УПК РФ принимает орган, проводивший процессуальную проверку, а следственные подразделения лишь могут оказать ему помощь в правовой оценке имеющихся сведений. В Республике Татарстан заявления и сообщения о преступлениях экономической направленности поручают для рассмотрения сотрудникам подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, которыми при отсутствии признаков уголовно наказуемых деяний самостоятельно принимаются

решения об отказе в возбуждении уголовного дела, а при установлении таких признаков материалы направляются следователю для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Ввиду существенных различий в определении обязанностей следователей и дознавателей по разрешению сообщений о преступлениях в разных регионах Российской Федерации в целях формирования единого подхода представляется необходимым закрепление на федеральном уровне перечня преступлений, заявления и сообщения о которых должны разрешаться только следователями и дознавателями.

2. Исключить из практики направление следователям и дознавателям для принятия решений материалов доследственных проверок, заведомо не содержащих признаков преступления.

3. Определить порядок передачи материалов проверки заявлений и сообщений о преступлениях следователю для принятия процессуального решения и минимальный объем установленных в них обстоятельств (желательно также регламентировать перечень процессуальных документов, в которых отражены данные обстоятельства).

Положительным примером может служить разработанный управлением уголовного розыска совместно с Главным следственным управлением МВД России по Алтайскому краю примерный порядок рассмотрения руководством органа внутренних дел материалов доследственной проверки в дежурные сутки, определяющий время рассмотрения руководителями материалов, участвующих в этом лиц, принимаемые решения, а также перечни документов, которые обязательно должны содержаться в материалах проверки сообщений о преступлениях против личности (убийство, тяжкий вред здоровью, изнасилование), о незаконном обороте оружия, грабеже и разбойном нападении, квартирной краже, краже из базы, склада или магазина, краже скота, поджоге дома или автомобиля, безвестном исчезновении гражданина, об обнаружении неопознанного трупа, о преступлении в сфере незаконного оборота наркотических средств, краже и угоне транспортного средства [6].

4. Наладить взаимодействие лиц, участвующих в проверке заявлений и сообщений о преступлениях. В случае необходимости оказания содействия следователю в собрании дополнительной информации, требуемой для разрешения сообщения о преступлении, проверка которого производилась органом дознания, предусмотреть обязанность незамедлительного выполнения поручений

следователя, направляемых по данному материалу, лицом, передавшим его следователю.

5. Искоренить практику принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела в качестве «промежуточного» в тех случаях, когда максимальный срок, установленный законом для проверки сообщения истек, но достаточных данных для его разрешения не собрано в силу объективных причин (не выполнено поручение следователя, не завершено производство экспертизы, лечение потерпевшего и т. п.) [7].

Примером такой практики может служить следующий материал проверки. Следователю для принятия решения участковым уполномоченным полиции Ч. был направлен материал проверки заявления И. в отношении Х. В целях устранения неполноты проведенной проверки следователем участковому уполномоченному полиции Ч. было направлено поручение на установление и опрос Х. и его соседей, повторный опрос заявителя И. и производства иных действий. Поручение не было исполнено в установленный следователем срок в полном объеме. Ввиду того, что срок рассмотрения сообщения истек, а достаточных данных, указывающих на наличие в действиях Х. признаков преступления, собрано не было, следователь вынес необоснованное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела*.

6. Осуществлять контроль исполнения изложенных в локальных актах предписаний:

— руководителям территориальных органов МВД России на районном уровне: ежедневно изучать материалы проверки сообщений и заявлений о преступлениях, совместно с руководителями органов предварительного следствия и дознания в присутствии лиц, проводивших проверку, оценивать их полноту, качество, готовность для принятия решений в порядке ст. 144—145 УПК РФ, в случае необходимости организовывать сбор дополнительной информации и доказательств;

— вышестоящим руководителям: осуществлять выезды в территориальные органы внутренних дел в целях изучения материалов доследственных проверок и организации работы на местах.

В заключение необходимо отметить, что предложенные рекомендации разработаны для тех подразделений, в которых разрешение сообщений о преступлениях осуществляется только следователями и дознавателями. Но более целесообразным представляется порядок рассмотрения сообщений о преступлениях, предусмотренный УПК РФ, где определяется возможность принятия процессуальных решений не только следователями и дознавателями, но и иными лицами, принявшими сообщение о преступлении и осуществившими его проверку в пределах их процессуальных полномочий. В

непроцессуальном порядке вполне допустима консультационная помощь им со стороны представителей подразделений, осуществляющих предварительное расследование. Такой подход способствует повышению ответственности каждого сотрудника за проводимую им работу по проверке сообщений о преступлениях и не возлагает дополнительных обязанностей на следственные подразделения, что благоприятно сказывается на его качестве в целом.

* Материал проверки, зарегистрированный 12 декабря 2014 г. № 1057 ОП «Дербышки» УМВД России по г. Казани.

1. Попова О. А. Уголовно-процессуальные и организационно-тактические ошибки: предупреждение, выявление и исправление следователем: учеб. пособие. Волгоград, 2012.

2. Состояние преступности в России: расширенные статистические сборники за 2013—2015 гг. // Центр статистической информации ФКУ «ГИАЦ МВД России». Доступ из единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России.

3. Оценка деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по ведомственным показателям за январь-июль 2017 г. // Центр статистической информации ФКУ «ГИАЦ МВД России». Доступ из единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России.

4. 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. Доступ из СТРАС «Юрист».

5. Обзор о состоянии работы по соблюдению органами предварительного следствия в системе МВД России учетно-регистрационной дисциплины и законности: приложение к письму Следственного департамента МВД России от 28 февраля 2015 г. № 17/2-4567. URL: <https://docviewer.eandex.ru> (дата обращения: 14.10.2017).

6. Примерный порядок рассмотрения руководством органа внутренних дел материалов доследственной проверки в дежурные сутки: утвержден УУР ГУ МВД России по Алтайскому краю 21 мая 2015 г.

7. Попова О. А. Оценка эффективности деятельности правоохранительных органов и качество расследования преступлений // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1. URL: www.science-education.ru/121-18246 (дата обращения: 13.10.2017).

© Попова О. А., 2017

1. Popova O. A. Criminally-remedial, organizational and tactical errors: prevention, detection and correction of those by investigator: Textbook. Volgograd, 2012.

2. A condition of crime in Russia: expanded statistical collections for 2013—2015. Center statistical information of FKU "Main information and analysis center of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation". Access from the uniform system of information and analytical ensuring activity (ISOD) of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

3. Assessment of activities of territorial authorities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for departmental indicators for January—July, 2017. Center statistical information of FKU "Main information and analysis center of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation". Access from the uniform system of information and analytical ensuring activity (ISOD) of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

4. About carrying out an experiment on approbation of an order of the permission of statements (messages) about crimes providing acceptance on them proceeding decisions only investigators and investigators: order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of April 1, 2013. № 180. Access from the Help territorially distributed system "Yurist".

5. The review about a condition of work on observance of preliminary investigation by bodies in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of registration and registration discipline and legality: enclosure of Investigative department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of February 28, 2015 № 17/2-4567. URL: <https://docviewer.eandex.ru> (Date of access: 14/10/2017).

6. An approximate order of consideration by the management of law-enforcement body of materials of investigation verification in days on duty: UUR Ministry of Internal Affairs of Russia across Altai Krai is approved on May 21, 2015.

7. Popova O. A. Assessing the effectiveness of law enforcement and the quality of crime investigations // Modern problems of science and education. 2015. No. 1. Part 1. Page 1257. URL: www.science-education.ru/121-18246 (Date of access: 13/10/2017).

© Popova O. A., 2017