

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ
ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ, ПРОВЕРКЕ
И РАЗРЕШЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ
И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ**

Учебное пособие



**Санкт-Петербург
2004**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ
ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ, ПРОВЕРКЕ
И РАЗРЕШЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ
И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2004

ББК 67.72

Организация и методика прокурорского надзора за соблюдением законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях: Учебное пособие / А. Д. Баконин, Т. Г. Воеводина, М. Г. Ковалева, А. А. Ларинков, Т. Г. Николаева, В. И. Рохлин, И. К. Севастьяник; Под общ. ред. В. И. Рохлина. СПб., 2004. 176 с.

Пособие подготовили

А. Д. БАКОНИН, ст. преподаватель — гл. I § 1 (совместно с В. И. Рохлиным);

Т. Г. ВОЕВОДИНА, ст. преподаватель, канд. юрид. наук — гл. III § 4, 5;

М. Г. КОВАЛЕВА, ст. преподаватель — гл. III § 2, 3;

А. А. ЛАРИНКОВ, ст. преподаватель — гл. II § 2 (совместно с Т. Г. Николаевой);

Т. Г. НИКОЛАЕВА, канд. юрид. наук, доцент — гл. II § 1, 2 (совместно с А. А. Ларинковым);

В. И. РОХЛИН, д-р юрид. наук, профессор — введение, гл. I § 1 (совместно с А. Д. Бакониным), § 2, гл. III § 1, гл. IV § 2;

И. К. СЕВАСТЬЯНИК, ст. преподаватель — гл. IV § 1.

*Под общей редакцией В. И. РОХЛИНА,
доктора юридических наук, профессора,
почетного работника прокуратуры,
заслуженного юриста РФ*

**Рекомендовано к изданию
Научно-консультативным советом
при заместителе Генерального прокурора РФ
И. Н. КОНДРАТЕ**

В пособии рассматриваются вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Описаны методики проведения проверок в органах внутренних дел, таможенных органах, службе судебных приставов. Уделено внимание полномочиям прокурора при осуществлении данного направления надзора, изложены требования к актам прокурорского реагирования.

В приложении приведены ведомственные инструкции ряда правоохранительных органов, касающиеся порядка приема, регистрации, проверки, разрешения заявлений и сообщений о преступлениях.

Пособие предназначено прокурорам, осуществляющим надзор за законностью деятельности правоохранительных органов.

©

Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2004

ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ,
ПРОВЕРКЕ И РАЗРЕШЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ
И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

Учебное пособие

Редакторы *Н. Я. Ёлкина, О. Е. Тимощук*
Компьютерная правка и верстка
Ю. С. Егоровой, Т. И. Сюльгиной

Подписано к печати 24.09. 2004 г. Бум. тип. ¹ 1.
Гарнитура “Times New Roman Cyr”. Ризография. Печ. л. 11,0.
Уч.-изд. л. 11,0. Тираж 500 экз. (2-й завод 201—400) Заказ 1709.

Редакционно-издательский отдел
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ
191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44

Отпечатано с оригинал-макета в печатно-множительной лаборатории
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ

ВВЕДЕНИЕ

В функции прокуратуры входит надзор за соблюдением законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о совершенных преступлениях.

Всякое правонарушение, и тем более криминального характера, затрагивает права и свободы человека и гражданина, защита которых согласно ст. 2 Конституции РФ — обязанность государства. Конституция Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на обращение в государственные органы за защитой своих прав и свобод (ст. 33), и государство обязано реагировать на эти обращения.

Прокурор своим надзором обеспечивает соблюдение прав и свобод человека и гражданина. И это одно из приоритетных направлений прокурорской деятельности, что неоднократно подчеркивалось Президентом Российской Федерации. В частности, в выступлении на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 11 января 2001 года В. В. Путин сказал: «Сегодня на первый план выходит правозащитная деятельность прокуратуры. О правах человека мы больше привыкли говорить, чем по настоящему защищать эти права. Более того, кто больше всего говорит, тот меньше делает. Прокурорский корпус относится к такой части государственного аппарата, которая меньше говорит, но больше делает, а должна сделать еще больше»¹. Президент страны это подтвердил и в выступлении на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 30 января 2004 года².

Осуществляя надзор за исполнением законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о совершенных преступлениях, прокуратура реализует и ряд других очень важных функций.

Проводя проверки в правоохранительных органах, обеспечивая безусловное соблюдение закона при разрешении подобных заявлений и сообщений, поступающих в прокуратуру, прокурор получает информацию, необходимую для осуществления функ-

¹ Путин В. В. Быть прокурором в наши дни непросто // Российская газета. 2001. 13 янв.

² Президент на коллегии Генеральной прокуратуры РФ // Российская газета. 2004. 31 янв.

ции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. О важности данной функции Президент Российской Федерации говорил на заседаниях коллегии Генеральной прокуратуры РФ как в 2001, так и в 2004 году, причем в выступлении 30 января 2004 года отметил, что, к сожалению, эта работа органами прокуратуры ослаблена.

Кроме того, при осуществлении рассматриваемого надзора прокурор выполняет функцию уголовного преследования в отношении лиц, совершивших преступление, и тем самым защищает права граждан, интересы общества и государства.

Проверяя заявления и сообщения о совершенных преступлениях, надзирая за исполнением законов правоохранительными органами, в обязанности которых входит проверка и разрешение соответствующих материалов, прокурор выявляет нарушения, не являющиеся преступными, но нередко способствующие совершению преступлений, реагирует на них соответствующим образом и тем самым осуществляет надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, законностью издаваемых ими правовых актов и принимаемых решений, совершаемых действий, т. е. выполняет еще одну важную функцию — надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов.

Таким образом, надзор за соблюдением законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях является составной частью прокурорского надзора, взаимосвязанной с другими его отраслями и направлениями прокурорской работы, и организация данного надзора — часть надзорной деятельности прокуратуры.

Глава I

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ, ПРОВЕРКЕ И РАЗРЕШЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

§ 1. Нормативная регламентация приема, регистрации, проверки и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях

Согласно Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, направлять туда индивидуальные и коллективные обращения. Этим правом обладают и объединения, в том числе организации, созданные в сфере экономики и других отраслях деятельности. Данному праву корреспондирует обязанность соответствующих органов принять, зарегистрировать, проверить и разрешить это обращение, т. е. принять обоснованное, законное решение, сообщить об этом обратившемуся, причем аргументировать принятое решение.

Правовыми основаниями этого являются положения Конституции РФ, в частности установления статей 2, 6 ч. 2, 7 ч. 1, 18, 24, 33, 45, 46, 52 Конституции.

Преступление — это грубейшее нарушение закона, как правило, посягающее на права и свободы человека и гражданина, законные интересы общества и государства. Поэтому порядок разрешения обращений — заявлений и сообщений о преступлениях особо регламентируется законодательством, регулирующим деятельность органов, обязанных реагировать на действия, которые являются преступными.

Такая регламентация содержится в Уголовно-процессуальном кодексе РФ. Статьи 140, 141, 143, 144, 145, 146 УПК РФ предусматривают порядок принятия, учета и регистрации любых заявлений и сообщений о преступлении. Установлено, что заявление может быть устным и письменным, заявителю должен быть выдан документ о принятии сообщения о преступлении с указанием данных о лице, принявшем заявление, даты и времени принятия заявления. Установлен и порядок проведения проверки. Закон требует, чтобы заявление было проверено и по

нему принято решение в 3-суточный срок, а в исключительных случаях и в установленном порядке этот срок может быть продлен до 10 суток, в особых случаях — до месяца.

Соответствующие положения включены в Уголовно-исполнительный кодекс РФ, в Таможенный кодекс РФ, в Федеральные законы «О милиции», «О судебных приставах», «О федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.

Законодательно определенный порядок приема, регистрации, проверки и разрешения заявлений и сообщений о совершении преступлений обязателен для всех правоохранительных органов, которые уполномочены рассматривать и разрешать поступающую информацию о преступных проявлениях.

На основании норм Уголовно-процессуального кодекса РФ и других федеральных законов соответствующие ведомства своими нормативными документами конкретизировали порядок приема, регистрации, проверки и разрешения поступающих к ним заявлений и сообщений о преступлениях и утвердили формы регистрационно-учетных документов.

Таковыми нормативными документами являются:

Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях. Утверждена Приказом МВД РФ от 13 марта 2003 г. № 158. Зарегистрировано в Минюсте РФ 4 апреля 2003 г. Регистрационный № 4381¹.

Обращает на себя внимание, что данной Инструкцией предусмотрен порядок учета, регистрации и разрешения сообщений как о преступлениях, так и об иных правонарушениях.

Об утверждении Порядка приема, регистрации, учета и разрешения в службе судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях: Приказ Минюста РФ от 27 июня 2002 г. № 179. Зарегистрировано в Минюсте РФ 9 июля 2002 г. Регистрационный № 3554².

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 26.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 31.

Следует иметь в виду, что заявления и сообщения о преступлениях уполномочены в пределах своей компетенции принимать и разрешать и учреждения и организации Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции РФ. В отношении этих органов инструкции не имеется, однако на них распространяются положения УПК РФ и иных федеральных законов, и они должны действовать в соответствии с названной Инструкцией Министерства юстиции РФ.

Инструкция о порядке приема, регистрации, рассмотрения и учета поступающих в таможенные органы Российской Федерации сообщений о преступлениях. Утверждена Приказом ГТК РФ от 11 июня 2002 г. № 600.

Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ сообщений о преступлениях. Утверждена Приказом Госнаркоконтроля РФ от 24 сентября 2003 г. № 134. Зарегистрировано в Минюсте РФ 27 октября 2003 г. Регистрационный № 5204¹.

Об организации приема, регистрации, учета и рассмотрения в органах федеральной службы безопасности сообщений о преступлениях и иной информации о преступлениях: Приказ ФСБ РФ от 14 января 2004 г. № 23. Зарегистрировано в Минюсте РФ 12 февраля 2004 г. Регистрационный № 5548².

Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях: Приказ Генерального прокурора РФ от 21 октября 2003 г. № 45³.

В настоящее время порядок приема, регистрации, проверки и разрешения поступающих сообщений о преступлениях во всех правоохранительных органах, в том числе и в органах прокуратуры, в основном идентичен. Это, несомненно, облегчает задачу организации и планирования прокурорского надзора.

§ 2. Организация и планирование прокурорского надзора за соблюдением законности при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях

¹ Российская газета. 2003. 6 нояб.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 10, 18.

³ Законность. 2003. № 12.

Надзор за исполнением законодательства при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о совершенных преступлениях возложен на органы прокуратуры.

Правовой основой прокурорского надзора являются положения ст. 129 Конституции РФ, согласно которой прокуратура Российской Федерации является единой централизованной системой с подчинением всех прокуроров вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ, полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральными законами. В соответствии с Конституцией РФ Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» на прокуратуру Российской Федерации возложено осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Среди функций прокуратуры данным законом назван надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, а также судебными приставами и администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, назначенное судом.

При организации и планировании надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, прокурор исходит из положений пп. 1, 10, 11, 17 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ» и соответствующих приказов и указаний Генерального прокурора РФ. При этом, как установлено ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре РФ», руководствуется в первую очередь уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях является частью надзора за соблюдением закона в уголовном судопроизводстве, так как учет, проверка и разрешение заявлений и сообщений о преступлениях — это процессуальная деятельность, осуществляемая в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. В связи с вступлением в силу нового Уголовно-процессуального кодекса РФ Генеральным про-

курором РФ был издан приказ «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» от 5 июля 2002 г. № 39. Согласно этому Приказу надзор должен быть организован так, чтобы «деятельность прокуратуры максимально обеспечивала конечную цель уголовного преследования — изобличение лиц, виновных в совершении преступлений, и привлечение их к уголовной ответственности».

Известно, что достижение данной цели уголовного преследования во многом зависит от *своевременного* принятия мер, закрепления следов преступления. Именно поэтому Генеральный прокурор РФ потребовал ежемесячно проверять исполнение законодательства при приеме, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, обращать особое внимание на соблюдение порядка регистрации сообщений о преступлениях, на их процессуальное оформление, соблюдение сроков разрешения, а также на полноту и качество проводимых проверок и законность и обоснованность принимаемых решений.

Выполнение этих требований Генерального прокурора РФ невозможно без четкой организации, продуманного планирования надзорной деятельности.

Представляется, что прежде всего необходимо распределить обязанности, выделив лицо, на которое возлагается надзор по рассматриваемым вопросам. Это может быть заместитель или помощник (старший помощник) прокурора. Возложение обязанностей фиксируется приказом прокурора. В приказе в соответствии с законом и указаниями Генерального прокурора РФ должны быть определены полномочия работника, сроки и порядок осуществления надзорных мероприятий. Кроме того, в приказе, по нашему мнению, следует установить сроки доклада работника прокурору о результатах проверки, проведения соответствующих обобщений. Целесообразно этому же работнику поручить и разрешение жалоб, которые могут поступать на несвоевременное принятие мер по заявлениям или на неправильные решения поднадзорных правоохранительных органов. Все это повысит ответственность работника и, несомненно, будет иметь положительное воздействие при проведении плановых проверок.

В проведении проверок наряду с опытными работниками периодически должны принимать участие молодые работники или те, кто не имеет опыта таких проверок (например, закрепленные за другими участками). Это будет способствовать повышению их квалификации и позволит в дальнейшем при необходимости привлекать к самостоятельному проведению проверок такого рода.

Результаты надзорной деятельности за определенный период, а также наиболее серьезные нарушения закона, выявляемые при проверке, полезно обсуждать на оперативных совещаниях, чтобы все работники прокуратуры, а в прокуратуре субъекта Федерации — соответствующего управления (отдела) были в курсе событий и использовали информацию при выполнении своих обязанностей.

Одним из важных элементов организации прокурорского надзора является ознакомление всех работников прокуратуры с приказами, указаниями и информационными письмами Генеральной прокуратуры РФ, прокуратуры субъекта Федерации, с методическими пособиями и указаниями, причем не просто ознакомление под роспись работника, а обсуждение на специальном занятии (совещании).

Планирование работы прокуратуры должно осуществляться на основании требований закона, приказов и указаний вышестоящих прокуроров, с учетом состояния законности, преступности, характера жалоб, обращений граждан (как в письменном виде, так и устных), информации, которая получена при расследовании уголовных дел, проведении иной надзорной работы по различным направлениям прокурорской деятельности, данных предыдущих проверок, результатов ранее принимавшихся мер прокурорского реагирования. При обсуждении на оперативных совещаниях планов на месяц, квартал, полугодие следует выслушивать мнение каждого работника, его аргументацию по всем разделам плана, независимо от того, какой участок он ведет. Намечая проведение проверок, следует исходить из требований Генерального прокурора РФ относительно их периодичности. Однако в зависимости от обстановки, динамики преступности сроки могут изменяться, проверки проводиться чаще, чем это предписывается.

В процессе планирования проверки должен быть решен вопрос о необходимости использования предусмотренного ч. 1

ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ» права прокурора требовать проведения вышестоящими органами проверки деятельности подведомственных им органов с представлением материалов проверки прокурору.

В плане работы следует указывать срок проведения мероприятия, цель, а отсюда и содержание проверки, ее объем, кто будет проводить проверку. Если есть вероятность, что при проведении проверки возникнет необходимость в ознакомлении с материалами, полученными в результате оперативно-розыскной деятельности, следует предусмотреть участие в проверке специально уполномоченного прокурора в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ от 25 апреля 2000 г. № 56. В плане, как мы полагаем, должно быть указано, кто и когда будет докладывать о результатах надзорной проверки.

Глава II

ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ, ПРОВЕРКЕ И РАЗРЕШЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА

§ 1. Предмет и пределы прокурорского надзора за соблюдением порядка приема, регистрации, проверки и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях

В условиях широкого распространения организованной преступности и коррупции соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о готовящихся или совершенных преступлениях приобретает важное значение, поскольку обеспечивает не только быстрое и полное раскрытие преступления, привлечение виновного к уголовной ответственности, но и предупреждает случаи привлечения невиновных лиц. А это, в свою очередь, полностью отвечает назначению уголовного судопроизводства: защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защита лично-

сти от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ст. 6 УПК РФ).

Проблема исполнения закона органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений и заявлений о преступлениях до сих пор остается одной из самых острых. Состояние учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел и частые нарушения законности при рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях неоднократно вызывали серьезную обеспокоенность как Министерства внутренних дел РФ, так и Генеральной прокуратуры РФ. Так, в совместном приказе № 1058/72 от 28 ноября 2001 г. «О мерах по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел при регистрации и учете преступлений» указывается, что вместо реальных мер по защите граждан от преступных посягательств, изобличению виновных и привлечению их к ответственности работники милиции нередко подыскивают подходящие основания для отказа в возбуждении уголовных дел, стремятся уговорить или заставить потерпевших не подавать заявлений. Принятые меры и усилия, предпринимаемые ранее, по наведению порядка не смогли кардинальным образом изменить ситуацию, поскольку носили характер кампаний и осуществлялись преимущественно административными методами. Мешали делу излишняя ориентация на количественные оценки работы служб, в том числе процент раскрываемости, показатели, которые мало связаны с действительной криминальной обстановкой и задачами милиции по защите населения от преступных посягательств. Все вышеизложенное позволяет с убежденностью утверждать, что прокурорский надзор в этой области является одним из наиболее важных, во многом определяющим состояние надзора за расследованием преступлений.

Переходя к вопросу о содержании предмета прокурорского надзора за соблюдением законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, необходимо отметить, что следует различать понятия «объект» и «предмет» прокурорского надзора. Этот вопрос является одним из самых запутанных и спорных в теории прокурорского надзора.

В толковом словаре русского языка объект определяется как внешнее явление, предмет, на который направлено внимание,

деятельность¹; предмет — то, на что направлено какое-нибудь действие². Из чего следует, что эти понятия сходные.

Зачастую в юридической литературе эти понятия различают. Так, Б. В. Коробейников считает, что объектом прокурорского надзора являются предприятия, учреждения, организации и другие юридические лица, в которых проводятся прокурорские проверки исполнения законов, а предметом — соблюдение Конституции РФ и исполнение законов юридическими и физическими (должностными) лицами³.

На наш взгляд, и в этом мы согласны с В. Г. Даевым и М. Н. Маршуновым⁴, объектом прокурорского надзора не могут быть поднадзорные органы, так как они сами по себе, вне их деятельности, прокурора интересовать не могут, как и сама деятельность поднадзорных органов во всех ее аспектах, поскольку иначе произошла бы подмена надзора контролем. Более правильным и отвечающим целям и назначению прокуратуры следует признать определение объекта прокурорского надзора как *законность деятельности поднадзорных органов*.

Понятие же «предмет» прокурорского надзора можно использовать тогда, когда необходимо конкретизировать объект надзора. Исходя из этого, каждая отрасль прокурорского надзора имеет свой предмет.

Так, в соответствии со ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре РФ» предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Таким образом, прокурорский надзор за установленным порядком разрешения заявлений и сообщений о готовящихся или

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1975. С. 401.

² Там же. С. 532.

³ Прокурорский надзор: Курс лекций и практикумов / Под ред. Ю. Е. Виокурова. М., 2000. С. 11.

⁴ Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 63.

совершенных преступлениях — часть надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Цель прокурорского надзора за установленным порядком разрешения заявлений и сообщений о преступлениях состоит в том, чтобы:

- 1) были зарегистрированы все поступившие заявления и сообщения о преступлениях;
- 2) соблюдались сроки регистрации и разрешения заявлений и сообщений;
- 3) соблюдался процессуальный порядок оформления сообщений о преступлениях;
- 4) принятые решения по поступившим сообщениям были законными и обоснованными;
- 5) обеспечивались права и законные интересы лиц, в том числе и соблюдение обязательного уведомления заявителей о принятии заявлений;
- 6) принимались меры к устранению нарушений закона в этой области, причин и условий, способствовавших совершению этих нарушений, привлечению виновных в нарушении закона к установленной законом ответственности.

К нормативным актам, очерчивающим пределы прокурорского надзора, прежде всего относятся Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон «О прокуратуре РФ», приказы Генерального прокурора РФ.

Органами, деятельность которых по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях поднадзорна прокуратуре, являются органы дознания и предварительного следствия.

Согласно ст. 40 УПК РФ и норм Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» к органам дознания относятся:

- 1) органы внутренних дел Российской Федерации;
- 2) оперативные подразделения органов федеральной службы безопасности;
- 3) оперативные подразделения федеральных органов государственной охраны;
- 4) оперативные подразделения таможенных органов Российской Федерации;
- 5) оперативные подразделения службы внешней разведки Российской Федерации;

6) оперативные подразделения Министерства юстиции Российской Федерации;

7) оперативные подразделения органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

8) Главный судебный пристав Российской Федерации, главный военный судебный пристав, главный судебный пристав субъекта Российской Федерации, их заместители, старший судебный пристав, старший военный судебный пристав, а также старшие судебные приставы Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации;

9) командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений или гарнизонов;

10) органы государственной противопожарной службы.

Органами предварительного расследования являются соответствующие подразделения органов прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

§ 2. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях

Надзор за соблюдением законодательства при приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений и заявлений о преступлениях осуществляется в рамках надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Согласно ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре РФ» полномочия прокурора в данной сфере деятельности устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами.

Так, ч. 2 ст. 37 УПК РФ определяет полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, предусматривает, в частности, право проводить проверки исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений и заявлений о преступлениях, законности принимаемых решений; ст. 21 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливает порядок надзора и полномочия прокурора при рассмотрении сообщений, поступающих при

осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Соответствующие полномочия прокурора оговорены в Таможенном кодексе РФ, Федеральном законе «О судебных приставах» и других законах.

Таким образом, полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства достаточно полно определены законодательством и включают в себя полномочия по надзору за соблюдением законности при приеме и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, при проверке содержащейся в них информации, а также при принятии решения, предусмотренного ст. 145 УПК РФ.

Прокурор вправе лично принять, рассмотреть, разрешить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, возбудить уголовное дело. Однако его основной задачей в процессе досудебного производства является надзор за исполнением законов.

Прокурор в порядке надзора проводит проверки исполнения законодательства при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. В отличие от ранее действовавшего УПК РСФСР, в УПК РФ отсутствует указание о периодичности таких проверок. Этот вопрос отнесен теперь к компетенции Генеральной прокуратуры РФ.

При проведении проверок прокурор вправе требовать для ознакомления находящиеся в производстве органов дознания и следователей, а также разрешенные заявления и сообщения о преступлениях. Кроме того, он наделен полномочиями истребовать и проверять книги, журналы регистрации и учета, переписку и прочие документы, связанные с работой по заявлениям и сообщениям о преступлениях. По возникающим в связи с проверкой вопросам прокурор вправе получать объяснения соответствующих должностных лиц, а также заявителей, истребовать документы и необходимую информацию из учреждений, организаций, редакций средств массовой информации. Если есть основания полагать, что необходимые для правильного разрешения сообщения о преступлении сведения содержатся в материалах того или иного уголовного дела, прокурор знакомится с этим делом.

Принципиально новыми полномочиями прокурора на данной стадии, которые закреплены в УПК РФ, являются продление срока рассмотрения сообщения о преступлении (ст. 144) и дача письменного согласия на возбуждение уголовного дела (ст. 146).

К полномочиям прокурора отнесено принятие и разрешение жалоб, поданных в порядке, установленном ст. 124 УПК РФ, на отказ в приеме сообщения о преступлении.

Если рассмотрение сообщения о преступлении завершается вынесением постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор в ходе надзорной проверки вправе и обязан использовать, при наличии оснований, предоставленные ему УПК РФ полномочия и отменить незаконное или необоснованное постановление, возвратить материалы для дополнительной проверки с указанием о необходимости выполнения конкретных процессуальных действий либо, при очевидных признаках преступления, в целях недопущения промедления лично возбудить уголовное дело.

Реализация полномочий прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях имеет прямое отношение к достижению целей уголовного судопроизводства — выявление, пресечение и раскрытие преступлений, защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защита личности от незаконного и необоснованного ограничения ее прав и свобод.

Глава III

МЕТОДИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ, ПРОВЕРКЕ И РАЗРЕШЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ И СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

§ 1. Общие методические рекомендации по организации и проведению проверок исполнения законов при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях

Прием, регистрацию, проверку и разрешение заявлений и сообщений о преступлениях осуществляют различные правоохранительные органы. Есть определенная специфика задач, решаемых каждым из них. Поэтому имеются и особенности проведения проверок осуществления ими данной деятельности. Однако, поскольку предмет надзора один, можно дать общие рекомендации по организации и методике проведения таких проверок.

Проведение проверки соблюдения закона при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях прокурор поручает тому или иному работнику прокуратуры, исходя из того, в каком правоохранительном органе она будет проводиться, проверяемого периода, цели проверки, планируемого срока ее проведения. В случае участия в проверке нескольких работников полезно определить, кто и какие вопросы будет проверять, кто ответственный в целом за работу. Если проверка проводится повторно и имеются сведения о том, что нарушения в проверяемом органе продолжают иметь место и во многом зависят от ненадлежащей организации работы, прокурор должен решить, не следует ли использовать предоставленное ему ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ» право поручить провести проверку вышестоящему ведомственному органу. Если в этом есть необходимость, следует подготовить соответствующее письмо, указав возникшие вопросы и аргументировав свое обращение.

При подготовке к проверке в конкретном правоохранительном органе прежде всего следует изучить соответствующие нормативные акты: УПК РФ, законы, регулирующие деятельность данного правоохранительного органа, его ведомственные нормативные акты (инструкции, положения, приказы), а также

приказы, указания, информационные письма Генеральной прокуратуры РФ, прокуратуры субъекта Федерации, которые касаются обобщенных данных и характерных нарушений, выявляемых в том органе, в котором будет проводиться проверка.

После изучения вышеназванных документов рекомендуется провести обобщение материалов ранее проводившихся проверок, разрешенных жалоб, материалов, по которым было отказано в возбуждении уголовного дела, полученных ответов на меры прокурорского реагирования.

Кроме того, необходимо проанализировать следственные и судебные дела, которые возбуждались соответствующим органом, обоснованность их возбуждения, имевшиеся замечания. Большое значение имеет выявление замечаний и претензий следователей, особенно относительно оперативно-розыскного сопровождения расследования, когда дела возбуждались по инициативе органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, или когда для расследования и раскрытия была необходима помощь оперативно-розыскных органов. Здесь важны полнота и своевременность выполнения поручений следователей и своевременность заведения дел оперативного учета.

С учетом этого следует поручить уполномоченному прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, обобщить имеющиеся материалы и провести их проверку, обращая внимание на своевременность реализации материалов, на выполнение требований УПК РФ.

Для установления полноты учета и регистрации преступлений, исходя из рекомендации Генеральной прокуратуры РФ, затребуются данные об имевших место сообщениях о преступлениях в организациях, в которых также производится их регистрация. Такими организациями являются медицинские учреждения, органы судмедэкспертизы, налоговые органы и т. п. Данные должны быть получены заблаговременно, чтобы затем их можно было использовать при проверке.

Весьма полезно ознакомиться с соответствующими сообщениями в средствах массовой информации (местных, субъекта Федерации, центральных). Это могут быть публикации в разного рода изданиях, сообщения по телевидению и радио, в том числе те, по которым материалы направлялись в прокуратуру и другие правоохранительные органы.

Когда собрана необходимая информация, составляется план проверки. В плане должно быть отражено, какие необходимо выяснить вопросы, проверить учетные документы, в каких подразделениях (сопоставление разных учетов поможет выявить нарушения, допускаемые при регистрации, факты укрывтия сообщений о преступлениях).

Следует также наметить проверку документов, которые поступали в проверяемый орган из вышестоящего, в том числе и по результатам осуществленной проверки учетно-регистрационной дисциплины. Ознакомление с этими документами позволит, во-первых, оценить действенность контроля, а во-вторых, сделать вывод о том, насколько выполнены предписания вышестоящего органа в связи с проведенной им ведомственной проверкой и как они повлияли на соблюдение закона.

Если проверка планируется в связи с заданием вышестоящей прокуратуры, следует принимать во внимание вопросы задания, то, какой проверяемый период этим заданием установлен, а также содержащиеся в задании рекомендации.

По нашему мнению, план проверки должны подготовить работники, которым поручено ее проведение, но с обязательным докладом прокурору, чтобы руководитель прокуратуры мог высказать свои предложения и замечания.

Когда все вопросы согласованы, прокурор назначает время начала проверки. Представляется, даже если все вопросы намечены и согласованы, проверяющие должны периодически информировать прокурора о ходе проверки.

По результатам проверки составляется справка с указанием, за какой период и по каким вопросам проводилась проверка, что выявлено, какие нарушения законности допущены, кем, какие меры приняты в ходе проверки и что необходимо предпринять по ее итогам. В справке также излагаются предложения о мерах реагирования и представляется проект необходимого документа.

Проверяющие докладывают о результатах прокурору, который принимает решение, в частности о необходимости доведения их до сведения всего оперативного состава и обсуждения на оперативном совещании.

§ 2. Организация приема, регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях в органах прокуратуры

Нормы уголовно-процессуального закона содержат общую регламентацию порядка рассмотрения сообщений о преступлениях. В соответствии со ст. 144 УПК РФ уполномоченные государственные органы и должностные лица обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах своей компетенции принять по нему решение в установленный законом срок. Организация приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры сообщений о преступлениях осуществляется в соответствии с требованиями Инструкции о порядке приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 21 октября 2003 г. № 45¹. Инструкцией установлен единый порядок приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях, а также принятия по ним решений в соответствии с уголовно-процессуальным законом и организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры РФ. Единый порядок включает в себя:

- прием сообщений о преступлениях;
- регистрацию поступивших сообщений о преступлениях;
- рассмотрение сообщений о преступлениях;
- статистическую отчетность и контроль за соблюдением порядка приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях.

В целях обеспечения надлежащей организации работы по соблюдению порядка рассмотрения сообщений о преступлениях некоторыми прокурорами субъектов Российской Федерации издаются соответствующие указания по исполнению требований названной Инструкции². Издание подобных указаний следует

¹ Далее — Инструкция.

² Например: По исполнению требований приказа Генерального прокурора РФ № 45 от 21.10.2003 г. «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях»: Указание прокурора Санкт-Петербурга от 26.12.2003 г. № 147.

отметить как положительный опыт, поскольку в них содержатся требования к организации работы с сообщениями о преступлениях с учетом структуры конкретной прокуратуры и особенностей региона. В данных указаниях определены должностные лица, на которых возлагается контроль за исполнением законов при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях в органах прокуратуры.

В соответствии с п. 43 ст. 5 УПК РФ сообщениями о преступлении являются: заявление о преступлении, явка с повинной, рапорт об обнаружении признаков преступления. Действующий уголовно-процессуальный закон, не раскрывая содержания понятия «повод», относит сообщения о преступлениях к поводам для возбуждения уголовного дела и регламентирует их процессуальное оформление. Разрешение вопросов, связанных с поводами для возбуждения уголовного дела и началом уголовно-процессуальной деятельности, имеет большое теоретическое и практическое значение. В пользу данного вывода свидетельствует то обстоятельство, что в постановлении о возбуждении уголовного дела необходимо указывать, какие конкретно поводы имели место при решении вопроса о возможности возбуждения уголовного дела. Кроме того, повод для возбуждения уголовного дела в качестве «иног документа», при условии соответствия требованиям относимости и допустимости, может являться одним из источников доказательств по уголовному делу¹. Как верно указывал известный ученый-процессуалист В. М. Савицкий, «повод нужен не только как одно из условий возбуждения уголовного дела. Он может служить одним из доказательств виновности или невиновности обвиняемого, а иногда и основанием для привлечения к ответственности тех, чей заведомо ложный донос органам власти явился причиной необоснованного возбуждения уголовного дела»².

Самым распространенным поводом для возбуждения уголовного дела в практике уголовного процесса остается заявление о преступлении, которое в соответствии с ч. 1 ст. 141 УПК РФ

¹ Вывод о доказательственном значении повода для возбуждения уголовного дела обоснован в работах российских ученых. См., например: Власова Н. А. Теоретические и правовые основы стадии возбуждения уголовного дела. М., 2001. С. 39—51.

² Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975. С. 76.

может быть сделано в устном или письменном виде. Наличие законодательной регламентации оформления устного заявления о преступлении (ч. 3 ст. 141 УПК РФ) свидетельствует о том, что устное заявление о преступлении может быть сделано только при непосредственном контакте заявителя с должностным лицом, уполномоченным на прием заявлений о преступлениях. Все другие случаи получения сообщений о преступлениях, в том числе при их передаче по телефону пострадавшим и иными лицами, предусмотрены п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК РФ¹. В случае обращения в прокуратуру гражданина на личном приеме с устным заявлением о преступлении оно заносится в протокол. Заявитель при этом предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос, о чем в протоколе делается отметка, которая удостоверяется подписью заявителя. Прокурорский работник, принявший устное заявление, при его регистрации в книге регистраций сообщений о преступлениях обязан выдать заявителю талон-уведомление о принятии сообщения с указанием данных о лице, его принявшем, а также даты и времени его принятия. Заявитель расписывается за получение талона-уведомления на корешке, проставляет дату и время получения талона-уведомления. Корешки уведомлений сдаются в канцелярию вместе с принятым на личном приеме сообщением о преступлении. Хранятся талоны-уведомления в прокуратуре района — у заведующей канцелярией, в прокуратуре субъекта Федерации — в отделе общего и особого делопроизводства у специально назначенного сотрудника. Талон-уведомление является документом строгой отчетности и состоит из двух частей: корешка и отрывного листка, имеющих одинаковый регистрационный номер.

Заявление о преступлении может исходить не только от физических, но и от юридических лиц, так как последние в соответствии с ч. 1 ст. 42 УПК РФ также могут быть признаны потерпевшими по делу. Более того, ст. 23 УПК РФ предусмотрен случай, когда уголовное дело может быть возбуждено только при наличии такого повода, как заявление коммерческой или иной организации.

¹ Подробнее об этом см.: Коротков А. П., Токарева М. Е. Стадия возбуждения уголовного дела: понятие, основные задачи, правовая регламентация // Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела. М., 2002. С. 6—7.

В отличие от УПК РСФСР в действующем процессуальном законе есть норма, согласно которой анонимное заявление о преступлении не может служить поводом для возбуждения уголовного дела. Однако каких-либо указаний о том, как поступать с этими заявлениями, УПК РФ не содержит. Данный пробел восполнен в вышеназванной Инструкции. В пункте 1.4 Инструкции сказано, что поступившие в органы прокуратуры анонимные заявления, в которых содержатся данные о готовящихся или совершенных преступлениях, подлежат направлению в правоохранительные органы для возможного использования в оперативных целях в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности». Анонимными признаются заявления, не содержащие информации о лице (фамилия и его местонахождение, адрес). Решение об оставлении анонимных заявлений без разрешения либо о направлении их в правоохранительные органы для возможного использования в оперативных целях (при наличии в заявлениях сведений о готовящихся или совершенных преступлениях) принимается руководителями прокуратуры соответствующего уровня: в прокуратурах города (района) — прокурором города (района).

К разновидности заявления о преступлении можно отнести явку с повинной, которая оформляется в том же порядке, что и любое другое заявление о преступлении. В отдельный повод для возбуждения уголовного дела явка с повинной выделена на том основании, что заявление о преступлении делает лицо, совершившее преступление. Очевидно, что явка с повинной может быть сделана только добровольно. При этом добровольность, как указывает Т. Н. Москалькова¹, означает, что лицо имело реальную возможность не являться с повинной, но тем не менее предпочло сообщить о содеянном.

Как видно из содержания ст. 140 УПК РФ, формально количество поводов к возбуждению уголовного дела по сравнению с УПК РСФСР сократилось. В то же время законодательную регламентацию получил такой повод, как сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников. Учитывая, что законодатель не ограничивает круг источников, из которых может быть получено сообщение о преступлении, следует признать, что количество поводов к возбужде-

¹ Уголовный процесс: Учебник / Под ред. В. П. Божьева. М., 2002. С. 294—295.

нию уголовного дела на самом деле увеличилось. Все источники, из которых может быть получена информация о совершенном или готовящемся преступлении, и способы обнаружения признаков преступления компетентными органами и должностными лицами перечислить затруднительно.

Законодатель называет только один «иной источник», из которого может быть получено сообщение о преступлении, — это средства массовой информации (ч. 2 ст. 144 УПК РФ). Следуя логике законодателя, к остальным случаям можно отнести обнаружение признаков преступления дознавателем, органом дознания, следователем и прокурором в процессе осуществления своей служебной деятельности¹. Сотрудники органов прокуратуры могут обнаружить преступление при осуществлении уголовного преследования и надзорных полномочий. Например, о непосредственном обнаружении признаков преступления может идти речь, если отсутствует заявление потерпевшего по делам частного обвинения и прокурор возбуждает уголовное дело в порядке ч. 2 ст. 147 УПК РФ.

В Инструкции о порядке приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях предпринята попытка конкретизировать случаи непосредственного обнаружения прокурорскими работниками признаков преступления: в ходе проверок исполнения законов; при изучении материалов проверок и в ходе расследования уголовных дел; из сообщений граждан, должностных лиц и организаций, поступивших по телефону (телефаксу), телеграфу и другим средствам связи, а также на аудио-, видео- и иных носителях; из сообщений средств массовой информации, в том числе электронных, репортажей эфирного и кабельного вещания. В то же время Инструкция относит к отдельному виду сообщений о преступлениях поручения прокуроров о производстве проверки сообщений о преступлениях, опубликованных в средствах массовой информации (п. 1.3.4 Инструкции). По нашему мнению, нет необходимости обозначать дважды один и тот же вид сообщения о преступлении, поскольку поручение прокурора о производстве проверки сообщения о преступлении, опубликованного в средствах массовой информации, возникает вследствие

¹ В УПК РСФСР данный повод к возбуждению уголовного дела именовался как «непосредственное обнаружение органом дознания, следователем, прокурором признаков преступления».

непосредственного обнаружения признаков преступления прокурором из такого источника, как средства массовой информации.

В соответствии со ст. 143 УПК РФ сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, чем заявление о преступлении и явка с повинной, оформляется рапортом должностного лица об обнаружении признаков преступления. Следует учитывать, что рапорт в данном случае является только процессуальной формой такого повода для возбуждения уголовного дела, как сообщение о преступлении, полученное из иных источников. При непосредственном обнаружении признаков преступления прокурорский работник незамедлительно докладывает об этом рапортом руководителю прокуратуры либо лицу, его замещающему.

Если при производстве следственного действия получены сведения о другом преступлении, оформляется рапорт об обнаружении признаков преступления в соответствии со ст. 143 УПК РФ, который регистрируется в книге регистрации сообщений о преступлениях. К рапорту прилагаются необходимые материалы.

На практике возможна ситуация, когда одновременно имеется несколько поводов для возбуждения уголовного дела. Анализируя данную ситуацию, ученые высказывают различные мнения. Некоторые авторы считают, что когда речь идет о так называемой конкуренции поводов, а среди поводов есть явка с повинной, целесообразно отдать предпочтение именно этому поводу, так как его наличие значимо для оценки личности и определения в будущем меры ответственности¹. Существует и иная точка зрения. Так, А. П. Рыжаков полагает, что в каждом материале проверки есть лишь один повод для возбуждения уголовного дела. Это тот источник сведений об уголовно-процессуально значимых признаках преступления, который первым поступил в распоряжение компетентного возбудить уголовное дело органа (должностного лица)². Но ведь можно допустить, что компетентным органам одновременно становятся известны-

¹ См.: Карлеба В. А., Сирица И. В. Возбуждение уголовного дела: Учебно-практическое пособие. Краснодар, 2002. С. 20.

² Рыжаков А. П. Поводы и фактические основания для начала уголовного процесса и возбуждения уголовного дела публичного и частно-публичного обвинения // Юридический мир. 2003. № 7. С. 29.

ми несколько поводов для возбуждения уголовного дела. Так, в одно и то же время могут поступить и заявление о совершенном преступлении, и явка с повинной. В этом случае утверждение о том, что «повод всегда один, потому что, когда имеется два источника осведомленности о происшествии, какой-то из них будет вторым»¹, является недостаточно обоснованным. Исходя из норм УПК РФ, регламентирующих порядок оформления сообщений о преступлениях, являющихся поводами к возбуждению уголовного дела, в рассматриваемой ситуации можно в постановлении о возбуждении уголовного дела указать несколько поводов для возбуждения уголовного дела. Законодатель это допускает (приложения 12 и 13 к УПК РФ).

Поступившие в органы прокуратуры сообщения о преступлениях, независимо от полноты сообщаемых сведений и формы их представления, должны быть приняты и незамедлительно доложены руководителю органа прокуратуры либо лицу, его замещающему, который принимает решение о проверке сообщения или передаче его по подследственности, после чего сообщение должно быть зарегистрировано. Дубликаты сообщений, зарегистрированных в ОВД и иных правоохранительных органах, не принимаются (например, в случае подачи заявления для контроля).

Сообщения о преступлениях, поступающие в органы прокуратуры, регистрируются в книге регистрации сообщений о преступлениях, которая должна быть оформлена в соответствии с требованиями приложения 1 к Инструкции о порядке приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях, пронумерована, прошнурована и опечатана. В прокуратурах субъектов Российской Федерации количество книг регистрации сообщений о преступлениях определяется по числу подразделений, которые уполномочены рассматривать сообщения о преступлениях. В прокуратуре города (района) данная книга заводится в единственном экземпляре. Приказом прокурора должны быть определены лица, ответственные за ее ведение и хранение, а также за хранение талонов-уведомлений. Хранится книга регистрации в канцеляриях соответствующих прокуратур, заполняется работниками канцелярии по поручению прокурорских работников, а в нерабочее время, праздничные и выходные дни — ответственным

¹ Там же.

дежурным прокурором. В отличие от органов внутренних дел, журнала учета иной информации о правонарушениях в органах прокуратуры не предусмотрено. Записи в книге регистрации по каждому сообщению о преступлении должны содержать достаточные данные об обстоятельствах происшедшего, данные о лице, производившем проверку данного сообщения, а также информацию о сроках рассмотрения сообщения о преступлении. По каждому сообщению о преступлении в соответствии с требованиями п. 2.3.2.2 Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры Российской Федерации заполняется алфавитная (регистрационная) карточка.

Сообщения о фактах смерти, в том числе ненасильственной, и заявления о без вести пропавших гражданах регистрируются как сообщения о преступлениях только при наличии признаков состава преступления.

Если ранее в книге регистрации сообщений о преступлениях было зарегистрировано сообщение о конкретном преступлении, то повторное сообщение не регистрируется, а направляется следователю (дознавателю) для проверки в рамках возбужденного уголовного дела или проверочного материала с отметкой о регистрации в журнале входящей информации.

Регистрация сообщений о преступлениях производится незамедлительно после принятия руководителем прокуратуры соответствующего уровня либо лицом, его замещающим, решения об их проверке, после чего сообщения о преступлении передаются исполнителям.

В соответствии с п. 4.1 Инструкции о порядке приема, регистрации и рассмотрении в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях рассмотрение сообщений о преступлениях осуществляется, как правило, следователями прокуратуры по указанию руководителя прокуратуры соответствующего уровня с соблюдением требований о подследственности, предусмотренных ст. 151 УПК РФ. Следует отметить, что проверка сообщений о преступлениях поручается иным должностным лицам (старшим помощникам и помощникам прокуроров, старшим прокурорам и прокурорам, старшим прокурорам-криминалистам и прокурорам-криминалистам управлений и отделов) только в исключительных случаях. Учитывая, что указанные должностные лица не вправе в соответствии с действующим законодательством вынести постановление о возбуждении уголовного дела либо об отказе в его возбуждении, они го-

товят проекты процессуальных документов, которые представляют прокурору, заместителям прокурора для принятия решения в порядке, установленном УПК РФ.

При наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, уголовное дело должно возбуждаться незамедлительно. В таких случаях проведение проверки будет нецелесообразно, так как затянет начало уголовного процесса и может повлечь утрату доказательств. В приказе Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» от 5 июля 2002 г. № 39 указано, что прокурор, являясь руководителем уголовного преследования, обязан не допускать промедления в возбуждении уголовного дела при очевидных признаках преступления. Кроме того, согласно данному Приказу по сообщениям об убийстве, террористическом акте, бандитизме и иных особо тяжких преступлениях прокурор должен на месте происшествия непосредственно изучить обстоятельства происшедшего и при наличии достаточных оснований решить вопрос о возбуждении уголовного дела.

В УПК РФ не определено, когда проведение проверочных мероприятий по сообщению о преступлении обязательно. Необходимость в проведении проверки возникает, если в сообщении о преступлении не содержится достаточных данных для принятия решения о возбуждении уголовного дела либо об отказе в его возбуждении. Цель проверки сообщения о преступлении, с одной стороны, — установить недостающие данные о признаках преступления, а с другой — выяснить, нет ли обстоятельств, исключающих производство по делу.

Действующий уголовно-процессуальный закон, к сожалению, не содержит полного перечня средств, с помощью которых следует осуществлять проверку сообщения о преступлении.

При проведении проверки по сообщению о преступлении должностными лицами, производящими ее, могут быть получены объяснения, истребованы и изучены необходимые документы и материалы, назначено по ним исследование специалистов (п. 4.2 Инструкции).

Решение по поступившему сообщению о преступлении должно быть принято в срок не позднее 3 суток со дня его поступления в прокуратуру (включая день поступления). При наличии большого объема проверочных действий, необходимости их проведения вне города, района, где расположена проку-

ратура, и по иным объективным причинам срок может быть продлен прокурором либо лицом, его замещающим, до 10 суток, а при необходимости проведения документальных проверок или ревизий — до 30 суток. Продление срока осуществляется по мотивированному ходатайству лица, производящего проверку, в форме постановления. В прокуратурах района (города) — прокурором района; в прокуратуре субъекта РФ — руководителем прокуратуры, поручившим проведение проверки. В случае отказа руководителя прокуратуры в продлении срока проверки решение по сообщению о преступлении должно быть принято в установленные сроки.

Контроль за соблюдением сроков проверки осуществляет руководитель прокуратуры. Работник прокуратуры, на которого возложено ведение книги регистрации, незамедлительно докладывает прокурору либо лицу, его замещающему, о любых фактах нарушения сроков проверки. Прокурор либо уполномоченное им лицо ежемесячно проверяет ведение книги регистрации, о чем делает в ней отметку. В прокуратуре района — прокурор района, а в прокуратуре города — заместитель прокурора, на которого приказом о распределении обязанностей возложен контроль за отделом общего и особого производства, осуществляют ежемесячные проверки ведения книг регистрации.

По результатам рассмотрения сообщения о преступлении принимается одно из решений, предусмотренных ст. 146 УПК РФ. При направлении сообщения по подследственности либо подсудности должностное лицо органов прокуратуры, производившее проверку, должно принять меры по сохранению следов преступления.

О принятом процессуальном решении лицо, проводившее проверку сообщения о преступлении, письменно сообщает заявителю и разъясняет его право обжаловать решение, а также порядок обжалования. Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела направляется прокурору и заявителю.

В соответствии с п. 5.1 Инструкции на основании сведений книги регистрации по итогам полугодия и года составляется отчет о работе по рассмотрению сообщений о преступлениях (форма 2-Е). В статистической отчетности по форме 2-Е сообщение отражается только тем органом, которым принято решение по существу.

§ 3. Методические рекомендации по проведению прокурорской проверки в органах внутренних дел

Большинство сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях поступает в органы внутренних дел. Соккрытие сообщений о преступлениях от регистрации и учета, принятие незаконных решений по результатам их рассмотрения искажают данные статистической отчетности и препятствуют своевременному принятию мер, направленных на борьбу с преступностью. Как следует из материалов прокурорских проверок, введение в действие УПК РФ во многом усугубило напряженную ситуацию, сложившуюся в сфере учета и регистрации сообщений о преступлениях¹. Поэтому надзор за исполнением законов органами внутренних дел при приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений о преступлениях продолжает оставаться одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Надлежащие организация и методика проведения прокурорской проверки исполнения закона в стадии возбуждения уголовного дела — необходимое условие результативности выполнения прокурором своих надзорных функций и определенная гарантия успешности надзорной деятельности прокурора в последующих стадиях уголовного процесса².

В соответствии с п. 2.1 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» от 5 июля 2002 г. № 39 прокурор обязан ежемесячно проверять в органах внутренних дел исполнение законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений о преступлениях. Периодичность проведения плановых и внеплановых проверок зависит от состояния преступности в конкретном регионе, распространенности нарушений закона на стадии возбуждения уголовного дела, необходимости контроля за устранением ранее

¹ См., например: О состоянии законности в органах внутренних дел при приеме, проверке и рассмотрении сообщений о преступлениях: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 20.10.2003 г. № 16-12-03.

² Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела: Научно-методическое пособие / Под ред. А. П. Короткова, М. Е. Токаревой. М., 2002. С. 32.

выявленных нарушений, уровня профессиональной подготовки, наличия опыта работы сотрудников милиции.

В теории прокурорско-надзорного права прокурорские проверки выполнения требований закона органами внутренних дел при приеме, регистрации, проверке и рассмотрении сообщений о преступлениях нередко разделяют на текущие и специальные¹. Текущие проверки осуществляются прокурором при реализации функций прокурорского надзора и уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного процесса.

При поступлении в прокуратуру в соответствии с требованиями ч. 4 ст. 148 УПК РФ постановления об отказе в возбуждении уголовного дела следует ознакомиться с ним незамедлительно. Если возникли сомнения в законности и обоснованности принятого должностным лицом процессуального решения, необходимо истребовать для проверки материалы, на основании которых вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Поводом для проведения текущих проверок могут послужить обращения граждан и организаций, публикации и другие материалы средств массовой информации, сведения о нарушении законности и учетно-регистрационной дисциплины, полученные при осуществлении надзора за возбуждением и расследованием уголовных дел следователями и дознавателями органов внутренних дел, а также иная информация.

К специальным проверкам относятся проверки состояния учетно-регистрационной дисциплины, проводимые в органах внутренних дел ежемесячно во исполнение требований п. 2.1 вышеназванного Приказа Генерального прокурора РФ от 5 июля 2002 г. № 39.

При планировании проверок соблюдения законодательства при приеме, регистрации, разрешении заявлений и сообщений о преступлениях следует учитывать, что в ходе проверки установлению подлежат:

факты регистрации всех без исключения сообщений о преступлениях (укрытыми от регистрации считаются сообщения о преступлениях и иная информация о правонарушениях, если

¹ См., например: Прокурорский надзор за исполнением законов органами внутренних дел при разрешении заявлений и сообщений о совершенных преступлениях: Методические рекомендации / Авт.-сост. А. А. Костаков. СПб., 1993. С. 6—7.

сведения не внесены в книгу учета сообщений о преступлениях или журнал учета иной информации о правонарушениях, а сами сообщения и иная информация не получили соответствующий регистрационный номер с момента их поступления в органы внутренних дел);

полнота и правильность учета и регистрации сообщений о преступлениях;

соблюдение предусмотренных УПК РФ процессуальных сроков рассмотрения сообщений о преступлениях;

законность и обоснованность принятых по сообщениям решений.

Как верно указывается в юридической литературе, способы выявления прокурором нарушений закона, допускаемых при приеме и регистрации сообщений о преступлениях в органах внутренних дел, определяются полномочиями прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, задачами данного вида надзорной деятельности, закрепленными в действующем законодательстве¹ и организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ.

Нарушения закона при приеме и регистрации сообщений о преступлениях в органах внутренних дел надзирающий прокурор может выявить путем:

непосредственного ознакомления с сообщениями, материалами об отказе в возбуждении уголовного дела, уголовными делами;

сопоставления по одним и тем же фактам учетной документации органа внутренних дел с другими документами и нарядами;

сверок информации, полученной из других организаций, с данными учетной документации органа внутренних дел.

В ходе проверки прокурор вправе требовать письменные и устные объяснения у граждан и должностных лиц органа внутренних дел с целью установления обстоятельств нарушения закона, причин и способствующих условий.

¹ Зеленецкий В. С., Финько В. Д., Белецкий А. З. Прокурорский надзор за исполнением законов органами внутренних дел при приеме, регистрации, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях: Учебное пособие. М., 1988. С. 24—25.

Результативность прокурорской проверки зависит от того, насколько тщательно проведена подготовительная работа, которая состоит из комплекса взаимосвязанных действий.

Прежде всего необходимо изучить основные положения нормативных актов, регламентирующих порядок приема, учета, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях в органах внутренних дел, а также существующие методики прокурорских проверок указанного направления деятельности.

Далее следует проанализировать статистические данные о разрешении сообщений о преступлениях, результаты предыдущих проверок, обратив внимание на характер мер, принятых по актам прокурорского реагирования в связи с ранее выявленными нарушениями закона.

Целесообразно составить план-схему проверки, отразить в нем планируемые мероприятия и перечень подлежащей проверке документации органа внутренних дел.

Поскольку качественный анализ учетно-регистрационной дисциплины поднадзорного органа невозможен без изучения и сопоставления данных, получаемых по запросам из других ведомств и иных источников, рекомендуется получить информацию о возможно сокрытых от учета преступлениях в организациях¹. Такая информация может быть предоставлена:

страховыми компаниями — о возмещении ущерба, причиненного при совершении хищений и других преступлений;

банками — о фактах обнаружения поддельных денег или ценных бумаг;

медицинскими учреждениями (станции скорой помощи, больницы, травматологические пункты) — о поступлении или обращении к ним граждан с телесными повреждениями криминального характера;

бюро судебно-медицинской экспертизы — о неистребованных актах судебно-медицинского исследования трупов и актах освидетельствования лиц, получивших травмы криминального характера;

автотранспортными предприятиями — об угоне транспортных средств;

предприятиями торговли — о фактах хищений реализуемой продукции;

¹ Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела. С. 36.

жилищно-эксплуатационными управлениями — о фактах хищения или повреждения силового кабеля;

отделами паспортно-визовой службы — о выдаче паспортов взамен утраченных;

управлением ГИБДД — о фактах неправомерного завладения автотранспортными средствами;

городскими телефонными станциями — о фактах хищения таксофонов и телефонного кабеля;

другими находящимися на территории проверяемого органа внутренних дел организациями — о кражах принадлежащего им имущества и имущества их сотрудников.

В целях получения сведений об известных совершенных правонарушениях, содержащих признаки преступления, прокурор может выступить в средствах массовой информации с обращением о том, что в соответствующей прокуратуре ведется прием граждан по фактам нарушения их прав при приеме, регистрации разрешения сообщений о преступлениях. В сельской местности сотрудники прокуратуры могут принять участие в сходах граждан (это касается прежде всего отдаленных от райцентра населенных пунктов), на которых выяснить мнение населения о работе милиции, в частности участковых уполномоченных.

Следует учесть частные определения судов по уголовным делам, отражающие вопросы несвоевременного реагирования органа внутренних дел на сообщения о преступлениях, обобщить сведения из обвинительных заключений, надзорных производств.

Полезно проанализировать акты ежемесячных проверок полноты учета в органе внутренних дел сообщений о преступлениях и другой информации о происшествиях.

Полученные сведения сопоставляются с данными различных документов органа внутренних дел, при этом достигается цель выявления скрытых от учета и регистрации сообщений о преступлениях.

В ходе проведения проверки в органе внутренних дел следует прежде всего изучить:

материалы, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела;

сообщения о преступлениях, находящиеся в момент проведения проверки в производстве у должностных лиц органа внутренних дел;

заявления, которые по результатам рассмотрения списаны «в наряд» без принятия процессуального решения.

При ознакомлении с материалами, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор должен обращать внимание не только на законность и обоснованность принятого решения, но и на то, когда было подано и зарегистрировано заявление, в какой срок и какие проверочные действия проводились, через какой промежуток времени после подачи сообщения о преступлении принято процессуальное решение, а также на соответствие формулировки приведенного в постановлении основания к отказу в возбуждении дела нормам материального и процессуального права и обстоятельствам, изложенным в материале. О результатах проверки отказных материалов делается запись в журнале.

Изучая сообщения о преступлениях, находящиеся у должностных лиц органа внутренних дел, прокурор должен проверить, имеется ли на заявлении штамп регистрации заявления, проставлен ли на нем номер, под которым данное заявление зарегистрировано в книге учета сообщений о преступлениях, когда было написано заявление, когда оно поступило в орган внутренних дел и каким образом, когда было зарегистрировано, соответствует ли регистрационный номер, проставленный на заявлении, порядковому номеру в книге учета сообщений о преступлениях, выдавался ли талон-уведомление.

Кроме того, изучению подлежит учетная и иная документация о текущей работе органа внутренних дел:

- книга учета сообщений о преступлениях;

- журнал учета иной информации о правонарушениях;

- рабочая тетрадь (журнал) оперативного дежурного, в которой могут быть зафиксированы сообщения о преступлениях, которые не зарегистрированы в установленном законом порядке в книге учета сообщений о преступлениях или в журнале учета иной информации о правонарушениях;

- номенклатурное дело по результатам проверки информации о правонарушении (приложение к журналу учета информации);

- наряд корешков талонов-уведомлений;

- книги учета входящих и исходящих телеграмм и телефонограмм;

- книга приема и сдачи дежурств;

- папка-классификатор информации о нераскрытых преступлениях, разыскиваемых преступниках, лицах, пропавших без

вести, предметах и вещах, похищенных с места преступления, угнанном и похищенном автотранспорте;

журнал регистрации найденных, изъятых, сданных предметов и вещей, принадлежность которых не установлена;

книга учета лиц, доставленных в орган внутренних дел;

книга жалоб и предложений;

магнитные записи сообщений «02», которые хранятся у дежурного органа внутренних дел в течение 30 суток;

ежедневные сводки о зарегистрированных сообщениях о преступлениях;

корешки протоколов задержаний лиц, водворенных в ИВС по подозрению в совершении преступления;

акты проверки полноты учета сообщений о преступлениях и иной информации, поступившей по телефону, телеграфу, в виде срабатывания приборов охранной сигнализации и других сигналов о происшествиях.

Кроме того, в ходе проверки изучаются документы канцелярии органа внутренних дел:

журнал учета входящей несекретной корреспонденции;

журнал учета исходящей несекретной корреспонденции;

алфавитный журнал регистрации жалоб и заявлений граждан;

журнал учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовных дел;

книга рапортов дежурных;

наряд суточных сводок дежурных;

журнал учета выездов на место происшествия работников оперативно-технических служб;

журнал учета применения служебно-розыскных собак;

журнал учета работы по исследованию вещественных доказательств;

наряды переписки с учреждениями, предприятиями, организациями;

наряды по жалобам граждан (нередко заявления, содержащие сведения о совершенном преступлении и требующие проверки в порядке ст. 144 УПК РФ, рассматриваются исполнителями как жалобы и не регистрируются в книге учета сообщений о преступлениях);

сообщения органов ГИБДД о фактах угона автотранспорта;

сообщения отделов паспортно-визовой службы о выдаче гражданам паспортов взамен утраченных;

материалы отдела профилактики преступлений несовершеннолетних;

сведения подразделений противопожарной безопасности.

В ходе проверки состояния учетно-регистрационной дисциплины также анализируются документы отдельных подразделений органа внутренних дел:

журнал учета выездов работников экспертно-криминалистического подразделения и кинологов с розыскными собаками на место происшествия;

учетные документы общественных пунктов охраны порядка; материалы отдела паспортно-визовой службы о выдаче паспортов;

материалы строевых подразделений ДПС ГИБДД о дорожно-транспортных происшествиях;

журналы оперативной информации подразделений ОУР и ОБЭП;

делопроизводство следственных отделов и отделов дознания при органе внутренних дел;

делопроизводство отдела профилактики преступлений несовершеннолетних;

делопроизводство органа внутренних дел в части предупреждения преступлений и задержания лиц по подозрению в их совершении;

Путем сопоставления записей об одном и том же сообщении о преступлении в журнале учета иной информации о правонарушениях и в книге учета сообщений о преступлениях прокурор имеет возможность установить:

были ли организованы дежурным органа внутренних дел в течение суток проверки информации, зарегистрированной в журнале учета иной информации о правонарушениях. В случае установления при процессуальной проверке признаков преступления, регистрировалось ли это сообщение в книге учета сообщений о преступлениях;

какие письменные документы, подтверждающие признаки преступления, имеются у дежурного органа внутренних дел (рапорт и т. п.);

принимались ли по поступившему сигналу меры к пресечению преступления, какая работа проводилась для раскрытия преступления «по горячим следам».

Для выявления сокрытых от учета сообщений о преступлениях, о фактах безвестного исчезновения граждан, которые,

возможно, стали жертвами преступлений, необходимо проверить не только законность принятых решений по данным сообщениям, но и установить, заведены ли оперативно-розыскные дела. При этом следует обратить внимание на своевременность регистрации таких сообщений в книге учета сообщений о преступлениях и своевременность заведения розыскных дел (не позднее 10 суток с момента поступления заявления или сообщения о пропавшем без вести), полноту оперативно-розыскных мероприятий.

Как показывает анализ практики прокурорского надзора за исполнением законов органами внутренних дел при приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений о преступлениях, наиболее результативными являются проводимые на основе сравнительного анализа сверки:

журнала учета входящей корреспонденции, алфавитного журнала жалоб и заявлений, журнала выездов работников экспертно-криминалистического подразделения на место происшествия, корешков талонов-уведомлений заявителей, книги учета доставленных лиц и т. д.;

журнала учета уголовных дел с книгой учета сообщений о преступлениях;

сообщений прокурору о задержании лиц в порядке ст. 91 УПК РФ с уголовными делами;

данных органа внутренних дел с данными паспортно-визовой службы по фактам утраты паспортов (журнал учета выдачи гражданам паспортов взамен утраченных). При этом желательно опрашивать граждан для выяснения обстоятельств такой утраты. В ряде случаев утрата документов связана с преступлениями, однако граждане умышленно не сообщают об этом в правоохранительные органы;

данных органа внутренних дел с информацией: органа ГИБДД — по фактам утраты водительских удостоверений, банков — по фактам обнаружения поддельных денежных знаков, военных комиссариатов — по фактам утраты военных билетов;

невозтребованных актов судебно-медицинских исследований с книгой учета сообщений о преступлениях и журналом учета иной информации о правонарушениях;

данных органа внутренних дел со сведениями предприятий, учреждений, организаций. Например, сверка с данными муниципального предприятия жилищно-коммунального хозяйства о

фактах хищения на обслуживаемой территории алюминиевых деталей лифта.

Все полученные прокурором в ходе проверки данные должны быть сведены по определенным критериям в единую систему и на этой основе получены обобщенные количественные показатели, характеризующие состояние работы в органе внутренних дел по приему, регистрации, проверке и разрешению сообщений о преступлениях.

Выявленные нарушения прокурор заносит в свою рабочую тетрадь, в которой отражает все данные, требующие реагирования. Результаты проверки обязательно документируются в виде справки.

§ 4. Методические рекомендации по проведению проверок в органах таможни

Таможенный кодекс РФ (ст. 402) к таможенным органам относит:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела;
- 2) региональные таможенные управления;
- 3) таможни;
- 4) таможенные посты.

Данные органы являются правоохранительными и действуют на основании положений, утверждаемых федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела.

Приказом Государственного таможенного комитета Российской Федерации (ГТК РФ) от 10 октября 2002 г. № 1082 утверждены общие положения о таможенных органах Российской Федерации.

Согласно данному Приказу региональное таможенное управление, таможня являются органами дознания и осуществляют свою деятельность в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

В части 1 ст. 40 УПК РФ законодатель прямо не называет таможенные органы, но указывает, что к органам дознания относятся иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности.

Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 13) в перечень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, включены и таможенные органы Российской Федерации.

Таким образом, региональные таможенные управления и таможни, являясь органами дознания, в соответствии с ч. 2 ст. 40 УПК РФ и на основании своих положений осуществляют дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, — в порядке, установленном главой 32 УПК РФ, и выполняют неотложные следственные действия по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, — в порядке, установленном ст. 157 УПК РФ. Кроме этого региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты осуществляют оперативно-розыскную деятельность.

Дознаватели таможенных органов Российской Федерации в соответствии с п. 5 ч. 3 ст. 151 УПК РФ производят дознание по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 188 и ст. 194 УК РФ.

Неотложные следственные действия производятся таможенными органами по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных чч. 2—4 ст. 188, ст.ст. 189, 190, 193 УК РФ (п. 3 ч. 2 ст. 157 УПК РФ).

Порядок приема, регистрации и разрешения поступающих в таможенные органы Российской Федерации сообщений о преступлениях регулируется уголовно-процессуальным законодательством и Инструкцией о порядке приема, регистрации, рассмотрения и учета поступающих в таможенные органы Российской Федерации сообщений о преступлениях, утвержденной Приказом ГТК РФ от 11 июня 2002 г. № 600¹.

Прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» (ст. 29) прокурор осуществляет надзор за соблюдением установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях органами, осуществляю-

¹ Далее — Инструкция.

щими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Генеральный прокурор Российской Федерации приказом «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» от 5 июля 2002 г. № 39 обязал прокуроров ежемесячно проверять исполнение требований закона при приеме, разрешении и учете заявлений и сообщений о преступлениях, обращать особое внимание на соблюдение порядка регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, их процессуальное оформление, обязательное уведомление заявителей о принятии заявлений, соблюдение сроков их рассмотрения.

В информационном письме Генеральной прокуратуры РФ «О нарушениях закона в деятельности таможенных органов» от 12 августа 2002 г. № 37-5-2002 указывается, что прокурорам необходимо решительно пресекать существующую в таможенных органах практику сокрытия преступлений, принципиально реагировать на нарушения учетно-регистрационной дисциплины, при наличии оснований возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц таможенных органов, средствами прокурорского надзора добиваться, чтобы по каждому случаю недоставления товаров и их недостоверного декларирования своевременно проводились проверки в порядке ст. 144 УПК РФ.

При осуществлении надзора за исполнением законов должностными лицами таможенных органов Российской Федерации при производстве предварительного следствия, дознания, осуществления оперативно-розыскной деятельности прокурорам следует руководствоваться приказом Генерального прокурора Российской Федерации «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур» от 9 сентября 2002 г. № 54.

Методика прокурорской проверки исполнения уголовно-процессуального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях таможенными органами предусматривает три этапа:

- подготовительный;
- проверочный;
- аналитический.

На подготовительном этапе прокурор знакомится с законодательными, иными нормативно-правовыми актами, в том числе ведомственными, регламентирующими деятельность таможен-

ных органов, с положениями о таможенных органах, об органах дознания соответствующего таможенного органа.

Прокурор должен четко представлять структуру таможенных органов, органов дознания таможенных органов, их функциональные обязанности, подчиненность.

Следует также изучить Инструкцию о порядке приема, регистрации, рассмотрения и учета поступающих в таможенные органы Российской Федерации сообщений о преступлениях, утвержденную Приказом ГТК РФ от 11 июня 2002 г. № 600, затребовать из органа дознания таможенного органа статистические сведения, обобщения и иную информацию о состоянии учетно-регистрационной дисциплины за проверяемый период с целью анализа и дальнейшего использования при проведении проверки.

Необходимо ознакомиться с практикой прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях органами дознания таможенных органов. Соответствующие информационные сообщения рассылаются Генеральной прокуратурой РФ, обобщения практики прокурорского надзора осуществляют прокуратуры субъектов Российской Федерации.

Кроме того, полезно изучить материалы прокурорских проверок, проведенных в порядке надзора за рассмотрением заявлений и жалоб граждан, организаций, должностных лиц на действия дознавателей таможенных органов, законностью принятых по ним решений.

Таким образом, подготовка к прокурорской проверке должна заключаться в подборе необходимых документов (законодательных актов, ведомственных нормативно-правовых актов), прокурорской практики, информации о нарушениях закона в деятельности органа дознания таможенного органа, а также сведений, предварительно запрашиваемых из таможенных органов (данных статистики, обобщений, анализов и др.).

Завершает подготовку к проверке деятельности органа дознания таможенного органа составление плана проверки, куда включаются конкретные вопросы, подлежащие рассмотрению в ходе проверки.

Проверочный этап заключается в проведении прокурором как плановых проверок исполнения органами дознания тамо-

женного органа федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, так и ежемесячных, осуществляемых в соответствии с п. 2.1 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» от 5 июля 2002 г. № 39.

Сообщения о преступлениях принимает круглосуточно сотрудник оперативно-дежурной службы или другой сотрудник таможенного органа, назначенный на дежурство согласно установленному порядку. При получении сообщения о преступлении оперативный дежурный должен незамедлительно доложить об этом руководству таможни и принять все необходимые меры по пресечению преступления и охране места происшествия. Если преступление не относится к компетенции таможенного органа, немедленно уведомить прокурора и компетентный орган (п. 2.1 Инструкции).

Об обнаружении признаков преступления либо о получении от гражданина сообщения о преступлении сотрудник таможенного органа обязан незамедлительно сообщить начальнику органа дознания и оперативному дежурному с последующей передачей последнему всех имеющихся материалов (п. 2.2 Инструкции).

Сообщения о преступлениях, поступившие в отдел документационного обеспечения таможенного органа (на таможенных постах — к ответственному лицу) по почте, телеграфу, нарочным или иным путем, регистрируются по общим правилам регистрации входящей корреспонденции и докладываются начальнику органа дознания (лицу, его замещающему), который в зависимости от содержащейся информации дает письменное указание о регистрации сообщения в книге учета сообщений о преступлениях и принимает решение о передаче его на исполнение (п. 2.6 Инструкции).

Дознаватель таможенного органа согласно ст. 144 УПК РФ обязан проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения. При проверке сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель вправе требовать производства документальных проверок, ревизий и привлекать специалистов.

По ходатайству дознавателя начальник органа дознания вправе продлить срок проверки сообщения о преступлении до 10 суток, а при необходимости проведения документальных проверок или ревизий по ходатайству дознавателя этот срок может быть продлен прокурором до 30 суток.

При принятии сообщения о преступлении заявителю должен быть выдан документ в виде талона-уведомления о принятии сообщения.

Заявитель вправе обжаловать отказ в приеме сообщения о преступлении прокурору или в суд в порядке, установленном ст.ст. 124, 125 УПК РФ.

По результатам рассмотрения сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания обязаны принять одно из следующих решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ:

о возбуждении уголовного дела в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ;

об отказе в возбуждении уголовного дела в порядке, установленном ст. 148 УПК РФ;

о передаче сообщения 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.

Наиболее характерными нарушениями уголовно-процессуального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в таможенных органах являются: нарушение сроков рассмотрения сообщения о преступлении, установленных ст. 144 УПК РФ; неисполнение требований ст. 145 УПК РФ о передаче сообщения по подследственности при обнаружении признаков преступления, дознание по которому не относится к компетенции таможенных органов; кроме того, нередко вместо принятия решения в порядке ст. 145 УПК РФ заводятся дела о нарушении таможенных правил и в течение длительного времени ведется административное производство, выносятся незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

В ходе проверки следует изучить учетно-регистрационные документы таможенного органа. Перечень таких документов определен вышеназванным Приказом ГТК РФ от 11 июня 2002 г. № 600. К ним относятся:

протокол принятия устного заявления о преступлении;

рапорт лица, принявшего заявление о преступлении;

рапорт об обнаружении признаков преступления;
книга учета сообщений о преступлениях;
корешок талона-уведомления и талон-уведомление о принятии заявления (сообщения) о преступлении;
образец штампа регистрации заявлений и сообщений о преступлениях;

журнал учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Для проверяющих прокуроров явно недостаточно ознакомиться лишь с данными документами. Важно сосредоточить свое внимание на внутренних документах таможи, в которых содержится информация о выявленных самим таможенным органом преступлениях, которые не были зарегистрированы в установленном порядке и по которым не возбуждены уголовные дела. Это означает, что проверяющим следует выявлять ранее обнаруженные самими таможенными органами, а затем ими же скрытые от учета преступления и иные правонарушения.

Чаще всего сокрытие преступлений и иных правонарушений от учета наблюдается в тех подразделениях таможенных органов, которые не являются правоохранительными, осуществляют функции контроля за перемещением товаров и транспортных средств. Именно эти подразделения обнаруживают факты, свидетельствующие о наличии признаков преступления или правонарушения, однако не принимают каких-либо мер. В то же время многие преступления остаются вообще неучтенными по ряду причин: низкая правовая квалификация некоторых работников таможенных органов, коррумпированность работников контрольных подразделений, неспособность ряда руководителей таможен и таможенных постов противостоять давлению представителей региональных и местных органов исполнительной и законодательной власти, местных «коммерсантов».

В значительно меньшей степени преступления укрываются от учета в правоохранительных подразделениях таможенных органов, которые осуществляют административное производство по делам о нарушениях таможенных правил, а также оперативно-поисковые и специальные мероприятия по выявлению и пресечению таможенных правонарушений. Это отделы (группы) таможенных расследований, отделы по борьбе с контрабандой наркотиков, подразделения собственной безопасности, таможенной охраны и др. Значимость таких подразделений в тамо-

женных органах в деле выявления уклонения от уплаты таможенных платежей и других таможенных преступлений переоценить трудно.

Нельзя ограничиваться проверкой только в отделе дознания, необходимо знакомиться с материалами других отделов и подразделений.

В отделе дознания следует изучить учетные и аналитические материалы для установления фактов, свидетельствующих не только о выявлении преступлений, но и о последующем сокрытии их от учета. Нужно иметь в виду, что органы дознания таможни во взаимодействии с другими отделами таможни, оперативными и следственными подразделениями ФСБ, МВД, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков участвуют в проведении оперативных и следственных мероприятий по выявлению таможенных преступлений, в том числе и уклонения от уплаты таможенных платежей. И есть факты, когда преступления выявляют, но не регистрируют.

Проверяющий должен ознакомиться с материалами отдела организации административных расследований, который обязан информировать правоохранительные органы о совершении относящихся к их компетенции правонарушений, выявленных в ходе административного производства.

Информацию о выявленных, но неучтенных случаях уклонения от уплаты таможенных платежей можно получить в отделах таможенной охраны, собственной безопасности.

Следует также ознакомиться с книгами учета, результатами обобщений, анализа и иными источниками информации, которыми располагает таможенная инспекция. К ее основным задачам относится осуществление взаимодействия с налоговыми, правоохранительными и другими контролирующими органами, проведение мероприятий по выявлению признаков правонарушений в сфере таможенного дела, проведение проверок и др.

По документам отделов контроля доставки товаров таможни и вышестоящего регионального таможенного управления можно определить применительно к проверяемой таможне весь массив обнаруженных ею случаев недоставки товаров из одного таможенного органа в другой при импорте, экспорте или транзитном перемещении товаров через территорию Российской Федерации.

Получив данные о недоставке товаров, проверяющий должен истребовать от руководства таможни сведения о том, кем, когда и какие были в таможне приняты меры по случаям недоставки.

Учитывая, что фактическая недоставка товаров является одним из доказательств выпуска товаров на территорию Российской Федерации для целей свободного обращения без уплаты таможенных платежей и внутренних налогов, отсутствие процессуального реагирования таможенного органа по таким случаям — грубейшее нарушение требований уголовно-процессуального и таможенного законодательства.

Согласно установленному порядку отделы контроля доставки товаров каждой таможни ежемесячно представляют в соответствующее региональное таможенное управление, а последнее — в оперативно-организационное управление ГТК РФ отчеты о доставке товаров в таможни назначения с данными о количестве и стоимости недоставленных товаров по транзиту и в режиме импорта. Проверяющий, располагая отчетами, имеет реальную возможность проконтролировать полноту предоставленных ему таможней сведений о том, сколько было случаев недоставки товаров.

По документам отделов таможенных платежей таможни и вышестоящего таможенного управления выясняется, какие юридические лица значатся в числе должников, уклоняются от уплаты таможенных платежей, с учетом размера таких уклонений и сопутствующих им обстоятельств рассматривался ли вопрос о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела (данные о задолженности по уплате таможенных платежей отражаются в ежемесячных статистических отчетах таможенных органов). Определив случаи уклонения от уплаты таможенных платежей, требовавшие рассмотрения на основании уголовно-процессуального законодательства, прокурор выясняет в таможне, какие, кем и когда были приняты по этим случаям процессуальные решения. Отсутствие последних фиксируется в справке проверки как грубое нарушение уголовно-процессуального и таможенного законодательства и как сокрытие преступления от учета.

В экспертном подразделении таможенного органа следует ознакомиться с материалами исследований, затрагивающих вопросы полноты уплаты таможенных платежей, правильности определения наименования товара по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности СНГ (ТН ВЭД СНГ), проверить, были ли надлежащим образом зарегистрированы материалы, по которым проводились исследования, какова судьба результатов проведенных исследований.

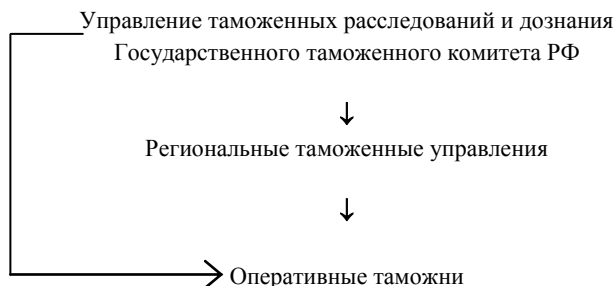
Необходимо также ознакомиться с работой юридической службы таможенного органа и отдела контроля за соблюдением законности, проверить, какие меры принимали эти подразделения по выявленным фактам нарушения таможенного законодательства, в частности, по фактам уклонения от уплаты таможенных платежей.

Прокурору следует при проверке учитывать, что заявления и сообщения граждан, организаций и должностных лиц составляют важную часть поступающей информации о преступлениях. Поэтому в канцелярии проверяемого органа необходимо изучить следующие документы: журнал учета входящей корреспонденции; журнал учета исходящей корреспонденции; книгу рапортов дежурных; алфавитный журнал регистрации жалоб и заявлений граждан; журнал учета выездов на места происшествий оперативных групп и применения служебно-розыскных собак; наряды переписки с учреждениями и организациями; наряды списания материалов по рапортам сотрудников; журналы приема граждан руководителями.

В процессе проверки прокурор использует полномочия, предоставленные ему УПК РФ (ст.ст. 37, 124, 144, 145, 146, 148), Федеральным законом «О прокуратуре РФ» (ст.ст. 22, 30).

На завершающем, аналитическом, этапе прокурорской проверки исполнения таможенными органами уголовно-процессуального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях прокурор анализирует установленные в ходе проверки нарушения закона и принимает решение о мерах прокурорского реагирования, об ответственности виновных должностных лиц.

Структура органов дознания таможенных органов





Таможни

§ 5. Методические рекомендации по проведению проверок в службе судебных приставов

Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 14 образована федеральная служба судебных приставов, которой переданы функции Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению исполнения решений судов и других органов, установленного порядка деятельности судов за исключением функций по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности.

Организация деятельности службы судебных приставов определена ст. 5 Федерального закона «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. В соответствии с изменениями, внесенными в п. 1 ст. 5 данного закона Федеральным законом «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» от 29 июня 2004 г. Положение о Федеральной службе судебных приставов, ее структура и штатная численность утверждаются Президентом РФ.

Организация деятельности службы судебных приставов в Конституционном суде Российской Федерации, Верховном суде Российской Федерации и Высшем арбитражном суде Российской Федерации определяется Федеральным законом «О судебных приставах» и федеральными конституционными законами об этих судах (ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О судебных приставах»).

С 1 июля 2002 г. введен в действие УПК РФ, который к органам дознания отнес: Главного судебного пристава Российской Федерации, главного военного судебного пристава, главного судебного пристава субъекта Российской Федерации, их заместителей, старшего судебного пристава, старшего военного судебного пристава, а также старших судебных приставов Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 40 УПК РФ).

Согласно п. 24 ст. 5 УПК РФ органы дознания — государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с настоящим Кодексом осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия.

Информация о преступлениях вне зависимости от места и времени их совершения, а также полноты сообщаемых сведений принимается в подразделениях службы судебных приставов руководителями, работниками отдела (группы) дознания, а в нерабочее время — работниками дежурной части службы судебных приставов согласно п. 2.1 Порядка, утвержденного Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июня 2002 г. № 179.

Дознаватель службы судебных приставов согласно ст. 144 УПК РФ обязан проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения. При проверке сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель вправе требовать производства документальных проверок, ревизий и привлекать к их участию специалистов.

По ходатайству дознавателя начальник органа дознания вправе продлить срок проверки сообщения о преступлении до 10 суток, а при необходимости проведения документальных проверок или ревизий по ходатайству дознавателя этот срок может быть продлен прокурором до 30 суток.

При принятии сообщения о преступлении заявителю должен быть выдан документ — талон-уведомление о принятии сообщения.

Заявитель вправе обжаловать отказ в приеме сообщения о преступлении прокурору или в суд в порядке, установленном ст.ст. 124, 125 УПК РФ.

По результатам рассмотрения сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания службы судебных приставов обязан принять одно из следующих решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ:

- 1) о возбуждении уголовного дела в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ;
- 2) об отказе в возбуждении уголовного дела в порядке, установленном ст. 148 УПК РФ;

3) о передаче сообщения 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.

На органы дознания службы судебных приставов в соответствии с ч. 2 ст. 40 УПК РФ возложено:

1) производство дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, — в порядке, установленном гл. 32 УПК РФ;

2) выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, — в порядке, установленном ст. 157 УПК РФ.

Деятельность органа дознания службы судебных приставов по приему, регистрации, учету и разрешению заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях регулируется УПК РФ, порядок этой деятельности определен приказом Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема, регистрации, учета и разрешения в службе судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях» от 27 июня 2002 г. № 179.

Совместным указанием Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ «О временной организации регистрации и учета преступлений» от 28 июня 2002 г. № 1/3851 определено, что временно до введения в действие нормативного акта, заменяющего Инструкцию о едином учете преступлений, объявленную приказом Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 14 декабря 1994 г. № 55/418, распространить предусмотренный в ней порядок учета преступлений начиная с 1 июля 2002 г. на органы дознания службы судебных приставов Минюста России.

Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 февраля 2002 г. № 257-к в структуры территориальных органов Минюста РФ введены отделы (группы) дознания службы судебных приставов.

Методика прокурорской проверки исполнения уголовно-процессуального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях органом дознания службы судебных приставов предусматривает три этапа:

1) подготовительный;

- 2) проверочный;
- 3) аналитический.

На подготовительном этапе прокурор обязан изучить законодательные и нормативно-правовые акты, в том числе Положение об органе дознания службы судебных приставов и должностные инструкции.

Перед проверкой территориального органа службы судебных приставов следует изучить действующее Положение об этом органе и уяснить его задачи по осуществлению дознания.

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Федерации в соответствии со своим Положением, утвержденным Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 октября 2002 г. № 285, осуществляет дознание по уголовным делам о преступлениях, отнесенных уголовно-процессуальным законодательством к подследственности судебных приставов территориальных органов Минюста РФ (п. 7 ч. 6 Положения).

Управление (отдел) Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Федерации в соответствии со своим Положением, утвержденным Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 октября 2002 г. № 286, выполняет задачи по производству дознания, аналогичные задачам Главного управления (п. 7 ч. 5 Положения).

Федеральное управление Министерства юстиции РФ по федеральному округу в соответствии со своим Положением, утвержденным приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 октября 2002 г. № 287, координирует деятельность территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, действующих в пределах федерального округа, в осуществлении функций дознания по уголовным делам, отнесенным уголовно-процессуальным законодательством к подследственности судебных приставов, анализирует результаты их работы (п. 12 ч. 6 Положения).

На подготовительном этапе прокурору надлежит проверить соответствие Положения об органе дознания службы судебных приставов и должностных инструкций работников органа дознания территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации федеральному законодательству.

Прокурор субъекта РФ, надзирающий за деятельностью органа дознания службы судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации в субъекте РФ, обязан проверить соответствие Положения об отделе (группе) дознания и должностных инструкций федеральному законодательству, а в случае создания органа дознания в территориальных подразделениях службы судебных приставов проверить соответствие федеральному законодательству правовых актов, на основании которых они созданы.

При этом прокурору следует руководствоваться п. 2 ч. 1 ст. 40 УПК РФ, а также п. 4 ч. 3 ст. 151 УПК РФ.

Неотложные следственные действия производят должностные лица службы судебных приставов, которым предоставлены полномочия органов дознания в соответствии со ст. 40 УПК РФ (п. 6 ч. 2 ст. 157 УПК РФ).

На подготовительном этапе прокурор должен изучить приказ Минюста России «Об утверждении Порядка приема, регистрации, учета и разрешения в службе судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях» от 27 июня 2002 г. № 179, затребовать из органа дознания службы судебных приставов планы работы и статистические сведения за проверяемый период, проанализировать данные сведения и использовать их непосредственно на этапе проверки.

Необходимо ознакомиться с практикой прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях органами дознания службы судебных приставов. Соответствующие информационные сообщения рассылаются Генеральной прокуратурой РФ, обобщения практики прокурорского надзора осуществляют прокуратуры субъектов РФ.

Следует изучить материалы прокурорских проверок, проведенных в порядке надзора за рассмотрением заявлений и жалоб граждан, организаций, должностных лиц по поводу действий дознавателей службы судебных приставов, принятые по ним решения.

Информацию о незаконных действиях дознавателей службы судебных приставов, поступившую из иных источников (напри-

мер, из материалов уголовных дел, из средств массовой информации и т. д.), целесообразно использовать в процессе проверки.

На этом этапе осуществляется подбор необходимых документов (законодательных актов, ведомственных нормативно-правовых актов), материалов прокурорской практики, информации о нарушениях закона в деятельности органа дознания службы судебных приставов, а также сведений, предварительно запрашиваемых из органа дознания службы судебных приставов (данных статистики, планов работы и др.). В завершении проверочного этапа составляется план проверки, куда включаются конкретные вопросы, подлежащие рассмотрению.

Проверочный этап заключается непосредственно в проведении прокурором проверок в территориальном органе дознания службы судебных приставов, как плановой, так и ежемесячных проверок исполнения федерального законодательства при приеме, разрешении и учете заявлений и сообщений о преступлениях в соответствии с п.2.1 приказа Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» от 5 июля 2002 г. № 39.

В ходе проверки прокурор использует полномочия, предоставленные ему п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в соответствии с которыми в ходе досудебного производства он вправе проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Прокурору следует изучить учетно-регистрационные документы органа дознания службы судебных приставов. Перечень таких документов определен приказом Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема, регистрации, учета и разрешения в службе судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях» от 27 июня 2002 г. № 179:

книга № 1 регистрации заявлений и сообщений о преступлениях;

журнал № 2 учета информации;

корешок талона-уведомления и талон — уведомление о принятии заявления (сообщения) о преступлении;

образец штампа регистрации заявлений и сообщений о преступлениях;

журнал учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Надзор за исполнением федерального законодательства при приеме, регистрации, учете и разрешении заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях в органе дознания районного подразделения службы судебных приставов осуществляется прокурором района. Ответственность за указанную деятельность органа дознания районного подразделения службы судебных приставов несет старший судебный пристав в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 40 УПК РФ и п. 1.5 Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июня 2002 г. № 179.

Надзор за деятельностью отдела (группы) дознания службы судебных приставов осуществляет прокурор субъекта Федерации, ответственность за указанную деятельность органа дознания службы судебных приставов субъекта РФ несет главный судебный пристав субъекта РФ и его заместитель в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 40 УПК РФ и п. 1.5 Приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июня 2002 г. № 179.

При проверке территориального подразделения органа дознания службы судебных приставов, отдела (группы) дознания службы судебных приставов субъекта РФ прокурор обязан проверить соответствие деятельности органа дознания, дознавателей службы судебных приставов требованиям уголовно-процессуального законодательства при принятии заявления о преступлении (ст. 141 УПК РФ), при рассмотрении заявления о преступлении (ст. 144 УПК РФ), при принятии решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении (ст. 145 УПК РФ), при возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК РФ), при отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК РФ).

Прокурору следует при проверке учитывать, что заявления и сообщения граждан, организаций и должностных лиц являются важной составляющей поступающей информации о преступлениях. Поэтому в канцелярии проверяемого органа необходимо изучить данные следующих документов: журнала учета входящей корреспонденции; журнала учета исходящей корреспонденции; книги рапортов дежурных; алфавитного журнала регистрации жалоб и заявлений граждан; журнала учета выездов на

места происшествий; нарядов переписки с учреждениями и организациями; нарядов списания материалов по рапортам сотрудников; журналов приема граждан руководителями.

Наиболее распространенными нарушениями норм УПК РФ, допускаемыми дознавателями органа дознания службы судебных приставов при рассмотрении сообщений о преступлениях и принятии по ним решений, являются:

1) неполнота проведенной проверки (не опрашиваются все лица, имеющие отношение к событию преступления, не приобщаются необходимые документы, опрос лиц проводится поверхностно, без уточнения фактов, которые в последующем могут иметь значение для принятия объективного решения);

2) нарушение сроков проведения проверки, установленной чч. 1 и 3 ст. 144 УПК РФ;

3) нарушение процессуального порядка, определенного ч. 4 ст. 148 УПК РФ, в соответствии с которым при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, заявителю разъясняется его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования, установленный ст. 124, 125 УПК РФ;

4) нарушение процессуального порядка, определенного ч. 1 ст. 148 УПК РФ, в соответствии с которым отказ в возбуждении уголовного дела по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, допускается лишь в отношении конкретного лица.

В процессе проверки прокурору необходимо обратить внимание на выполнение требований об осуществлении ежедневного контроля со стороны старшего судебного пристава, главного судебного пристава субъекта РФ и его заместителя за соблюдением в подчиненных им подразделениях порядка приема, регистрации, учета и разрешения заявлений, сообщений и другой информации о преступлениях согласно п. 5.1 вышеназванного Порядка.

Прокурор субъекта Федерации должен проверять выполнение главным судебным приставом субъекта Федерации обязанности по ежеквартальной сверке полноты и своевременности учета информации о преступлениях, зарегистрированной в книге №1 и журнале №2, со сведениями о преступных проявлениях и иных противоправных действиях, имеющимися в других источниках, включая и корешки талонов-уведомлений, а также раз в полугодие проводить обобщение практики соблюдения про-

цессуальных сроков рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях (п. 5.3 Порядка).

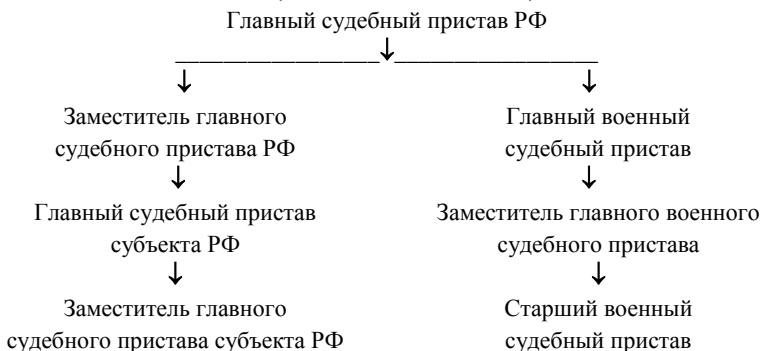
Количественные и качественные характеристики, поступивших и зарегистрированных в службе судебных приставов заявлений и сообщений о преступлениях и результатах их разрешения должны содержаться в установленных Министерством юстиции Российской Федерации формах статистической отчетности.

О работе по рассмотрению заявлений и сообщений о преступлениях ответственное лицо службы судебных приставов, которому поручено проведение учета и регистрации, за полугодие и год составляет единый статистический отчет по форме № 2-Е. Основанием для составления отчета является книга № 1 (п. 3.11 Порядка).

На аналитическом этапе прокурорской проверки органа дознания службы судебных приставов анализируются полученные в ходе проверки результаты, установленные нарушения закона, принимается решение о мерах прокурорского реагирования, об ответственности виновных должностных лиц.

Прокурор вправе применить меры, предусмотренные ст. 37 УПК РФ (вынесение постановления, дача письменного указания), и меры, установленные ст.ст. 23—25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: принесение протеста на незаконный правовой акт, внесение представления об устранении нарушений закона, вынесение постановления по делу об административном правонарушении или постановления о возбуждении уголовного дела, объявление письменного предостережения о недопустимости нарушения закона.

**Структура органов дознания службы судебных приставов
(п. 2 ч. 1 ст. 40 УПК РФ)**



↓
Старший судебный
пристав

↓

Глава V

АКТЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ. КООРДИНАЦИЯ ПРОКУРОРОМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

§ 1. Акты прокурорского реагирования, требования к их содержанию и оформлению

Акты прокурорского реагирования предусмотрены Федеральным законом «О прокуратуре РФ». К ним относятся протест (ст. 23), представление (ст. 24), постановление (ст. 25) и предостережение (ст. 25¹). Указанные акты отличаются друг от друга содержанием, формой, характером решаемых при их вынесении задач, но должны соответствовать общим требованиям — это, прежде всего, своевременность вынесения, мотивированность и обоснованность. В акте приводится наименование органа прокуратуры, место и дата составления, должность и классный чин, фамилия, имя, отчество прокурора, вынесшего данный акт, а также должность, фамилия, имя, отчество лица, которому он адресован. В описательной части указываются основания для проведения проверки, выявленные нарушения со ссылками на нормы закона и аргументированные выводы о необходимости принятия конкретных мер. Каждый акт прокурорского реагирования основывается на законе и должен быть составлен только по установленной форме.

При осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях используются все предусмотренные законом акты прокурорского реагирования. Наиболее распространенным актом реагирования является *постановление*. В зависимости от результатов проведенной проверки могут быть вынесены следующие постановления.

1. Постановление о возбуждении уголовного дела. Форма данного постановления приведена в приложениях 12, 18 к УПК РФ. Постановление о возбуждении уголовного дела выносится, как правило, в двух случаях: если по проверяемому про-

курором материалу в установленные законом сроки решение по существу так и не было принято, а имеются достаточные данные, указывающие на признаки преступления, и если в действиях должностного лица поднадзорного органа прокурор усмотрит признаки состава преступления.

2. Постановление об отказе в даче согласия на возбуждение уголовного дела (приложение 22 к УПК РФ). Вынесение данного постановления возможно, если имеются обстоятельства, исключающие производство по уголовному делу, например, истечение срока давности уголовного преследования, смерть подозреваемого, несоблюдение процедуры, которая предшествует возбуждению уголовного дела в отношении отдельных категорий лиц, перечисленных в ст. 447 УПК РФ, и в случае, когда необходимости направления материалов на дополнительную проверку нет.

3. Постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и о возвращении материалов для дополнительной проверки (приложение 24 к УПК РФ).

4. Постановление о возвращении материалов для дополнительной проверки. В этом случае решение по существу заявления еще не принято и прокурор обязан установить срок проведения дополнительной проверки, который не может превышать 5 суток. Бланка данного постановления в приложениях к УПК РФ не предусмотрено, но можно воспользоваться приложением 24 к УПК РФ.

5. Постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и о возбуждении уголовного дела (приложение 23 к УПК РФ). Такое постановление может быть вынесено как по инициативе прокурора, так и в результате рассмотрения жалобы на отказ в возбуждении уголовного дела в суде в порядке ст. 125 УПК РФ, если судья признает отказ в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным и направит свое постановление прокурору для исполнения.

Вынося постановление, следует помнить, что в соответствии со ст.ст. 474 и 475 УПК РФ все процессуальные действия и решения оформляются на бланках, предусмотренных главой 57 УПК РФ. При использовании бланка процессуального документа допускаются изменение наименования должности лица, осуществляющего процессуальное действие либо принимающего процессуальное решение, а также внесение в него дополнительных граф, строк, ссылок на статьи Уголовно-процессуального

кодекса, если это необходимо и не противоречит требованиям Кодекса. При отсутствии требуемого процессуального документа в перечне бланков процессуальных документов, предусмотренном главой 57 УПК РФ, данный документ должен быть составлен с соблюдением структуры аналогичного бланка. Несоблюдение этих требований может повлечь за собой признание процессуального документа недопустимым.

Уголовное дело может быть возбуждено, в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 146 УПК РФ, капитанами морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, руководителями геологоразведочных партий или зимовок, удаленных от мест расположения органов дознания, главами дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации. При этом они обязаны незамедлительно уведомить прокурора о начале расследования и передать ему материалы незамедлительно при появлении для этого реальной возможности. Вопрос о возбуждении уголовного дела решается ими в 3-суточный срок. Ими также проводятся неотложные следственные действия, а согласие прокурора на возбуждение уголовного дела приобретает отсроченный характер. Если, получив материалы, прокурор дает согласие на возбуждение уголовного дела, то все проведенные следственные действия считаются допустимыми. Если же прокурор, ознакомившись с материалами дела, решает, что постановление о возбуждении уголовного дела является необоснованным и согласия на возбуждение уголовного дела он дать не может, то он должен вынести постановление о прекращении уголовного дела (по соответствующему основанию), а не об отказе в даче согласия на возбуждение уголовного дела, так как в данном случае по делу уже фактически проводилось расследование.

Следует также иметь в виду, что к прокурору может поступить жалоба заинтересованного лица на отказ в возбуждении дела, или на возбуждение уголовного дела, или на непринятие какого-либо решения по сообщению о преступлении. Тогда в соответствии со ст. 124 УПК РФ прокурор в 3-суточный срок обязан рассмотреть жалобу (в исключительных случаях жалоба может быть рассмотрена в срок до 10 суток, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры) и по результатам вынести постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы или об отказе в ее удовлетворении.

Необходимо отметить, что все указанные выше постановления должны содержать краткую фабулу деяния, сведения о движении материала проверки, характеристику повода для возбуждения уголовного дела, квалификацию содеянного по статье УК РФ.

Следующим по частоте встречаемости актом прокурорского реагирования по результатам прокурорской проверки за соблюдением законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях является *представление* об устранении выявленных нарушений закона. Этот акт прокурорского реагирования, как правило, вносится не на единичное нарушение закона, так как предназначение его более широкое, а на группу выявленных нарушений. Статья 24 Федерального закона «О прокуратуре РФ» не предусматривает уровень должностного лица, которому вносится представление, оговаривая, что оно должно вноситься в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. На практике представления вносятся начальнику органа внутренних дел. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня его внесения должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений, их причин и условий, им способствующих, о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Основу представления составляет обобщение, сделанное прокурором по результатам проведенной проверки.

В представлении в обязательном порядке указывается орган, куда оно вносится, источники информации о нарушениях закона, конкретные примеры нарушения закона, приводится анализ причин и условий, способствовавших выявленным нарушениям, требование прокурора об устранении нарушений и предложение о привлечении к ответственности виновных лиц.

Представление, как правило, начинается сообщением о том, что послужило основанием для проведения проверки (плановая проверка, информация об имеющихся или допускаемых нарушениях, содержащаяся в заявлении или жалобе, и т. п.). Далее описываются выявленные нарушения. Если нарушения носят массовый характер, нет необходимости описывать каждый случай, а следует сгруппировать однородные нарушения (например, незаконный отказ в возбуждении уголовного дела по надуманным основаниям, вынесение постановления об отказе в воз-

буждении уголовного дела без приобщения к материалам проверки акта судебно-медицинского исследования трупа, давление на заявителей с целью получения вторичных заявлений об отсутствии фактов хищения, отсутствие оперативно-поискового дела, недостатки по ведению и использованию розыскных и криминалистических баз данных и т. п.) и привести 1—2 примера каждого вида нарушения, сделав оговорку, что аналогичные нарушения были также допущены при разрешении таких-то заявлений или такими-то должностными лицами. Затем анализируются причины и условия, способствовавшие совершению нарушений, даются разъяснения нарушенных статей УПК РФ и предложения по устранению нарушений и недопущению их впредь.

В представлении должна просматриваться связь между обстоятельствами нарушения закона и причинами и условиями его совершения. Кроме того, должен быть поставлен вопрос о дисциплинарной ответственности конкретных должностных лиц (дознателя, следователя, начальника органа дознания). Предложения прокурора могут выражаться словами «прошу», «предлагаю», «требую», и какое из них употребить в каждом конкретном случае, решает прокурор, готовящий представление. Выбор вида дисциплинарного взыскания лежит на руководителе того органа, куда вносится представление.

Практика показывает, что выявляемые в ходе прокурорских проверок нарушения, как правило, однотипны и могут повторяться. При установлении данного обстоятельства или в начале, или в конце представления следует обязательно указать, что подобные нарушения уже выявлялись, какие акты прокурорского реагирования выносились, предложив решить вопрос о применении более строгих мер дисциплинарного воздействия.

В заключительной части представления разъясняются требования ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре РФ» о сроке и порядке рассмотрения представления. Целесообразным является предложение сообщить о дне рассмотрения представления, в том числе при рассмотрении коллегиальным органом, с тем чтобы была обеспечена возможность участия прокурора в его рассмотрении.

Объем вносимого представления заранее не может быть определен. Однако внесение как очень кратких представлений (на половине страницы по единичному факту), так и пространных (более 10 листов) вряд ли следует признать правильным,

поскольку в первом случае может сложиться мнение о несущественности допущенных нарушений, а во втором, когда приводится большое количество примеров, восприятие представления будет затруднено.

Практика свидетельствует также, что нередко поступающие на представления ответы носят формальный характер, являясь, по сути, отписками, поэтому рекомендуется проведение контрольных проверок, в ходе которых проверяется и достоверность информации, содержащейся в ответе.

Актом прокурорского реагирования, незаслуженно редко применяемым на практике при решении вопроса о мерах прокурорского реагирования по результатам проведения проверки соблюдения законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, является *предостережение* о недопустимости нарушения закона.

Порядок избрания и применения данной меры прокурорского реагирования определен ст. 25¹ Федерального закона «О прокуратуре РФ». Основанием для объявления предостережения служат достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях. Поэтому предостережение выносится не по уже совершенным правонарушениям, а по тем, которые могут быть совершены, и об этом имеются достоверные сведения. Если есть достаточные основания для привлечения виновного лица к дисциплинарной или даже уголовной ответственности, то предостережение не применяется. Однако оно может быть объявлено одновременно и наряду с другими формами прокурорского реагирования, описанными выше.

Предостережение может быть объявлено только прокурором или его заместителем, помощники прокурора этим правом не обладают. Предостережение предполагает письменную форму. В нем необходимо указывать, какие действия (или бездействие) должностного лица могут повлечь нарушение учетно-регистрационной дисциплины (обязательна ссылка на статьи закона), и возможные последствия нарушения. Кроме того, обязательно разъясняется порядок его обжалования вышестоящему прокурору или в суд. Объявлению предостережения должно предшествовать получение письменных объяснений должностного лица. Предостережение объявляется, как правило, в помещении прокуратуры, хотя в зависимости от конкретных обстоятельств оно может быть объявлено и по месту работы должностного лица.

Другим видом прокурорского реагирования на нарушения закона являются *письменные указания* прокурора. Письменные указания обязательны для исполнения независимо от ведомственной принадлежности того должностного лица, которому они даются. Письменные указания в соответствии с ч. 3 ст. 37 УПК РФ могут быть даны органу дознания, дознавателю и следователю.

Письменные указания могут касаться проведения каких-либо процессуальных действий, т. е. конкретных проверочных действий по материалу, по которому итоговое решение еще не принято. Это могут быть указания о регистрации выявленного в ходе прокурорской проверки незарегистрированного заявления (сообщения) о преступлении, указания о возбуждении уголовного дела по конкретному заявлению или сообщению. Письменные указания носят произвольную форму, но в них обязательно должен быть указан адресат, содержание того, что прокурор предписывает сделать, ссылка не только на ст. 37 УПК РФ, но и на другие соответствующие статьи глав 19, 20 УПК РФ, а также определены сроки исполнения.

Кроме письменных указаний допускаются *письменные требования* прокурора, например о проведении служебного расследования или служебной проверки для установления виновных должностных лиц, а также обстоятельств нарушения закона. Требования прокурора могут содержаться либо в представлении об устранении нарушений закона, либо излагаться в отдельном документе. Составляются требования по правилам составления письменных указаний.

Кроме перечисленных актов и форм прокурорского реагирования по результатам проведения прокурорской проверки законности приема, регистрации, проверки и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях прокурором применяются и иные документы. К ним относятся сопроводительные письма о направлении заявлений по подследственности или подсудности, акты проверки исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении заявлений о преступлениях (по принятию организационных мер), повестки о вызове должностных лиц для дачи объяснений.

По результатам проверки составляется обобщенная справка, в которой отражаются статистические данные, основания к проведению проверки, приводятся все выявленные нарушения закона, делается вывод о причинах и условиях, способствовавших

нарушениям, указываются виновные должностные лица, какие меры прокурорского реагирования были приняты и как будет организован контроль за устранением нарушений.

К составлению всех вышеизложенных прокурорских документов нельзя подходить как к техническому моменту, формальности. Последовательность и стройность изложения материала, логика в обосновании выводов делают их убедительными и мотивированными. Следует избегать повторений, произвольных толкований, предвзятости и субъективизма, в них не может быть использована обывательская терминология. Процессуальный документ должен быть грамотным, так как составленные с грамматическими и стилистическими ошибками документы будут восприниматься адресатом как свидетельство общей некомпетентности автора. Не следует употреблять сложные предложения с деепричастными оборотами, с длинной цепью придаточных предложений. Изложение должно складываться из логически последовательных разделов, каждый из которых завершается выводом. Общий тон должен быть спокойным и уважительным, хотя позиция прокурора должна быть высказана четко и определенно, а не альтернативно. Не рекомендуется использовать определения «грубый» и «грубейший», можно заменить их выражением «существенный». И любой акт прокурорского надзора должен иметь ссылку на реализацию прокурором конкретного полномочия, предусмотренного УПК РФ и Федеральным законом «О прокуратуре РФ».

§ 2. Координирующая роль прокурора в предупреждении и устранении нарушений закона при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях

Федеральным законом «О прокуратуре РФ» (ст. 8) на Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненных ему прокуроров возложена обязанность координировать деятельность по борьбе с преступностью всех правоохранительных органов в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью,

утвержденным Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 576¹.

Генеральный прокурор РФ в приказе «Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью» от 26 июня 1997 г. № 34² определил деятельность по координации одним из важнейших направлений работы органов прокуратуры. Это подтверждено им в приказе «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» от 5 июля 2002 г. № 39.

На значимость данной функции прокуратуры неоднократно указывал Президент Российской Федерации В. В. Путин. В частности, на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 11 января 2001 г. он сказал: «В работе прокуратуры много направлений. И все же одно из них является одним из важнейших: это — координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Эта функция тесно связана с другими направлениями деятельности: расследованием уголовных дел, надзором за предварительным следствием и дознанием. Конечно, координация усилий по борьбе с преступностью должна осуществляться не столько на ведомственной, сколько на государственной основе, причем в рамках, установленных законом. Но пока такой подход не выработан, а нужно констатировать, что это пока, к сожалению, так, эту брешь закрывает собой прокуратура. Никому другому такая работа сегодня не под силу. Да и закон определил именно такую функцию для прокуратуры. Именно на прокуратуре лежит большая часть ответственности за слаженную, командную работу всех правоохранительных органов государства»³.

Такая оценка ко многому обязывает. И многое прокурорами делается в этом направлении. Однако, и это отметил Президент РФ, выступая на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 30 января 2004 г., продолжает иметь место «несогласованность в деятельности правоохранительных органов. Из Генпрокуратуры пока не получается хороший координатор»⁴. В то вре-

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 1958.

² Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. М., 1999. С. 129—134.

³ Путин В. В. Быть прокурором в наши дни непросто // Российская газета. 2001. 13 янв.

⁴ Путин В. В. Президентский надзор // Российская газета. 2004. 30 янв.

мя как прокуроры имеют достаточные полномочия и располагают отработанными средствами для осуществления должной координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью¹.

Когда мы ведем речь о борьбе с преступностью, то имеем в виду деятельность уполномоченных государственных органов по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений. Здесь большое значение имеет полный, своевременный учет преступлений и иных правонарушений, поскольку это предопределяет своевременное реагирование, а следовательно, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений.

Таким образом, одним из условий эффективной координации является проведение прокурором проверок соблюдения законодательства при приеме и разрешении сообщений о преступлениях, законности и обоснованности принимаемых решений, в частности об отказе в возбуждении уголовных дел.

Контроль за деятельностью правоохранительных органов должны осуществлять также их руководители и принимать соответствующие меры. Это требование закона, и прокурору следует проверять его исполнение. Кроме того, необходимо анализировать причины нарушений закона в деятельности правоохранительных органов.

Важно совместно с руководителями правоохранительных органов проводить анализ и обобщение допускаемых нарушений закона. Такие совместные обобщение и анализ, а затем обсуждение на координационном совещании позволят не только установить типичные ошибки и их причины, выявить слабые звенья, но и выработать согласованные меры. Важно то, что решения координационного совещания принимаются на основе консенсуса, т. е. при согласии руководителей всех правоохранительных органов, и проводятся в жизнь в соответствии с нормативными требованиями и задачами ведомств. Прокурору на основе имеющейся у него информации, обобщенных данных следует быть инициатором постановки необходимых вопросов на разрешение координационного совещания, создания соответствующих комиссий, групп и бригад для подготовки материалов к совещанию.

Необходимо, чтобы решение координационного совещания было доведено до сведения всех сотрудников каждого из пра-

¹ См.: Настольная книга прокурора. М., 2002. С. 788—811.

воохранительных органов и более того, были намечены ведомственные меры для его выполнения. Руководитель правоохранительного органа несет ответственность за выполнение принятого совместного решения. Впоследствии, если опять будут выявлены нарушения, прокурор уже будет выступать не только как лицо, осуществляющее надзор, но и как председатель координационного органа — координационного совещания, каковым он является согласно Положению, утвержденному Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 576. В работе координационных совещаний могут участвовать, по инициативе прокурора, руководители органов исполнительной власти, представители вышестоящих органов. Это также способствует выработке совместных решений и большей ответственности руководителей правоохранительных органов.

Представляется, что одной из важных задач координации является выработка мер по недопущению нарушений закона, в том числе при приеме, регистрации, проверке, разрешении сообщений о преступлениях. К таким мерам относится, в частности, повышение квалификации работников правоохранительных органов. Вопросы организации занятий, разработки наиболее нужных тем, определения круга участников таких занятий также могут решаться на координационных совещаниях, по согласованию руководителей правоохранительных органов.

Организатором всех названных направлений деятельности, инициатором проведения мероприятий должен выступать прокурор. Это не означает, что на него возлагается решение всех задач. К их реализации должны привлекаться работники всех правоохранительных органов, а также судьи, как это предусмотрено Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, обязательным для всех правоохранительных органов и органов исполнительной власти.

Должная координация деятельности правоохранительных органов, несомненно, будет способствовать предотвращению нарушений законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений и заявлений о преступлениях. Это, в конечном счете, повысит и эффективность прокурорского надзора.

Рекомендуемая литература

Конституция РФ.

Таможенный кодекс РФ.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления: Федеральный закон от 29.06.2004 г. // Российская газета. 2004. 1 июля.

О милиции: Закон РФ от 08.04.91 г. с изм. и доп. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 10. Ст. 360, № 32. Ст. 1231; Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2964; 1999. № 14. Ст. 1666; 2000. № 31. Ст. 3204, № 46. Ст. 4537; 2001. № 1 (Ч. II). Ст. 15, № 31. Ст. 3172, № 32. Ст. 3316; 2002. № 18. Ст. 1721, № 27. Ст. 2620, № 30. Ст. 3029; 2003. № 2. Ст. 167, № 27 (Ч. I). Ст. 2700, № 28. Ст. 2880, № 50. Ст. 4847, № 52 (Ч. I). Ст. 5038; 2004. № 30. Ст. 3087.

О прокуратуре РФ: Федеральный закон в ред. от 17.11.95 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878, № 47. Ст. 5620; 2000. № 2. Ст. 140, № 9. Ст. 1066, № 16. Ст. 1774; 2001. № 1 (Ч. I). Ст. 2, № 53 (Ч. I). Ст.ст. 5018, 5030; 2002. № 26. Ст. 2523, № 30. Ст. 3029, № 40. Ст. 3853; 2003. № 27 (Ч. I). Ст. 2700.

О судебных приставах: Федеральный закон от 21.07.97 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2000. № 46. Ст. 4537; 2004. № 27. Ст. 2711.

Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.95 г. с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 1997. № 29. Ст. 3502; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 2. Ст. 233; 2000. № 1 (Ч. I). Ст. 8; 2001. № 13. Ст. 1140; 2003. № 2. Ст. 167, № 27 (Ч. I). Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 с изм. и доп. // Российская газета. 2004. 12 марта; Собрание законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

Положение о Государственном таможенном комитете РФ. Утв. Указом Президента РФ от 25.10.94 г. № 2014 с изм. и доп. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 27. Ст. 2855; 1999. № 38. Ст. 4533.

Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях. Утв. Приказом МВД РФ от 13.03.2003 г. № 158 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 26.

Инструкция о порядке приема, регистрации, рассмотрения и учета поступающих в таможенные органы Российской Федерации сообщений о преступлениях. Утв. Приказом ГТК РФ от 11.06.2002 г. № 600.

О введении в действие Инструкции о едином учете преступлений: Приказ Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 14.12.94 г. № 66/418.

О мерах по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел при регистрации и учете преступлений: Совместный приказ МВД РФ и Генеральной прокуратуры РФ от 28.11.2001 г. № 1058/72.

О типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах: Приказ ГТК РФ от 09.03.99 г. № 150 с изм. и доп.

Об организации надзора и изменении наименования подразделения: Приказ Генерального прокурора РФ от 23.07.2002 г. № 44.

Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства: Приказ Генерального прокурора РФ от 05.07.2002 г. № 39.

Об усилении прокурорского надзора за соблюдением законности при разрешении заявлений, сообщений и иной информации о совершенных и подготавливаемых преступлениях: Приказ Генерального прокурора РФ от 10.01.99 г. № 3 с изм. и доп. от 05.07.2002 г.

Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях: Приказ Генерального прокурора РФ от 21.10.2003 г. № 45.

Об утверждении общих положений о таможенных органах Российской Федерации: Приказ ГТК РФ от 10.10.2002 г. № 1082

(в ред. Приказов ГТК РФ от 03.03.2003 г. № 201, 16.06.2003 г. № 650) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 52; 2003. № 16.

Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации: Приказ Минюста РФ от 22.10.2002 г. № 285 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 46.

Об утверждении Положения о Таможенной инспекции: Приказ ГТК РФ от 17.01.2000 г. № 27.

Об утверждении Положения о Федеральном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу: Приказ Минюста РФ от 22.10.2002 г. № 287 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 46.

Об утверждении Положения об Управлении (Отделе) Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации: Приказ Минюста РФ от 22.10.2002 г. № 286 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 46.

Об утверждении Порядка приема, регистрации, учета и разрешения в службе судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях: Приказ Минюста РФ от 27.06.2002 г. № 179 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 31.

Об утверждении типовых положений об отделе административных расследований оперативной таможни, отделе дознания таможенного органа и о внесении изменений в нормативные и иные правовые акты ГТК РФ: Приказ ГТК РФ от 12.05.2003 г. № 490.

Об утверждении типовых структур и наименований региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов и их подразделений: Приказ ГТК РФ от 05.02.2003 г. № 102 с изм. и доп.

О временной организации регистрации и учета преступлений: Указание Генеральной прокуратуры РФ и МВД РФ от 28.06.2002 г. № 1/3851.

О нарушениях закона в деятельности таможенных органов: Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 12.08.2002 г. № 37-5-2002.

Белозеров Ю. Н., Марфицин П. Г. Обеспечение прав и законных интересов личности в стадии возбуждения уголовного дела. М., 1994.

Богаутдинов Ф. Возбуждение уголовного дела по новому УПК РФ // Законность. 2002. № 7.

Гармаев Ю. П. Должностные преступления в таможенных органах. М., 2002.

Дворянчиков С. И. Порядок перемещения через таможенную границу РФ товаров и транспортных средств физическими лицами и проблемы прокурорского надзора // Прокурорский надзор за исполнением законов на транспорте и в таможенном деле: Сборник статей. М., 2001.

Диканова Т. А., Осипов В. Е. Борьба с таможенными преступлениями и отмыванием «грязных» денег. М., 2000.

Комментарий к УПК РФ // Авт.-сост. А. В. Смирнов, К. В. Капиновский. СПб., 2003.

Костакон А. А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами внутренних дел при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. СПб., 1993.

Махов В. Законодательство о возбуждении уголовных дел // Законность. 1997. № 1.

Михайлин Г. С. О проведении проверок исполнения законов при проведении производства по делам о нарушении таможенных правил и принятии по ним решений таможенными органами // Прокурорский надзор за исполнением законов на транспорте и в таможенном деле: Сборник статей. М., 2001.

Надзор районного (городского) прокурора за соблюдением законности при расследовании преступлений. СПб., 1995.

Настольная книга прокурора. М., 2002.

Научно-практический комментарий к УПК РФ / Под общ. ред. А. Я. Сухарева. М., 2002.

Организация и методика прокурорского надзора за расследованием преступлений органами дознания и следователями органами внутренних дел. М., 1997.

Организация надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах: Методические материалы / Под ред. К. Ф. Амирова. Казань, 2002.

Осипкин В. Н. Прокурорский надзор за соблюдением законности при производстве оперативно-розыскной деятельности. СПб., 2001.

Прокурорский надзор в РФ: Учебник / Под ред. В. И. Рохлина. СПб., 2000.

Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела: Научно-методическое пособие / Под общ. ред. А. П. Короткова, М. Е. Токаревой. М., 2002.

Прокурорский надзор за исполнением таможенными органами законодательства о валютном контроле: Методическое пособие / Т. А. Диканова, Л. В. Лебедева, В. Е. Осипов, В. И. Остапенко; Под ред. В. Н. Лопатина. М., 2003.

Уголовно-процессуальное право: Учебник / Под ред. В. И. Рохлина. СПб., 2004.

Шадрин В. С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. М., 2000.

