

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой ПДиНБ
д.ю.н., доцент,
_____ С.В. Зуев
« ____ » _____ 2018 г.

Обеспечение законности в деятельности сотрудников органов внутренних
дел в раскрытии и расследовании преступлений

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2018.173.ВКР

Руководитель работы
Заведующий кафедрой ПДиНБ
д.ю.н., доцент,
_____ С.В.Зуев
« ____ » _____ 2018 г.

Автор работы
Студент группы Ю - 517
_____ М.А. Сергеева
« ____ » _____ 2018 г.

Нормоконтролер
Специалист по УМР кафедры ПДиНБ
_____ О.И. Стороженко
« ____ » _____ 2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Сергеева М.А. Выпускная квалификационная работа «Обеспечение законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел в раскрытии и расследовании преступлений» – Челябинск, ФГАОУ ВО ЮУрГУ (НИУ), Ю-517, 2018. - 74 с., библиографический список – 64 наименований.

Объектом исследования являются отношения, складывающиеся в процессе обеспечения законности при раскрытии и расследовании преступлений.

Предмет исследования - осуществление прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля за законностью процессуальной деятельности органов уголовного преследования, которая связана с раскрытием и расследованием преступлений; уголовно-процессуальные нормы и нормы других отраслей права, регулирующие надзор и контроль за законностью на стадиях досудебного производства.

Цель работы заключается в изучении законодательных и правоприменительных проблем обеспечения законности при раскрытии и расследовании преступлений, в выработке предложений, которые направлены на повышение эффективности данной деятельности.

В работе освещено понятие законности, субъекты ее обеспечивающие и их процессуальные положение; способы обеспечения законности; обеспечение законности на стадии возбуждения уголовного дела.

Результаты работы имеют практическую значимость содержат выводы и предложения автора, по проблемам связанным с понятием законность и анализа практики исполнения законности. Заключение посвящено основным выводам по проведенной работе.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1. ПОНЯТИЕ ЗАКОННОСТИ И СУБЪЕКТЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ.....	9
1.1 Понятие, сущность и значение законности.....	9
1.2 Субъекты обеспечивающие законность, в деятельности органов внутренних дел, и их правовой статус	15
2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ	33
2.1 Виды нарушения законности при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях.....	43
2.2 Обеспечение законности в стадии возбуждения уголовного дела.....	44
2.3 Необходимость усиления процессуальных гарантий законности и обоснованности привлечения в качестве обвиняемого	50
2.4 Зарубежный опыт применения правовых средств обеспечения законности в деятельности полиции.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	63
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	67
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность данной работы заключается в том, что в последнее время в органах внутренних дел Российской Федерации происходят реформы, касающиеся организации деятельности данной структуры и обеспечения законности в ней. Входя в состав мировой правовой системы, мы перенимаем практический опыт построения деятельности полиции в развитых странах Европы. Полученные результаты реформ, оказались недостаточными, и ввиду этого вопрос обеспечения законности при раскрытии и расследовании преступлений сотрудниками органов внутренних дел и по сей день остается открытым. Пробелы в законодательстве, халатность и низкий профессиональный уровень сотрудников приводит к нарушению законности, гарантированной гражданам.

Цель работы заключается в изучении законодательных и правоприменительных проблем обеспечения законности при раскрытии и расследовании преступлений, в выработке предложений, которые направлены на повышение эффективности данной деятельности.

Для достижения поставленной цели нам потребовалось решить следующие задачи:

- проанализировать множество подходов к определению понятию законности и вывести свое понимание содержания законности;
- рассмотреть деятельность субъектов обеспечивающих законность при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, понять их процессуальный статус;
- произвести анализ правоприменительной практики, выявить характерные причины и условия нарушений законности при раскрытии и расследовании преступлений; внести рекомендации по дальнейшему совершенствованию системы средств обеспечения законности при раскрытии и расследовании преступлений.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают отношения

складывающиеся в процессе обеспечения законности при раскрытии и расследовании преступлений.

Предметом выпускной квалификационной работы является осуществление прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля за законностью процессуальной деятельности органов уголовного преследования, которая связана с раскрытием и расследованием преступлений; уголовно-процессуальные нормы и нормы других отраслей права, регулирующие надзор и контроль за законностью на стадиях досудебного производства; практика реализации этих норм.

Теоретическую базу выпускной квалификационной работы составляют труды таких ученых как: Бекетов О.И., Бочаров С.Н., Строгонович М.С., Деришев Ю.В., Неганов Д.А., Юнусов А.А., Галиуллин Ш.Р., Лупинской П.А., Быков А.В., Рюден Е.Ю.

Методологическую основу выпускной квалификационной работы составили общенаучные методы: диалектический метод познания и системного анализа, научно-специальные методы: сравнительно-правовой, формально-логический, технико-юридический. Активно применялись социологические приемы: изучение, анализ и обобщение судебной и зарубежной практики.

Нормативную основу выпускной квалификационной работы составляют: Конституция РФ, Уголовный-процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции».

Методологическое значение для работы имели понятия: «законность», «судебный контроль», «ведомственный контроль», «прокурорский надзор».

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, анализа правоприменительной практики и зарубежного опыта, заключения и библиографического списка.

Практическая значимость результатов работы состоит в выработке рекомендаций по совершенствованию нормативной регламентации общественных отношений, возникающих и развивающихся в процессе

обеспечения законности досудебного производства по уголовным делам, которые могут быть использованы в ходе разработки предложений по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства и для повышения эффективности практической деятельности правоохранительных органов.

1 ПОНЯТИЕ ЗАКОННОСТИ И СУБЪЕКТЫ ЕЕ ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ

1.1 Понятие, сущность и значение законности

Управление демократическим государством происходит за счет разнообразия методов и средств и в первую очередь правовых. Соблюдение законодательных актов – наиболее развитый и культурный способ регулирования и координации деятельности общества. Но законы – это только один из элементов, нормативная основа законности. Они в обязательном порядке должны исполняться всеми субъектами правоотношений.

В юридической науке и практике основным понятием является законность. Чтобы дать точную оценку деятельности должностных лиц, правомерности и демократичности деятельности органов государственной власти, и понять состояние всей правовой системы страны, нужно для начала определить, что входит в понятие законность, что и будет в конечном итоге являться главным критерием оценки. Есть много разных точек зрения и интерпретаций (объяснений) законности, поскольку она, является многоаспектным и многоплановым понятием¹.

Законность можно понимать как:

- основополагающий принцип или требование, которое состоит в соблюдении нормативно-правовых актов к субъектам, которым они обращены;
- как регламент социальной и государственной жизни, построенный на соблюдении нормативно-правовых актов;
- как положение права, закрепленное в законах государства;
- как способ государственного управления обществом, основанный на соблюдении в полном объеме нормативно-правовых актов государственными органами и должностными лицами.

¹ Григорьев В.Н. Уголовный процесс. – 2015. – С. 42-43.

Предмет законности и ее положение в жизни общества имеет очень ценное научное и практическое значение. Законность является необходимым условием для развития и укрепления демократического общества, правовой основой демократии. Поскольку для развития и укрепления демократического общества, правовой основы демократии необходимым условием будет являться законность.

Законность можно расценивать как принцип права, как режим общественной жизни, как принцип организации и деятельности государственного аппарата, как основной метод реализации права. В наибольшей степени законность понимается именно как метод реализации права¹.

Суть законности отражается в безукоризненном и своевременном соблюдении и исполнении действующих в государстве законов. Совершенный результат, реализации в жизнь законности, происходит в тот момент, когда все стороны вовлеченные в данные правоотношения, строго соблюдают законопослушное поведение. Конституция Российской Федерации предусматривает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения должны следовать положениям законодательства и Конституции Российской Федерации.

Необходимо понимать, что законность – это требуемое идеальное положение государственной правовой системы, одной из характеристик существования правового государства, в реальной же жизни общества следует говорить о гармонировании существующей политико-правовой системы государства идеальному состоянию законности.

Сегодня понятие законности все чаще сочетается не только со строгим соблюдением законов, но и с правовыми законами, то есть законами, которые соответствуют общим правовым принципам, таким как гуманизм, социальная справедливость, равенство граждан, демократия.

¹ Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. – 2014. – С. 168-169.

Государственная дума принимает законы в строгом соответствии с демократическими нормами и международным положениям в области обеспечения прав человека. Если законы, по своему характеру демократичны, то нормы права, которые прописаны в законах, обеспечивают работу демократических институтов в государстве, прежде всего это касается, прав и свобод граждан. Когда в государстве совершается нарушение правовых законов, то в первую очередь надлежит говорить о нарушении законности.

Основополагающим аспектом законности служит ее связь с демократией. Законность - это основа наличия демократии в государстве. Любое не исполнение законов перетекает в нарушение прав и свобод граждан. В это же время реально существующая демократическая система государства содействует утверждению только законов соответствующих нормам права, которые принимают во внимание интересы граждан государства, и способствует их безукоризненному исполнению компетентными органами государственными власти в пределах полномочий установленных законом. Демократия обеспечивает заинтересованность граждан в строгом исполнении действующих норм права и управление всем государственным аппаратам.

Соблюдение законности – важнейшее выражении демократии, потому как власть народа осуществляется в установлении и надлежащем исполнении законов и равным им подзаконных юридических актах, утвержденных в законодательно конкретных формах и порядке. Законность очень близко соотносится с дисциплиной, поскольку законность подразумевает под собой дисциплину и сама в каком - то роде зависит от нее. Укрепление последней положительно отражается на становлении законности и, напротив, постоянные нарушения дисциплины подрывают непоколебимость основ законности.

Законность – это верховенство законов в общественной жизни государства, то есть это такой правовой режим, при котором нормативные

предписания воплощаются в действительность всеми субъектами правовых отношений.

Законность - это реализация всеми участниками правоотношений законов и подзаконных актов. В содержание законности входят два аспекта: существование законов и исполнение законов. Однако сами по себе законы в содержание законности не входят. По-скольку они являются нормативным фундаментом законности. Не смотря на это законы должны содержать в себе правовой характер, то есть изъявлять волю всего народа, а не самоуправство властей¹.

Роль законности заключается в том, что законность препятствует произволу государственной власти, оберегает человека и гражданина от деспотизма, государство от самовластия, общество от тирании. Неимение законности возбуждает обширный административный произвол и тотальное беззаконие. Отрицание законности благоприятствует увеличению коррупции, криминальной обстановке, рост насилия во всех его проявлениях и ведет к деградированию народа.

При антидемократическом режиме желание должностных лиц, находящихся у власти, становится решающим в вопросе неизбежности принятия и исполнения тех или иных законодательных актов. В данной ситуации возможно не соблюдение процессуального порядок утверждения законов, а подзаконные нормативные акты, которые необходимым образом должны приниматься в развитии и обеспечении законов, на самом деле не соответствуют им и иногда даже заменяют собой законы. Такая противозаконная ситуация не должна происходить при демократическом режиме правления.

В проблеме законности главным остается это рассмотрение вопроса нормативной базы ее деятельности. Обычно, понятие законности соотносится с применением всех нормативно правовых актов существующих в государстве. Сюда можно причислять законы государства указы президента

¹ Люблинский П.И. Новая теория уголовного процесса. – 2016. – С. 39-40.

постановления правительства, ведомственные нормативные акты, законы субъектов федерации, постановления и распоряжения администрации субъектов федерации.

Столь длинный перечень нормативных требований, необходимых для исполнения закона участниками, может быть оправдан только в случае полного соблюдения и согласованности всех перечисленных нормативных актов Конституции и федеральных законов, в другой ситуации говорить о соблюдении закона было бы неправильно. В правовом, демократическом государстве пределы применения закона распространяются и на подзаконное правотворчество, так как в таком обществе сложилась система демократических процедур, которая не позволяет принимать и применять нормативные правовые акты, не соответствующие Конституции и Федеральному закону.

В обществе, в котором формируется демократия, а государство все еще находится в начале пути к правовому становлению, подзаконные нормативно-правовые акты, как правило, находятся в явном противоречии с действующими законодательными актами. В такой ситуации, говоря о верховенстве права, правильнее говорить только о соблюдении правовых норм, а не только правовых актов.

Трудности, касающиеся установления круга участников верховенства закона проявляется в вопросе законности. В соответствии с так называемым «широким» пониманием верховенства права его субъектами являются: государство, государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, политические партии, общественные организации и граждане. То есть, субъектами права являются все участники правоотношений. Поэтому можно сказать, что закон приравнивается к законопослушному поведению, а точнее, к законному поведению¹.

«Узкий» подход к пониманию законности связан только с субъектами у

¹ Адмиралова И.А., Принципы административной деятельности полиции и их реализация в сфере обеспечения прав и свобод граждан // Государство и право. – 2015. – № 1. - С. 39.

которых имеются государственно-властные полномочия т.е. это государственные, органы, органы местного самоуправления и их должностные лица¹.

В целом понятие законности (легитимности) противопоставляется понятию не легитимности (произвол), которое не может быть связано с гражданами, а связывается только с субъектами власти.

Вред, причиненный государству и обществу при нарушении законов горожанами, с одной стороны, и должностными лицами, наделенными возможностями и действующими от имени страны или же районного самоуправления, с иной, еще несравним. Подобный урон в первую очередь связан с ложью доверия к власти и содействует дискредитации идеи власти.

Таким образом, в «узком» смысле законность-это точное и неуклонное соблюдение правовых, демократических законов государственными органами, органами местного самоуправления и их должностных лиц.

В «широком» смысле законность-это строгое и последовательное соблюдение правовых, демократических законов, соответствующих подзаконных актов, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, иных юридических и физических лиц.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что закон - совокупность разнообразных, но одноплановых требований, связанных с отношением к законам и их реализации: точное и неукоснительное соблюдение законов всеми, кому они адресованы; соблюдение иерархии законов и других нормативных актов; никто не может отменить закон, кроме органа, который его издал. Законность - совокупность требований за отступление от которых наступает юридическая ответственность, по которой можно судить о состоянии режима законности. Требования, которые непосредственно входят в законность, могут быть закреплены в законодательных актах, оглашаться и

¹ Бекетов О.И., Административная деятельность органов внутренних дел. – 2016. – С. 31-32.

публиковаться официальными лицами государственной власти. Не исполнение данных требований будет подразумевать под собой, что законность носит только формальный характер. Поэтому для существования «реальной» законности необходимо водворять как в деятельность государственных органов, так и в жизнь граждан безукоризненное и обязательное исполнение всех нормативно правовых актов существующих в государстве.

1.2 Субъекты обеспечивающие законность, в деятельности органов внутренних дел, и их правовой статус

Согласно ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О полиции» «руководство деятельностью полиции осуществляют в пределах своей компетенции руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел... и руководители подразделений полиции. Руководители указанных органов и подразделений несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей»¹. Проще говоря, в соответствии с Федеральным Законом «О полиции», полицией управляют Министр внутренних дел РФ, начальники территориальных ОВД (ГУ МВД) и руководители подразделений, организаций и служб полиции².

Органы внутренних дел представляют из себя многофункциональную структуру исполнительной власти государства. Основными положениями входящими в их компетенцию является разработка, принятие и реализация в пределах своих полномочий мер по защите прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, охрана общественного порядка, выявление, раскрытие и расследование преступлений, охраны

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) О полиции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 4.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) О полиции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7.

собственности, безопасности дорожного движения и выполнения ряда других социально важных функций. Важной особенностью функционирования органов внутренних дел, является законность, которая заключается в соблюдении и исполнении всех входящих в ее понятие требований при осуществлении сотрудниками полномочий входящих в их компетенцию. Именно по этому все действия работников органов внутренних дел должны основываться на правовой основе¹. Обусловлено это тем, что работа органов внутренних дел зачастую затрагивает права граждан, коллективов, законные интересы организаций.

Качественное исполнение сложных и ответственных задач, стоящих перед органами внутренних дел на прямую зависит от степени выполнения личным составом, при исполнении своих должностных обязанностей, требований законности и служебной дисциплины, которые должным образом обеспечивают организованность и готовность сотрудников, к незамедлительным действиям по охране общественного порядка². По этому законность является основным принципом деятельности полиции. Если рассматривать понятие законности применительно к службе в органах внутренних дел – это полное безукоризненное исполнение сотрудниками органов внутренних дел нормативного законодательства и подзаконных актов, определяющие основания и порядок проведения в жизнь предоставленных им властных полномочий, при осуществлении внешне властной и внутриорганизационной служебной деятельности.

Обусловленность высокой значительности законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел (полиции) являются следующие обстоятельства:

1) полиция является самой массовой системой по количеству сотрудников, охраняющей права и свободы граждан. Между полицией и гражданами наиболее часто возникают общественные отношения, чем с

¹ Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. – 2014. – С. 175-176.

² Бекетов О.И. Административная деятельность органов внутренних дел. – 2016. – С. 48.

иными правоохранительными органами, судами, прокуратурой. И совершенно логично, что большая часть нарушений затрагивающих права и свободы граждан происходит именно при осуществлении сотрудниками органов внутренних дел своих полномочий;

2) в зависимости от того как граждане относятся к полиции определяется позиция граждан в целом к государственной власти, именно по этому необходимо постоянно производить оценки деятельности сотрудников полиции с позиций законности;

3) полиция имеет довольно обширные полномочия властного характера, а так же касающихся мер административного принуждения и административной ответственности, в ходе административного производства издаются большую часть актов управления, которые касаются прав и законных интересов граждан и организаций, законность которых должна быть объектом постоянного внимания;

4) законодательно не получается урегулировать все права и обязанности касающиеся деятельности сотрудников органов внутренних дел. Поэтому сотрудники имеют широкие дискретные полномочиями, свободу административного усмотрения, именно это помогает им с наибольшей эффективностью исполнять служебные обязанности;

Законность, как основа реализации деятельности органов внутренних дел и полиции, осуществляется непосредственно через следующие виды действий сотрудников носящие правовой характер:

а) безукоризненное и безошибочное выполнение законов и ведомственных нормативных актов;

б) деятельность, входящая в их служебную компетенцию которая, отвечает интересам граждан, общества и государства;

г) отслеживание изменений в законодательстве, и применение новой правовой информации при несении службы;

д) предотвращение в своем поведении проявлений порочащих честь и достоинство;

Под способами обеспечения соблюдения законности и дисциплины сотрудниками органов внутренних дел необходимо понимать – организационные методы предупреждения носящие правовой характер, выявление и незамедлительное пресечения правонарушений или неисполнение правовых предписаний и требований дисциплины, восстановления нарушенных прав и законных интересов, наказания виновных¹.

Основными из них являются:

- контроль за деятельностью органов внутренних дел;
- прокурорский надзор;
- обжалование незаконных действий сотрудников полиции;
- ответственность сотрудников МВД за нарушения законности.

Довольно обширный круг способов обеспечения законности, установлен в связи с тем, что административная деятельность сотрудников полиции носит разносторонний характер, в связи с этим и возникает необходимость незамедлительного и тщательного выявления нарушения требований законности, а в последующем, принятие мер по их устранению.

Все выше перечисленные способы обеспечения законности подразумевают под собой одну цель - заключающаяся в выявлении, устранении и предотвращении нарушений законности. Но, не смотря на это, все они различаются стоящими перед ними задачами, объектами в отношении, которых осуществляется контроль и надзор, структурой и правовым положением контрольно-надзорных органов, а также средствами и методами, необходимыми для достижения стоящей цели.

Комбинирование ряда способов обеспечения законности дает возможность, во-первых, производить контроль и надзор за всеми отраслями административной деятельности органов полиции, а во-вторых, разделять деятельность контрольных и надзорных органов, для того чтобы не

¹ Безлепкина Б.Т. Уголовный процесс России. – 2016. – С. 86-89.

происходило дублирование полномочий.

Раскрывая вопрос контроля и надзора за деятельностью органов внутренних дел, в рамках способов обеспечения законности и дисциплины, для начала необходимо выяснить, что за функцию выполняет каждый из способов.

Под контролем понимается система наблюдения и проверки, в результате которых выявляется соответствие процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям¹.

Для органов внутренних дел первостепенными задачами контроля являются: обеспечение безукоризненного исполнения законодательства регулирующих деятельность МВД; обеспечение своевременной и качественной реализации принимаемых в органах внутренних дел решений; увеличение общего уровня организаторской и оперативно-служебной деятельности; выявление и реализация положительного опыта; улучшение дисциплины и ответственности сотрудников полиции.

В зависимости от органов (должностных лиц), осуществляющих контроль, за деятельностью ОВД, можно выделить следующие виды:

а) государственный контроль, он включает в себя проведение контроля следующими органами:

- органами законодательной и исполнительной власти;
- судебными органами;
- внутриведомственный контроль, осуществляемый руководителями органов внутренних дел, штабными и другими аппаратами.

б) общественный контроль².

Организационными формами контроля со стороны представительных и исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации, города (района) за работой сотрудников полиции могут быть¹:

¹ Куракин А.В. Административно-юрисдикционная деятельность полиции: проблемы теории // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 3. - С. 262-263.

² Мелехин А.В. Теория государства и права. – 2015. – С. 61.

– заслушивание и рассмотрение докладов и предложений руководителей министерства внутренних дел, участковых уполномоченных полиции, отделов (отделений) по делам несовершеннолетних, других служб и подразделений об уровне общественного порядка на заседаниях законодательных и исполнительных органов;

– индивидуальные доклады и отчеты руководителей министерства внутренних дел законодательному (представительному) органу, администрации города (района) по вопросам касающимся функционирования и организации деятельности органа внутренних дел;

– проверка администрацией города (района) поступающих жалоб и заявлений граждан на действия, бездействия сотрудников полиции принятие по ним необходимого решения.

С целью обеспечить права и свободы граждан в 1993 году Конституция Российской Федерации закрепила в своих положениях институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Проанализировав результаты проверок проводимых Уполномоченным по правам человека в полиции, можно сделать вывод о имеющихся место нарушениях требований законности.

Важными функциями деятельности органов исполнительной власти обладают полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, которые обеспечивают реализацию конституционных полномочий главы государства на территории округа.

Данный институт появился и действует на основании Положения о полномочном представителе Президента РФ, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849².

¹ Жулев В.И. Законность и проблема процессуальной экономии // Проблемы предварительного следствия и дознания: Сборник научных трудов. – 2014. – С. 3-9.

² Указ Президента РФ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе от 13.05.2000 № 849 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 325.

В компетенцию полномочного представителя входят следующие обязанности:

- истребовать необходимые документы от должностных лиц органов внутренних дел;

- направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в совещании ГУ МВД России по федеральным округам, МВД, УВДТ по итогам работы за полугодие, год;

- направлять на рассмотрение жалобы и обращения граждан федеральным органам государственной власти, руководителям организаций находящихся в пределах федерального округа;

За административной деятельностью органов внутренних дел так же осуществляется судебный контроль, который происходит в процессе рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях: о мелком хулиганстве; злостном неповиновении законному распоряжению или требованию сотрудника полиции; о нарушении правил дорожного движения, связанные с лишением права на управление транспортным средством. Районные суды уполномочены проводить разбирательства по жалобам граждан на действия или бездействия руководителей и сотрудников органов внутренних дел и принимать по ним соответствующие решения.

Если судья при рассмотрении дела неоднократно сталкивается с нарушениями в материалах об административных правонарушениях предоставленных сотрудниками органами внутренних дел, в праве вынести частное определение в адрес руководителя органа внутренних дел.

Таким образом, можно сделать вывод, что суд играет не маловажную роль в обеспечении законности и правомерности деятельности сотрудников полиции, по-скольку при рассмотрении дел, жалоб, заявлений, протестов прокурора он проверяет законность и обоснованность принимаемых сотрудниками органов внутренних дел решений, исправляет допущенные ими ошибки и упущения.

Общественный контроль, его положение закреплено в ст.33 Конституции Российской Федерации, он дает право гражданам лично либо коллективно обращаться или направлять жалобы в органы внутренних дел. А так же осуществлять контроль за деятельностью полиции, отслеживать регулярные отчеты участковых уполномоченных полиции перед населением на закрепленных за ними административными участками.

Далее мы перейдем к рассмотрению такого вида контроля, как внутриведомственный, разберем сущность его организации в административной деятельности органов внутренних дел.

Для тщательного рассмотрения данного вида контроля рационально будет разделить его на два направления:

- а) установление контроля за исполнением законодательства со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими;
- б) установление контроля за исполнением законодательства сотрудниками ОВД в горрайорганах внутренних дел.

Первое направление - установление контроля за исполнением законодательства со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими.

Организация контроля и проверки исполнения законов в органах внутренних дел является немаловажной частью работы, основным средством совершенствования их деятельности, становление законности и дисциплины и повышения общего уровня культуры в работе. Все это направлено на своевременное выполнение задач, поставленных перед сотрудниками органов внутренних дел¹.

Так на Главное управление собственной безопасности МВД России возложены разные задачи по осуществлению контроля за соблюдением законности сотрудниками ОВД в том числе:

- своевременное выявление и устранение ситуаций, которые

¹ Клочков В.В. Конституционная законность и прокурорский надзор // Сборник научных трудов. – 2015. – С.134 -139.

способствуют совершению преступлений сотрудниками полиции;

– проведение проверок претендентов на руководящие должности в подразделениях системы органов внутренних дел назначение на которые, необходимо в установленном порядке согласовывать с Главным управлением;

– проведение служебных и предварительных проверок по поступившим в Управление жалобам, заявлениям и иной информации о подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлениях сотрудниками органов внутренних дел;

– участие в пределах своих полномочий в проведении контроля за деятельностью органов внутренних дел по реализации мер в установленной области деятельности и т.д.

Так например, Селиванов Д.Н., Лега К.А. обратились в суд с заявлением о признании незаконными действий руководства УМВД РФ по г. Челябинску, выразившиеся в отсутствии должного ведомственного контроля за реагированием ОП № УМВД России по г. Челябинску на обращения 04.06.2015 по факту разрушения, принадлежащего Селиванову, Лега магазина по адресу, и похищении, находившегося в нем имущества; признании незаконными действий руководства УМВД РФ, выразившееся в отсутствии должного ведомственного контроля за принятием процессуальных решений сотрудниками дознания ОП № 7 УМВД России по г. Челябинску; признании незаконными действий руководства УМВД РФ, выразившееся в отсутствии надлежащего контроля за проведением служебной проверки сотрудниками отдела информационного обеспечения штаба УМВД РФ по г. Челябинску по факту отсутствия должного ведомственного контроля за проведением процессуальных решений подчиненными сотрудниками органа дознания- ОП № 7 МВД РФ по г. Челябинску; обязанности руководства УМВД РФ по г. Челябинску исполнить требования Закона РФ «О полиции», устранить допущенные нарушения закона в отношении пострадавших от преступлений

граждан, восстановлении их нарушенных прав и свобод. В обоснование заявления указали, что группа лиц в отсутствие ИП Селиванова Д.Н. и Лега К.А. разрушила магазин, чем причинила значительный ущерб собственникам. При разрушении магазина похищено, находившееся в нем имущество. Заявители обратились в ОП № 7 МВД России по г. Челябинску с заявлением о привлечении виновных лиц к ответственности. Обращения ИП Селиванова и Лега К.А. за защитой нарушенных прав собственности в ОП № 7 УМВД России по г. Челябинску к положительному результату не привели. Неоднократно проводились служебные проверки по факту отсутствия ведомственного контроля за принятием процессуальных решений подчиненными сотрудниками со стороны отдела полиции № 7 МВД РФ по г. Челябинску, УМВД России по г. Челябинску. прокуратурой Челябинской области установлено, что по истечению пяти месяцев органом дознания ОП № 7 УМВД России по г. Челябинску не исполнены требования ст. ст. 144, 145 УПК РФ, а также не исполнены постановления прокурора Курчатовского района г. Челябинска о передаче материалов в ОД ОП № 6 УМВД России по г. Челябинску для организации и проведения дознания. Прокуратурой Челябинской области установлено, что по истечению шести месяцев календарных месяцев органом дознания ОП № 7 УМВД России по г. Челябинску не исполнены требования ст. ст. 144, 145 УПК РФ. Прокуратурой Курчатовского района г. Челябинска установлено, что в течение 7 месяцев органом дознания ОП № 7 УМВД России по г. Челябинску не исполнены требования ст. ст. 144, 145 УПК РФ, а также не исполнено постановление Прокуратуры Челябинской области. Полагают, что действия руководства УМВД РФ по г. Челябинску, выразившиеся в отсутствии должного ведомственного контроля за принятием процессуальных решений подчиненными сотрудниками, являются незаконными¹.

¹ Уголовное дело № 2-2686/2015 по обвинению руководства УМВД по г. Челябинску по ч. 1 ст. 285 УК РФ / Архив Курчатовского районного суда, г. Челябинска.

На сегодняшний день установлено несколько разновидностей контроля со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими. К ним причисляются:

- 1) инспектирование;
- 2) контрольные проверки;
- 3) комплексные выезды для оказания практической помощи;
- 4) целевые выезды по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, проверке жалоб, заявлений и другим вопросам;
- 5) оперативно-зональный контроль;
- 6) ревизии (проверки) финансово-хозяйственной деятельности;

Разберем наиболее встречающиеся виды контроля. Инспектирование - это особо трудоемкий вид внутриведомственного контроля, который подразумевает под собой совокупность мер и способов по установлению реального состояния дел, исследованию, проверке и оценке положения оперативно - служебной деятельности органов внутренних дел. А также внесение предложений для повышения ее эффективности.

Задачами инспектирования являются:

- проверка соответствия организации деятельности инспектируемых органов требованиям законодательных и иных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, приказов МВД России;
- обнаружение недостатков в деятельности органов внутренних дел, а также причин и условий, благоприятствующих их возникновению, принятие мер по их устранению;
- освоение и распространение положительной практики, новых форм и методов работы;

Министр внутренних дел Российской Федерации принявшие решение об инспектировании, устанавливают сроки и график его подготовки и исполнения, назначают руководителей и членов комиссии, ратифицируют программу инспектирования. Руководителю органов внутренних дел, заблаговременно сообщают об инспекторской проверке. По результатам

инспекторского контроля могут быть изданы приказы МВД России, МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, УВДТ, в которых будут устанавливаться меры по модернизации деятельности органов внутренних дел и формы контроля за ликвидацией выявленных нарушений.

Комплексный выезд – вид контроля, производимый в целях предоставления практической помощи органам внутренних дел, имеющих низкие результаты по основным показателям оперативно-служебной деятельности или работающим в сложных условиях.

Целевой (самостоятельный) выезд – вид контроля, производимый в целях предоставления практической помощи в раскрытии и расследовании преступлений и правонарушений, решение вопросов по отдельным направлениям оперативно-служебной, производственно-хозяйственной деятельности, проверке писем, жалоб и заявлений, критических выступлений в печати и другим вопросам.

Оперативно - зональный контроль - вид контроля, производимый, главным образом, управленческими (штабными) аппаратами МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации.

Основными задачами данного контроля является быстрое реагирование на изменения в оперативной обстановке наблюдаемого органа или органов внутренних дел, а также повседневный контроль по определенным показателям работы органа.

Итак, теперь переходим к рассмотрению второго направления - установление контроля за исполнением законодательства сотрудниками ОВД в горрайорганах внутренних дел.

Наравне с контролем, который осуществляется вышестоящими органами внутренних дел, большая роль отводится контролю, осуществляемому начальником горрайоргана внутренних дел и его заместителями¹.

Контроль и проверка исполнения - это не обособленная управленческая

¹ Марков А.Я. Дознание в горрайорганах // Вестник МВД РФ. – 2016. – . № 3. – С. 74-78.

функция, а составная часть руководства, прямая обязанность руководителей органов внутренних дел. Необходимо не только отдать распоряжение, но и проследить за его своевременным и надлежащим исполнением, предоставляя при этом требующуюся помощь исполнителям.

Преимущественно результативными видами контроля и проверки исполнения, как показывает практика, являются следующие:

1. повседневный контроль работы подчиненных, т.е. осуществление проверки непосредственного наличия сотрудников на рабочих местах: в дежурной части, в изоляторе временного содержания и т.д. Данный вид контроля позволяет своевременно выявить недостатки, применить эффективные методы по их устранению и обучить личный состав правильным приемам и методам работы. Лишь в процесс постоянного взаимодействия начальника или его заместителя с подчиненными возможно узнать о реальном положении дел и вовремя обратить внимание на возможные упущения в работе;

2. еще одним видом контроля является предварительно спланированная проверка деятельности служб и подразделений. Разработка данных проверок осуществляется штабами и впоследствии, отражаются в квартальных планах работы органов внутренних дел;

3. периодические заслушивания на оперативных совещаниях сотрудников органов внутренних дел. Заслушивают обычно доклады не только тех работников, чьи результаты лучше, чем у остальных. Хорошим примером всегда являются отчеты наставников, по-скольку в своем докладе они отражают не только голые факты, но передают накопленный годами опыт и знания;

4. отчет сотрудника в устной форме о результатах проделанной работы перед заместителем или начальником органа внутренних дел;

5. отчет, изложенный в письменном виде, как еще один способ контроля. Обычно истребуется не только в отношении отдельных сотрудников, но и со служб и подразделений;

6. контроль исполнения сотрудниками подразделения планов работы, в отношении поставленных задач. Данные проверки производятся ежедневно, и при непосредственном контакте начальника и подчиненного. В ходе утверждения плана работы, начальник интересуется о процессе выполнения того или иного задания, при этом обращая внимание на упущения и давая советы о то, как их устранить;

7. контроль, осуществляемый с помощью специальных карточек за исполнением входящей информации. Карточки контроля оформляются и хранятся в двух экземплярах, по-скольку один экземпляр хранится у начальника или секретаря, а второй отдается исполнителю.

9. контроль административной деятельности полиции в большинстве случаев производится гласно. Но если это касается тех служб, где имеются патрульно - постовые наряды, то в этом случае может применяться и скрытый контроль. Периодичность проведение такого контроля утверждается начальником органа или командиром строевого подразделения.

10. для установления местонахождения сотрудников патрульно - постовой службы применяются различные технические средства: радиостанции, телефон;

11. основная функция контроля, осуществляемая начальником органа внутренних дел, является проверка и рассмотрение жалоб граждан на действия, бездействия сотрудников находящихся в его подчинении;

Подробно рассмотрев все виды контроля, осуществляемые начальником горрайоргана внутренних дел и его заместителями, можно сделать вывод, что их функция в поддержании законности довольно сложна и включает в себя много аспектов.

Последним, но немаловажным видом контроля, является надзор прокуратуры. Надзор за деятельность полиции осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации и прокуроры, находящиеся в его подчинении.

Надзор является специфическим видом деятельности федеральных

органов государственной прокуратуры, осуществляемой от имени государства и заключается в проверке точного и единообразного исполнения и применения законодательства Российской Федерации. Основное отличие надзора от контроля по мнению ряда ученых заключается в том, что «надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти это - постоянное, систематическое наблюдение специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных органов или лиц с целью выявления нарушений законности, но не целесообразности»
Направления надзора прокуратуры за полицией:

- 1) надзор за соблюдением полицией прав и свобод человека и гражданина;
- 2) надзор за законностью приема, учета, регистрации, проверки и разрешения заявлений и сообщений о правонарушениях;
- 3) надзор за законностью уголовно-процессуальной деятельности полиции;
- 4) надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности полиции¹.

При осуществлении надзора за законностью административной деятельности органов внутренних дел прокурор в пределах своей компетенции уполномочен²:

- не зависимо от времени суток посещать органы внутренних дел и их учреждения;

- истребовать и получать материал дела, на основании которых граждане были подвергнуты административному задержанию или заключению под стражу;

- опрашивать граждан, которые были подвергнуты административному задержанию или заключению под стражу;

- выносить постановления об освобождении лиц, которые были незаконно подвергнуты административному задержанию на основании решения несудебных органов;

¹ Муравьев Н.В., Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – 2016. – Т. 1. – С.189-190.

² Коротков А.П., Прокурорско-следственная практика применения УПК РФ: Комментарий. – 2015. – С. 369.

- выносить протест на акты руководителей органов внутренних дел, которые противоречат законодательству;

- направлять иск в суд, о признании таких актов недействительными;

- вносить представления об устранении нарушений закона и истребовать от руководителей органов внутренних дел письменных ответов в течение одного месяца;

- выносить предостережение должностным лицам о нарушении законности;

- выносить мотивированные постановления о возбуждении производства об административных правонарушениях;

Право на обжалование неправомерных действий и бездействий сотрудников полиции является неотъемлемым правом граждан, которое им гарантировано ст.46 Конституции Российской Федерации, Кодексом РФ об административных правонарушениях ст. 30.1 и другими правовыми актами.

В Статье 33 Федерального Закона РФ «О полиции» закреплено, что за противоправные действия или бездействие сотрудники полиции несут установленную законом ответственность¹.

Под нарушением законности следует понимать такие действия или бездействия, которыми были нарушены права и законные интересы граждан. Для сотрудников полиции юридическая ответственность за нарушение законности наступает в виде: уголовная ответственность; административная ответственность; дисциплинарная ответственность; материальная ответственность².

Уголовная ответственность наступает за правонарушение, совершенное сотрудником полиции по приговору суда. Сотрудник полиции в качестве представителя исполнительной власти при выполнении своих функций является должностным лицом. Из этого следует, что он может нести

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) О полиции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 33.

² Григорьев В.Н. Уголовный процесс. – 2015. – С. 8-9.

ответственность за должностные преступления, к которым относятся: злоупотребление должностными полномочиями ст. 285 УК РФ; превышение должностных полномочий ст. 286 УК РФ; халатность ст. 293 УК РФ; получение взятки ст. 290 УК РФ; получение взятки ст. 291 УК РФ; служебный подлог ст. 292 УК РФ.

К административной ответственности сотрудники органов внутренних дел привлекаются за совершенные административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

Дисциплинарная ответственность сотрудников полиции. Дисциплинарная ответственность-это вид юридической ответственности, поэтому ей присущи все признаки юридической ответственности. Речь идет о незаконном, виновном, наказуемом деяние и заключается в применении мер государственного принуждения¹. Основные особенности дисциплинарной ответственности заключаются том, что она налагается в административном порядке и, поскольку является ответственностью перед работодателем, то налагается только в порядке подчиненности по службе. Дисциплинарная ответственность заключается в основном в применении морально-правовых санкций (замечание, выговор, строгий выговор, понижение в должности, звании и т. д.).

Дисциплинарное взыскание на сотрудника полиции вправе налагать только его непосредственный начальник либо вышестоящий начальник. В «Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации»² закреплена ответственность сотрудников за проступок, а так же и виды взысканий: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в должности; снижение в специальном звании на одну ступень; лишение нагрудного знака; увольнение

¹ Бугель Н.В. Основы управления в органах внутренних дел. – 2016. – С. 158.

² Федеральный закон о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 30.11.2011 № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 132.

из органов внутренних дел. Материальная ответственность – это обязанность лица, причинившего имущественный ущерб предприятию, организации или гражданину возместить этот ущерб в размерах и порядке, предусмотренных законом.

Подводя итог вышеизложенного в этой главе можно сказать, что количество субъектов обеспечивающих законность, а так же видов и способов ее обеспечения весьма много, каждый из них несет в себе основную цель, которая заключается в недопущении случаев нарушения требований законности и дисциплины сотрудниками органов внутренних дел. В Федеральном Законе РФ «О полиции» выделена ст. 2, регламентирующая основные направления деятельности полиции¹. В ст. 5 закреплено положение, отражающее реализацию важного конституционного принципа - принципа равенства граждан, в соответствии с которым полиция обязана защищать права и свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств². Наряду с этим, наделяя сотрудников полиции правом на применение разных мер принуждения, Федеральный Закон РФ «О полиции»³ отражает строгое соблюдение другого конституционного положения - запрета полиции прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Законность, является основой нормальной жизни общества, общественной дисциплины. Укрепление и постоянный контроль за соблюдением законности имеет огромное значение для функционирования всей системы ОВД государства.

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) О полиции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 2.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) О полиции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 5.

³ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) О полиции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 7.

ГЛАВА 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

2.1 Обеспечение законности в ходе приема, регистрации и проверки сообщения о преступлении

Ежегодно Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ходе выездных плановых проверок устанавливаются существенные искажения сведений о состоянии преступности и учета преступлений, а также факты сокрытия преступлений от учета¹. В органах внутренних дел допускаются многочисленные нарушения, связанные с занижением показателей, негативно характеризующих состояние преступности, либо искусственным завышением статистических данных в целях положительной оценки деятельности.

Вопросы обеспечения учетно-регистрационной дисциплины, которые непосредственно связаны с приемом, регистрацией и рассмотрением сообщений о преступлениях, рассматриваются регулярно на региональных совещаниях-семинарах с заместителями начальников (министров) территориальных органов МВД России, начальниками штабов, инспекций².

Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с МВД России в целях защиты конституционных прав граждан продолжается плановая работа нормативного, организационного и практического характера по обеспечению надлежащего уровня объективности сведений о состоянии преступности и усилению надзора за законностью в деятельности субъектов учета. Любой сотрудник, независимо от занимаемой должности, привлекается к строгой дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения из органов внутренних дел и уголовного преследования за установленные факты нарушения учетно-регистрационной дисциплины.

Всего за нарушения законности, допускаемые сотрудниками органов

¹ Севрюгин В.Е. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник Тюменского государственного университета. – 2015. – № 2. – С. 3.

² Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор. – 2014. – С. 94.

внутренних дел при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, за 2014 год наказаны 46,7 тыс. сотрудников (+6,2%), из них почти 6,7 тыс. руководители (+13,8%), 56 (-23,3%) - уволены из органов внутренних дел, в отношении 88 (-22,8%) за укрытие преступлений от учета возбуждены уголовные дела. Около 18,1 тыс. (-5,8%) сотрудников, в том числе руководителей, виновных в нарушении учетно-регистрационной дисциплины, привлечены к дисциплинарной ответственности по представлениям надзирающих прокуроров¹.

Нарушения учетно-регистрационной дисциплины относятся к уголовно-процессуальным правонарушениям, так как совершаются на стадии возбуждения уголовного дела, регламентированной главой 19 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Они являются наиболее распространенными и требуют более детального изучения. Совершение таких правонарушений должностными лицами органов внутренних дел при исполнении служебных обязанностей является наиболее опасным, так как именно они обеспечивают законность уголовного судопроизводства.

Субъектами уголовно-процессуальных правонарушений на стадии возбуждения уголовного дела являются дознаватель, следователь, прокурор, а также должностное лицо органа дознания, в случае возложения на него данного полномочия согласно организационно-распорядительному документу². Субъективная сторона таких деяний в форме прямого умысла будет говорить о наличии в действиях должностного лица признаков состава уголовно наказуемого деяния, установление же иных форм вины (косвенного умысла или неосторожности) будет говорить о совершении дисциплинарного проступка.

¹ Генеральная прокуратура РФ / Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2017. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 04.02.2017).

² Приказ генеральной прокуратуры РФ, МВД России, Министерства РФ по делам ГО и ЧС, МЮ РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития России, ФСКН РФ от 29.12.2015 № 39/1070/1021/253/780/353/399 (ред. от 20.12. 2015) о едином учете преступлений // Собрание законодательства РФ. – 2016. – С.19.

Первым этапом стадии возбуждения уголовного дела является прием сообщения о преступлении. В соответствии с типовым положением принятие (прием) - это получение сообщения о преступлении должностным лицом, правомочным или уполномоченным на эти действия¹. Должностными лицами, уполномоченными получать сообщения о преступлениях, являются дознаватели, следователи, прокуроры, а также судьи. Полномочия органа дознания по приему сообщений о преступлениях могут быть возложены начальником органа дознания или его заместителем посредством издания организационно-распорядительного документа на иных должностных лиц этого же органа с учетом их юридической подготовки. Круглосуточный прием сообщений о преступлениях в органах внутренних дел может быть также поручен должностным лицам дежурных частей. Однако при обнаружении признаков преступления должностное лицо органа дознания обязано составить соответствующий рапорт. Отказ в принятии сообщения о преступлении должностным лицом недопустим.

Первым видом уголовно-процессуальных правонарушений на этом этапе является отказ в приеме сообщения о преступлении. Это правонарушение состоит в невыполнении обязанности по принятию сообщения о преступлении. Может осуществляться как в форме действия, так и в форме бездействия. Активные действия могут выражаться в уговорах не подавать письменное заявление о преступлении, обещаниях урегулировать ситуацию, убеждению, что кроме потери собственного времени, он ничего не получит, и так далее. Бездействие может осуществляться путем игнорирования поступившей информации, содержащей признаки совершенного преступления.

Этот вид правонарушений является наиболее латентным. Незарегистрированные преступления, когда правоохранительные органы при обращении граждан с заявлениями, сообщениями о совершенном преступлении умышленно их не фиксируют в регистрационных документах в

¹ Власов В.И. Расследование преступлений. – 2015. – С.74.

целях создания видимости успехов в борьбе с преступностью, по некоторым экспертным оценкам, составляют примерно 60-70% от количества зарегистрированных преступлений. Действительно, не сложно себе представить сотрудника, который, находясь при исполнении служебных обязанностей, получает информацию о противоправном действии. Не уверенный в своих силах, загруженный повседневной работой сотрудник убеждает в бесполезности подавать заявление, утраченное уже не вернуть, виновных не наказать. Гражданин, пострадавший от преступления, после таких разговоров, потеряв доверие к сотрудникам правопорядка и убежденный в безвыходности своего положения, в другие правоохранительные органы для защиты своего имущества, чести и достоинства не обращается.

Вторым видом нарушений, допускаемых при приеме сведений о совершенных преступлениях, является уклонение от регистрации сообщения о преступлении в книге учета. Объективная сторона данного уголовно-процессуального правонарушения состоит в бездействии, а именно в не внесении уполномоченным должностным лицом в книгу учета сообщений о преступлениях краткой информации, содержащейся в принятом сообщении о преступлении, и не присвоении соответствующего регистрационного номера. Заявителю в случае не регистрации корешок-уведомление с указанием регистрационного номера не выдается либо выдается с указанием неправильного номера. В то время как Типовым положением регламентировано, что должностное лицо, принявшее сообщение о преступлении, обязано выдать заявителю документ о принятии этого сообщения с указанием данных о лице, его принявшем, а также даты и времени его принятия¹. Бланки уведомлений являются документами строгой отчетности. Заполненные корешки уведомлений сдаются должностным

¹ Приказ генеральной прокуратуры РФ, МВД России, Министерства РФ по делам ГО и ЧС, МЮ РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития России, ФСКН РФ от 29.12.2015 № 39/1070/1021/253/780/353/399 (ред. от 20.12. 2015) О едином учете преступлений // Российская газета. – 2016. – С.19.

лицом, принявшим сообщение о преступлении, должностному лицу, осуществившему регистрацию этого сообщения. Невыдача уведомления заявителю о приеме сообщения о преступлении недопустима.

Так например, Энгельский суд, Саратовской области рассмотрел дело в отношении участкового уполномоченного полиции Подлозного И.В., который 05 ноября 2015 года, получил устное сообщение о преступлении от Потерпевшей, она сообщила ему, о вымогательстве туш свиней у ее племянника, то есть фактически сообщила о совершенном преступлении, предусмотренном п. «а,в,г» ч.2 ст. 163 УК РФ, которое является, согласно ст. 20 УПК РФ, уголовным делом публичного обвинения. Однако, Подлозный И.В., ненадлежаще исполняя свои должностные обязанности вследствие недобросовестного и небрежного отношения к службе, в нарушение требований должностного регламента участкового уполномоченного отдела полиции № 3 в составе МУ МВД РФ «Энгельское» Саратовской области, не желая проводить проверку и совершать действия, направленные на изобличение виновных лиц, из личной заинтересованности, умышленно не стал всесторонне, полно, объективно и своевременно выяснять обстоятельства совершенного преступления и проверять сообщение о совершении преступления в соответствии с действующим законодательством, т.к. указанное в сообщении Соловьевой Л.В. лицо, а именно Хуршудов В.А. являлся его знакомым, и он не желал привлечения к уголовной ответственности последнего.

Достоверно осознавав о наличии в сообщении Потерпевшей, очевидно для него признаков преступления, подследственного органам внутренних дел, и наличия оснований для проведения по данному сообщению проверки в порядке ст.ст.144-145 УПК РФ, из иной личной заинтересованности, выразившейся в умышленном нежелании выполнять должным образом свои должностные обязанности, предусмотренные нормативными актами, совершать действия, направленные на изобличение виновных лиц и установление обстоятельств произошедшего, вызванного знакомством с

лицом, совершившим указанное преступление, возник преступный умысел, направленный на укрытие преступления указанной категории от учёта путём использования своих служебных полномочий вопреки интересам службы, а именно, путем прямой не регистрации сообщения о преступлении и не проведению по нему проверки в порядке ст.ст. 144-145 УПК РФ¹.

Следующим этапом на стадии возбуждения уголовного дела можно выделить проведение проверки по принятому сообщению и преступлении.

На данном этапе нами выделяются следующие уголовно-процессуальные правонарушения: не проведение проверки по сообщению о преступлении; несвоевременная проверка по сообщению о преступлении; превышение сроков предварительной проверки; производство следственных действий, не разрешенных на этапе предварительной проверки; фальсификация материалов предварительной проверки.

Объективной стороной не проведения проверки по полученному сообщению о преступлении является бездействие должностных лиц, когда сообщение о преступлении получено, зарегистрировано, однако мер по его проверке не принято. Так, должностным лицом не могут быть незамедлительно приняты меры по предупреждению и пресечению преступлений; по выявлению преступлений, сохранению доказательств, требующих фиксации, изъятия и исследования; при проведении следственных и оперативно-розыскных мероприятий по установлению и задержанию с поличным или «по горячим следам» лиц, готовящих, совершивших или совершивших преступление².

Также общественно вредным является и неоправданная задержка проведения проверки по сообщению о преступлении, если оно повлекло потерю доказательств. Очень часто в отделах внутренних дел после составления заявления задерживают предварительную проверку, ссылаясь на

¹ Уголовное дело № 1-447/2016 по обвинению Подлозного И.В по ч. 1 ст. 285 УК РФ / Архив Энгельского городского суда Саратовской области.

² Громов Н.А. Дознание и предварительное следствие. – 2016. – № 2. – С. 27.

занятость следственно-оперативной группы, отсутствие транспорта, при необходимости осуществления выезда, в связи с чем бывает утрачена возможность раскрытия у головного дела по «горячим следам». Как правило, за этими причинами скрывается элементарная халатность, нежелание срочно реагировать на поступивший вызов. Если такое бездействие привело к невосполнимой утрате процессуально значимой доказательственной информации, такой как следы и вещественные доказательства, то предлагается говорить о совершении уголовно-процессуального преступления.

Рассмотрим пример из практики, где на открытом судебном заседании в Пятигорском городском суде было рассмотренное заявление Захарова А.А. Он обратился с заявлением в Пятигорский межрайонный следственный отдел следственного управления Следственного комитета РФ по г. Пятигорску. Старший следователь следственного отдела по г. Пятигорску следственного управления СК РФ Спиридонов Валерий Юрьевич вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по материалам проверки сообщения о преступлении. Постановлением прокурора вышеуказанное постановление отменено, материалы возвращены для дополнительной проверки. Старший следователь Спиридонов Валерий Юрьевич, вновь вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по материалам проверки сообщения о преступлении. Указанное постановление вновь было отменено и материалы возвращены для проведения дополнительной проверки.

Однако, следователь того же следственного отдела Эснер Сергей Родионович, рассмотрев материалы проверки сообщения о преступлении № по заявлению Захаровой В.В. о неправомерных действиях сотрудников полиции в отношении ее сына - истца Захаров А.А., вновь вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, при этом не выполнив ни одного из указаний прокуратуры и руководства СК, а также не принял во внимание доводы, изложенные потерпевшим в ранее поданной жалобе, в которой были указаны недостатки ранее проведенных проверок:

Текст постановления полностью идентичен тексту постановления от ДД.ММ.ГГГГ, а также постановления от ДД.ММ.ГГГГ, в нем нет никаких указаний на дополнительную проверку и нет указаний на устранение недостатков, выявленных в ходе проверки материалов в прокуратуре.

Он - истец, был вынужден дважды обращаться за защитой своих прав в суд, но производство по заявлениям были прекращены в связи с тем, что до рассмотрения жалоб в суде прокуратура отменяла решения Следственного комитета¹.

Превышение времени предварительной проверки по сообщению о преступлении также является процессуальным правонарушением. Типичные случаи происходят, когда ходатайство о продлении срока проверки не выносится, а окончательное решение, как правило отказ в возбуждении уголовного дела, принимается задним числом. Или, когда не хватает времени на проверку, необоснованно и незаконно отказывают в возбуждении уголовного дела, что влечет отмену незаконного решения.

Например, в период с 04.09.2013 по 12.20.2014, находясь по месту службы, являясь начальником Межмуниципального отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации Грачев Ю.Н., действуя умышленно, из иной личной заинтересованности, обусловленной стремлением к завышению статистических показателей работы и формированию у руководства УМВД России по городу Коврову мнения, о достижении им и его подчиненными высоких результатов в служебной деятельности, то есть, желанием создать видимость эффективной работы возглавляемого им органа внутренних дел по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, в целях искусственного повышения статистических показаний отдела полиции в части раскрываемости преступлений, намереваясь регулярно получать заработную плату с выплатами стимулирующего характера, рассчитывая в дальнейшем последующего избежания дисциплинарного наказания за

¹ Исковое заявление № 2-4243/2015 Захарова А.А. к СУ СК/ Архив Пятигорского городского суда Ставропольского края.

ненадлежащее исполнение своих обязанностей, из ложно понятых интересов службы, используя свои должностные полномочия руководителя отдела полиции вопреки интересам службы, разработал противоправную систему организации работы отдела полиции, при которой передачу материалов до следственных проверок для возбуждения уголовных дел в следственный отдел и отдел дознания ММ ОМВД России он, должен был контролировать лично, при этом ориентируя подчиненных сотрудников на массовое сокрытие преступлений от учета.

Указанные действия выражались в следующем. Так, в указанный период времени, находясь по месту службы, Грачев Ю.Н., для осуществления своего преступного умысла, запретил своим заместителям передавать проверочные материалы для принятия решения о возбуждении по ним уголовных дел в следственный отдел и отдел дознания ММ ОМВД России, единолично осуществляя данные полномочия и контролируя статистические показатели работы возглавляемого им отдела полиции. Одновременно с этим Грачев Ю.Н., безосновательно, либо по формальным, надуманным основаниям не принимал для передачи в следственный отдел и отдел дознания органа полиции материалы до следственных проверок, по которым были установлены события преступлений, но не были установлены личности лиц, совершивших преступные деяния, угрожая проведением служебных проверок и применением дисциплинарных мер в отношении сотрудников полиции по малозначительным поводам, тем самым препятствуя принятию законных и обоснованных решений в порядке п.п. 1, 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ, вынуждая подчиненных сотрудников ММ ОМВД России города Коврова, умышленно укрывать преступления указанной категории от учета.

В результате неправомερных действий Грачева Ю.Н., должностные лица отдела полиции при осуществлении служебных полномочий, действуя вопреки интересам службы, фактически укрывали преступления от учета путем фальсификации материалов до следственных проверок или склонения заявителей к изменению своей первоначальной позиции относительно

обстоятельств совершенных в отношении них преступлений или размера ущерба причиненного преступлением, а также необоснованно продлевали сроки рассмотрения сообщений о преступлениях при наличии очевидных признаков преступления, с последующим вынесением заведомо незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела по формальным, надуманным основаниям, с допущением грубой волокиты.

Так, фальсификация материалов до следственных проверок, склонение заявителей к изменению своей первоначальной позиции относительно обстоятельств совершенных в отношении них преступлений и размера причиненного ущерба, при проведении до следственных проверок были допущены должностными лицами ММ ОМВД России, за что последние были привлечены к уголовной ответственности за совершение должностных преступлений¹.

Следующим правонарушением является необоснованное принятие решения о передаче сообщения по подследственности. В соответствии с п. 3 ст. 145 УПК РФ «в случае принятия решения, предусмотренного п. 3 ч. 1 настоящей статьи, орган дознания, дознаватель, следователь принимает меры по сохранению следов преступления». Помимо этого. Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 июня 2005 г. № 7-П² признано неконституционным отсутствие обязанности у прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя принимать по заявлению лица, пострадавшего в результате преступления, предусмотренного ст. 115 или ст. 116 УК РФ, меры, направленные на установление личности виновного в этом преступлении и привлечение его к уголовной ответственности. Подследственность преступлений определяется в соответствии с правилами,

¹ Уголовное дело № 1-11/2015 по обвинению Грачева Ю.Н. по ч. 1 ст. 285 УК РФ / Архив Ковровского городского суда Владимирской области.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06. 2005 № 7-П По делу о проверке конституционности положений ч. ч. 2 и 4 ст. 20, ч. 6 ст. 144, п. 3 ч. 1 ст. 145, ч. 3 ст. 318, ч. 1 и 2 ст. 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска.

предусмотренными ст. 150 УПК РФ. Нарушение этих правил существенно нарушает права участников уголовно-процессуальных правоотношений и способствует (необоснованном) увеличению сроков рассмотрения сообщения о преступлении.

Данные Генеральной прокуратуры РФ за последние четыре года по выявленным фактам отказа в приеме или прямой не регистрации сообщения о преступлении приведены в таблице (см. приложение 1).

Как видно из таблицы, с 2014 г. по 2016 г. количество подобных нарушений стабильно уменьшалось, однако за последний год прокуратурой их выявлено на 44,3% больше. Указанные данные свидетельствуют о том, что в деятельности органов предварительного расследования продолжают иметь место существенные факты нарушения закона и большинство из них совершаются при приеме, проверке и регистрации сообщения о преступлении. Так, по сведениям Генеральной прокуратуры РФ, в 2014 г. прокурорами установлено 2 921 344 нарушения законности при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. В 2015 г. эта цифра увеличилась почти на 28% (3 732 360).

Эти показатели свидетельствуют об отсутствии ведомственного контроля. В настоящее время руководитель следственного органа, начальник органа и подразделения дознания не в состоянии обеспечить полный и всесторонний контроль за законностью деятельности следователей и дознавателей при приеме и регистрации сообщений о преступлении, поскольку в этой сфере УПК РФ не регламентирует их полномочия, порядок и сроки исполнения, а ведомственные акты самостоятельно в полном объеме не способны устранить этот пробел.

Организационное обеспечение расследования преступлений в органах внутренних дел начинается с момента регистрации заявлений и сообщений о преступлениях. Это определяет управленческое значение данной проблемы, поскольку четкая организация работы по рассмотрению и окончательному разрешению заявлений и сообщений о преступлениях обуславливает быстрое

и полное раскрытие и расследование преступлений¹.

Таким образом, учитывая социальное, правовое и управленческое значения организации данного направления работы, ее объем и место в повышении эффективности борьбы с преступностью, рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях выступает одной из основных функций в деятельности органов внутренних дел. Рассмотрев основные виды нарушений при приеме, регистрации и проверке сообщения о преступлении, можно сказать, что все они совершаются в целях повышения уровня показателей раскрываемости преступлений. Именно поэтому, целесообразней ввести в органы внутренних дел систему, направленную не количество, а на качество раскрытых преступлений. Принимая и регистрируя сообщение о преступлении, сотрудник должен быть уверен в том, что в случае затянувшегося расследования его не лишат части денежного довольствия или при встрече «без галстуков» со своим непосредственным начальником, он его не попросит освободить должностное мест, в виду не компетентности. Поэтому своевременное предупреждение уголовно-процессуальных правонарушений на стадии возбуждения уголовного дела будет способствовать укреплению учетно-регистрационной дисциплины и законности уголовного судопроизводства в целом. Система уголовно-процессуальных правонарушений на стадии возбуждения уголовного дела при приеме, рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях поможет проанализировать причины и условия, способствующие совершению каждого из них и выработать конкретные меры по их преодолению.

¹ Громов Н.А. Уголовный процесс России. – 2015. – С. 356.

2.2 Обеспечение законности при принятии итогового решения в стадии возбуждения дела

Принцип законности в рамках советского уголовно-процессуального кодекса толковался как, обязанность участников процесса соблюдать все требования материальных и процессуальных законов¹. Законодатель, при формулировании норм УПК РФ, внес в уголовный процесс элемент состязательности и закрепил в отдельной норме сущность законности как, одного из принципов уголовного судопроизводства.

Ст. 7 УПК РФ законность определяет посредством следующих предписаний:

- 1) главенствующее положение УПК РФ в системе уголовно-процессуальных норм;
- 2) возможность признания недопустимыми полученных доказательств судом, прокурором, следователем, органом дознания или дознавателем в ходе уголовного судопроизводства в случае нарушения норм УПК;
- 3) требование законности, обоснованности и мотивированности промежуточных и итоговых решений по делу.

Следует отметить, что рядом авторов законность определяется только как применение «законных» законов. Еще Платон отмечал, что законность - это «повиновение правильным законам»².

В целях проверки и оценки законности действий и решений, принятых в рамках процессуальных отношений в уголовном судопроизводстве, предусмотрена целая система средств, которыми являются Прокурорский надзор, судебный и ведомственный контроль.

Решения в стадии возбуждения уголовного дела должны быть законными и обоснованными. Несоблюдение этого требования влечет за собой нарушение законности и прав граждан, препятствует успешной борьбе с преступностью. Постановления, не соответствующие закону, не должны

¹ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – 2015. – С. 102.

² Платон, Диалоги. – 1986. – С. 386.

оставаться в силе, и прокурор обязан отменить их своим мотивированным постановлением. В постановлении прокурора указываются причины отмены постановления. Следует отметить, что постановление следователя о возбуждении уголовного дела прокурор может отменить только в течение 24 часов с момента поступления соответствующих материалов прокурору. По отношению к дознавателю прокурор может указать, что и в какой срок необходимо выполнить для устранения допущенных нарушений законности.

Так, например Октябрьский районный суд города Владимира, признал виновным оперуполномоченного Палагина И.И. в совершении им преступления предусмотренного ч.1 ст.285 УК РФ злоупотребление должностными полномочиями и по ч.1 ст.292 УК РФ служебный подлог¹. В вечернее время в дежурную часть УМВД России обратился потерпевший с заявлением о хищении принадлежащего ему велосипеда. Указанное сообщение было зарегистрировано в книгу учета сообщений о преступлениях УМВД по городу Владимиру. Производство проверки и принятие решения в порядке ст.ст.144-145 УПК РФ по заявлению потерпевшего было поручено оперуполномоченному Палагину И.И., что обязывало его исходя из положений ст.ст.2,4 УК РФ, ст.ст.144-145 УПК РФ, и норм ФЗ «О полиции», установить все обстоятельства преступления и принять законное решение. В последствии похищенный велосипед потерпевшего был обнаружен сотрудниками ОБППС УМВД России и передан оперуполномоченному. Он в целях последующего вынесения заведомо незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по факту кражи велосипеда потерпевшего, заведомо зная о стоимости заявленного им ущерба в сумме 5000 рублей, решил, используя свои служебные полномочия, злоупотребить своими должностными обязанностями, и подготовил объяснение потерпевшего, в котором были указаны заведомо ложные сведения об оценке стоимости похищенного велосипеда в 950 рублей, чтобы сумма

¹ Уголовное дело № 1- 52/2017 по обвинению Палагина И.И. по ч.1 ст.285 УК РФ, ч.1 ст.292 УК РФ / Архив Октябрьского районного суда города Владимира.

причиненного потерпевшему ущерба не превышала 1000 рублей. Тем самым, Палагин И.И. намеревался придать совершенному в отношении потерпевшего преступлению, предусмотренному ч.1 ст.158 УК РФ, видимость административного правонарушения, и отказать в возбуждении уголовного дела.

Помимо прокурора, обеспечение законности в стадии возбуждения уголовного дела возложено и на руководителей соответствующих подразделений правоохранительных органов, осуществляющих прием, проверку и разрешение сообщений о преступлениях. Начальники территориальных органов МВД России должны обеспечить соблюдение этими подразделениями установленного порядка приема и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях.

Зарегистрированные материалы доводятся до сведения руководителя территориального органа. В постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенном для дополнительной проверки, руководитель территориального органа определяет в письменной форме исполнителя и сроки проведения дополнительной проверки с учетом сроков, установленных прокурором.

Несмотря на это, руководитель следственного органа должен незамедлительно проверить законность и обоснованность решений об отказе в возбуждении уголовного дела, принятые на основе проверки сообщений о преступлениях. В каждом случае незаконного отказа в возбуждении дела должен решаться вопрос об ответственности должностного лица, вынесшего решение¹.

Судебный контроль, как форма процессуального контроля за законностью досудебного производства на стадии возбуждения уголовного дела, может осуществляться при рассмотрении жалобы об отказе в получении сообщения о преступлении. В качестве субъекта обжалования

¹ Неганов Д.А. Соблюдение законности в стадии возбуждения уголовного дела: научно-практическое пособие. – 2015. – С. 120.

могут выступать практически любые участники уголовного производства, а также лица, не имеющие процессуального статуса по делу, но в той части, в которой процессуальные действия и процессуальные решения затрагивают их интересы. Ограничения права на судебное обжалование решений и действий (бездействия), затрагивающих права и законные интересы граждан, недопустимы только на том основании, что они не были признаны в установленном законом порядке участниками уголовного производства как обеспечивающие гарантированные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, вытекающие из фактического положения этого лица, как нуждающегося в обеспечении соответствующего права. По этому и для судебного контроля приоритетным направлением деятельности является реализация именно правозащитной функции¹, что соответствует ст. 2, 18, 46, 52, 118 Конституции РФ, а также роли и назначению суда в правовом государстве². На досудебных стадиях уголовного судопроизводства это право в основном реализуется в порядке судебного рассмотрения жалоб на решения и действия должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство.

Таким образом, цели, прокурора и суда по обеспечению законности досудебного производства являются однопорядковыми. Оба органа призваны обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина путем обеспечения верховенства закона. Причем и прокурор, и суд осуществляют эту деятельность не по отдельности, а взаимодействуют друг с другом.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации неопределенно регулирует не только правила уголовного преследования на стадии возбуждения уголовного дела, но и перечень, а также процессуальный статус участников первого этапа. Такое

¹ Юнусов А.А. Судебный контроль за законностью и обоснованностью производства следственных действий в уголовном судопроизводстве России: понятие и виды // Следователь. – 2016. – № 6 (110). – С. 29-32.

² Петрухин И.Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. – 2017. – № 3. – С. 37

положение дел является недопустимым, поскольку ст. 6 УПК РФ в качестве назначения уголовного судопроизводства закрепила защиту прав и законных интересов потерпевших от преступления и лиц, незаконно привлекаемых к уголовному преследованию. Отсутствие должной регламентации прав ведет к нарушениям законности, не позволяет в полной мере заинтересованным лицам реализовать свои права и интересы.

В Новосергиевский МСО СУ СК РФ по Оренбургской области из прокуратуры Новосергиевского района Оренбургской области поступил материал проверки сообщения о преступлении в связи с необходимостью принятия процессуального решения в порядке ст. ст. 144, 145 УПК РФ. В нарушении установленных сроков проверки сообщения о преступлении, надлежащая проверка не произведена и процессуальное решение не принято до настоящего времени. Постановлением, заместитель руководителя Новосергиевского СО СУ СК РФ по Оренбургской области оформил незаконное процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Постановлением, руководитель Новосергиевского МСО Шаламов И.А. признал незаконным и отменил указанное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Принятие незаконных или необоснованных решений по результатам проверки сообщения о преступлении расценивается как отсутствие решения после его отмены¹.

Кроме того, актом о возбуждении уголовного дела резюмируется начало производства по нему, что дает должностным лицам и органам, ведущим процесс, право применять меры процессуального принуждения, в том числе и меры пресечения, а также проводить следственные действия, ограничивающие конституционные права и интересы граждан.

Мы полагаем, что оформление письменного решения о возбуждении уголовного дела служит нуждам оценки законности принятого решения со стороны прокурора, суда или процессуальных руководителей в лице

¹ Исковое заявление № М-642/2014 Мирошниковой Н.В. к СУ СК/ Архив Новосергиевского городского суда Оренбургской области.

начальника органа или подразделения дознания, следственного органа. Именно поэтому законодатель в качестве одного из атрибутов резолютивной части постановления предусмотрел решение о направлении копии постановления прокурору для оценки законности и обоснованности принятого решения. Уведомление о принятом решении заявителя и лица, привлекаемого к уголовному преследованию, также имеет значение, чтобы указанные лица имели возможность обжаловать принятое решение или знать о своем процессуальном статусе.

Таким образом, в настоящее время решение о возбуждении уголовного дела имеет существенное значение для ограничения прав и свобод человека и гражданина - до возбуждения уголовного дела указанное ограничение прав не должно иметь места. Однако есть исключения из этого правила относительно возможности проведения ряда следственных действий, в том числе принудительных.

Вне зависимости от того, останется или нет стадия возбуждения уголовного дела в отечественном уголовно-процессуальном законодательстве, осуществляемая в настоящий момент деятельность в этой стадии, безусловно, не прекратится. Со стороны правоохранительных органов (органов дознания и следствия) она останется, в общем, неизменной, будет заключаться в реагировании на сообщения о преступлении, фиксации результатов этой деятельности, а принятие на основе ее результатов процессуально-значимых решений (возбуждения уголовного дела или уголовного преследования) должно перейти прокурору. Такая структура деятельности по выявлению и раскрытию преступлений будет наиболее эффективной, поскольку начало уголовного преследования является правовой основой для ограничения прав и свобод лица, причастного к нему.

2.3 Необходимость усиления процессуальных гарантий законности и обоснованности привлечения в качестве обвиняемого

Особое значение привлечения в качестве обвиняемого вызывает необходимость наличия эффективных процессуальных гарантий законности и обоснованности этого процессуального решения. Еще заметем, что в юридической науке обеспечению законности и обоснованности привлечения в качестве обвиняемого всегда уделялось должное внимание, что объясняется существенным изменением правового статуса лица, привлекаемого в качестве обвиняемого, и связанными с этим последствиями: правовыми - избрание меры пресечения, включая возможность заключения под стражу.

В отличие от УПК РСФСР новый Уголовно-процессуальный кодекс РФ уже ориентировал прокуроров на особое внимание к привлечению в качестве обвиняемого, поскольку обязал следователя направлять прокурору копию постановления о привлечении в качестве обвиняемого (ч. 9 ст. 172 УПК РФ). Однако этот правильный акцент законодателя после внесения в УПК РФ изменений ФЗ № 87 от 05.06.2007 г. не обеспечен действенными полномочиями прокурора для устранения возможных нарушений на этом этапе уголовного преследования.

Во-первых, механизм доступа прокурора к материалам расследуемого уголовного дела для их изучения с целью проверки законности обвинения, а также других решений несовершенно. Предоставление прокурору возможности ознакомления с материалами уголовного дела фактически поставлено в зависимость от усмотрения следователя, который может в этом и отказать.

Так, прокурор для ознакомления с материалами дела в соответствии с ч. 2 ст. 37 УПК РФ должен составить мотивированный письменный запрос, по результатам рассмотрения которого следователь и будет принимать решение о предоставлении (или не предоставлении) прокурору материалов уголовного дела, оценивая «мотивированность» запроса.

В связи с этим следует отметить необоснованное разграничение в УПК РФ возможности доступа прокурора к материалам расследуемого уголовного дела в зависимости от повода, вызывающего такую необходимость. В случае, когда в прокуратуру поступает жалоб на решение о привлечении лица в качестве обвиняемого, прокурор вправе истребовать материалы уголовного дела (ч. 1 ст. 124 УПК РФ). Если же прокурору необходимо изучить дело по собственной инициативе, то он таким полномочием не наделен.

Во-вторых, универсальный характер властных полномочий прокурора по УПК РСФСР - наличие у него права отменять любые незаконные и необоснованные постановления следователя, в том числе и постановление о привлечении в качестве обвиняемого, - УПК РФ заменен на избирательный¹.

Новый уголовно-процессуальный закон конкретизирует, какие именно постановления следователя, в случае их незаконности и необоснованности, прокурор вправе самостоятельно отменить. Постановления о привлечении в качестве обвиняемого среди них нет.

Для отмены незаконного и необоснованного постановления о привлечении в качестве обвиняемого прокурор должен направить в следственный орган требование об устранении нарушения федерального законодательства, допущенного в ходе предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Как видно, УПК РФ затрудняет доступ прокурора к изучению материалов расследуемого уголовного дела, по которому вынесено постановление о привлечении в качестве обвиняемого, и не наделяет прокурора правом самостоятельно его отменять в случае незаконности и необоснованности.

Отсутствие у прокурора эффективных полномочий по обеспечению законности уголовного преследования не компенсируется возможностью восстановления нарушенных прав на данном этапе досудебного уголовного производства посредством судебного контроля, поскольку возможности последнего в этом вопросе также ограничены.

¹ Люблинский П.И. Новая теория уголовного процесса. – 2016. – С. 39-40.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ в ходе предварительного расследования могут быть обжалованы в суд действия и решения следователя, органа дознания, лица, производящего дознание, и прокурора, если они нарушают конституционные права и свободы, которые не могут быть восстановлены в полном объеме при рассмотрении судом уголовного дела, и если проверка их законности и обоснованности не связана с предрешением вопросов, затрагивающих существо уголовного дела. Таким образом, законность обвинения проверяется судом после завершения предварительного расследования, которое «само по себе не может расцениваться как нарушение права на судебную защиту, поскольку не исключает возможности судебной проверки жалоб на действия и решения органов предварительного расследования после передачи уголовного дела в суд»¹.

В этой связи, в соответствии со статьей 125 уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, законность постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого не может быть обжаловано, поскольку, подтверждая обоснованность обвинения, суд фактически подтверждает виновность лица в совершении конкретного преступления, которая не могла не оказать отрицательного воздействия на независимость и беспристрастность суда при вынесении приговора, противоречило бы конституционному принципу независимости суда (статья 120 Конституции Российской Федерации), который гарантирует в условиях состязательного процесса объективное и беспристрастное осуществление правосудия по уголовным делам.

Таким образом, вопросы сбора и оценки доказательств, допустимости тех или иных доказательств по уголовному делу, на основании которых принято решение о привлечении лица в качестве обвиняемого, могут быть

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22.11.2012 № 2053-0 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Буракова Василия Владимировича на нарушение его конституционных прав ч.ч. 1,3 и ч. 4 ст. 125 УПК РФ.

предметом судебного разбирательства только после передачи уголовного дела в суд для рассмотрения его по существу. В связи с этим соблюдение следователем требований части 1 ст. 171 УПК РФ, согласно которой решение о привлечении лица в качестве обвиняемого следователь принимает при наличии достаточных доказательств, дающих основания для привлечения к уголовной ответственности лица при совершении преступления, не может подлежать судебному контролю.

В то же время, законность обоснованность постановления привлечения в качестве обвиняемого фактически оказалась за пределами контроля: суды, в соответствии со статьей 125 УПК РФ, не имеют права проверять обоснованность (доказательства) обвинения, потому что в последствии это может стать предметом судебного разбирательства, по которому необходимо будет принято решение; прокурор, имеющий право проверки действительности (доказательства) обвинения, не наделен эффективным средством восстановления законности.

В результате этого важное процессуальное решение о привлечении обвиняемого к ответственности полностью находилось в распоряжении следственного органа и его ведомственного контроля. Эта ситуация требует решения, которое возможно путем оптимизации полномочий либо суда, либо прокурора.

Исполнение первого предложения требует, на наш взгляд, введения следственных судей, что довольно проблематично. Считаем целесообразным совершенствование механизма обеспечения законности в процессе привлечения обвиняемого путем оптимизации надзорных полномочий прокурора.

Реализация второго предложения в процессуальной деятельности может быть достигнута при условии пропорциональности полномочий соответствующего органа, на наш взгляд, прокуратуры. Прокурору должны быть предоставлены специальные процессуальные гарантии, позволяющие

ему обеспечивать эффективное воздействие на контролируемую деятельность¹.

Этот вид полномочий, как было отмечено, предоставлен прокурору на еще одном важном этапе уголовного преследования при рассмотрении им уголовного дела с обвинительным заключением. Однако их наличие на завершающем этапе расследования уголовного дела не позволяет своевременно устранить возможные нарушения при привлечении лица в качестве обвиняемого.

С учетом вышеизложенного мы считаем, что при осуществлении надзора за законностью и обоснованностью обвинения прокурор должен иметь возможность без каких-либо условий ознакомиться с материалами расследуемого уголовного дела. Помимо проверки законности и обоснованности обвинения как обвиняемого, прокурор должен также проверить обоснованность выбора следственным органом направления дальнейшего расследования уголовного дела, отменить решение о привлечении в качестве обвиняемого в случае его незаконности или необоснованности.

В заключение предлагаем изложить часть девятую статьи 172 УПК РФ в следующей редакции: в случае, если прокурор признает постановление о привлечении в качестве обвиняемого незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента изучения материалов, послуживших основанием для привлечения в качестве обвиняемого, отменить постановление о привлечении в качестве обвиняемого для изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых с письменным изложением конкретных обстоятельств, подлежащих расследованию.

¹ Беляк Л.Н. Законность привлечения к уголовной ответственности // Законность. – 2017. – № 10. – С. 8.

2.4 Зарубежный опыт применения правовых средств обеспечения законности в деятельности полиции

Последние реформы произошедшие в органах внутренних дел Российской Федерации подразумевают под собой, желание нашей страны войти в мировую правовую систему. Рассмотрение зарубежного опыта, который отражает тенденции и направления, характерные для правовых систем соответствующих стран, позволит ответить на вопрос о необходимости учета и адаптации данного опыта в Российской Федерации с тем, чтобы предопределить возможное изменение положения касающееся охраны правопорядка и соблюдения законности в России.

Учитывая географическое расположение Российской Федерации, а также её экономические и торговые связи, представляется интересным изучение правоохранных институтов таких демократических государств, как Соединенные Штаты Америки (США), Германия, Норвегия, Франция.

Во многих странах уголовное производство строится в большей степени на принципе целесообразности. Применение принципа целесообразности ведет к применению так называемых «альтернативных мер», или «мер компромисса в борьбе с преступностью».

Применительно к рассматриваемой теме анализ законодательства ряда государств - ФРГ и Франции - как представителей континентальной правовой системы, США, Норвегии - как представителей англосаксонской правовой системы, показал, что, с одной стороны, имеется определенное единство комплекса ключевых институтов, регулирующих уголовное преследование на досудебных стадиях, с другой - существенные различия. В современном иностранном уголовном процессе принцип целесообразности является значительно более распространенным, нежели принцип законности.

Французский уголовный процесс традиционно отвергает какой-либо легализм на этапе возбуждения публичного иска будучи своеобразным символом принципа «целесообразности» уголовного преследования.

Прокурор, призванный решать вопрос о возбуждении публичного иска, вправе по собственному усмотрению оценивать наличие или отсутствие целесообразности уголовного преследования в каждом конкретном случае.

В своей монографии А.В. Быкова и Т.В. Кикоть-Глуходедовой предоставляется анализ организационной структуры американских министерств позволяет заключить, что из всего многообразия полицейских служб именно в структуре полиции штатов имеются следующие полицейские службы: дорожной полиции; патрульно-постовая; уголовного розыска; охраны высших должностных лиц штатов и режимных объектов; информационно-криминалистическая. При этом обращает на себя внимание, что должность руководителя полиции штата (шерифа) является выборной¹.

При решении вопроса о возбуждении уголовного преследования в США прокурор, как правило, руководствуется двумя моментами: наличием или перспективами получения доказательственной базы, достаточной для осуждения обвиняемого; отвечающей интересам представляемого прокурором округа целесообразностью уголовного преследования с учетом степени общественной опасности совершенного преступления и лица, его совершившего. Отказ в возбуждении уголовного преследования может быть обоснован также и ссылкой на его нецелесообразность в связи с несопоставимостью вреда, причиненного общественным интересам, и материальных затрат, требующихся для осуществления уголовного преследования.

Дискреционные полномочия прокурора регламентированы процессуальными нормами, содержащимися в таких источниках американского уголовно-процессуального права, как федеральные статуты и статуты штатов (например, применительно к штату Пенсильвания они предусмотрены 106-м Правилom уголовного судопроизводства штата Пенсильвания, а также в судебных прецедентах. Дискреционные полномочия

¹ Быков А.В. Система обеспечения внутренней безопасности США. // Конституционно-правовой аспект деятельности: монография. – 2016. – С.98.

прокурора предполагают также предоставление ему юридической возможности прекращения начатого уголовного преследования на любом этапе уголовного процесса.

Представляется возможным провести некоторую аналогию между дискреционными полномочиями окружного атторнея США и процессуальным правом прекратить уголовное дело или дать согласие на его прекращение следователем либо органом дознания по нереабилитирующим основаниям, предусмотренным в ст. 25-27, 427 УПК РФ.

Закономерным следствием сопоставления публичных, частных и дискреционных начал российского и американского уголовного процесса является возникновение вопроса: стоит ли отечественному законодателю идти по пути дальнейшего расширения дискреционных полномочий прокурора и руководителя следственного органа? Представляется необходимым предоставить уполномоченным должностным лицам определенные дискреционные полномочия относительно решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Однако такими же широкими, как дискреционные полномочия американского окружного атторнея, они быть не должны. Дискреционные полномочия российских должностных лиц в отношении решения вопроса о возбуждении уголовного дела следует ограничить конкретно определенным в законе условием. Это условие вытекает из объективной необходимости экономии мер уголовной репрессии и представляет собой заведомую очевидность невозможности получения совокупности улик, достаточной для постановления обвинительного приговора. Таким образом, дискреционные полномочия в отношении решения вопроса о возбуждении уголовного дела российскому прокурору следует предоставить в единственном случае - при наличии внутреннего убеждения в отсутствие возможности получения достаточных для

привлечения к уголовной ответственности и осуждения виновного в совершении преступления лица доказательств¹.

Еще одной возможной моделью реформирования российской системы органов внутренних дел может стать норвежская полицейская система, поскольку норвежская полиция эффективно выполняет свои задачи - в Норвегии один из самых высоких уровней выявления преступлений в мире².

В Концепции развития международных связей МВД России на период до 2005 года, Норвегия была названа в числе ряда других соседних государств, с которым (с учетом геополитического положения Российской Федерации и практических нужд подразделения МВД России) развитие сотрудничества имеет наивысший приоритет³. Министерство юстиции в Норвегии несет политическую ответственность за организацию правоохранительной деятельности (в России это МВД), а в структуре данного министерства полицейский аппарат функционирует в составе Директората государственной полиции.

Как и в любом другом государстве, организационная структура норвежской полиции в целом отражает структуру государства и административного деления Норвегии. В целях минимизации коррупционной уязвимости централизованной полицейской системы организационная структура территориальной полиции (полицейских округов) не совпадает с границами федерального округа (провинций) и коммун (уездов). Таким образом, система является дополнительным препятствием на пути возможного объединения полицейского аппарата с местными органами власти. В этом случае все территориальные подразделения полиции подчиняются исключительно управлению государственной полиции.

Анализ организации норвежской полицейской системы позволяет

¹ Быков А.В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем. – 2015. – С. 19.

² МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников: <http://www.rg.ru/2009/10/06/nurgaliev.html> (дата обращения 08.04.2018).

³ Информационно-аналитический бюллетень Национального центрального бюро Интерпола в России. – 2001. – № 25. – С. 15.

сделать вывод о наличии в ее структуре патрульно-дорожной службы. Наиболее важным является тот факт, что полиция в Норвегии воспринимается как полностью авторитетная, не коррумпированная организация. Такой опыт был бы очень полезен для России, где менее 15 процентов населения выражает доверие к органам внутренних дел.

Давние экономические связи с Германией, а также устоявшаяся полицейская система, заслуживает внимания с точки зрения учета германского опыта построения системы управления полицией. Так, полиция в Германии — это сервисная служба, оказывающая услуги населению на определенной территории, тем самым полиция рассматривается не как силовая структура, а как сервисная служба, нацеленная на разрешение тех проблем, которые ставит население перед полицией. В то же время органы полиции в Германии - профессиональная государственная (публичная) служба, т. е. сотрудник полиции - государственный служащий, имеющий равнозначный статус со всеми другими категориями государственных служащих, включая и высших должностных лиц¹.

В Германии практически действует не принцип законности, а принцип целесообразности. Начало целесообразности все более вытесняет начало законности, становясь доминирующей моделью решения вопроса о том, имеет ли обвинительная власть право воздерживаться от уголовного преследования исходя из своего дискреционного усмотрения. Принцип целесообразности приводит к появлению «многовариантной системы», когда при наличии определенных обстоятельств как отказ в возбуждении уголовного преследования по мотивам «нецелесообразности», так и возбуждение уголовного преследования будут одинаково законными (не взаимоисключающими): при согласии суда, компетентного решить вопрос о предании суду», отказаться от уголовного преследования обвиняемого,

¹ Рюден Е.Ю. Административно-правовое обеспечение службы полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве в условиях административной модернизации: сравнительно-правовая характеристика ФРГ и РФ. – 2016. – С.25.

если преследование не вызвано «публичным интересом».

Подводя итог рассмотрения практической стороны обеспечения законности на разных стадиях процессуальной деятельности сотрудников органов внутренних дел, мы обнаружили существенные недостатки в правовой доктрине, а так же проведя исследование зарубежного опыта применения правовых средств обеспечения законности в деятельности полицейских систем отдельно взятых государств позволяет сделать вывод, что данный опыт и предложенные нами, пути решения проблем, в условиях реформирования органов внутренних дел могут быть полезны для Российской Федерации, в частности:

- ответственность, возложенная на руководителя отдела, по возможности, должна быть максимально четко определена и закреплена, так как множественность исполнителей вызывает безответственность и нарушает нормальное функционирование;

- установление пределов ответственности сотрудника полиции следует сочетать с предоставлением ему соразмерных полномочий;

- штатное расписание полицейского формирования за рубежом составлено в соответствии с различными видами возлагаемых на подразделение полиции обязанностей, оно зависит от объема задач, а не от способностей конкретных исполнителей. Такой подход следует считать универсальным и вполне адаптируемым в Российской Федерации;

- организационная структура любого звена полиции за рубежом обеспечивает координацию усилий всех подразделений, что отражается в слаженном выполнении служебных задач, стоящих перед всей системой органов правопорядка. Данный опыт может быть полезен и принят во внимание в условиях проводимой в России реформы в полиции;

- при осуществлении надзора за законностью и обоснованностью привлечения в качестве обвиняемого прокурор должен иметь возможность, без каких-либо условий, знакомиться с материалами расследуемого уголовного дела;

- наряду с проверкой законности и обоснованности привлечения в качестве обвиняемого, прокурор должен проверять и обоснованность выбора следственным органом направления дальнейшего расследования уголовного дела, отменять постановление о привлечении в качестве обвиняемого в случае его незаконности или необоснованности.

- право на возбуждения уголовного дела или уголовного преследования должно перейти прокурору. При такой организации деятельности касающейся раскрытия и расследования преступлений, результаты будут наиболее эффективными, потому что сам факт начала уголовного преследования и будет являться, тем законным основанием для ограничения прав и свобод лица, к нему привлекаемого.

К сожалению, меры, которые предпринимаются в органах внутренних дел для укрепления дисциплины и повышения ответственности своих сотрудников, пока не приносят ожидаемого результата. Соккрытие преступлений от регистрации, необоснованные отказы в приеме заявлений о правонарушениях, незаконное привлечение лица в качестве обвиняемого продолжили оставаться одной из серьезнейших системных проблем российского общества.

Отдельно следует сказать о распространенной в органах внутренних дел порочной практике сокрытия преступлений от регистрации и учета. В результате статистика зачастую не отражает истинного количества совершенных преступлений и негативной практики их регистрации. Отсутствие регистрации преступлений приводит к тому, что преступления не расследуются, а лица, их совершившие, не привлекаются к уголовной ответственности. Очевидно, что существующая система отчетности, которая в основном учитывает количественные показатели, в определенной степени способствует сокрытию преступлений. Все это указывает на настоятельную необходимость методологического пересмотра системы показателей, которая оценивает эффективность работы полиции.

Движение к действительному обеспечению исполнения законности, борьба идей и мнений по данным вопросам - все это делает весьма актуальным вопрос о том, насколько наши законы и государственные органы обеспечивают охрану и защиту человека и гражданина от посягательств на честь, достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество. Готово ли к этому право, призванное на деле обеспечить провозглашенные конституционным законодательством права и свободы, в числе которых право жалобы на действия сотрудников органов внутренних дел, ущемляющие права и законные интересы граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В первую очередь законность возникает как принцип, которому должны следовать субъекты, определяя свое отношение к действующему закону. Если субъекты следуют этому принципу в своей реальной деятельности, то он перерастает в метод деятельности. Когда этот метод деятельности становится всеобщим, формируется режим законности. На данный момент законность применяется как общественно-политический режим, которому должны следовать органы внутренних дел.

В правовой науке под законностью понимается верховенство законов в общественной жизни государства, то есть это такой правовой режим, при котором нормативные предписания воплощаются в действительность всеми субъектами правовых отношений. Законность является неотъемлемым атрибутом стабильности и добросовестности при выполнении сотрудниками органов внутренних дел своих полномочий. Она гарантирует свое господство при возникновении отношений между личностью и должностным лицом. Ведь сущность законности заключается с одной стороны, в неукоснительном исполнении сотрудниками всех требований закона, а с другой стороны, создание условий для уверенности граждан в неприкосновенности своей личности и неотвратимости наказания за содеянное нарушение.

Обусловленность высокой значительности законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел являются следующие обстоятельства:

- органы внутренних дел представляют собой самую многочисленную по количеству сотрудников и органов систему охраны прав;
- в зависимости от того как граждане относятся к полиции определяется позиция граждан в целом к государственной власти, именно по этому необходимо постоянно производить оценки деятельности сотрудников полиции с позиций законности;
- полиция имеет довольно обширные полномочия властного характера, а так же касающихся мер административного принуждения и

административной ответственности, в ходе административного производства издаются большая часть актов управления, которые касаются прав и законных интересов граждан и организаций, законность которых должна быть объектом постоянного внимания;

- законодательно не получается урегулировать все права и обязанности касающиеся деятельности сотрудников органов внутренних дел. Поэтому сотрудники имеют широкие дискретные полномочиями, свободу административного усмотрения, именно это помогает им с наибольшей эффективностью исполнять служебные обязанности.

Контроль и надзор за тем, как сотрудники полиции реализуют свою деятельность в рамках законности осуществляется: судебными органами, прокурорскими работниками, руководителями органов внутренних дел, общественными организациями. Все перечисленные субъекты осуществляют контроль различными способами, методами и на разных стадиях процессуальной деятельности сотрудников полиции, но все они преследуют одну общую цель, заключающуюся в обеспечении соблюдения законности в органах внутренних дел.

Для выполнения поставленных в ведении задач также, нам необходимо было проанализировать и выявить характерные причины и условия нарушений законности при раскрытии и расследовании преступлений на следующих стадиях: при приеме, регистрации сообщений о преступлениях; при привлечении лица в качестве обвиняемого; возбуждении уголовного дела. Рассматривая практическую сторону обеспечения законности на разных стадиях процессуальной деятельности сотрудников органов внутренних дел, мы обнаружили существенные недостатки в правовой доктрине, а так же проведя исследование зарубежного опыта применения правовых средств обеспечения законности в деятельности полицейских систем отдельно взятых государств позволяет сделать вывод, что данный опыт и предложенные нами, пути решения проблем, в условиях реформирования органов внутренних дел могут быть полезны для

Российской Федерации, в частности:

- весь личный состав полиции может быть сформирован так, чтобы обеспечить наиболее эффективное выполнение задач, поставленных как перед всем формированием, так и перед каждым сотрудником;

- возлагаемая на руководителя подразделения (части, соединения) ответственность, по возможности, должна быть максимально ясно определена и нормативно закреплена, так как множественность исполнителей вызывает безответственность и нарушает нормальное функционирование;

- установление пределов ответственности сотрудника полиции следует сочетать с предоставлением ему соразмерных полномочий. Данный принцип предполагает точное установление обязанностей по должности, а также пределов полномочий и дисциплинарных прав (они детально изложены в служебных уставах полиции зарубежных стран);

- штатное расписание полицейского формирования за рубежом составлено в соответствии с различными видами возлагаемых на подразделение полиции обязанностей, оно зависит от объема задач, а не от способностей конкретных исполнителей. Такой подход следует считать универсальным и вполне адаптируемым в Российской Федерации;

- организационная структура любого звена полиции за рубежом обеспечивает координацию усилий всех подразделений, что отражается в слаженном выполнении служебных задач, стоящих перед всей системой органов правопорядка. Данный опыт может быть полезен и принят во внимание в условиях проводимой в России реформы в полиции;

- при осуществлении надзора за законностью и обоснованностью привлечения в качестве обвиняемого прокурор должен иметь возможность, без каких-либо условий, знакомиться с материалами расследуемого уголовного дела;

- наряду с проверкой законности и обоснованности привлечения в качестве обвиняемого, прокурор должен проверять и обоснованность выбора

следственным органом направления дальнейшего расследования уголовного дела, отменять постановление о привлечении в качестве обвиняемого в случае его незаконности или необоснованности;

- право на возбуждения уголовного дела или уголовного преследования должно перейти прокурору. При такой организации деятельности касающейся раскрытия и расследования преступлений, результаты будут наиболее эффективными, потому что сам факт начала уголовного преследования и будет являться, тем законным основанием для ограничения прав и свобод лица, к нему привлекаемого.

Происходящие в стране преобразования привели к активизации обращений граждан в государственные органы: они справедливо высказывают свое возмущение фактами беззакония и бюрократизма, посягательства на собственность, честь и достоинство человека и гражданина. Нередко хорошие правовые положения, предоставляющие гражданам возможность защиты прав и законных интересов, «не срабатывают» из-за равнодушного отношения сотрудников полиции к выполнению своих прямых обязанностей. Недостаточная юридическая грамотность граждан и должностных лиц часто служит причиной конфликтов и нарушений прав граждан. Поэтому компетентным органам необходимо уделять больше внимания вопросам соблюдения законности при рассмотрении жалоб граждан на действия сотрудников полиции и выявлять факты нарушения законодательства при осуществлении органами внутренних дел своих полномочий. Данные пункты должны являться составной частью контроля и проверки исполнения законодательства сотрудниками полиции. Предложенные нами пути решения проблемы, в конечном итоге помогут укрепить законность и вернуть доверие граждан к деятельности органов внутренних дел.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. № 1 (ч. 1). – Ст. 32.14.
3. Приказ генеральной прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России, Следственного комитета РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы исполнения наказания, Министерства обороны РФ, Федеральной службы судебных приставов, МЧС России об усилении прокурорского контроля и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений и преступлениях от 26.04.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 9. – Ст. 7.
4. Приказ генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 7339. – Ст. 5.
5. Приказ МВД РФ об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по разрешению в территориальных органах

Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, происшествиях от 1.03.2012 № 140 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 35. – Ст. 131.

6. Приказ МВД России об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях от 29.08.2014 № 736 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 28. – Ст.28.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

8. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) о прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

9. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) об оперативно-розыскной деятельности // Собрание законодательства РФ. – 1995.– № 33. – ст. 3349.

10. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) о полиции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

11. Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (ред. от 07.12.2016) вопросы организации полиции // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 10. – ст. 1336.

12. Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 19.07.2017) о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 325.

РАЗДЕЛ II. ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

13. Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2017. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/>.

14. Определение Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений ч. ч. 2 и 4 ст.20, ч. 6 ст. 144, п. 3 ч. 1 ст. 145, ч. 3 ст. 318, ч. ч. 1 и 2 ст. 319 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска от 22.11.2012 № 2195. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120712.
15. Информационно-аналитический бюллетень Национального центрального бюро Интерпола в России. – 2001. – № 25. – 15 с. URL: <http://docplayer.ru/53709159-Nacionalnoe-centralnoe-byuro-ncb-interpol.html>.
16. Исковое заявление № 2-4243/2015 Захарова А.А. к СУ СК/ Архив Пятигорского городского суда Ставропольского края. URL: <http://sudact.ru/regular/court/reshenya-stavropolskii-kraevoi-sud-stavropolskii-krai/>.
17. Исковое заявление № М-642/2014 Мирошниковой Н.В. к СУ СК/ Архив Новосергиевского городского суда Оренбургской области. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120712.
18. Определение Конституционного Суда РФ об отказе к принятии к рассмотрению жалобы гражданина Буракова Василия Владимировича на нарушение его конституционных прав ч. ч. ч. 1,3 и 4 ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса РФ от 19.11.2015 № 2566. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71164474/>.
19. Уголовное дело № 1-11/2015 по обвинению Грачева Ю.Н. по ч. 1 ст. 285 УК РФ / Архив Ковровского городского суда Владимирской области. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/sEkHsHGWTJdO/>.
20. Уголовное дело № 1- 52/2017 по обвинению Палагина И.И. по ч.1 ст. 285 УК РФ, ч.1 ст. 292 УК РФ / Архив Октябрьского районного суда города Владимира. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/CGT00qTRboYJ/>.
21. Уголовное дело № 1- 447/2016 по обвинению Подлозного И.В по ч. 1 ст. 285 УК РФ / Архив Энгельского городского суда Саратовской области. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/OLIayx3XHidP/>.
22. Уголовное дело № 2-2686/2015 по обвинению руководства УМВД по г.

Челябинску по ч. 1 ст. 285 УК РФ / Архив Курчатовского районного суда, г. Челябинска. URL: <https://rospravosudie.com/court-kurchatovskij-rajonnyj-sud-g-chelyabinska-chelyabinskaya-oblast-s/act-487704002/>.

РАЗДЕЛ III. ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

23. Адмиралова, И.А. Принципы административной деятельности полиции и их реализация в сфере обеспечения прав и свобод граждан // Государство и право. 2015. – № 1. – 312 с.
24. Безлепкин, Б.Т. Уголовный процесс России // Учебное пособие. – Москва: КРОНУС, 2016. – № 3. – 496 с.
25. Бекетов, О.И. Административная деятельность органов внутренних дел / С.Н. Бочаров. – Томск, 2016. – 397 с.
26. Беляк, Л.Н. Законность привлечения к уголовной ответственности // Законность. – 2017. – № 10. – 168 с.
27. Быков, А.В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем. – М.: ЭКСМО, 2015. – 341 с.
28. Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум / – под ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 544 с.
29. Власов, В.И. Расследование преступлений. Проблемы качества: Монография / под ред. В.М. Парадеева. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2015. – 199 с.
30. Головкин, Л.В. Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции. – М.: Фирма «СПАРК», 2013. – 130 с.
31. Головкин, Л.В. Новый УПК Российской Федерации в контексте сравнительного уголовно-процессуального права // Государство и право. – 2015. – №5. – 346 с.
32. Григорьев, В.Н. Уголовный процесс: Учебник. / А.В. Победкин, В.Н. Яшин. – М.: Эксмо, 2015. – 832 с.

33. Громов, Н.А. Дознание и предварительное следствие (теория и техника расследования преступлений) / под ред. Н.В. Крыленко. 2-е изд. М.: Юридическое изд-во НКЮ, 2016. – 427 с.
34. Громов, Н.А. Уголовный процесс России: Учебное пособие. – М.: Эксмо, 2015. – 552 с.
35. Деришев, Ю.В. Проблемы организации досудебного производства по УПК РФ: Монография. – Омск: Омский юридический институт, 2013. – 257 с.
36. Жогин, Н. В. Возбуждение уголовного дела / Н. В. Жогин, Ф. Н. Фаткулин. – М.: Юридическая литература, 2014. – 295 с.
37. Жулев, В.И. Законность и проблема процессуальной экономии // Проблемы предварительного следствия и дознания: Сборник научных трудов. – М.: ВНИИ МВД, 2014. – 186 с.
38. Зинатуллин, З.З. Уголовно-процессуальное доказывание: Учебное пособие. – Ижевск, 2013. – 432 с.
39. Золотых, В. В. Проверка допустимости доказательств в уголовном процессе. – Ростов- на-Дону: Феникс, 2013. – 288 с.
40. Клочков, В.В. Конституционная законность и прокурорский надзор: Сборник научных трудов. – М., 2015. – 201 с.
41. Кобзарев, Ф.М. Проблемы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: Монография. – М., 2016. – 384 с.
42. Ковтун, Н.Н. Обеспечение неотвратимости уголовной ответственности при возбуждении уголовного дела: Лекция. – Нижний Новгород: НВШ МВД РФ, 2012. 87 с.
43. Коротков, А.П. Прокурорско-следственная практика применения УПК РФ: Комментарий / А.В. Тимофеев – М.: Экзамен, 2015. – 608 с.
44. Кудрявцев, В.Н. Правовое поведение: норма и патология. – М., – 2014. – 288 с.
45. Куракин, А.В. Административно-юрисдикционная деятельность полиции: проблемы теории // Административное и муниципальное право. – М.: Экзамен, 2014. – № 3. – 459 с.

46. Ленский, А.В. Досудебное (предварительное) производство в современном уголовном процессе России и его эффективность. – Томск: Изд-во Томского университета, 2015. – 186 с.
47. Люблинский, П.И. Новая теория уголовного процесса. – Санкт-Петербург, 2016. – 519 с.
48. Марков, А.Я. Дознание в горрайорганах / М.Д. Юдина // Вестник МВД РФ. – 2016. – №3 – 198 с.
49. Мелехин, А.В. Теория государства и права: Учебник. – Санкт-Петербург: Гарант, 2015. – 386 с.
50. Михайловская, И.Б. Цели, функции и принципы российского уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальная форма). – М., 2013. – 243 с.
51. Муравьев, Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – М., 2016. – Т. 1. – 566 с.
52. Петрухин, И.Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. – 2017. – № 3. – 37 с.
53. Платон, Диалоги // Философское наследие. – М., 1986. – Т. 98. – 605с.
54. Рюден, Е.Ю. Административно-правовое обеспечение службы полиции (милиции) в федеративном демократическом государстве в условиях административной модернизации: сравнительно-правовая характеристика ФРГ и РФ. – 2016. – 123с.
55. Рыжаков, А.П. Органы дознания в уголовном процессе. – М.: Городец, 2013. – 360 с.
56. Севрюгин, В. Е. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник Тюменского государственного университета. – 2015. – № 2. – 3 с.
57. Севрюгин, В. Е. О проблемах формирования концепции административной ответственности // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы Международной научно-практической конференции. – 2016. – 151 с.

58. Халиулин, А.Г. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования // Законность. – 2014. – № 9. – 286 с.

59. Юнусов, А.А. Судебный контроль за законностью и обоснованностью производства следственных действий в уголовном судопроизводстве России: понятие и виды // Следователь. – 2016. – № 6 (110). 55с.

РАЗДЕЛ IV. ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

60. Бекетов, О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра. юрид. наук. - Омск: Омская академия МВД России, 2011. – 319 с.

61. Киричек, Е.В. Обеспечение прав человека и законности в деятельности органов внутренних дел: статья, кандидат юридических наук, доцент. – Тюмень: Юридический институт МВД России, 2013. – 6 с.

62. Николаева, Т.Г. Прокурорский надзор за дознанием. Дис.канд.юрид.наук. – Санкт-Петербург, 2014. – 216 с.

63. Николаева, Т.Г. Правовое регулирование деятельности органов дознания (теоретические основы и правоприменительная практика): Автореф. дис.д-ра. юрид.наук. Санкт-Петербург, 2016. – 47 с.

64. Пушкарев, Е.А. Законность и ее гарантии в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов Н/Д, 2003. – 186 с.

таблица 1 данные генеральной прокуратуры РФ за последние четыре года по выявленным фактам отказа в приеме или прямой не регистрации сообщения о преступлении¹.

Количество выявленных прокурором нарушений	Годы			
	2014	2015	2016	2017
Связанные с не правомерным отказом в приеме и (или) не регистрацией сообщения о преступлении	6336	4098	2933	4234
Аналогичный период прошлого года, %		-35,3%	-29,5%	44,3%

¹ Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2014, 2015, 2016, 2017 гг. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 04.02.2017).