

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗРЕШЕНИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН, СОДЕРЖАЩИХ СООБЩЕНИЯ О ПРОИСШЕСТВИЯХ.

Стульнова Т.В.,

преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук

Аннотация

Нарушение установленного законом и ведомственными актами срока рассмотрения сообщений о происшествиях – наиболее часто встречающийся вид нарушений учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел. Основной причиной данного нарушения, по мнению автора, является несовершенство нормативно-правового обеспечения работы органов внутренних дел с обращениями граждан.

The breach installed by law and departmental acts of the period of consideration of the reports on event - most often meeting type of the breaches account-registration discipline in organ of the internal deals. The main reason given breaches, in the opinion of author, is an imperfection normative-legal ensuring the work organ internal deals with referencing the people.

Ключевые слова: обращения граждан, сообщения о происшествиях, сообщения об административных правонарушениях, сообщения о преступлениях, учетно-регистрационная дисциплина.

References of citizens, messages on incidents, reports on administrative offenses, messages on crimes, registration discipline.

Обращения граждан, поступающие в органы внутренних дел, являются важнейшим источником информации о процессах, происходящих в обществе и влияющих на состояние преступности, о деятельности органов внутренних дел. Каждое удовлетворенное обращение гражданина – это не просто защита его нарушенного права и законного интереса, но одновременно и исправление недостатков, пресечение нарушений.

Министр внутренних дел выделяет организацию работы с обращениями граждан в качестве одного из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел. Ни одно заседание коллегии МВД России не проходит без упоминания данного направления деятельности. Руководство МВД России ставит своей целью достижение такого положения, при котором ни одно поступающее от граждан в органы внутренних дел обращение не должно быть не учтено, и по каждому обращению должна быть проведена всесторонняя объективная проверка.

Вместе с тем, анализ состояния учетно-регистрационной дисциплины в органах внутренних дел показывает, что в деятельности сотрудников милиции по-прежнему имеют место существенные недостатки, связанные как с нарушением порядка регистрации, учета поступившей

информации, содержащейся в обращениях граждан, так и с законностью ее разрешения.

Наиболее характерными видами нарушений учетно-регистрационной дисциплины, по нашему мнению, являются: укрытие преступлений от регистрации и учета; нарушение установленного законом и ведомственными актами срока рассмотрения сообщений о происшествиях; необоснованное вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о происшествии.

Данное обстоятельство порождает у граждан сомнения в способности органов внутренних дел защитить их права и законные интересы, формирует негативное отношение населения к сотрудникам милиции.

На протяжении длительного периода времени проблемы нарушений учетно-регистрационной дисциплины пытались разрешить преимущественно административными методами, что приводило лишь к кратковременному улучшению ситуации. Так, предпринятые в 1983 г. министром внутренних дел СССР В.В. Федорчуком меры по наведению порядка в учете преступлений (издание Приказа МВД СССР от 21 марта 1983 г. № 50 «О введении в действие Инструкции о порядке приема, регистрации, учета и разрешения в орга-

нах внутренних дел заявлений и сообщений о преступлениях»; ознакомление под подпись каждого сотрудника ОВД с данным приказом; предупреждение сотрудников милиции о персональной ответственности за нарушение приказа вплоть до уголовной и др.), вследствие которых десятки тысяч сотрудников были уволены, дали в 1983 г. прирост зарегистрированных преступлений на 24 %, но уже в 1984-1985 гг. их увеличение составляло менее 1 %. Аналогичная ситуация – в 1992-1994 гг. (министр – В.Ф. Ерин), в 1995-1997 гг. (министр – А.С. Куликов), в 1999-2000 гг. (министр – В.Б. Рушайло) [1].

Полагаем, что решение проблемы снижения уровня нарушений законности и учетно-регистрационной дисциплины лежит, прежде всего, в устранении пробелов в нормативно-правовом обеспечении деятельности органов внутренних дел с обращениями граждан и, в первую очередь, работы по приему, регистрации, учету и разрешению сообщений о происшествиях.

Попытаемся выявить в нормативно-правовом аспекте причины возникновения такого серьезного нарушения учетно-регистрационной дисциплины, как нарушение установленного законом и ведомственными актами срока рассмотрения сообщений о происшествиях.

Одной из причин данных нарушений, на наш взгляд, является не установление нормативно-правовыми актами сроков рассмотрения сообщений об административных правонарушениях.

П.30 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях [2] указывает на то, что «сообщения о происшествиях, за исключением содержащих признаки преступления или административного правонарушения рассматриваются в срок не более 30 суток». Проанализировав содержание данной нормы, следует сделать вывод о том, что сообщения о преступлениях и сообщения об административных правонарушениях имеют другие, отличные от прочих сообщений о происшествиях, сроки рассмотрения.

Со сроком рассмотрения сообщений о преступлениях все предельно ясно. Инструкцией 2005 г. определено, что проверка сообщения о происшествии, содержащего признаки преступления, осуществляется в порядке, установленном уголовно-

процессуальным законодательством Российской Федерации. Обратившись к нормам УПК РФ, мы видим, что срок проверки сообщения о любом совершенном или готовящемся преступлении и принятие по нему решения, составляет 3 суток со дня поступления указанного сообщения (ч.1 ст.144).

В редких случаях 3-суточный срок проверки сообщения о преступлении может быть продлен руководителем следственного органа или начальником органа дознания до 10 суток на основании мотивированного ходатайства исполнителя, в котором указываются объективные причины продления срока (например, лицо, являющееся единственным очевидцем преступления, на момент проверки отсутствует по месту проживания).

В исключительных случаях (например, при необходимости проведения документальных проверок или ревизий) срок проверки сообщения о преступлении может быть продлен прокурором до 30 суток (ч.3 ст.144 УПК РФ).

Определить же срок проверки сообщения об административном правонарушении гораздо труднее. Инструкция 2005 г. определила, что срок проверки сообщения об административном правонарушении отличается от срока проверки сообщений, содержащих иную информацию о происшествиях, но не установила его.

Данный пробел в Инструкции 2005 г. явился причиной того, что большинство руководителей органов внутренних дел и, в первую очередь, лиц, осуществляющих контроль за порядком рассмотрения обращений граждан, считают, что сообщения о преступлениях и административных правонарушениях должны рассматриваться в один и тот же срок, то есть 3-е суток (ч.1 ст.144 УПК РФ). Данное обстоятельство не способствует укреплению учетно-регистрационной дисциплины. Во-первых, исполнитель ставится в жесткие временные рамки, проводя проверку по сообщениям об административных правонарушениях, которые в общем количестве сообщений о происшествиях составляют значительную долю. Естественно, сложившаяся ситуация не способствует полному, объективному и всестороннему проведению проверок сообщений об административных правонарушениях, хотя и отнимает основную массу времени у исполнителей по причине большого их количества. Во-вторых, снижается качество проверки сообщений о преступлениях, так как после

проведенных в сжатые сроки проверок сообщений об административных правонарушениях, сопровождаемых зачастую задержанием правонарушителей и привлечением их к ответственности, на проверку сообщений о преступлениях остается мало времени.

Чаще всего с данной проблемой в работе с обращениями граждан приходится сталкиваться участковым уполномоченным милиции. Им приходится заниматься проверкой более 70% материалов, зарегистрированных в Книге учета сообщений о происшествиях (далее по тексту КУСП). При этом помимо материалов, зарегистрированных по КУСП, участковым уполномоченным милиции приходится проверять и другие сообщения, не содержащие признаки преступлений или административных правонарушений. Их проверка также ограничена определенными временными рамками (30 суток), нарушения которых чревато для исполнителей привлечением к дисциплинарной ответственности.

Так, в 2009 году участковыми уполномоченными милиции Санкт-Петербурга проверено 437622 материала. То есть, на каждого участкового уполномоченного милиции пришлось 286 материалов в год, в 2008 году – 411801 материал, (на одного участкового уполномоченного милиции – 270 материалов), в 2007 году – 378585 материалов, (на одного участкового уполномоченного милиции – 240 материалов), в 2006 году – 219560 материалов, (на одного участкового уполномоченного милиции – 143 материала), в 2005 году – 326442 материала (нагрузка на одного участкового уполномоченного милиции – 204 материала), в 2004 году – 307171 материал (нагрузка на одного участкового уполномоченного милиции – 196 материалов) [3].

В то же время, в ходе надзора за законностью надзирающими прокурорами были отменены ранее вынесенные участковыми уполномоченными милиции Санкт-Петербурга постановления об отказе в возбуждении уголовного дела: в 2009 году по 18672 (13%) материалам, в 2008 году по 17270 (13%) материалам, в 2007 году по 13359 (11,3%) материалам, в 2006 году по 14538 (16,1%) материалам, в 2005 году по 8438 (8,8%) материалам, в 2004 году по 5316 (6,1%) материалам, в 2002 году по 2207 (3,1%) материалам [4]. Таким образом, явно просматривается тенденция к снижению качества проводимой проверки по сообщениям о происше-

ствиях и увеличению доли отмененных прокурорами необоснованно вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (от 3,1% в 2002 г. до 13% в 2009 г.) после утверждения Типового положения и Инструкции 2005 г., установивших единую форму учета всех поступающих в дежурную часть сообщений о происшествиях, и не определивших срок проверки сообщений об административных правонарушениях.

В результате, как показало исследование, доля нарушений учетно-регистрационной дисциплины, допущенных участковыми уполномоченными милиции в общем количестве нарушений, допущенных сотрудниками ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в 2009 году составила 51% по Санкт-Петербургу и 55% по Ленинградской области [5].

Проведенный анализ статистических отчетов о результатах работы отдельных подразделений ГУВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, позволил выявить еще одну тенденцию в деятельности участковых уполномоченных милиции с обращениями граждан, находящуюся в причинно-следственной связи с вышеуказанной проблемой. Участковым уполномоченным милиции из-за жесткого ограничения времени проведения проверки по сообщениям об административных правонарушениях и перспективы привлечения к дисциплинарной ответственности за нарушение установленных сроков проверки, стало «невыгодно» выявлять административные правонарушения. Как следствие, они стали проводить проверку материалов с определенным уклоном, исключая обнаружение признаков состава административного правонарушения. Так в 2009 году участковыми уполномоченными милиции Санкт-Петербурга, было выявлено 267538 административных правонарушений, в 2008 году – 254069 административных правонарушений. В 2007 г. участковыми уполномоченными милиции Санкт-Петербурга, было выявлено всего 250089 административных правонарушений, что на 11754 правонарушения меньше, чем в 2006 г. В то же время в 2006 г. ими выявлено 263889 административных правонарушений, что в свою очередь, на 29538 правонарушений меньше, чем было выявлено в 2005 г. При сравнении этих данных с подобными показателями до принятия Инструкции 2005 г. получается, что количество выявленных

административных правонарушений в 2005 г. составило 293327 правонарушений, в 2004 г. – 328401, в 2003 г. – 315808 [6].

На наш взгляд, тот факт, что в ведомственных нормативно-правовых актах МВД России, в частности в Инструкции 2005 г., не установлен срок рассмотрения сообщений об административных правонарушениях, не случаен и вызван отсутствием в законодательстве самого понятия «сообщение об административном правонарушении». В сравнении с уголовным законодательством, содержащим понятие «преступление» (ст.14 УК РФ) и уголовно-процессуальным законодательством, содержащим норму, определяющую порядок рассмотрения сообщения о преступлении (ст.144 УПК РФ), административное законодательство содержит норму, определяющую понятие административного правонарушения (ч.1 ст.2.1 КоАП РФ), повода к возбуждению дела об административном правонарушении (ч.11 ст. 28.1 КоАП РФ), но не содержит норму, определяющую понятие «сообщение об административном правонарушении» и порядок его рассмотрения, включая сроки рассмотрения. Данное обстоятельство, несомненно, является пробелом в науке административного права и административном законодательстве. Полагаем, что понятийный аппарат административного права необходимо дополнить следующим определением: «Сообщение об административном правонарушении – это поступившая в государственный орган или уполномоченному должностному лицу информация, которая в соответствии с действующим административным законодательством, является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении».

Для устранения пробела в административном законодательстве предлагается в ч.2 ст. 28.1 «Возбуждение дела об административном правонарушении» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях внести соответствующие изменения и дополнения, изложив ее в следующей редакции:

«2. Сообщением об административном правонарушении является поступившая в государственный орган или уполномоченному должностному лицу информация, указанная в частях 1 и 11 настоящей статьи, являющаяся поводом к возбуждению дела об административном правонарушении.

2.1 Сообщения об административных право-

нарушениях подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, незамедлительно, если нарушаются конституционные права граждан, в срок не позднее 15 суток, если требуется проверка сообщения, в срок не позднее 30 суток, если обстоятельства, содержащиеся в сообщении, требуют дополнительных мероприятий по проверке.

2.2 По результатам рассмотрения сообщения об административном правонарушении должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях, принимает одно из следующих решений: о возбуждении дела об административном правонарушении, о приобщении к материалам проверки ранее зарегистрированного сообщения о том же административном правонарушении, об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении».

Закрепление вышеуказанных предложений в административном законодательстве, несомненно, потребует изменения отдельных норм ведомственных нормативно-правовых актов. Необходимо дополнить п.31 Инструкции 2005 г., изложив его в следующей редакции:

«31. Проверка сообщения о происшествии, содержащего признаки преступления осуществляется в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Проверка сообщения об административном правонарушении осуществляется в соответствии с административным законодательством Российской Федерации».

Хочется обратить внимание на еще одно противоречие ведомственного нормативного правового акта закону.

В соответствии с положениями Инструкции 2005 года по результатам проверки сообщения об административном правонарушении принимается одно из следующих решений:

- о возбуждении дела об административном правонарушении;
- о приобщении к материалам ранее зарегистрированного сообщения о том же происшествии;
- о списании материалов в специальное номенклатурное дело.

На последнем варианте решения хочется заострить внимание. В п.35 Инструкции 2005 г.

сказано, что «должностное лицо, проводившее проверку поступившего в орган внутренних дел сообщения о происшествии, в случае отсутствия признаков правонарушения, составляет рапорт о результатах проведенной проверки с приложением материалов проверки. Начальник органа внутренних дел принимает решение о приобщении материалов проверки в специальное номенклатурное дело». Данное положение вступает в противоречие с ч.5 ст. 28.1 КоАП РФ, которая обязывает лицо, проводившее проверку по сообщению о происшествии и не усмотревшее в нем признаков административного правонарушения, выносить мотивированно определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Учитывая, что рапорт о результатах проведенной проверки не является процессуальным документом, а также, тот факт, что закон имеет большую юридическую силу, по сравнению с под-

законными актами, предлагаем:

в п.33 Инструкции 2005 г. словосочетание «о приобщении к материалам специального номенклатурного дела» заменить словосочетанием «об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении»;

п.36 Инструкции 2005 г. после слов «в случае отсутствия признаков правонарушения» дополнить словосочетанием «выносит мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении».

Полагаем, что вышеуказанные предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования работы органов внутренних дел с обращениями граждан, будут способствовать защите прав и законных интересов граждан, укреплению законности в деятельности органов внутренних дел, снижению уровня нарушений учетно-регистрационной дисциплины.

Библиография

1. Преступность и правонарушения (2002-2006): Статистический сборник. – М., 2007. – С. 13.
2. Приказ МВД России от 01 декабря 2005 г. № 985 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях». // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 52, 26.12.2005.
3. Анализ основных результатов работы службы участковых уполномоченных милиции горрайорганов внутренних дел Санкт-Петербурга за 2009-2002 гг.
4. Обзор о состоянии учетно-регистрационной дисциплины в подразделениях ГУВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и мерах, принятых ГУВД по ее укреплению за 2009-2002 гг.
5. Обзор о состоянии учетно-регистрационной дисциплины в подразделениях ГУВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и мерах, принятых ГУВД по ее укреплению за 12 месяцев 2009 г.
6. Анализ основных результатов работы службы участковых уполномоченных милиции горрайорганов внутренних дел Санкт-Петербурга за 2009-2003 гг.

Bibliography

1. Crime and delinquency (2002-2006): Statistical handbook. - M., 2007.
2. Order of the Russian Interior Ministry on December 1, 2005 № 985 «On approval of Instruction on the order of reception, registration and authorization in the internal affairs statements, reports and other information about the incident. // Bulletin of normative acts of federal organs of executive power, № 52, 26.12.2005.
3. Analysis of the main results of the service district authorized police gorraysorganov Interior of St. Petersburg for the years 2009-2002.
4. Review the status of registration and registration of discipline in the police department offices in the city of St. Petersburg and the Leningrad region and the measures taken by police department to strengthen it for the years 2009-2002.
5. Review the status of registration and registration of discipline in the police department offices to St. Petersburg and the Leningrad region and the measures taken by police department to strengthen it for 12 months of 2009.
6. Analysis of the main results of the service district authorized police gorraysorganov Interior of St. Petersburg for the years 2009-2003.