

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Специфика работы с обращениями граждан в органах внутренних дел: правовой аспект**

Выполнил:
студент 172-ОС группы 5 курса
Жирнова Валерия Андреевна

Научный руководитель:
доцент кафедры профессиональных
дисциплин, кандидат юридических
наук, доцент
Китаева Алина Владимировна

Рецензент:
Начальник ОРЛС О МВД России
по г.Отрадному
подполковник внутренней службы
Мартышин Максим Геннадьевич

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите

допущен 

Дата защиты: 28.06.2022

Оценка 5 (отм.)

Самара
2022

Оглавление

Введение.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН	7
1.1 История становления института права на обращение в России	7
1.2 Понятие, принципы, функции института права на обращение	14
1.3 Правовые основы организации работы с обращениями граждан в органах внутренних дел	23
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....	30
2.1 Организация работы при обращении граждан в органы внутренних дел	30
2.2 Анализ проблем работы по рассмотрению обращений граждан в органах внутренних дел	46
2.3 Предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел с обращениями граждан.....	54
Заключение	61
Библиографический список.....	61
Приложения	70

Введение

Актуальность темы. Право личности на обращения в современном мире претворяет одну из общепризнанных демократических констант, является неотъемлемой, значимой частью правового статуса личности, которая обеспечивает участие граждан в управлении государством, и способствует защите их прав и законных интересов. Статья 33 Конституции России¹ гарантирует гражданам право обращаться лично, а также направлять коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Работа с обращениями граждан, в том числе на личном приеме, является важнейшим направлением деятельности государственного органа, органа местного самоуправления. Таким образом, обращения граждан следует рассматривать как важнейший институт гражданского общества, отражающий своеобразный диалог между личностью и государством, в котором право на обращение выступает одним из фундаментальных и действенных способов устранения возможных нарушений закона, средством предотвращения правонарушений.

В число центральных органов, рассматривающих обращения граждан, входят органы внутренних дел (далее – ОВД). Особенно важным в работе ОВД выступает направление, характеризующее эффективность реагирования, полноту и объективность рассмотрения обращений граждан, что, непосредственно, является фактором возникновения доверия и формирования положительной оценки к работе сотрудников полиции.

С каждым годом условия осуществления деятельности ОВД по рассмотрению обращений улучшаются посредством создания и применения более оптимальных условий и мер, направленных, например, на понижение

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

количества заявлений, жалоб и повторных обращений, или же на усиление исполнительской дисциплины сотрудников ОВД, которые, непосредственно, принимают участие в производстве по рассмотрению и разрешению обращений.

Например, как следует из информации, содержащейся на официальном сайте ГУ МВД России по Самарской области, в 1 квартале 2022 года в Управление делопроизводства и режима ГУ МВД России по Самарской области поступило 10891 обращений граждан и организаций. Для сравнения укажем, что в 1 квартале 2021 года в Управление делопроизводства и режима ГУ МВД России по Самарской области поступило 8574 обращений граждан и организаций. Также отмечается, что непосредственно Управлением делопроизводства и режима ГУ МВД России по Самарской области в 1 квартале 2022 года зарегистрировано 4880 обращений в 1 квартале 2021 года – 4725). Из поступивших в 1 квартале 2022 года обращений – 954 жалобы (в 1 квартале 2021 года – 1180), 3779 заявлений (в 1 квартале 2021 года – 3424), 11 предложений (в 1 квартале 2021 года – 9), 145 запросов информации (в 1 квартале 2021 года – 93). Количество зарегистрированных в КУСП обращений снизилось на 28,3% и составило 726 (в 1 квартале 2021 года – 1013)¹.

В данном контексте работа с обращениями граждан в ОВД должна постоянно находиться в поле зрения органов власти. В настоящее время в правовом регулировании механизма реализации института обращений в ОВД существуют пробелы, затрудняющие обеспечение возможности участия граждан в управлении делами государства. Совершенствование законодательства, регулирующего отношения в сфере обращения граждан РФ в ОВД, безусловно, является важным и актуальным.

Объектом данной работы выступают правоотношения, возникающие в сфере обращений граждан РФ в органы внутренних дел регулированные нормами законодательства РФ.

¹ Официальный сайт ГУ МВД России по Самарской области [Электронный ресурс] <https://63.мвд.рф/document/29513446> (дата обращения: 15.04.2022).

Предметом данной работы является совокупность правовых норм реализации конституционного права личности на обращения в органы внутренних дел граждан РФ.

Целью данной работы является разработка теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования конституционного права личности на обращения в органы внутренних дел.

Цель и логика данной работы обусловили постановку и последовательное решение следующих основных **задач**:

- исследовать историю становления института права на обращения в России;
- проанализировать понятие, принципы, функции института права на обращение;
- охарактеризовать правовые основы организации работы с обращениями граждан в органах внутренних дел;
- рассмотреть процесс организации работы при обращении граждан в органы внутренних дел;
- выявить проблемы работы по рассмотрению обращений граждан в органах внутренних дел;
- предложить меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел с обращениями граждан.

В основу исследования был положен принцип комплексного научного исследования, то есть исполнение поставленных перед исследованием задач происходило с теоретической и практической точек зрения. Изучение темы велось с учетом достижений науки административного права и теории государства и права.

Методологическую основу исследования составляют общеправовые, формально-юридический и общенаучные методы познания, а именно диалектический, системный, исторический.

Теоретическая база и степень научной разработанности темы заключается в том, что его основные положения и выводы могут использоваться как в соответствующих отраслях юридической науки, так и в законодательной и правоприменительной практике. Знания, полученные в ходе исследования, способствуют развитию научной и практической деятельности в сфере изучения работы сотрудников ОВД по рассмотрению и разрешения обращений граждан.

Теоретическую основу данной работы составили научные труды таких ученых как Бондарчук Р.Ч., Борисов Н.И., Гильманов Р., Гритчина Н.И., Кенжаев С., Козлов Н., Попов И.Е., Прокопьев Е.В., Румянцева В.Г., Савосина Н.Г., Савоськин А.В., Соловьев С.Г., Тюрина С.Ю., Черемисина А.О., Черкесов К.А., и другие.

Научная новизна исследования определяется тем, что это одно из комплексных исследований теоретических и практических проблем, возникающих в рамках обращения граждан в органы внутренних дел.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяются его научной новизной, выводами теоретического и практического характера, которые могут быть использованы в дальнейшей научной разработке проблем института обращения граждан на практике, в процессе дальнейшего совершенствования положений действующего законодательства, применяться в учебных целях.

Структура работы выполнена в соответствии с положением о ВКР и включает в себя: введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

1.1 История становления института права на обращение в России

Институт обращений граждан в нашей стране имеет многовековую историю. Предоставление гражданам права обращаться с «челобитной до самого государя» впервые было закреплено в первом кодексе феодального права русского централизованного государства – Судебнике Ивана III 1497 года. Статья 2 Судебника закрепляет право подавать иск в судебные органы¹. Судебник давал возможность судьям во время земельных тяжб, защищая землевладельческие позиции феодалов, отказывать в иске ведущим с ними спор за землю крестьянам именно потому, что они своевременно не искали «управы». Крестьяне жаловались на отсутствие «управы», о которой говорит статья 2 Судебника. А судья, исходя из той же самой ст. 2, обвиняет их в том, что они не искали «управы».

Процесс становления института обращений граждан был довольно долгим и проходил несколько этапов. В допетровский период формировалось само право на обращение, уточнялись субъекты обращений, порядок работы с челобитными во властных структурах, меры ответственности должностных лиц и жалобщиков. В Судебнике 1550 года регламентация была уточнена и конкретизирована. Оба Судебника говорят об одном и том же случае в двух вариантах:

- 1) когда жалобник обращается по адресу и к тому, кому «пригоже», ему должна быть дана «управа»;
- 2) когда жалобник обращается не по адресу, то тогда боярин-судья должен отказать его судить и должен (по Судебнику 1497 года) «сказать вели-

¹ Штамм С.И. - Судебник 1497 года. М., 1955. С.- 74. [Электронный ресурс]. Официальный сайт электронной библиотеки В-ОК. URL: <https://ru.b-ok.cc> (дата обращения: 15.04.2022).

кому князю или к тому его послати, которому которые люди приказаны ведати», либо (по Судебнику 1550 года) «сказать царю государю», а тот уже сам «отошлет тому, чей суд»¹.

Важным документом в развитии института обращений граждан было Соборное уложение 1649 года. В соответствии со статьями Уложения жалобщикам было запрещено обращаться с челобитными непосредственно к царю. Согласно Соборному уложению была установлена субординация при подаче челобитных. Был введен приказ как орган управления, который был обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду самого государя. Только в случае отказа в приеме челобитной или нерешении принятого дела жалобщик мог обратиться непосредственно к монарху².

Как видно, уже в то время челобитные были важным способом обратной связи отдельных слоев населения с органами власти и должностными лицами.

При проведении административной реформы Петр I учитывал и такой фактор, по современным понятиям, как работа с жалобами граждан. Но, создав Сенат и коллегии, он не смог освободиться от наплыва челобитных и челобитчиков. Им была введена должность рекетмейстера. Как писал сам Петр I в Указе «О генерале рекетмейстере» от 23 февраля 1722 года, «челобитчики... везде докучают, прошения свои приносят его величеству самому, не дая нигде покоя»³. В обязанности рекетмейстера входил прием жалоб на коллегии и канцелярии, которые после рассмотрения он докладывал Правительствующему Сенату.

Своим Указом от 27 апреля 1722 года «Должность Сената» Петр I конкретизировал работу с челобитными. Указ предписывал, что жалобы рекетмейстеру на неправый суд коллегий и канцелярий, которые им не

¹ 1Мюллер Р.Б. Судебники XV - XVI веков. [Электронный ресурс]. Официальный сайт электронной библиотеки В-ОК. URL: <https://ru.b-ok.cc> (дата обращения: 15.04.2022).

² Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года: Учеб. пособие для высшей школы. – М, 1961. – С. 8. [Электронный ресурс]. Официальный сайт электронной библиотеки ЭБС Юрайт. URL: <https://urait.ru> (дата обращения: 15.04.2022).

³ Рылова М.В., Круглова Н.В. Развитие института обращений граждан в истории России // Вестник науки. – 2019. – Т. 3. – № 10 (19). – С. 55-58.

подчинены, докладывать императору. При рассмотрении жалоб царь предписывал решать дела по регламенту и по присяге. Важно отметить, что в соответствии с названным Указом впервые была образована служба по работе с челобитными.

После смерти Петра I императрицей Екатериной I были внесены изменения в этот Указ. Если раньше через рекетмейстера можно было обжаловать решения нижестоящих органов непосредственно императору, то теперь это следовало делать только через Сенат.

В 1763 году императрица Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя, которым устанавливалась процедура рассмотрения жалоб по существу. Дела, подлежащие судебному разбирательству, возвращали просителям для передачи дела в суд¹. Значение Манифеста от 14 июня 1763 г. состоит в том, что он, во-первых, был первым актом, установившим порядок разбирательства обращений по существу. Во-вторых, он определил порядок работы с обращениями всего государственного аппарата, а не только статс-секретарей. В-третьих, он впервые разделил административное и судебное производство по обращениям в государственные органы.

Очередные изменения в порядок производства по обращениям в органы государственной власти были внесены разработанным М.М. Сперанским Манифестом «Об образовании Государственного Совета» от 1 января 1810 г. В соответствии с этим актом в составе Государственного Совета создавалось специальное подразделение, возглавляемое одним из членов Совета – Комиссия прошений, которая принимала обращения на высочайшее имя. К компетенции комиссии относились три вида обращений: жалобы, прошения наград и милостей, проекты. По каждому из обращений устанавливался особый порядок производства как по форме, так и по существу вопроса. Манифест устанавливал также перечень обращений, которые исключались из

¹ Панюшкина Я.В., Чепрасов М.Н. История развития законодательства по обращениям граждан // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 50. – С. 1536.

рассмотрения Комиссии. К ним относились анонимные обращения, повторные обращения, по которым уже был дан отказ, а также жалобы на решения, утратившие юридическую силу. Рассматриваемым актом установлен достаточно эффективный и объективный порядок производства по обращениям, направленным на имя российского императора. Однако он не устранил главного: сословного характера производства, поскольку обращаться на имя императора могли только дворянские собрания. Для всех же остальных категорий населения вплоть до февраля 1905 г. сохранялся прежний порядок обращений, ограниченный должностным лицом вышестоящей администрации. Указом от 21 марта 1890 г. Комиссия по принятию прошений была преобразована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых. Этим же указом устанавливался порядок работы Канцелярии. Незначительные изменения в порядок принятия и рассмотрения обращений были внесены Манифестом 1895 г. «О Государственном Совете и его преобразовании»¹.

Следующим звеном в системе учреждений, занимавшихся приемом жалоб и иных обращений российских подданных, было Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената. Оно было создано одновременно с Канцелярией Его Императорского Величества по принятию прошений и, по существу, было одним из органов, действующих по ее поручению. Особое присутствие рассматривало только те жалобы, которые направлялись в него главноуправляющим Канцелярии, и никакие другие жалобы, прошения, объяснения, документы и иные бумаги им ни от кого не принимались. Особое присутствие не разрешало дела по существу, оно лишь давало заключение о том, в какой мере изложенные в жалобе объяснения могут служить

¹ Шевченко И.В. Взаимодействие органов власти и общества: история, законодательство, развитие обращений граждан // Политика, экономика и инновации. – 2018. – № 5 (22). – С. 1.

достаточным основанием к переносу дела на рассмотрение Общего собрания Сената.

Февральская буржуазная революция не отменила действия законов Российской империи, равно как и многих других нормативных актов, так что правовое регулирование института обращений никаких изменений не претерпело.

После Октябрьской революции 1917 г., напротив, действие всех ранее действовавших правил по работе с обращениями граждан было прекращено. В первые годы советской власти отсутствовали специальные нормативные акты, регламентирующие работу с жалобами и заявлениями граждан.

Первым актом, относящимся к институту обращений, было Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов». Этим Постановлением устанавливалась обязанность всех должностных лиц и учреждений Советского государства принимать обращения от «любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения». Декретом СНК РСФСР от 30 декабря 1919 года «Об устранении волокиты» устанавливался определенный порядок подачи и рассмотрения жалоб. Обязанность контролировать организацию приема и рассмотрения жалоб и заявлений Декретом ВЦИК от 12 апреля 1919 года была возложена на органы государственного контроля, при которых создавались специальные бюро по рассмотрению жалоб и заявлений.

В дальнейшем разнообразными актами высших и центральных органов государства анализировалось положение дел с рассмотрением жалоб граждан, регламентировался порядок этой работы.

В августе 1958 года ЦК КПСС принял Постановление «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся», в котором ставился вопрос о привлечении к этому делу общественности. Конкретные мероприятия, направленные на устранение волокиты, содержатся в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1960

года «О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан». В сентябре 1967 года ЦК КПСС принял Постановление «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся», в котором особо подчеркивалось, что письма граждан являются одной из важных форм укрепления и расширения связи партии с народом, участия населения в управлении государственными делами, средством выражения общественного мнения, источником информации о жизни страны¹.

Основным нормативным актом, регламентирующим порядок обращений граждан в органы власти, являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Он закреплял правила, сроки рассмотрения обращений граждан, обязательные для всех органов власти и общественных организаций. Президиум Верховного Совета подчеркивал, что органы государственной власти должны обеспечить необходимые условия для реализации гражданами права обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами. Руководство страны признавало, что нередко встречались случаи несвоевременного рассмотрения обращений, формальных ответов на задаваемые вопросы, уклонения должностных лиц от личного приема граждан. Недостаточно осуществлялся контроль за исполнением принятых решений. Отдельными общественными организациями слабо велась работа по разъяснению действующего законодательства, не изучались причины, порождающие жалобы, не принимались соответствующие меры для устранения этих причин. Причины же, порождающие жалобы, были весьма разнообразными, чаще всего в их основе лежало невнимательное отношение к человеку, к его потребностям.

¹ Кладкина Д.А. Право граждан на обращение: развитие правового регулирования // Форум молодых ученых. – 2019. – № 4 (32). – С. 475-479.

В первых советских конституциях право на обращения в органы государственной власти также зафиксировано не было, оно регулировалось постановлениями и другими подзаконными актами.

Институт обращений граждан впервые был включен в Конституцию государства в 1977 году. В статье 49 было записано, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе». Также предусматривалось участие в управлении государственными и общественными делами общественных организаций и трудовых коллективов (ст. 7 – 8). За гражданами закреплялось право участвовать в управлении государственными и общественными делами, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (ст. 48).

Конституция РСФСР 1978 г. в статье 47 закрепила право граждан «участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей», а статья 51 гласила, что «граждане Российской Федерации имеют право направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок». Это означало, что институт права граждан на обращения в органы власти стал конституционной нормой, конституционным правом на непосредственное участие граждан в управлении государственными и общественными делами.

Важно отметить, что после вступления в силу Конституции СССР 1977 года закон о порядке рассмотрения обращений, жалоб и заявлений граждан принят не был.

Практически конституционно-правовой институт права граждан на обращения получил наиболее полное конституционно-правовое закрепление только в ст. 33 Конституции 1993 года, провозглашающей, что: «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять

индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Однако, сам закон регламентирующий право на обращение был принят значительно позже, только в 2006 году. Им были установлены основные принципы, порядок и гарантии рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Таким образом, несмотря на то, что право на обращение имеет многовековую историю, впервые конституционное закрепление получило в Конституции СССР 1977 года, а Конституция РФ 1993 г. внесла его в ранг неотъемлемых прав человека.

1.2 Понятие, принципы, функции института права на обращение

Конституция РФ, а именно ст. 33 гарантирует гражданам РФ право личного обращения, а также направление индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы, а также в органы местного самоуправления.

Основное понятие обращения граждан закреплено в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. В соответствии с законом обращение граждан представляет собой направленные в государственные органы или в органы местного самоуправления или должностному лицу предложений, заявлений или жалоб, направленных в форме электронного документа или в письменной форме (ст. 2).

В общем виде правовой статус граждан в административном праве определяется представленными им законодательством правом на реализацию

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

своих прав и обязанностей и установленной нормами административного права ответственностью. Одним из таких законодательным правом в административном праве и являются обращения граждан. Кроме административного права, обращения граждан так же присутствуют и в гражданско-процессуальном, уголовно-процессуальном и в других отраслях права.

В праве на обращения граждан реализуется возможность удовлетворения как личных, так и государственных и общественных интересов. Обращения граждан это усиление контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, своего рода борьба с бюрократизмом, волокитой и иными недостатками в государственной системе управления¹.

Так же обращения граждан можно считать как одно из средств реализации своего конституционного права для того чтобы вскрыть недостатки, которые возникают в деятельности государственного аппарата, отдельных организаций, а так же вносить предложения по совершенствованию их работы. Обращения граждан представляют собой предложения, заявления и жалобы, которые направлены в государственные органы или органы местного самоуправления либо должностному лицу. Таким образом, определение, которое содержит в себе ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» так же дает и перечисление основных видов обращений граждан. Законодательно закреплены три вида обращения – предложения, заявления и жалобы.

Предложение является особым видом обращения, в котором содержится рекомендация по совершенствованию законодательства. Предложения по совершенствованию законодательства могут касаться абсолютно любой области: экономической, политической, культурной и другие. Предложения и

¹ Савоськин А.В. Обращения граждан как правовая категория // Антиномии. – 2017. – № 3. – С. 85.

рекомендации призваны не только описать проблему, но и рекомендовать конкретные пути и способы решения поставленных в обращении задач.

Заявление это вид обращения, которое сообщает о нарушении закона либо о недостатках в работе органа. Таким образом, замечает Т.Д. Шакенов, что гражданин пишет заявление для того, чтобы реализовать свои права и свободы, а так же для того, чтобы сообщить о различных недостатках в работе различных предприятий и учреждений¹. Заявление содержит в себе определенные требования и имеет особенность обращения и рассмотрения.

Отсутствие или наличие нарушений прав и интересов граждан являются основными критериями в разграничении понятий «заявление» и «жалоба».

Заявление может иметь несколько целей: позитивную и негативную. Пример позитивного заявления это заявление в органы ЗАГСа о бракосочетании, заявление о создании юридического лица в органы налоговой службы. «Негативным» заявлением будет заявление в ОВД о нарушении законодательства или прав и свобод гражданина в государственных органах или органах местного самоуправления.

Жалоба представляет собой просьбу гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Жалоба это такой вид обращения, в котором речь идет о субъективных прав и свобод граждан. Гражданин подает жалобу в том случае, когда хочет восстановить свои права или законные интересы, которые были нарушены органами власти либо органами местного самоуправления. Как показывает практика, жалоба это наиболее встречающийся вид обращения граждан.

Все жалобы, в свою очередь можно подразделить на административные – это те которые рассматриваются во внесудебном в административном порядке и судебные – которые рассматриваются в процессе осуществления правосудия в порядке уголовного, гражданского административного или

¹ Шакенов Т.Д. Право граждан на обращения в системе конституционных прав и свобод граждан // Modern Science. – 2020. – № 2-2. – С. 203.

конституционного судопроизводства. Так же можно заметить, что еще одним видом обращения граждан можно считать ходатайство, которое представляет собой обращение гражданина, подаваемое в письменном виде, с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот с представлением документов их подтверждающих¹. Этот вид обращения оформляется в случаях, установленных законодательством Российской Федерации. При этом важно, чтобы ходатайство и все прилагающиеся к нему документы были оформлены в соответствии с установленными требованиями.

Например, правительство города Москвы так же ввело законодательно еще два вида обращения граждан. Коллективные обращения – обращение двух или более граждан в письменном виде, содержащее частный интерес, либо обращение, принятое на митинге, собрании и подписанное организаторами и (или) участниками митинга или собрания, имеющее общественный характер. Петиция – коллективное обращение граждан в органы власти города о необходимости проведения общественных реформ или частичного изменения городского законодательства.

Следует заметить, что обращаться в органы власти имеют право совершеннолетние дееспособные лица. Если лицо несовершеннолетнее или недееспособно, то в данном случае обращение за защитой осуществляет законный представитель. Правовую основу института обращения граждан следует расстраивать в виде норм Конституции РФ, где закреплено право граждан на обращения во властные структуры, органы власти и к должностным лицам (статья 2, 32, 53 и другие).

Но статья 33 Конституции РФ специально посвящена данному вопросу – об обращении граждан в государственные органы и органы местного самоуправления. Конституция дает право обращаться гражданам в

¹ Абазов А.Б. Правовая категория «обращение граждан» и механизмы реализации порядка обращения граждан РФ // Проблемы экономики и юридической практики. – 2020. – Т. 16. – № 5. – С. 170.

государственные органы и органы местного самоуправления как лично, так и коллективно.

Проводя анализ прав и свобод, следует сказать о том, что право на обращение является тем правом гражданина, которое невозможно отнять. На основании предписания конструктивных норм, граждане имеют право обращения в органы государственной власти, в органы местного самоуправления и к должностным лицам. На основании данного права граждан, у органов власти возникает обязанность, в соответствии с которой они обязаны принять обращения. Принимая обращения, органы власти пристраивают на себя обязанность, которая заключается в обязательном ответе на данное обращение.

Данное право на обращение граждан входит в блок прав граждан, для осуществления которого требуется элемент правовой активности, инициативы, а также желания самого гражданина защитить свои права, с одной стороны, и с другой стороны – наличие содействия органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц.

Нормами Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» дается разъяснение о том, что закон имеет распространение не только на граждан РФ, но также и на иностранных граждан и апатридов. Право реализации граждан реализуется всегда свободно и добровольно и никто не может принудить гражданина обратиться с заявлением, обращением либо жалобой в соответствующие органы.

Если обращение содержит нецензурное выражение либо оскорбление, то такое обращение должно остаться без ответа.

Такое положение дел основывается на том, что то, что недопустимо нарушать права и свободы других лиц при реализации права на обращение.

Это законоположение направлено на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан, так как заявитель, используя нецензурное либо оскорбительное выражение, преследует цель не защитить свои права и законные интересы, но

унизить честь и достоинство лица, рассматривающего обращение, либо иных лиц.

Рассматривая принципы конституционного института обращения граждан, стоит сказать о том, что под ними будут пониматься совокупность положений, которые сформированы в правовых нормах и выработаны в юридической науке.

Институт обращения граждан имеет основные принципы, среди которых возможно выделить наиболее значимые:

- принцип всеобщности;
- запрет на злоупотребление правом обращения;
- принцип равноправия обращения;
- принцип транспарентности, в силу которого рассмотрению подлежат любые обращения граждан, и устанавливаются гарантии безопасности инициаторов обращений;
- принцип равной ответственности граждан и органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- принцип подведомственности рассмотрения обращения граждан;
- принцип верховенства права, законных ожиданий, всесторонности рассмотрения обращения и другие¹.

Принцип всеобщности обращения граждан основан на том, что граждане могут как самостоятельно, так и коллективно подавать обращения в специализированные органы и должностным лицам. При этом, данный принцип имеет свое распространение на то, что данное право обращения имеет свое распространение не только на граждан Российской Федерации, но так же и доступен иностранным гражданам и лицам без гражданства. Данный закон так же имеет свое распространение и на различные юридические лица.

Гражданин, который хочет сделать обращение, имеет право сделать это без каких-либо препятствий, направив свое обращение в соответствующее

¹ Ооржак С. С. Гарантии и принципы института обращений граждан // Молодой ученый. – 2019. – № 11 (249). – С. 93.

органы либо должностному лицу. При этом гражданин имеет право на ознакомление с информацией о деятельности органов власти и должностных лиц.

Развитие новых технологий позволяет повышать взаимодействие граждан с органами власти (например, электронное Правительство). При этом органы власти должны размещать на своих сайтах актуальную и правдивую информацию о своей деятельности, о способах обращения и так далее.

Также возможно выделить и такой принцип, как принцип информационной открытости органов власти. Данный принцип реализуется в том, что органы власти на тех же самых интернет-платформах, с помощью новейших информационных технологиях, располагают всю актуальную информацию о своей деятельности, о правилах обращения, а также и иную значимую для граждан информацию. Такое распространение информации, дает некоторым категориям граждан (например, для маломобильных людей), больше шансов на подачу обращения, а также на получение актуальной информации в режиме реального времени.

Непосредственность это еще один принцип института обращения граждан. Этот принцип говорит о том, что гражданин сам непосредственно обращается в нужный ему орган власти либо к должностному лицу. Так же гражданин имеет право воспользоваться личным приемом¹.

Всесторонность как принцип означает то, что все обращения граждан должны быть рассмотрены объективно и всесторонне, т.е. изучено полностью, а не урывками.

Принцип объективности означает соответствие процедуры рассмотрения обращения, сделанных выводов и, следовательно, ответа на обращение имеющим значение фактическим обстоятельствам, объективной действительности.

¹ Сергеева Д.А. Принципы конституционного института обращений граждан // Социально-политические науки. – 2016. – № 3. – С. 111.

Следующий принцип обязательности означает то, что любое обращение должно быть принято в обязательном порядке. При принятии обращения, государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица должны в обязательном порядке подготовить на него ответ, кроме случаев, если органы государства имеют право оставить данное обращение без ответа (содержание нецензурных выражений).

Так же возможно в данный список включить и такой принцип обращения, как принцип свободного обращения и добровольного направления обращения. Данный принцип реализуется в том, что данное право граждане реализуют только добровольно, и никто не может их заставить написать обращение в те или иные соответствующие органы. При этом субъекты права имеют право направлять в компетентные органы любые обращения, за исключением тех, которые нарушают права и свободы иных лиц.

На основании норм закона (ст. 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») запрещено преследовать граждан в связи с тем, что они совершили обращение. Но данная норма нацелена только на самого гражданина, который совершил обращение. И ничего не сказано, например, о членах его семьи, что, по мнению автора, требует детализации в законе.

Рассматривая обращение, органы власти получают доступ к личным данным «заявителя», которые не допускаются к разглашению, если заявитель не дал на то свое согласие. Так же стоит заметить и тот факт, что понятие «заявителя» нормы права в себе не содержат.

Если обращение будет направлено для ответа в иной орган, то в данном случае не будет происходить разглашение личных сведений.

Таким образом, если гражданин совершил обращение, и в обращении содержатся какие то личные данные, и данное обращение было передано непосредственно компетентному уполномоченному лицу, для ответа на данное обращение, то такая передача информации не будет являться незаконной.

Несмотря на целый ряд установленных законом гарантий и принципов реализации права граждан на обращение, действия (бездействие) органов государственной власти и органов местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан зачастую признаются судами не соответствующими требованиям федеральных законов.

Рассматриваемый юридический институт играет огромную роль в политике страны, выполняя три значимые функции. Сущность правозащитной функции, которая является определяющей, заключается в том, что обращение – это средство защиты и охраны прав лиц, проживающих на территории РФ, которое воздействует на деятельность органов власти при рассмотрении обращения и принятию по нему соответствующих мер.

Вторая функция института обращений – информационная. Посредством обращений лица сообщают о существующих актуальных проблемах, с которыми они столкнулись. На основании поступившей информации органы власти проводят анализ, рассматривают проблему и после – принимают решение об исправлении недостатков, затрагивающие интересы заявителей.

Третьей функцией института обращений выступает коммуникационная. И, по мнению К.В. Подъячева, ее сущность заключается в том, что «обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут, так или иначе, воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия»¹. Вне всякого сомнения, обращения – это особый отклик со стороны граждан и способ выражения личного мнения на решения и меры, которые должны быть предприняты органами исполнительной власти.

Таким образом, можно сказать, что право на обращение граждан в различные органы закреплено на законодательном уровне. В качестве

¹ Подъячев К.В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М.: ВШЭ, 2007. – С.26.

правовой основы можно назвать Конституцию РФ, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также различными международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, и иными федеральными законами.

1.3 Правовые основы организации работы с обращениями граждан в органах внутренних дел

Рассмотрение основ организации работы с обращениями граждан в органах внутренних дел (ОВД) необходимо начать с того, чтобы в целом понять суть и назначение данного вида государственных органов. В законодательстве не дается легального определения органов внутренних дел. Понятно лишь одно: они представляют собой совокупность органов исполнительной власти, которые ответственны за внутренние дела страны. Но при широком толковании внутренних дел, можно прийти к выводу, что это все вопросы, не относящиеся к внешней политике. Поэтому стоит уточнить, что вопросы затрагиваются в сфере общественной безопасности и порядка, охраны прав и свобод человека и др.

Органы внутренних дел являются тем самым исполнительным органом государственной власти, который следит за тем, чтобы права человека в государстве не нарушались, путем пресечения правонарушений. Органы внутренних дел существовали с момента создания государства, однако они имели другой вид. И с течением времени, в условиях постоянных изменений, обрели современную форму. Однако по сей день они подвержены изменениям, что связано, в первую очередь, с усложнением общественных отношений, с

развитием современных технологий, с появлением и исчезновением определенных правовых отношений¹.

На сегодняшний день отсутствует легальное понятие «органы внутренних дел». Многие авторы в своих работах предлагают авторские определения данного термина. Например, В.А. Винокуров предлагает такое определение: «в узком смысле под органами внутренних дел понимается Министерство внутренних дел Российской Федерации и входящие в его состав полиция и другие организации и подразделения, созданные для выполнения задач и полномочий, возложенных на это Министерство»². А.М. Бобров органы внутренних дел определил как систему правоохранительных, исполнительно-распорядительных органов государственной власти, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина, борьбу с правонарушениями, охрану общественного порядка и обеспечение общественной и личной безопасности³. Ученые А.В. Ольшевский и Ю.В. Малышева считают, что органы внутренних дел – это составная часть единой централизованной системы МВД России, включающая в себя органы, организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел⁴.

В целом, ОВД можно определить как возглавляемую МВД России систему органов исполнительной власти, осуществляющих правоохранительную деятельность по защите прав и свобод человека, борьбе с противоправными деяниями, охране общественного порядка и обеспечению общественной и личной безопасности.

¹ Костенников М.В., Гаик М.В. К вопросу о понятии службы в органах внутренних дел в системе государственной службы Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 1. – С. 201.

² Винокуров В.А. Толкование понятия органов внутренних дел в современной России // Административное право и процесс. – 2019. – № 3. – С. 13.

³ Бобров А. М. Понятие органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 9 (190). – С. 90.

⁴ Ольшевский А.В., Малышева Ю.В. К вопросу о соотношении понятий «органы внутренних дел» и «полиция» // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2021. – № 3 (93). – С. 82.

В одном из учебников по правоохранительным органам говорится, что органы внутренних дел – органы исполнительной власти, их задачей является реализация политики в сфере внутренних дел, включая осуществление государственного контроля в этой сфере¹.

К термину «органы внутренних дел» близким по значению является термин «полиция». Между тем, термины «органы внутренних дел» и «полиция» не являются тождественными. Федеральный закон «О полиции» называет полицию составной частью единой системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел². То есть очевидно, что указанные термины соотносятся между собой как целое и часть. Аналогичный вывод можно встретить и в теоретических работах отечественных авторов³.

Единую систему органов внутренних дел в нашей стране возглавляет МВД России. Это основной федеральный орган исполнительной власти, занимающийся внутренними делами, является МВД РФ, что прямо вытекает из Положения о данном органе исполнительной власти⁴.

Руководитель (министр) МВД России несет персональную ответственность за реализацию тех полномочий и тех задач, которые возложены на министерство, а также является ответственным за осуществление государственной политики во внутренних делах РФ. Министр МВД России является главой данного министерства, то есть руководит им, а также его структурными подразделениями, издает соответствующие нормативные правовые акты, взаимодействует с другими органами

¹ Правоохранительные органы: учебник и практикум для вузов / М. П. Поляков [и др.] ; под общей редакцией М. П. Полякова. – М.: Юрайт. 2020. – С. 186.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 21.12.2021) // Российская газета. – 2011. – 10 февраля.

³ Снеговской О.И. Проблемы определения компетенции органов дознания // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений. Воронеж, – 2017. – С. 67.

⁴ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. – № 52 (Часть V). – Ст. 7614.

государственной власти от имени министерства, осуществляет иные полномочия, возложенные на него законом и подзаконными актами¹.

В развитие соответствующих законов приняты приказы МВД России, например: от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»; от 29 декабря 2018 г. № 900 «Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации», от 22 августа 2012 г. № 808 «О создании системы «горячей линии МВД России».

Особое внимание следует уделить стремлению органов внутренних дел «идти в ногу со временем», предоставляя гражданам новейшие возможности взаимодействия с полицией посредством современных средств мобильной связи. МВД России выпущено официальное приложение для мобильных устройств, которое в числе прочих возможностей позволяет совершить вызов ближайшего к месту нахождения абонента отдела полиции или направить электронное обращение в приемную МВД России или территориальный орган внутренних дел.

При этом следует заметить, что органы внутренних дел не являются исключением из общероссийской тенденции, и доля обращений граждан, получаемых посредством, неуклонно растет.

Например, на официальном сайте Главного управления МВД России по Самарской области есть соответствующий раздел, позволяющий подать

¹ Ванюшин Я. Л., Ванюшина И. Н. Организационное построение органов внутренних дел Российской Федерации // Правопорядок: история, теория, практика. – № 2(5). – 2015. – С. 15.

сообщение посредством сети Интернет – после заполнения предусмотренной формы (приложение 1 к настоящей работе).

Во время прохождения преддипломной практики было установлено, что процедура рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел существенно шире, нежели это предполагает юридическая теория. Помимо традиционных этапов получения, рассмотрения обращения и направления ответа, в МВД России она включает в себя: анализ рассмотрения обращений и контроль за их рассмотрением.

В органах внутренних дел предусмотрены дополнительные меры, упрощающие подачу обращений граждан. Например, органы внутренних дел обязаны рассматривать анонимные обращения, если они содержат информацию о противоправном деянии, его подготовке или совершении (ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»); при обращении гражданина к сотруднику полиции последний обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно выслушать гражданина и принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса, а также требование принимать обращения граждан независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток (п. 5 ст. 5 и п. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции» соответственно); выдача талонов-уведомлений о приеме и регистрации заявления и другие.

Обращает на себя внимание глубина проработки вопросов рассмотрения обращений граждан в актах МВД России (для сравнения: подзаконные акты иных органов власти нередко ограничиваются лишь ссылками на обязательность, объективность и всесторонность рассмотрения обращений граждан и не дифференцируют эту деятельность в зависимости от вида обращений). Например, сотрудник органов внутренних дел, рассматривающий обращение, обязан: внимательно и всесторонне изучать содержание обращения, необходимые сведения, документы и материалы; определить суть заявления, предложения или жалобы и установить

достаточность изложенных в обращении сведений, а также имеющихся документов и материалов для принятия обоснованного решения; уточнить (при необходимости) у заявителя дополнительные сведения, в том числе путем приглашения его на личную встречу; направлять запросы для получения необходимой информации; по решению руководителя рассматривать обращение с выездом на место; устанавливать факты и обстоятельства, имеющие значение для принятия обоснованного решения по обращению, а также обоснованность доводов гражданина; оценить достоверность имеющихся сведений, являющихся основанием для принятия решения по обращению; подготовить ответ.

Важно, что при рассмотрении органом внутренних дел предложений оценке подлежит целесообразность применения на практике каждой рекомендации гражданина и делается вывод о возможности (невозможности) ее реализации. При рассмотрении заявлений должно быть выделено действие, на необходимость совершения которого указывает гражданин, и при наличии необходимых оснований – приняты меры для удовлетворения заявленных требований. При рассмотрении жалоб проводится проверка обоснованности каждого довода гражданина.

Вывод по 1 главе. Таким образом, при прохождении преддипломной практики определено, что рассмотрение обращений граждан является важным направлением работы деятельности органов внутренних дел. При этом сложившееся в полиции нормативное регулирование работы с обращениями граждан свидетельствует о его прогрессивной динамике. Представляется, что правовые акты МВД России, регулирующие работу с обращениям граждан (несмотря на то, что являются подзаконными актами) в своей совокупности не только предоставляют различные способы подачи обращений, но и гарантируют их своевременное и всестороннее рассмотрение, тем самым способствуя обеспечению предусмотренной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами надлежащей реализации субъективного конституционного права граждан Российской Федерации на обращение.

Специфика комплексного института обращений в ОВД основывается на принципах, определяющих механизм регулирования общественных отношений, которые возникают при реализации права граждан на обращение по предложениям, заявлениям и жалобам в органы внутренних дел. Особенностью самостоятельного института обращений в ОВД является взаимодействие сотрудников ОВД и населения, осуществляемое в следующей форме: заявители сообщают об актуальных проблемах, а ОВД получают информацию о характере оперативной обстановки и предпринимают соответствующие меры. Деятельность правового института обращений граждан в ОВД регламентирована нормативно-правовыми актами, посредством которых обеспечивается общий порядок своевременного и всестороннего рассмотрения и разрешения обращения по существу, а также гарантируется качественное обеспечение восстановления нарушенных прав граждан.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

2.1 Организация работы при обращении граждан в органы внутренних дел

Деятельность института обращений инициируется посредством подачи гражданами в соответствующие органы внутренних дел письменных или устных обращений. Обращения в ОВД разделяются на две принципиально различающиеся категории, рассмотрение которых осуществляется совершенно по-разному. К одной категории относятся сообщения о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях. Эта категория обращений является специфичной для органов внутренних дел, а порядок их рассмотрения во многом определяется процессуальным законодательством. Другая категория включает обращения в орган внутренних дел, как к органу государственной власти. Рассматриваются такие обращения в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В то же время отдельные особенности работы с обращениями и не противоречащие порядку работы вышеуказанного закона, содержатся в «Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», утвержденной Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707.

В основе механизма рассматриваемой деятельности лежат взаимосвязанные этапы, которые формируются в соответствии с производственными задачами.

Многие исследователи в своих работах поднимали вопрос о количестве стадий рассмотрения обращений граждан. Так, Е.В. Надыгина, к числу составных звеньев производства обращений относит:

– стадия подачи, приема, регистрации обращения и направления обращения на рассмотрение;

- стадия рассмотрения обращения;
- стадия принятия и исполнения решения; – стадия контроля и проверки исполнения принятых решений, анализа и обобщения обращений граждан;
- стадия обжалования решения, принятого по обращению(факультативная)¹.

Другие авторы, в частности Е.В. Герасимова и О.Н. Жидконожкина считают, что обращения граждан проходят следующие стадии:

- стадия возбуждения управленческого дела по обращению;
- стадия рассмотрения обращения;
- стадия принятия решения;
- стадия исполнения решения².

Таким образом, вопрос о количестве стадий в юридической литературе действительно считается спорным.

Перед тем, как подробно рассмотреть все стадии производства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан необходимо, учитывая тему исследования, отметим, что Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707, который был изучен при прохождении преддипломной практики, названы следующие функциональные этапы работы сотрудников ОВД с обращениями:

1. Прием и первичная обработка обращений;
2. Регистрация и учёт обращений;
3. Принятие организационного решения о порядке рассмотрения обращения;
4. Рассмотрение обращения по существу и принятие по ним решений;
5. Подготовка и направление ответов на обращения;
6. Хранение обращений и материалов по их рассмотрению;

¹ Надыгина Е.В. Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращения граждан в Российской Федерации»: учебное пособие. – Н.Новгород: Нижегородский гос. унив-т им. Н.И. Лобачевского, 2012. – С. 19.

² Герасимова Е.В., Жидконожкина О.Н. Институт рассмотрения обращений граждан в системе МВД России: правовой аспект // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних. – 2020. – № 1 (7). – С. 19.

7. Личный прием граждан;
8. Анализ рассмотрения обращений.
9. Контроль за рассмотрением обращений.

В соответствии с п. 8 Приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях», все поступающие заявления и сообщения о правонарушениях, происшествиях подлежат обязательному приему во всех территориальных органах МВД России. Каждый гражданин имеет право подать заявления в письменной форме как самостоятельно или от лица своего представителя, так и с помощью других способов: через почтовое отделение, официальные сайты, средства связи, посредством обращения в дежурную часть территориального органа МВД России, а также путем устного изложения истины проблемы лицу, в полномочия которого входит ведение приема граждан и анализ обращений.

При подаче письменного обращения в ОВД каждый гражданин должен оформить его в соответствии с закрепленными требованиями, то есть заявитель в обязательном порядке должен указать:

- 1) инициалы сотрудника и наименование органа внутренних дел, в который будет направлено обращение;
- 2) собственные инициалы;
- 3) почтовый адрес для направления ответа или уведомления о переадресации обращения;
- 4) изложение сути предложения, заявления или жалобы;
- 5) личную подпись и дату.

В большинстве случаев заявитель обязан обосновать свои доводы, приложив к письменному обращению в адрес ОВД подтверждающие документы и материалы или же их копии. Важно отметить то, что если сотрудник ОВД принимает от заявителя письменное обращение в виде

сообщения о преступлении, то он обязан предупредить его об уголовной ответственности за дачу заведомо недостоверного сообщения в соответствии со ст. 306 УК РФ¹. Стоит обратить внимание также и на содержание интернет-обращений, в котором обязательно должно быть указано: инициалы заявителя, суть обращения и, конечно же, адрес электронной почты, если ответ или уведомление должны быть направлены в форме электронного документа, или почтовый адрес, если ответ или уведомление должны быть направлены в письменной форме.

Далее следует определить содержание этапа регистрация обращения, который подразумевает собой момент возбуждения дела.

В юридической литературе закрепилось такое мнение: если дело зарегистрировано – значит возбуждено дело по обращению². Следует согласиться с данным мнением. Действительно, только после регистрации определенного вида обращения наступают следующие юридические последствия: во-первых, обращение наделяется «свойством официального документа», иными словами, приобретает юридическую силу; во-вторых, лица, участвующие в процессе рассмотрения обращений, приобретают определенные права и обязанности; в-третьих, с момента регистрации заявленного обращения начинается идти срок, отведенный на его рассмотрение.

Вместе с тем, некоторые авторы выражают противоположное мнение, в частности Н.Н. Павкина в своей работе «Обращения граждан как форма реализации конституционных прав и свобод в Российской Федерации» говорит о том, что регистрация является только техническим действием во всем процессе производства обращений³.

¹ Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

² Стащенко С.П. Особенности рассмотрений обращений граждан в МВД России // В сб.: Общественная безопасность в системе стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. – 2019. – С. 108-110.

³ Павкина Н.Н. Обращения граждан как форма реализации конституционных прав и свобод в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2019. – № 2 (23). – С. 9.

Процесс регистрации обращений в ОВД заключается в записи данных о заявителе и отметке основных поисковых признаков документа. Регистрация обращения – это своего рода свидетельство того, что документ действительно принят и будет рассмотрен в соответствии с действующим законодательством. Основные положения о данном этапе также закреплены в Приказе МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707. Срок регистрации не может превышать трех суток со дня поступления обращения. Исключение – жалобы на решения и действия (бездействие) ОВД и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг. На их регистрацию отводится один день.

Перед этапом регистрации сотрудник ОВД обязан проверить поданное заявление на то, не является ли оно повторным. Обращение считается повторным, если оно поступило от того же лица и по тому же вопросу, а также если истек срок рассмотрения, указанный в регламенте, с момента подачи первого заявления. В случае, если документ признается повторным, то сотрудник ОВД обязан указать в обращении дату и номер предыдущего документа и сделать отметку «Повторно».

Итак, при прохождении преддипломной практики определено, что каждое заявление гражданина, поданное в письменной или электронной форме, не являющиеся повторным, подлежит регистрации в Книге учета заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях. В ней обязательно должны быть указаны: порядковый номер и дата принятия обращения, инициалы обращающегося лица, место его жительства, а также краткое содержание поданного заявления, предложения или жалобы, отметка о взятии на контроль и исполнении с указанием даты.

В юридической литературе вопрос рассмотрения устных обращений достаточно актуален и мнение исследователей, как всегда, разделилось. Одни авторы считают, что в процессе регистрации должны приниматься только письменные обращения поскольку общество на данный момент считается достаточно грамотным. А другие авторы, в частности А.П. Коренев, выделяет

стадию «заслушивания обращений граждан» в качестве важнейшего вида приема обращений граждан¹. Можно сделать заключение, что законодатель придерживается такого же мнения и поэтому в ведомственных актах закреплено право граждан обращаться лично в соответствующие территориальные подразделения ОВД.

Если обращение подано лично, сотрудник ОВД обязан зарегистрировать его в присутствии гражданина и выдать талон, который состоит из двух частей: талона-корешка и талона-уведомления, имеющих одинаковый регистрационный номер.

Часто на практике бывают случаи, когда граждане направляют обращения в ОВД, в компетенцию которого не входит рассмотрение определенного вида обращений. Тогда главной проблемой на данной стадии, требующий разъяснения, будет являться вопрос подведомственности. То есть заявители должны подавать свои обращения именно в те ОВД, непосредственно отвечающие за их рассмотрение.

Обращение, зарегистрированное оперативным дежурным ОВД, передается для дальнейшего анализа руководителю структурного подразделения в срок, не превышающий двадцати четырех часов с момента поступления. На этом процесс регистрации обращений заканчивается и начинается стадия принятия организационного решения о порядке рассмотрения обращения.

Принятие своевременного решения, отвечающего определенным требованиям, напрямую зависит от полной и объективной проверки фактов, содержащихся в заявленном обращении. Решение принимается должностным лицом ОВД, в полномочия которого входит определение соответствия обращения критериям и порядку, установленного законодательством.

Следует в этой связи отметить следующее:

¹ Коренев А. П. Административное право России. Учебник: В 3-х частях. / А.П. Коренев. – М.: Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1997. – С. 230.

– во-первых на данном этапе руководитель определяет, что обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию ОВД, в течение семи дней со дня регистрации подлежит направлению в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов⁷. Обязательным условием данной процедуры является оповещение самого заявителя о переадресации его обращения. Важно отметить то, что безосновательная передача обращения на рассмотрение в другие государственные органы запрещается.

– во-вторых, руководитель на рассматриваемом этапе подготавливает проект резолюции. Как известно, резолюция – это указание руководителя конкретному должностному лицу о том, как полно разрешить вопрос, содержащейся в документе. В поручении по рассмотрению обращения указывается: фамилия, имя и отчество лица, которому дается указание; срок и порядок исполнения, ссылка на регистрационный номер рассматриваемого обращения, а также подпись руководителя.

– в-третьих, на практике довольно часто бывают случаи, когда в обращении присутствуют вопросы, разрешение которых относится к компетенции нескольких ОВД. В этом случае копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие органы, о чем, в обязательном порядке, уведомляется гражданин, о чем прямо закреплено в п. 73 Приказа МВД России от 12.09.2013 № 707. Следовательно, на данном примере видно, что ситуация разрешения конкретного обращения становится двойственной. Однако в ведомственном акте МВД России предусмотрено это и закреплено, кто из органов становится соисполнителем и какая ответственность предусмотрена за рассмотрение обращения для каждого органа. Так, в п. 85. Инструкции, утвержденной Приказом МВД России от 12.09.2013 № 707, закреплено, что при наличии в обращении вопросов, относящихся к компетенции нескольких ОВД или самостоятельных подразделений ОВД, подлинник обращения направляется на рассмотрение главному исполнителю в целях координации работы соисполнителей, сбора

от них информации, обобщения, подготовки и направления ответа гражданину. Соисполнителям направляются копии обращения. Головной исполнитель и соисполнители в равной степени несут ответственность за исполнение обязанностей.

– в-четвертых, отдельно стоит отметить то, что при рассмотрении такого вида обращения как жалоба, закон запрещает ее переадресацию в те правоохранительные органы, действия или бездействия которого обжалуется. По поводу этого основания Е.О. Маякова рассуждает об этом положении как о важнейшей гарантией законности при осуществлении производства по обращениям граждан в адрес ОВД¹.

Важнейшей во всей процедуре рассмотрения обращений является стадия рассмотрения обращения, поскольку именно здесь полностью раскрывается суть и принимается правильное решение по делу.

Каждому гражданину, обратившемуся в ОВД с заявлением, предложением или жалобой, предоставляется право получить письменный ответ по существу, поставленных в обращении вопросов. Как правило, рассмотрение обращения по существу осуществляется уполномоченными должностными лицами ОВД, в обязанности которых входит, во-первых, анализ и проверка сведений и данных, сформулированных заявителем в обращении; во-вторых, определение обоснованности заявленных фактов в виде просьбы, требования или предложения; в-третьих, принятие своевременных мер по устранению проблемы или ее предупреждению, с обязательным направлением заявителям извещений по рассмотрению.

Деятельность уполномоченных должностных лиц ОВД по рассмотрению обращения по существу можно подразделить на несколько этапов: 1. подготовка дела к рассмотрению; 2. рассмотрение обращения по существу; 3. принятие решения по обращению.

¹ Маякова Е.О. Административно-процессуальный порядок рассмотрения обращений граждан в системе МВД России: вызов времени // В сб.: Международный форум молодых ученых. – Москва, 2020. – С. 188.

Важно отметить, что временные рамки, прежде всего, устанавливают порядок и влияют на весь процесс реализации права граждан на обращения. В соответствии с нормами действующего законодательства, а именно п. 91 Приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 обращения, поступившие в орган внутренних дел в соответствии с его компетенцией, рассматриваются в течение тридцати дней со дня их регистрации. Также законодательством предусмотрено продление установленного срока еще на 30 суток, но только в исключительных случаях. Продление допускается с согласия руководителя, который принял решение о порядке рассмотрения обращения. Как правило, исполнительным лицом составляется рапорт на имя руководителя и указывается дата и суть конкретного обращения. В этом же документе должностное лицо обязано указать следующее: «В связи с необходимостью завершения проверочных мероприятий срок рассмотрения обращения продлен до __.__.». Важным условием является уведомление гражданина, подавшего обращение.

Итак, должностное лицо ОВД, ответственное за рассмотрение обращения, обязано определить суть поданного заявления, предложения или жалобы. Для этого исполнителю необходимо объективно и всесторонне изучить содержание обращения и определить, достаточно ли сведений и материалов, изложенных в заявленном документе. В случае, если не хватает конкретных документов, то должностное лицо вправе их запросить у других правоохранительных органов, за исключением, органов дознания, предварительного следствия и суда. Законодательством установлен срок, составляющий 15 суток, в течение которого уполномоченные лица обязаны ответить на запрос и предоставить соответствующие документы. Также ответственное должностное лицо ОВД вправе уточнять при необходимости у гражданина дополнительные сведения или просить представить отсутствующие документы.

Таким образом, исполнитель собирает необходимые доказательства и анализирует их для полного и точного принятия решения по существу заявленного обращения.

Если говорить о правах заявителей, то на данном этапе им законодательно разрешено предоставлять документы, запрашиваемые исполнителем; ознакомливаться с материалами, относящимися к рассмотрению обращения, но только в случае, если это не затрагивает законные права и интересы других граждан.

В рамках рассмотрения обращения по существу сотрудник ОВД собирает доказательства, проводит ряд необходимых действий: принятие материалов и документов; назначение исследований, а также в обязательном порядке опрос лица, в отношении которого было подано заявление или жалоба.

При рассмотрении заявления, как правило, гражданином указывается действие, на основании которого проводится проверка и после исполнительным лицом принимаются соответствующие меры по удовлетворению поданного заявления. Например, гражданин подает в отдел полиции заявление о клевете, в котором подробно расписывает кто и каким образом распространял заведомо ложные сведения, порочащие его честь и достоинство. Также лицо в заявлении указывает следующее: «Прошу провести проверку по фактам, изложенным заявлением и возбудить уголовное дело по ст.128.1 УК РФ.» Это и будет являться действием, на основании которого будет осуществляться проверка заявления и принятие мер для удовлетворения заявленного обращения.

При рассмотрении такой категории обращения, как жалоба, в обязательном порядке проверяется обоснованность заявленных фактов. После должностным лицом ОВД также осуществляются конкретные меры, восстанавливающие нарушенные права и законные интересы гражданина. Примером жалобы может выступить заявление по факту нарушения тишины и покоя граждан или жалоба на бездействие сотрудников ОВД.

Обращение в виде предложения рассматривается как рекомендация гражданина по совершенствованию законов, деятельности сотрудников ОВД, а также улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. На данном этапе должностным лицом ОВД оценивается целесообразность применения на практике каждой рекомендации гражданина, на основании чего делается вывод о возможности его принятия или отклонения. В качестве примера данного вида обращения может выступать предложение о совершенствовании процедуры личного приема граждан, заключающиеся в увеличении количества часов в графике приема граждан или же в создании дополнительных структурных подразделений ОВД, которые будут специализироваться только на личном приеме населения.

Стадия рассмотрения обращения по существу заканчивается принятием решения. Нельзя не согласиться с мнением Э.В. Маркиной и Ю.Н. Сосновской, которые высоко оценивают правильное решение в работе с обращениями граждан¹. Действительно, ведь обратившейся гражданин должен быть полностью уверен в достоверной обоснованности ответа на обращение, даже если его заявление или жалоба осталось без удовлетворения.

При принятии решения должностное лицо ОВД в обязательном порядке должно сообщить гражданину о результате рассмотрения заявленного им обращения. Результат может быть направлен как в письменной форме, так в форме электронного документа. Текст документа, согласно нормам законодательства, должен быть изложен последовательно, полно и с соблюдением официально-делового стиля.

Также должностное лицо ОВД вправе не давать ответ на обращение, в случае:

– если заявление, предложение или жалоба признано анонимным или безосновательным;

¹ Маркина Э.В., Сосновская Ю.Н. Актуальные вопросы по порядку рассмотрения обращений граждан Российской Федерации с учетом приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 5. – С. 178.

- если обращение признается некорректным и неправильно изложенным;
- если в обращении лицом обжалуется судебное решение;
- если ответ на запрашиваемый вопрос может содержать в себе сведения, составляющую государственную тайну и иную охраняемую законом тайну.

Обращение оставляется без ответа на основании резолюции руководителя самостоятельного подразделения не ниже начальника отдела на докладной записке непосредственного исполнителя или сотрудника подразделения делопроизводства, о чем указано в п. 149 Приказа МВД России от 12.09.2013 № 707.

Рассматриваемая стадия заканчивается, по общему правилу, после составления лицом, проводившим процедуру рассмотрения, проекта ответа, который готовится в трех экземплярах. Первый экземпляр подписывается начальником отдела, оформляется и регистрируется в отделе делопроизводства, а после направляется заявителю. Второй экземпляр заверяется сотрудником подразделения делопроизводства и остается в соответствующем подразделении для учета. Третий заверенный экземпляр отправляется исполнительному должностному лицу с целью приобщения ответа к материалам рассматриваемого обращения.

Важно отметить, что законом запрещено изымать какие-либо документы из сшитого, сформированного материала по обращению. В большинстве случаев, в архиве материалы обращений хранятся в течении 5 лет, после чего они по решению экспертной комиссии могут быть как уничтожены, так и переданы на хранение в государственный архив.

В практике ОВД организованы и проводятся личные приемы граждан. На личном приеме принимаются устные обращения. Личный прием граждан по-прежнему является актуальным, также он обогащается новыми формами (федеральный и региональные единые дни личного приема, а также личный прием в формате видеоконференцсвязи).

Целесообразно выделить определенные преимущества, которые несет за собой подача личных обращений в ОВД.

Во-первых, у руководителей ОВД и их заместителей во время проведения личного приема появляется возможность ознакомиться с актуальными проблемами и нуждами, с которыми сталкиваются граждане.

Во-вторых, сам процесс рассмотрения устного обращения характеризуется сокращением сроков, поскольку отсутствует переписка, что позволяет уполномоченным должностным лицам ОВД оперативно разрешить заявленный вопрос.

Каждый гражданин имеет право обращаться в ОВД устно, поэтому важное значение имеет организация процесса приема граждан. Стоит начать с того, что прием населения по поводу личных вопросов всегда осуществляется на основании графика, который утверждается руководителем. Как правило, граждане имеют возможность ознакомиться с информацией о проведении приема с помощью официальных сайтов, СМИ и общедоступных справочных стендов, которые расположены на территории соответствующего ОВД. В качестве примера можно рассмотреть официальный веб-сайт ГУ МВД России по Самарской области, на котором выкладывают актуальные графики приема граждан. Однако на данный момент личный прием граждан, к сожалению, приостановлен в связи с необходимостью принятия мер по предупреждению коронавирусной инфекции. Гражданам рекомендуют направлять свои обращения письменно через почтовые отделения, либо посредством официального интернет-сайта МВД России.

Итак, при проведении очного приема обращений граждан в структурных подразделениях ОВД должны быть соблюдены следующие критерия: во-первых, прием обязательно должен осуществляться в специально выделенных помещениях, в котором соблюдены такие условия, как: система кондиционирования воздуха, наличие средств первой медицинской помощи и другое. Во-вторых, при наличии технической возможности места ожидания оборудуются «электронной системой управления очередью», также

помещении должна быть: удобная мебель, стенды или терминалы, содержащие информацию о графике приема, о действующих социальных программах.

Что касается процедуры личного приема населения, то на основании положений ведомственных актов МВД России можно выделить следующее: на гражданина, который обратился в территориальное подразделение ОВД, составляется карточка личного приема. В содержании карточки указывается суть обращения и данные о заявителе. Часто на практике бывают случаи, когда факты в заявленном обращении являются достаточно обоснованными и очевидными, тогда начальник соответствующего ОВД может дать в устной форме в ходе личного приема, о чем, в обязательном порядке, делается отметка в карточке. Данные действия могут быть проделаны только с согласия заявителя, в случае, если гражданин просит представить письменный ответ, составляется рапорт о содержании устного обращения с указанием сведений, который подлежит регистрации, учету и рассмотрению.

Если лицом подано письменное обращение в процессе личного приема, то оно подлежит регистрации и будет разрешено в общем порядке, установленном Приказом МВД России от 12.09.2013 № 707.

Заключительной стадией производства по рассмотрению обращений граждан считается процесс исполнения решения по обращению. Многие исследователи, в частности, З.Р. Нажмитдинова, в своих работах высказывают свою точку зрения о том, что «моментом окончания работы с обращениями является именно исполнение решения»¹. Прежде всего, стоит отметить, что рассматриваемая стадия является факультативным явлением, поскольку может осуществляться только в том случае, если конкретное обращение определено должностным лицом как «поддержанное», иными словами, по обращению принято решение в его полном или частичном удовлетворении².

¹ Нажмитдинова З.Р. О некоторых проблемах в работе органов внутренних дел с обращениями граждан // Моя профессиональная карьера. – 2019. – Т. 2. – № 7. – С. 73.

² Корнев А.П. Административное право России. Учебник: В 3-х частях. / А.П. Корнев. – М.: Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1997. – С. 231.

Согласно действующему законодательству на заключительной стадии главной задачей должностных лиц ОВД является обеспечение полного и своевременного исполнения решения по обращению, а также принятия мер по выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, вызывающих поступление повторных жалоб. В данную стадию входит проверка и контроль за деятельностью ОВД, в полномочия которых входит осуществление мер, принятых на этапе разрешения обращения по существу. Также сюда входит анализ рассмотренных обращений. Исследуя процесс проверки и контроля можно заметить, что многие ученые-юристы, а также МВД России рассматривают контроль в качестве самостоятельной стадии. По нашему мнению, данное разграничение считается некорректным, поскольку процесс контроля осуществляется на всех стадиях рассмотрения обращений, например, контроль за соблюдением сроков при производстве рассмотрения обращений или контроль за процессом переадресации обращения от одного органа к другому, в компетенцию которого входит разрешение определенного вида обращения.

Таким образом, все зарегистрированные обращения, требующие рассмотрения, подлежат контролю. На данный момент законодатель выделяет три формы, посредством которых осуществляется контроль за рассмотрением. Первая – в форме текущего контроля. Осуществляется данный вид путём направления должностным лицам ОВД систематических напоминаний об установленных сроках исполнения, а также путем истребования от исполнителей объяснений причин задержки ответов с последующим докладом руководителю ОВД. Процесс снятия обращения с контроля происходит в случае, если рассмотрены все, без исключения, вопросы в заявленном обращении и, соответственно, предприняты по ним необходимые меры.

Следующие две формы контроля характеризуются проведением плановых и внеплановых проверок лицами, в компетенцию которых входит изучение, контрольное планирование рассмотрения обращений и проведение

мероприятий по повышению исполнительской дисциплины, улучшению качества рассмотрения обращений.

К стадии исполнения решения также относится анализ рассмотрения обращений. Данный этап считается достаточно значимым, поскольку происходит процедура сбора данных о поступивших и зарегистрированных обращениях, о тематике обращений, а также осуществляется полное изучение другой статистической информации и ее оценка. Как правило, проведение анализа осуществляется в целях выявления причин и условий, способствующих нарушению прав и охраняемых законом интересов граждан и совершенствования служебной деятельности ОВД. Каждый гражданин имеет возможность ознакомиться со статистическими данными и информацией по работе органов МВД с обращениями граждан, которые размещены на официальном веб-сайте ГУ МВД России. Например, известны случаи, когда сотрудники нарушают, без уважительных причин, сроки рассмотрения и исполнения решений обращений, а также незаконного отказывают в принятии обращений.

По вопросам обжалования действий (бездействия) сотрудников ОВД гражданин вправе обратиться к начальнику соответствующего территориального органа ОВД.

Итак, производство по обращениям граждан в ОВД осуществляется в несколько взаимосвязанных этапов, на каждом из которых выполняются определенные юридические действия. По окончании любой стадии возникают правовые последствия, которые влекут за собой дальнейшее процессуальное движение материалов обращения. При соблюдении всех установленных законом процедур и корректном прохождении стадий, результатом производства по рассмотрению обращения будет вынесение уполномоченным должностным лицом ОВД своевременного, полного и достоверного ответа по заявленному обращению.

Обращения в ОВД являются способом защиты законных интересов граждан и их прав. Быстрое и качественное рассмотрение поступивших

обращений позволяет не только обнаружить нарушение законодательства, но и предупредить и пресечь противоправные действия, преступления, восстановить нарушенные права заинтересованных лиц, а также способствует формированию благоприятного общественного мнения о деятельности ОВД. Важность данного направления работы определяется особой значимостью сферы общественных отношений, которые связаны в свою очередь с реализацией гражданами своего права на обращение, гарантированного ст. 33 Конституцией Российской Федерации.

2.2 Анализ проблем работы по рассмотрению обращений граждан в органах внутренних дел

При организации и рассмотрении обращений граждан в ОВД до сих пор имеется ряд проблем, требующих своего разрешения. Одним из направлений развития органов внутренних дел в России является оптимизация работы органов внутренних дел, укрепление ее связей с населением. Этому немало способствует своевременная и качественная работа с обращениями граждан, в том числе жалоб, а также анализ этой работы.

В настоящее время одной из значимых задач института обращений граждан в ОВД является обеспечение так называемой «обратной связи» и должного порядка при реализации исполнительными органами прав граждан на обращения. Без механизма обратной связи невозможно представить функционирование демократического государства, ну и в частности, института обращений граждан. Конституционный Суд РФ почти десять лет назад разъяснил, что право граждан на обращения позволяет им выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности в эффективной организации жизни, выступает средством осуществления и

охраны прав и свобод граждан, способом оптимизации деятельности органов публичной власти¹.

Получается, что посредством заявленных обращений, граждане реализуют свои конституционные права, а правоохранительные органы, в том числе и ОВД, в свою очередь, путем обобщения и исследования обращений получают представление о характере существующих проблем и вопросов, с которыми сталкиваются граждане. Поэтому важно проанализировать статистические данные по обращениям граждан для установления истинных проблем при осуществлении производства по заявлениям, предложениям и жалобам в ОВД.

При прохождении преддипломной практики, проанализировав статистическую информацию о работе с обращениями граждан в ГУ МВД по Самарской области, можно сделать вывод, что в первом квартале 2022 г. объем обращений по вопросам противодействия преступности, находящихся в компетенции органов внутренних дел, возрос на 46,3% и составил 3116 (в 1 квартале 2021 г. – 2130). Наибольшее количество обращений в первом квартале 2022 г. касается вопросов:

- противодействия преступным проявлениям в сфере экономики (в 1 квартале 2021 г. – 1032);
- противодействия экстремизму, разжиганию межнациональной, межконфессиональной розни и вражды (в 1 квартале 2021 г. – 187);
- противодействия преступным проявлениям против личности (в 1 квартале 2021 г. – 76);
- противодействия преступным проявлениям против общественной безопасности и общественного порядка (в 1 квартале 2021 г. – 44);

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4470.

– противодействия преступным проявлениям против государственной власти (в 1 квартале 2021 г. – 32).

В первом квартале 2022 г. на 77,5% (с 2579 до 4577) возросло количество обращений по вопросам противодействия правонарушениям, находящимся в компетенции органов внутренних дел Самарской области, из них основная масса заявлений касается вопросов нарушения правил дорожного движения. На 24,5% (с 694 до 864) возросло количество обращений, касающихся вопросов миграции в Самарской области, а именно: получения гражданства РФ; разрешения на временное проживание, вида на жительство; замены и выдачи паспорта РФ; регистрации; открытия въезда иностранным гражданам.

В первом квартале 2022 г. поступали жалобы на действия сотрудников органов внутренних дел Самарской области, таких как отказ в возбуждении уголовного дела, неправомерно принятое решение по обращению, необоснованное возбуждение уголовного дела, о несогласии с действиями сотрудников органов внутренних дел, волокита при расследовании уголовного дела, их количество составило 253.

Исходя из представленных показателей, можно предположить, что большое количество обращений в ГУ МВД по Самарской области обусловлено возросшей уверенностью граждан в объективном, своевременном рассмотрении и разрешении обращения компетентными органами. Однако с другой стороны, увеличение значительного количества обращений может быть связано и с невозможностью надлежащего рассмотрения сотрудниками ОВД вопросов, содержащихся в обращениях.

По-прежнему немало жалоб на неправомерные действия или бездействие работников ОВД. Это говорит о том, что на сегодняшний день вопрос рассмотрения проблем при осуществлении производства по обращениям граждан в ОВД весьма актуален. Поэтому следует проанализировать часто встречающиеся на практике нарушения, допускаемые сотрудниками ОВД при рассмотрении обращений.

Детальное рассмотрение стоит начать с проблем, которые затрагивают организационные основы деятельности сотрудников ОВД в процессе рассмотрения обращений. В первую очередь, это нарушения, связанные со сроками. В большинстве случаев сотрудниками нарушаются установленные законом сроки проверки по обращениям граждан, что говорит о халатном отношении исполнительных лиц, в компетенцию которых входит своевременная проверка обращения, а также о недобросовестном контроле данного процесса со стороны руководства.

Согласно п. 93 Приказа МВД России от 12 сентября 2013 № 707 должностное лицо по мотивированному рапорту, но в исключительных случаях, имеет право продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 суток, о чем в обязательном порядке должен быть уведомлен заявитель. В связи с этим на практике выявлено значительное количество нарушений данного положения, например, когда исполнительное лицо вовсе не сообщает гражданину о продлении рассмотрения обращения или, когда сотрудник не указывает в рапорте на имя руководителя объективные причины для продления срока рассмотрения¹.

Следующая организационная проблема заключается в том, что в процессе производства любое обращение проходит значительное число стадий, на которых, соответственно, возникают различные трудности и тем самым происходит сокращение срока рассмотрения. И тогда на практике в большинстве случаев, сотрудники рассматривают обращение поверхностно и в не полном объеме, чтобы уложиться в установленный законом срок. В качестве примера можно рассмотреть ситуацию, когда начальник ОВД, принимающий решение по обращению, перенаправляет заявление, предложение или жалобу в другой государственный орган, в компетенцию которого входит разрешение вопроса, поставленного в обращении заявителем.

¹ Павлова Е.В., Сидорова М.В. Некоторые проблемные аспекты рассмотрения обращений граждан, возникающие в деятельности сотрудников полиции // Полицейская деятельность. – 2019. – № 2. – С. 36.

Из примера видно, что причиной значительной потери рабочего времени и сокращения сроков рассмотрения обращения может послужить длительное перенаправление обращения по подведомственности.

Далее стоит рассмотреть такую актуальную проблему при осуществлении производства рассмотрения обращений как получение повторных обращений. Как правило, данные обращения поступают в случае, если заявитель не удовлетворен полученным ответом на обращение, поскольку не были устранены причины нарушенных прав, а также в случае, если сотрудниками ОВД был нарушен установленный законом порядок или сроки рассмотрения обращений. Очевидно, что невыполненные обязательства со стороны ОВД, ведут к снижению уровню доверия граждан. Нельзя не согласиться с высказыванием А.В. Филипенко о том, что «отношение гражданина к власти определяется тем, насколько эффективна в глазах общества ее деятельность, справляется ли государство с возложенными на него функциями и задачами»¹. Для предотвращения получения большого количества повторных обращений сотрудникам необходимо рассматривать обращения объективно и всестороннее, при этом обязательно знать как правильно и своевременно подготовить документ ответа и отправить его заявителю.

Далее стоит изучить проблемный аспект, который проявляется при оформлении сотрудниками ОВД ответа в виде мотивированного заключения или же при отправке уведомлений обратившимся гражданам. Наиболее часто встречаются следующие нарушения:

– отсутствие в вводной части заключения реквизитов сотрудника, проводившего проверку по обращению. Чаще всего отсутствует информация о должности, звании или полного имени сотрудника;

¹ Филипенко А.В. Управление социальным развитием региона (социологический аспект): дис. ... канд. соц. наук. – Москва. 2002. – С 34.

- отсутствие в содержании ответа на обращения ссылок на нормативно-правовые акты, которые выступают в качестве основания для принятия решения по конкретному обращению;

- несоблюдение сотрудником при составлении описательной части ответа общих принципов (объективности, всесторонности, своевременности) обращения, например, отсутствие объективного и всестороннего анализа информации, выявленной в результате проверки;

- некорректное оформление ответа на обращение, проявляющиеся в виде небрежного или неразборчивого почерка, ошибок в тексте или избытка нерасшифрованных служебных аббревиатур.

Следующая проблема затрагивает вопросы недонесения информации, содержащейся в обращениях граждан, что влечет за собой отсутствие возможности проведения профилактических мер. Примером данного нарушения могут служить случаи, когда исполнительные лица выносят решение об отказе в удовлетворении просьбы гражданина и после сдают документы для хранения в архив. Следовательно, документы и данные больше не используются, а могли быть рассмотрены в качестве источника для формирования основ предотвращения подачи подобных обращений, а также для проведения других профилактических мероприятий.

Стоит обратить внимание также на такую проблему, встречающуюся в работе ОВД при производстве обращений как неправильная организация процесса личного приема граждан. Прежде стоит отметить, что за гражданами закреплено право записаться на прием предварительно, однако отсутствие предварительной записи не будет являться основанием для отказа в приеме. Всё же довольно часто на практике встречаются случаи, когда гражданам не удается попасть на личный прием к должностному лицу, поскольку приемных дней в графике ограничено, а количество лиц, желающих реализовать или защитить свои права, с каждым днем только увеличивается.

К данной категории нарушений можно отнести проблему ненадлежащего обустройства и оборудования помещения, в котором

непосредственно проводится прием граждан. В большинстве случаев места приема представляют собой неудобные помещения, внутри которых отсутствует качественный ремонт. Также снаружи не всегда, например, оборудованный вход пандусами или расширенными проходами, в которых нуждаются маломобильные группы населения.

Еще в качестве одной проблемы, встречающейся при производстве обращений сотрудниками ОВД, может рассматриваться проблема некорректного ведения аналитической работы. Во-первых, данный вид деятельности не узаконен, и, следовательно, все выводы, сделанные должностными лицами в ходе исследования информации о количестве полученных обращений или о тематике, не имеет никакой силы. Во-вторых, огромный минус заключается в том, что большинство статистических сводок, особенно по итогам разрешения обращений – являются недоступными.

Стоит также обратить внимания на проблему, охватывающую профессиональные аспекты деятельности сотрудников ОВД. Многие авторы в своих работах, а в частности, Е.В. Зайцева и Я.А. Мурзинова, рассуждают о том, что в системе профессионального образования наблюдается существенный кризис, в том числе, и в образовательной системе МВД РФ¹. Прежде всего, стоит отметить, что к недостаткам образовательной системы относится: низкая практическая направленность образования при подготовке специалистов для системы МВД и преподавание студентам и курсантам учебных дисциплин, которые не имеют актуального значения.

Для успешного выполнения служебных обязанностей все сотрудники обязаны обладать профессионально важными качествами, знаниями и кроме того, их навыки должны соответствовать уровню технологического прогресса.

В настоящее время, особенно в период нестабильной эпидемиологической обстановки, в ОВД стало поступать большое количество

¹ Зайцева Е.В., Мурзинова Я.А. Документационное обеспечение процедур работы с обращениями граждан в министерстве внутренних дел Российской Федерации // В сб.: Российские регионы в фокусе перемен. – 2019. – С. 30-36.

электронных обращений, направленных через Интернет. Соответственно, для своевременного и всестороннего рассмотрения такого числа обращений требуются компетентные специалисты, которых в органах правопорядка не хватает. В связи с этим, в ОВД наблюдается кадровая проблема или проблема трудовых ресурсов.

В настоящее время существует проблема при подаче жалобы через сеть Интернет. Несмотря на информационно-телекоммуникационную модернизацию, возникают сложности при производстве по рассмотрению жалоб. Существенно расширить и внедрить доступность, а также своевременность ответа по жалобе пока мешает множество недостатков:

- проблемы техногенного характера;
- недостаток информирования населения о возможности подачи электронной жалобы, в том числе через мобильно приложение МВД России;
- отсутствие понятной методики доступа, а также желания у работников органов внутренних дел принимать во внимание электронные жалобы;
- качество ответов;
- не соблюдение сроков;

На основании анализа вышеперечисленных проблем, можно сделать вывод, что существующие недостатки в деятельности ОВД по работе с обращениями, оказывают влияние на уровень доверия граждан к государству и органам власти, да и в целом, мешают эффективному развитию данного правового института. В связи с этим, руководителям необходимо работать над существующими проблемами посредством осуществления жесткого контроля за деятельностью сотрудников, а также с помощью изменения функционирования системы государственного управления. А перед сотрудниками, в свою очередь, стоит следующая основная задача – соблюдение установленных законом положений, регламентирующих их основные права и обязанности с целью недопущения нарушения конституционных интересов и свобод граждан.

2.3 Предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел с обращениями граждан

Рассмотрев основные проблемные аспекты встречающиеся при осуществлении производства по обращениям граждан в ОВД и столкнувшись с ними при прохождении преддипломной практики, стоит сказать о том, что деятельность сотрудников действительно нуждается в совершенствовании.

В качестве ключевой проблемы института обращений выступает дефицит доверия граждан к деятельности ОВД, поскольку большинство обратившихся лиц не получили необходимую своевременную помощь.

Устранить многие существующие недостатки и повысить уровень защищенности и уверенности граждан в завтрашнем дне возможно посредством восстановления доверия между обществом и государственной властью, и формированием эффективного механизма обратной связи между ними. Так, согласно результатам официального социологического опроса, проведенного среди населения в 85 субъектах РФ в целях получения оценки деятельности ОВД, можно сделать вывод, что полученные данные, свидетельствуют об устойчивом позитивном росте значений показателей.

В приложении 2 к настоящей работе показана Динамика показателей оценки работы полиции России (доля положительных ответов, в %)¹. сравнительный анализ данных за трехлетний период наблюдения подтверждает то, что все показатели стремительно увеличиваются, однако наибольший рост зафиксирован по такому критерию как оценка уровня защищенности граждан от преступных посягательств, поскольку данные 2020 года увеличились на 5,4% по сравнению с 2019.

Однако также заметна тенденция улучшения показателей и по данным, которые являются актуальными для нашего исследования. Это показатели оценки эффективности работы сотрудников правоохранительных органов,

¹ Общественное мнение. Оценка деятельности полиции в РФ за 2020 г.[Электронный ресурс] // МВД РФ. – Режим доступа: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 15.04.2022).

которые возросли в 2020 году на 3,8% по сравнению с 2019, а также возросшие показатели доверия сотрудникам органов внутренних дел с 41,9% до 44,9%⁷⁸.

Итак, можно сделать вывод, что большинство показателей характеризуется позитивным ростом. Для поддержания и улучшения тенденции эффективности работы сотрудников ОВД необходимо, прежде всего, применить меры по совершенствованию всех направлений деятельности правоохранительных органов, ну а в частности, усовершенствовать процесс производства по обращениям граждан.

Институт обращений представляет собой непростую, комплексную систему взаимодействия между исполнительными лицами государственной власти и гражданами, выражающуюся как во взаимной ответственности, так и в обоюдном непрекращающемся диалоге и контроле. Про процесс взаимодействия общества и органов государственной власти высказал своё мнение Колесников Ю.А., отметив в статье, что «законодательные инициативы любого уровня, затрагивающие интересы населения будут более актуальны если при их планировании проводить анализ проблем и вопросов содержащихся в обращениях населения в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления»¹.

В первую очередь, на наш взгляд, стоит рассмотреть такое направление совершенствования производства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в ОВД как обеспечение системы четкого контроля и законности при оказании необходимой юридической помощи лицам, подавших обращения в соответствующие органы. Когда в ОВД должным образом будет налажена система делопроизводства, то, соответственно, будут появляться и положительные результаты работы, а в частности, удовлетворенность гражданина полученным ответом и уменьшение количества повторных обращений.

¹ Колесников Ю.А. Проблемы реализации государственно – частного партнерства в России // Журнал европейских исследований. – 2018. – № 1. – С. 187.

Повышение эффективности деятельности ОВД зависит, прежде всего, от ведомственного контроля, деятельность которого преследует следующие цели:

- оценка общественного мнения по поводу результатов деятельности ОВД или деятельности отдельного сотрудника;
- выявление проблем в работе должностных лиц ОВД и своевременное реагирование на выявленные нарушения;
- повышение авторитета должностных лиц и сотрудников ОВД;
- определение перспективных направлений деятельности в работе с обращениями граждан.

Исходя из целей ведомственного контроля и сущности проблем при осуществлении производства по обращениям граждан в ОВД, которые были исследованы в данной работе, можно выделить некоторые аспекты совершенствования, касающиеся системы контроля и соблюдения законности при осуществлении производства по обращениям.

Итак, можно выделить следующие меры по совершенствованию:

1. Необходимо разработать и использовать разнотипные критерии «контроля», с одной стороны, для законодательных органов, а с другой, для органов государственной власти субъектов РФ. Такое разграничение критериев будет приемлемо, поскольку у всех органов, в компетенцию которых входит рассмотрение и разрешение обращений, разные контрольные возможности, а также разный предмет обращения и объем работы.

2. Необходимо произвести унификацию существующих тем обращения и обеспечить их правильный учет. На практике встречаются случаи, когда сотрудники ОВД не разделяют поступающие обращения на виды, установленные ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и регистрируют, например, жалобу гражданина как заявление.

Поэтому также важно обеспечить четкий контроль за регистрацией и безошибочным учетом обращений, поскольку непосредственно от данных

действий зависит результат, в частности, рассмотренного обращения, ну а в целом, деятельности ОВД. К тому же, корректные действия сотрудников ОВД при осуществлении регистрации и проверки обращений представляют собой организационно-правовую гарантию соблюдения законности.

3. Следует отметить, что необходимо предпринять меры по совершенствованию единой локальной сети, базы данных по обращениям граждан, в которую встроена автоматизированная поисковая информационная система. Благодаря предпринятым нововведениям возможно будет осуществление быстрого поиска необходимой информации по заданным критериям не только по Интернет-обращениям, но также и по письменным и устным. Например, у сотрудника ОВД появится возможность найти обращение, относящиеся только к категории «Предложение» или «Жалоба». В качестве преимущества предлагаемой системы также можно рассматривать то, что должностное лицо ОВД сможет проследить за всеми стадиями рассмотрения дела и в случае чего выявить нарушения. Так, сотрудник будет вправе сделать запрос и узнать, к какому календарному дню по обращению должно быть принято решение и не нарушены ли установленные законом сроки. Следовательно, руководители или иные уполномоченные должностные лица смогут осуществлять контроль за всем процессом рассмотрения и принятия решения по обращению.

4. Необходимо предпринять меры по совершенствованию задач контроля непосредственных руководителей или иных уполномоченных должностных лиц за деятельностью личного состава ОВД, а в частности, сотрудников дежурных частей, поскольку именно в их компетенцию входит прием и регистрация заявлений, предложений и жалоб от граждан. Реализация персонального контроля может осуществляться посредством изменения штата сотрудников ОВД, например, путем включения в их состав более квалифицированных и опытных кадров.

В данной работе было установлено насколько часто и какие нарушения встречаются при учетно-регистрационном процессе. Следовательно, изучив

причины возникновения недостатков в работе сотрудников при осуществлении производства по обращениям граждан, выявлено, что к таковым в большинстве случаев относятся: высокая загруженность персонала, недобросовестный и халатный подход лиц к своим служебным обязанностям, а также нехватка квалифицированных кадров. Поэтому предусмотрены меры ответственности за ненадлежащее исполнение или неисполнение государственным служащим по его вине должностных обязанностей. На практике в системе органов внутренних дел наиболее часто применяется дисциплинарная ответственность.

Думается, что добиться исправления недостатков и совершенствования деятельности сотрудников дежурной части возможно не только посредством привлечения кадров к дисциплинарной ответственности. По нашему мнению, данная мера не сможет в полном объеме повлиять на ситуацию. Поэтому важно предпринять комплекс мер по улучшению учетно-регистрационной процедуры и соблюдению законности при рассмотрении и разрешении поступающих обращений, а не делать акцент на ужесточении дисциплинарной практики. В частности, можно добиться результата улучшения деятельности сотрудников ОВД посредством применения всевозможных форм проверки, соединив, например, ведомственный контроль и комплексное участие подразделений по конкретному служебному направлению деятельности.

Говоря о деятельности самих сотрудников ОВД, в компетенцию которых входит прием и регистрация обращений, то с целью улучшения профессиональной подготовки и обновления их знаний необходимо внедрить проведение занятий по изучению дополнительных положений закона и методических рекомендаций, а также ознакомление с общими психологическими аспектами служебного этикета и делового общения с гражданами.

Одной из причин поступления повторных обращений или жалоб может быть недостаточный уровень осведомленности и информированности граждан, а также невысокие показатели правовой культуры среди населения.

В органах внутренних дел, в свою очередь, стоит проводить постоянные теоретические и практические обучения сотрудников, устраивать проверки по качеству выполняемой работы в электронных приложениях, а так же усилить контроль за выполнением обязанностей. Необходимо проводить социальные опросы граждан по оценке деятельности органов внутренних дел, которые обращались с жалобами, по итогам приводить аналитические данные, для повышения эффективности.

Данная проблема остается актуальной в связи с тем, что граждане не знают правовых основ и допускают при составлении обращения грамматические и речевые ошибки. Вследствие этого стоит усовершенствовать на официальном сайте ГУ МВД России по Самарской области раздел «Для граждан» путем своевременного размещения в нем актуальной информации, имеющей значение для граждан, подающих обращение. Также постоянно обновлять информацию на общедоступных справочных стендах, которые обычно расположены на территории соответствующего государственного органа. А гражданам, в свою очередь, для того, чтобы сэкономить собственное время и время сотрудников ОВД, необходимо корректно составлять и безошибочно оформлять соответствующие заявления, предложения или жалобы.

Также общим недостатком в информационно-аналитической работе системы МВД России можно назвать отсутствие именно аналитической составляющей в основном интерпретации изменений в показателях, выявление причинно-следственной связи между событиями и работой ведомства. Несмотря на однотипную структуру сайтов МВД России по регионам, структура отчетов характеризуется существенными расхождениями, затрудняющими сравнительный анализ работы органов полиции даже на региональном уровне. Тем не менее, представляется, что у органов внутренних дел есть как возможности, так и желание совершенствовать свою работу в рассматриваемом направлении.

Вывод по второй главе. Таким образом, перспективным аспектом улучшения деятельности сотрудников при рассмотрении обращений является эффективное использование современных Интернет-технологий. В первую очередь, нужно усовершенствовать уровень эффективности и производительности служебной деятельности при рассмотрении обращений посредством применения принципа открытости информации. Так, на официальном сайте ГУ МВД России по Самарской области, общедоступной является только та информация, которая содержит статистические данные о общем количестве поступающих обращений и анализ тематик. Однако, по нашему мнению, также необходимо внедрить процедуру по размещению на сайте публикаций, в которых содержались бы данные по конкретному Интернет-обращению.

Например, размещение в разделе «Для граждан» блока «Статус обращения» посредством которого у гражданина появится возможность ознакомления с информацией о том, рассмотрено ли обращение и если нет, то по каким причинам. Предложенное улучшение поможет исполнительным лицам избавиться от безответственного отношения к своим служебным обязанностям, касающихся рассмотрения обращения, полученного именно через сеть Интернет. Поскольку на практике часто встречаются случаи, когда сотрудники государственных органов не отвечают на обращения, поступившие через электронную почту.

Итак, необходимо отметить, что предлагаемые меры разработаны с учетом современных тенденций в развитии МВД, а также возросших требований к организации деятельности сотрудников, в компетенцию которых входит рассмотрение и разрешение обращения.

Заключение

Итак, рассмотрев специфику работы с обращениями граждан в органах внутренних дел, можно сформулировать ряд обобщающих выводов.

Обращение гражданина – направленные в ОВД в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в ОВД. Обращения представляют собой юридические факты, порождающие ряд правовых последствий. Так, поступление обращения в ОВД обязывает его к совершению определенных, регламентированных нормативно-правовыми актами действий: зарегистрировать обращение, изучить его содержание, направить на рассмотрение в тот орган и тому должностному лицу, в компетенции которого находится решение поднятых там вопросов.

В деятельности ОВД особое место занимает работа с жалобами граждан как средство обратной связи с населением и критерий оценки работы, что регулируется соответствующими нормативными актами. Обращение граждан в ОВД является одним из способов защиты их прав и законных интересов. В большинстве случаев, граждане обращаются в дежурные части ОВД, где принимаются, регистрируются и рассматриваются жалобы, предложения и заявления граждан. Основными направлениями деятельности органов внутренних дел являются: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; участие в обеспечении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства и другое. В этой связи обращения граждан в ОВД имеют важное значение в формировании правопорядка и общественной безопасности.

Работа с обращениями граждан – отдельное направление деятельности ОВД, призванное обеспечить защиту конституционных прав, свобод и законных интересов граждан. Рассмотрение жалоб граждан и организаций, в

свою очередь, является одним из приоритетных направлений деятельности ОВД. Как и любая деятельность, процедуры работы с жалобами граждан обеспечиваются документационным сопровождением.

В настоящее время различные информационно-коммуникационные технологии активно внедряются в деятельность ОВД. Развитие информационных технологий привело к использованию электронных документов и переходу к электронному документообороту, разработке и внедрению проектов, способствующих эффективному взаимодействию граждан с ОВД. Анализируя существующие тенденции, можно утверждать о переходе правоотношений в новую для них цифровую плоскость. Новации касаются существенных изменений деятельности ОВД в условиях цифровизации. Практический интерес представляет внедрение технологий безбумажного документооборота в ОВД. Вышеуказанные изменения способствуют обновлению системы оказания государственных услуг, и прежде всего услуг, предоставляемых с использованием различных цифровых платформ, позволяющих переносить диалог с гражданами на виртуальные информационные платформы с использованием современных каналов связи. Уже сегодня главной задачей является удобный формат взаимодействия граждан с государством, который исходит процессов качественных изменений внутри самих органов власти.

Несмотря на всю важность института обращений граждан в ОВД, сотрудниками данных органов нередко допускаются разного рода нарушения. В частности, отказ в приеме обращения или непринятия заявления у гражданина – нарушение, которое занимает лидирующие позиции в общей иерархии нарушений и является одним из самых распространенных в деятельности ОВД. Имеет место такая форма нарушений как завуалированный отказ в приеме и регистрации обращения, который используют ответственные за прием обращений сотрудники, объясняя данный отказ длительным временем рассмотрения, необходимостью частых вызовов в ОВД. Не менее значимым с точки зрения изменения смыслового содержания информации,

является фальсификация, целью которой является сокрытие криминального характера обращения. Данный вид нарушений представляет собой сознательное искажение содержания принятого от заявителя обращения, которое может иметь место как на этапе оформления, так и на этапе регистрации обращения. Ответственное должностное лицо ОВД либо заявитель под влиянием сотрудника может внести изменения как в содержание самого обращения, так и в любой реквизит оформляемого обращения.

Анализируя нарушения, которые достучаются ответственными сотрудниками ОВД при осуществлении процедуры регистрации, стоит отметить также отметить несвоевременную регистрацию обращений, поступивших посредством почты; передача обращения исполнителю без регистрации, регистрация обращения по мере необходимости и как следствие фальсификация даты поступившего обращения. Довольно обширным блоком представлены проблемы, связанные с решением вопроса о сроках рассмотрения обращений граждан сотрудниками ОВД. Наиболее распространенными нарушениями являются: подготовка и направление заявителю ответов ненадлежащего качества; не приведен анализ обстоятельств и фактов, установленных в ходе проведенной проверки; отсутствуют документы, содержание которых подтверждает или опровергает выводы заявителя.

Сказанное позволяет отметить значимость рассмотренной классификаций нарушений, допускаемых в процессе рассмотрения и разрешения обращений граждан в ОВД. Использование данной классификации может быть полезно при разработке профилактических мероприятий организационного, методического и практического характера.

Рассматриваемый институт обращений граждан в ОВД нуждается в комплексном совершенствовании. Существующие проблемы влекут за собой определенные негативные последствия и снижают показатели эффективности в деятельности ОВД, однако только посредством указания на конкретную проблему возможно найти способы ее разрешения. В качестве варианта

повышения функциональности данного института можно рассматривать следующие меры:

- обеспечение системы четкого контроля и соблюдения законности при рассмотрении и разрешении поступающих обращений;
- принятие комплекса мер по улучшению учетно-регистрационной процедуры;
- проведение мероприятий, при которых будет выполняться работа по разъяснению возможных и распространенных ошибок, допускаемых исполнительными лицами в процессе разрешения обращения;
- проведение с сотрудниками ОВД занятий по изучению дополнительных положений закона и методических рекомендаций, а также ознакомление с общими психологическими аспектами служебного этикета и делового общения с гражданами.

Проведенный анализ существующих правоприменительных проблем направлен на создание качественного механизма, который позволит ОВД обеспечивать эффективную работу по рассмотрению обращений граждан и принятию по ним соответствующих решений. Указанные решения должны соответствовать целям указанного института, а именно – восстанавливать нарушенные права граждан. Новый механизм также должен отвечать современным требованиям использования телекоммуникационных технологий.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 15 апреля 2022 г.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 5 апреля 2021 г. № 59-ФЗ [принят Государственной думой 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 15 апреля 2022 г.

3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 27 декабря 2018 г. № 528-ФЗ [принят Государственной думой 21 июня 2006 г. № 59-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 15 апреля 2022 г.

4. О полиции: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 27 декабря 2018 г. № 424-ФЗ [принят Государственной думой 28 декабря 2011 г. № 3-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 15 апреля 2022 г.

5. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ [принят 21 декабря 2016 г. № 699] // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52. – Ст. 7614.

6. О создании системы «горячей линии МВД России: приказ МВД России [принят 22 августа 2012 г. № 808] // КонсультантПлюс (www.consultant.ru) 15 апреля 2022 г.

7. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России текст с изменениями и дополнениями от 01 декабря 2016 г. [принят от 12 сентября 2013 г. № 707] // КонсультантПлюс (www.consultant.ru) 15 апреля 2022 г.

8. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России текст с изменениями и дополнениями от 09 октября 2019 г. [принят от 29 августа 2014 г. № 736] // КонсультантПлюс (www.consultant.ru) 15 апреля 2022 г.

9. Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России [принят от 29 декабря 2018 г. №

900] // КонсультантПлюс (www.consultant.ru) 15 апреля 2022 г.

Научные, учебные, справочные издания

10. Коренев А. П. Административное право России. Учебник: В 3-х частях. / А.П. Коренев. – М.: Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1997. – 765 с.

11. Надыгина Е.В. Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращения граждан в Российской Федерации»: учебное пособие. – Н.Новгород: Нижегородский гос. унив-т им. Н.И. Лобачевского, 2012. – 89 с.

12. Правоохранительные органы: учебник и практикум для вузов / М. П. Поляков [и др.] ; под общ. ред. М. П. Полякова. – М.: Юрайт. 2020. – 654 с.

Материалы периодической печати

13. Абазов А.Б. Правовая категория «обращение граждан» и механизмы реализации порядка обращения граждан РФ / А.Б. Абазов // Проблемы экономики и юридической практики. – 2020. – Т. 16. – № 5. – С. 170-174.

14. Бобров А.М. Понятие органов внутренних дел Российской Федерации / А.М. Бобров // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 9 (190). – С. 90-96.

15. Ванюшин Я. Л. Организационное построение органов внутренних дел Российской Федерации / Я.Л. Ванюшин, И.Н. Ванюшина // Правопорядок: история, теория, практика. – № 2(5). – 2015. – С. 15-19.

16. Винокуров В.А. Толкование понятия органов внутренних дел в современной России / В.А. Винокуров // Административное право и процесс. – 2019. – № 3. – С. 13-20.

17. Герасимова Е.В. Институт рассмотрения обращений граждан в системе МВД России: правовой аспект / Е.В. Герасимова, О.Н. Жидконожкина // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних. – 2020. – № 1 (7). – С. 19-25.

18. Зайцева Е.В. Документационное обеспечение процедур работы с обращениями граждан в министерстве внутренних дел Российской Федерации / Е.В. Зайцева, Я.А. Мурзинова // В сб.: Российские регионы в фокусе перемен. – 2019. – С. 30-36.

19. Кладкина Д.А. Право граждан на обращение: развитие правового регулирования / Кладкина Д.А. Кладкина // Форум молодых ученых. – 2019. – № 4 (32). – С. 475-479.

20. Колесников Ю.А. Проблемы реализации государственно – частного партнерства в России / Ю.А. Колесников // Журнал европейских исследований. – 2018. – № 1. – С. 187-197.

21. Костенников М.В. К вопросу о понятии службы в органах внутренних дел в системе государственной службы Российской Федерации / М.В. Костенников, М.В. Гаик // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 1. – С. 201-207.

22. Маркина Э.В. Актуальные вопросы по порядку рассмотрения обращений граждан Российской Федерации с учетом приказа МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 / Э.В. Маркина, Ю.Н. Сосновская // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 5. – С. 178-182.

23. Маякова Е.О. Административно-процессуальный порядок рассмотрения обращений граждан в системе МВД России: вызов времени / Е.О. Маякова // В сб.: Международный форум молодых ученых. – Москва, 2020. – С. 188-191.

24. Нажмитдинова З.Р. О некоторых проблемах в работе органов внутренних дел с обращениями граждан / З.Р. Нажмитдинова // Моя профессиональная карьера. – 2019. – Т. 2. – № 7. – С. 73-77.

25. Ольшевский А.В. К вопросу о соотношении понятий «органы внутренних дел» и «полиция» / А.В. Ольшевский, Ю.В. Малышева // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2021. – № 3 (93). – С. 82-87.

26. Ооржак С.С. Гарантии и принципы института обращений граждан / С.С. Ооржак // Молодой ученый. – 2019. – № 11 (249). – С. 93-97.

27. Павкина Н.Н. Обращения граждан как форма реализации конституционных прав и свобод в Российской Федерации / Н.Н. Павкина // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2019. – № 2 (23). – С. 9-12.

28. Павлова Е.В. Некоторые проблемные аспекты рассмотрения обращений граждан, возникающие в деятельности сотрудников полиции / Е.В. Павлова, М.В. Сидорова // Полицейская деятельность. – 2019. – № 2. – С. 36 - 44.

29. Панюшкина Я.В. История развития законодательства по обращениям граждан / Я.В. Панюшкина, М.Н. Чепрасов // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 50. – С. 1536-1544.

30. Рылова М.В., Круглова Н.В. Развитие института обращений граждан в истории России / М.В. Рылова, Н.В. Круглова // Вестник науки. 2019. Т. 3. № 10 (19). С. 55-58.

31. Савоськин А.В. Обращения граждан как правовая категория / А.В. Савоськин // Антиномии. – 2017. – № 3. – С. 85-89.

32. Сергеева Д.А. Принципы конституционного института обращений граждан / Д.А. Сергеева // Социально-политические науки. – 2016. – № 3. – С. 111-117.

33. Снеговской О.И. Проблемы определения компетенции органов дознания / О.И. Снеговской // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений. – Воронеж, 2017. – С. 67-75.

34. Стащенко С.П. Особенности рассмотрений обращений граждан в МВД России / С.П. Стащенко // В сб.: Общественная безопасность в системе стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. – 2019. – С. 108-110.

35. Шакенов Т.Д. Право граждан на обращения в системе конституционных прав и свобод граждан / Т.Д. Шакенов // Modern Science. – 2020. – № 2-2. – С. 203-209.

36. Шевченко И.В. Взаимодействие органов власти и общества: история, законодательство, развитие обращений граждан / И.В. Шевченко // Политика, экономика и инновации. – 2018. – № 5 (22). – С. 1-7.

Диссертации и авторефераты

37. Подъячев К.В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: автореф. дис. ... канд. полит. гНаук / К.В. Подъячев. – М.: ВШЭ, 2007. – 26 с.

38. Филипенко А.В. Управление социальным развитием региона (социологический аспект): дис. ... канд. соц. наук / А.В. Филипенко. – Москва. 2002. – 265 с.

Материалы юридической практики

39. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4470.

Электронные ресурсы

40. Мюллер Р.Б. Судебники XV - XVI веков. [Электронный ресурс]. Официальный сайт электронной библиотеки В-ОК. – Режим доступа: URL: <https://ru.b-ok.cc> (дата обращения: 15.04.2022).

41. Официальный сайт ГУ МВД России по Самарской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://63.мвд.рф/document/29513446> (дата обращения: 15.04.2022).

42. Общественное мнение. Оценка деятельности полиции в РФ за 2020 г. [Электронный ресурс] // МВД РФ. – Режим доступа: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 15.04.2022).

43. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года: Учеб. пособие для высшей школы. М, 1961. С. 8. [Электронный ресурс]. Официальный сайт электронной библиотеки ЭБС Юрайт. – Режим доступа: URL: <https://urait.ru> (дата обращения: 15.04.2022).

44. Штамм С.И. Судебник 1497 года. М., 1955. С. 74. [Электронный ресурс]. Официальный сайт электронной библиотеки В-ОК. – Режим доступа: URL: <https://ru.b-ok.cc> (дата обращения: 15.04.2022).

Приложения

Приложение № 1

Интернет-страница официального сайта Главного управления МВД России по Самарской области



КАДЕТСКИЙ КОРПУС | САМАРСКАЯ ПОЛИЦИЯ. ЗАКОН И ПОРЯДОК | ТЕЛЕФОН ДОВЕРИЯ (278-13-40)

**ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МВД РОССИИ
ПО САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ**

СЛУЖИМ РОССИИ, СЛУЖИМ ЗАКОНУ!

ВСЕГДА
НА СВЯЗИ

102









ГУ МВД

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ПРЕСС-СЛУЖБА

ДЛЯ ГРАЖДАН

КОНТАКТЫ

Сервис приема обращений

Куда адресовано

Подразделение:

Главное управление МВД России по Самарской области

Должность:

Ф.И.О.:

☒ Гражданин
 ☐ Организация

Фамилия:*

Имя:*

Отчество:

Адрес для ответа*

Адрес электронной почты:*

☐ Указать почтовый адрес

Телефон:

Место события (регион):

-- Выберите регион --

Уже обращались по данному вопросу?

Подразделение:

Дата:

Текст обращения: *

Отсутствие возможности использовать механизм «копировать-вставить» предусмотрено в целях обеспечения защищенности сервиса от использования для рассылки рекламных сообщений (спам-рассылки).

Прикрепить файл

СТРИМЫ

С ДЯДЕЙ СТЕПОЙ МЫ ДРУЗЬЯ!

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

ПРИЕМ ОБРАЩЕНИЙ

ВАКАНСИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ

ВАШ УЧАСТКОВЫЙ

МОБИЛЬНОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ МВД РОССИИ

ВНИМАНИЕ, РОЗЫСКИ!

ПОИСК ДЕТЕЙ

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ

ВИДЕОФАКТЫ (16+)

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОРТАЛ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

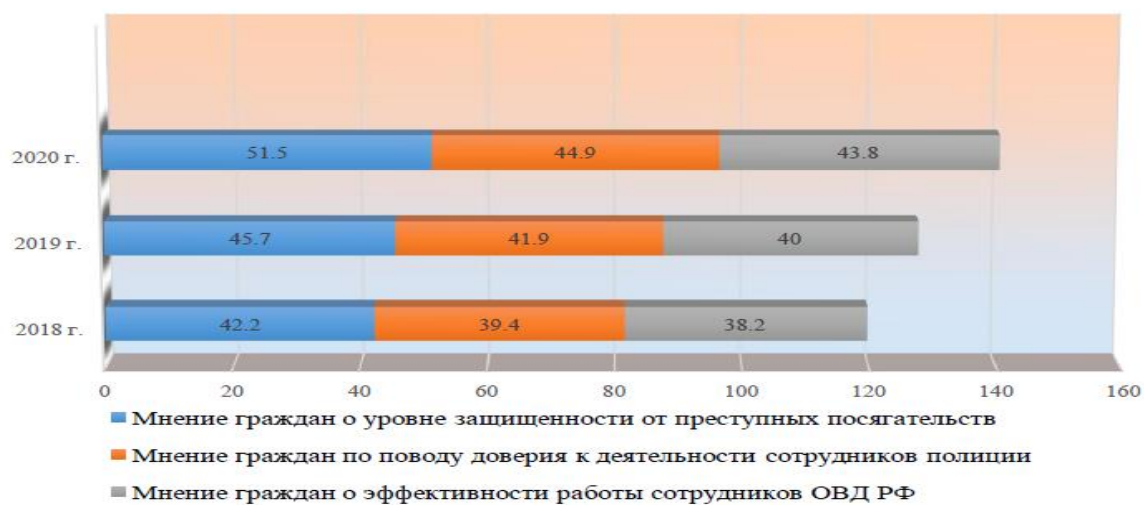
НАШИ ПРОЕКТЫ

ПРАВОВОЙ ЛИКБЕЗ

"КАНИКУЛЫ С ОБЩЕСТВЕННЫМ СОВЕТОМ" В СТРИМАХ

ПРОВЕРИТЬ СТАТУС ОБРАЩЕНИЯ

Динамика показателей оценки работы полиции России (доля положительных ответов, в %)¹



¹ Общественное мнение. Оценка деятельности полиции в РФ за 2020 г. [Электронный ресурс] // МВД РФ. – Режим доступа: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 15.04.2022).