

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Уфимский юридический институт Министерства внутренних дел  
Российской Федерации»

Кафедра административно-правовых дисциплин

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

на тему «**ОРГАНИЗАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РАБОТЫ С  
ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
(ПОЛИЦИИ)**»

Выполнила  
Гневнова Татьяна Юрьевна  
обучающийся по специальности  
40.05.02 Правоохранительная деятельность  
2017 года набора, 724 учебного взвода

Руководитель  
профессор кафедры,  
доктор юридических наук, профессор  
Биккинин Ирек Анасович

К защите рекомендуется  
рекомендуется / не рекомендуется

Начальник кафедры Д. Р. Мамлеева  
подпись

Дата защиты «    »    2022 г. Оценка \_\_\_\_\_

## ПЛАН

Введение.....	3
Глава 1. Историко-теоретические основы организации работы института обращений граждан.....	6
§ 1. Становление и развитие института обращений граждан на различных этапах истории России.....	6
§ 2. Зарубежный опыт законодательного закрепления института обращений граждан.....	16
Глава 2. Механизм работы и пути совершенствования института обращений граждан в органах внутренних дел МВД России.....	27
§ 1. Понятие обращений граждан и их значение в деятельности полиции..	27
§ 2. Порядок работы с обращениями граждан в деятельности полиции....	30
§ 3. Совершенствования процесса работы с обращениями граждан в органах внутренних дел МВД России.....	40
Заключение.....	48
Список использованной литературы.....	50

## ВВЕДЕНИЕ

Согласно Конституции Российской Федерации, граждане имеют право обращаться в государственные и муниципальные учреждения, а также в другие организации, выполняющие общественные функции. Институт обращений граждан по своей сути довольно сложный и многоуровневый, поскольку имеет различные механизмы и этапы действий и принятия. Конечно, следует сказать, что этот институт права нуждается в его модернизации и совершенствовании для более эффективной работы с обращениями граждан. Значение и роль этого правового института весьма велики в современном мире, поскольку он является гарантом демократического и правового государства, к которому сегодня стремится каждая страна в мире.

Кроме того, можно выделить три основные функции института обращений граждан: 1) обращения являются средством защиты законных прав и интересов граждан (например, судебных, административных и т. д.); 2) как указано выше, апелляционный институт является конституционно закрепленной формой участия граждан в управлении страной; 3) один из способов обратной связи с людьми, поскольку любое демократическое государство основывается на решениях, принятых людьми, и которые люди одобряют. Помимо этих функций, с помощью обращений граждан можно привлечь внимание чиновников к ранее незамеченным, чтобы помочь решить эту проблему.

Актуальность дипломной работы заключается в том, что на сегодняшний день организация и работа с обращениями граждан выступает одним из главных направлений деятельности полиции. Для это необходимо постоянное совершенствование деятельности в данном направлении, путем четкого соблюдение норм права, правильным ведением и предоставлением отчетной документации и координированным взаимодействием всех подразделений органов внутренних дел.

Целью дипломной работы является изучение организации и порядка

работы с обращениями граждан в деятельности полиции.

Задачами дипломной работы выступают:

1. Проследить развитие и становление института обращений граждан в России;
2. Рассмотреть зарубежный опыт становления и развития института обращений в различных службах, в том числе и правоохранительных органах;
3. Определить понятие и значение института обращений граждан в деятельности полиции;
4. Изучить организацию работы с обращениями граждан в органах внутренних дел;
5. Рассмотреть пути и способы совершенствования проблемных направлений организации работы с обращениями в органах внутренних дел.

Объектом дипломной работы является общественно-правовые отношения, складывающиеся в результате рассмотрения обращений между гражданами и сотрудниками структурных подразделений органов внутренних дел.

Предметом дипломной работы выступают заявления, сообщения, предложения и жалобы, поступающие в территориальные органы внутренних дел, осуществление работы с ними и пути решения возникающих проблем, связанные с организацией работы по данному направлению деятельности.

Данная дипломная работа состоит из введения двух глав, пяти параграфов: двух в первой главе и трех во второй главе, заключения и списка использованной литературы.

Основную нормативно - правовую базу дипломной работы составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Приказ МВД России от 12.09.2013 г. № 707 «Об утверждении инструкции об организации рассмотрений обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», Приказ МВД России от 29.08.2014 г. № 736 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации

заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

# ГЛАВА 1. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

## § 1. Становление и развитие института обращений граждан на различных этапах истории России

Институт права граждан на обращение в России имеет многовековую историю. Много столетий институт обращений изменялся, развивался и совершенствовался. В связи с этим данный институт имеет большое политическое и экономическое значение.

Думаю, человек должен понимать, что данные правовые основы института обращений сформировались не сразу. Так, исследователи, такие как Э.Р. Адамова, С.Ю. Кабашов, А.Л. Кочурова, выделяют этапы исторического развития данного института: дореволюционный или досоветский, советский и современный<sup>1</sup>. По сути своей, всю историю института обращений в нашей стране мы можем разделить на допетровский период, где формировалось само право на обращение, уточнялись субъекты обращений, порядок работы с челобитными во властных структурах, меры ответственности должностных лиц и жалобщиков, и после петровский, где этот институт развивался.

Предоставление гражданам права обращаться с просьбами к царю впервые было изложено в первом унифицированном своде законов российского государства – Судебнике Ивана III 1497 года. В статье 2 Судебника прямо закреплено: «каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себя не отсылати, а давати всемъ жалобником управа в всемъ, которымъ пригоже. А которого жалобника а непригоже управити, и то сказати великому князю, или к тому его послати, которому которые люди приказаны ведати». То есть, можем сказать, что данный законодательный документ закреплял право подачи обращений, но устанавливал определенный порядок обращения к государю –

---

<sup>1</sup> Адамова Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России. М., 2008. С. 4-6.

сначала обращение к боярам, обращение к царю допускалось только через бояр. Данное требование хоть и обязало принимать челобитные крестьян, но в то же время бояре нашли и тут пути решения данных проблем, так данная норма давала судьям во время тяжб отказывать в исках крестьянам ссылаясь на то, что они 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»<sup>1</sup>. То есть данная норма не обладала четкой регламентацией и никак не помогла крестьянам в отстаивании своих прав. Но в то же время на тот исторический период развития нашего государства это было нормой, и крестьяне не могли обладать никакими правами и возможностями, поэтому для данного периода развития государства, а также данного класса это было большим прорывом.

Далее свое развитие институт обращений граждан получил в Судебнике 1550 года. В статье 7 данного закона государь более детально и четче прописал процедуру прошений, регламентация была уточнена и конкретизирована. Но по сути своей оба Судебника закрепляли одно и то же, только в различной трактовке. В нем говорится, что, когда жалобщик обращается по адресу и к тому, кому «пригоже», ему должна быть дана «управа». Когда жалобщик обращается не по адресу, то тогда боярин-судья должен отказаться его судить и должен «сказати великому князю или к тому его послати, которому которые люди приказаны ведати», либо «сказати царю государю», а тот уже сам «отошлет тому, чей суд»<sup>2</sup>. Вместе с тем, Судебник закрепил в себе ответственность за ложные жалобы в виде тюремного заключения или битья кнутом.

По хронологии после Судебника 1550 года только спустя почти сто лет издается совсем новый свод законов, который сыграл значительную роль в истории России – Соборное Уложение 1649 года. Согласно этому документу населению, было запрещено обращаться напрямую к царю, то есть выстраивалась целая системы учреждений и органов, через которые необходимо

---

<sup>1</sup> Мюллер Р.Б., Черепнин Л.В. Судебники XV - XVI веков. М., 1952. С. 44-45.

<sup>2</sup> Там же. С. 195.

было обращается к государю. Такими органами и учреждениями стали приказы. Приказ становился обязательной инстанцией при обращении граждан в судебные органы. Также в Соборном Уложении закрепили исключение из этих правил. Только в случае отказа в приеме челобитной или не решении принятого дела жалобщик мог обратиться непосредственно к монарху<sup>1</sup>. Таким образом, данный период истории России стал началом становления государственности в стране, а также способом обратной связи между различными слоями населения и царем.

Реформы Петра I стали значимыми для истории в целом, они коснулись и института обращений. Во время административной реформы император Петр I не оставил без внимания и процедуру обращения граждан. При этом он также учитывал и такой фактор, как работа с жалобами граждан и кто в уместном понимании должен рассматривать данные обращения. Так он прописал всему населению вне зависимости от сословия подписывать полным именем, подписываться сокращенными именами, вставать на колени перед царем, зимой перед дворцом императора снимать шапки<sup>2</sup>.

От жалоб и жалобщиков так и не удалось избавиться, поэтому император принял решение создать новую должность. В связи с этим была введена должность рекетмейстера, который и занимался рассмотрением обращений граждан. 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»<sup>3</sup>. Данные жалобы он сам рассматривал и после докладывал о результатах Сенату. По своей сути данная должность была аналогом предыдущему органу – Приказу.

Помимо введения должности рекетмейстера Петр I законодательно закрепил своим Указом от 27 апреля 1722 года «Должность Сената». В нем

---

<sup>1</sup> Тихомиров М.Н., Елифанов П.П. Соборное уложение 1649 года: учеб. пособие для высшей школы. М., 1961. С. 8.

<sup>2</sup> Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Том 1. М., 1945. С.162.

<sup>3</sup> Преображенский А.А. Законодательство Петра I. М., 1997. С. 86-88.



прописывалось, что рекетмейстеру не было положено рассматривать жалобы на неправый суд коллегий. В таком случае ему было необходимо передать жалобу для рассмотрения императору через Сенат.

Далее свою лепту в историческое развитие института обращений внесла Екатерина I. После смерти Петра I она изменила созданный им указ, изменив работу с обращениями императора и Сената. Теперь обжаловать решения нижестоящих органов можно было императору, а Сенату через рекетмейстера.

В 1763 году императрица Екатерина II издала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя, при котором создается новый процесс рассмотрения жалоб. Данный документ отражал характер отношений в эпоху абсолютизма. Все дворяне стали обладать большими полномочиями. Так, они могли ходатайствовать с представлением о своих нуждах и пользах губернаторам, жаловаться на действия крестьян и иных лиц они могли через Сенат или непосредственно императрице. В то же время, расширяя действия дворян и помещиков, крестьянам было запрещено жаловаться на них, а городскому населению предоставлялось право жаловаться только губернатору. Помимо этого, у Манифеста внес и другие изменения, например, созданная Коллегия принимала жалобы на административные органы или специальные обращения «в собственные руки». Дела, подлежащие судебному разбирательству, возвращали жалобщикам для передачи дела в суд.

В результате, Манифест Екатерины II был значимым документов в истории России. Он заложил основу рассмотрения обращений по существу спора, разграничил работу всех административных органов по рассмотрению жалоб, а также разделил судебное и административное производство.

Далее изменения внес Сперанский М.М., издав Манифест «Об образовании Государственного Совета» от 1 января 1810 г. Так была создана Комиссия прошений, которая входила в состав Государственного совета и возглавлялась одним из его членов. Было прописано три вида обращений, которые рассматривала Комиссия – жалобы, прошения наград и милостей, проекты. Каждый вид обращений предусматривал свой порядок рассмотрения.

Было также прописано, какие обращения не рассматривались Комиссией прошений. К ним относились анонимные обращения, повторные обращения, по котором уже был дан отказ, а также обращения, которые утратили свою юридическую силу в силу времени или формы. Обращения направлялись на имя императора, то есть все решения должны были с ним быть согласованы. Но в то же время, Манифест 1810 года все также имел сословный характер, ведь обращается на имя императора могло только дворянское сословие. Остальные категории могли обращается лишь к губернатору своего населенного пункта, то есть для них оставался прежний порядок рассмотрения обращений.

В 1890 г. Комиссия прошений преобразовалась в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых. Но как таковых изменения не произошло с изменением названия органа. Создается орган, который следил за подлинностью обращений и предварительно рассматривающий их – это Особое присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената. Им рассматривались только обращения, поступившие в Канцелярию, самостоятельно он не принимал обращения и не рассматривал их, и давалось заключение по изложенным фактам в обращении для дальнейшего рассмотрения дела в Сенате.

18 февраля 1905 г. Николай II подписывает Указ Правительствующему Сенату, суть которого заключалась в рассмотрении обращений Советом Министров, которые поступают на имя императора. Также данный Указом Николаю II удалось разрушить сословный характер института обращений и теперь всему населению Российской империи предоставлялось право обратиться к императору.

По итогу, в данный отрезок исторического развития России, у граждан появлялось право обращаться и жаловаться на неправомерные действия, с изменением власти в государстве данное право развивалось и совершенствовалось. Прописывались лица, имеющие права обращаться, порядок приема и работы с ними, органы, занимающиеся рассмотрением, меры наказания

должностных лиц, уклоняющихся от работы с жалобами. Сословных характер данного института прослеживался на протяжении всего временного отрезка, и лишь в конце был решен указом Николая II.

Далее российская история претерпела много изменений, таких как февральская буржуазная революция. Как мы знаем, она стала одним из переломных моментов истории России, она внесла свои корректировки законодательство Российской империи, но институт обращений данное событие никак не коснулось, и оно осталось без изменений.

Октябрьская революция 1917 года в истории России является одним из главных переворотов, направленная на преобразование государственного строя и создание социалистического общества. Все ранее существовавшие законы, и в том числе правила рассмотрения обращений, стали недействительны и не имели больше юридической силы. По началу создания новой государственности в стране, новые правила по рассмотрению обращений граждан так и не были созданы. Основные принципы этой деятельности, начиная с приема граждан до вынесения решений по ним, разработал В.И. Ленин<sup>1</sup>. Создается Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов». Данный нормативно-правовой акт устанавливал обязанность должностных лиц любого уровня принимать обращения от «любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения»<sup>2</sup>. Конечно, не четкая регламентация порядка приема и рассмотрения обращений граждан привела к волоките, что усложняло работу по рассмотрению данных обращений. Поэтому Декретом СНК РСФСР от 30 декабря 1919 года «Об устранении волокиты» устанавливался процедура подачи и рассмотрения обращений. Данный декрет содержал в себе формуляр жалобы, а который должны были опираться при ее написании граждане, с прикреплением доказательств и указанием лиц, являющихся

---

<sup>1</sup> Мальков В.В. В учреждение поступила жалоба... М., 1979. С. 6. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawlibrary.ru/izdanie17975.html> (дата обращения: 18.04.2022).

<sup>2</sup> Там же. С. 17.

свидетелями<sup>1</sup>. Также создавался специальный орган, который занимался рассмотрением и приемом жалоб граждан, им стало Центральное бюро жалоб и заявлений при Народном Комиссариате.

В 1930 - х годах работа по рассмотрению обращений граждан закреплялась постановлениями ВЦИК СССР и РСФСР<sup>2</sup>. В данных актах закреплялись сроки рассмотрения обращений: в городских органах 7 дней с момента подачи заявления, в районных – 20 дней, в окружных органах рассматривали в срок не более месяца, для красноармейцев были иные сроки – в течение 15 дней. Сама процедура по своей структуре и органы, принимавшие и рассматривающие жалобы остались прежние.

Вплоть до середины 1958 года действовал прежний процесс рассмотрения жалоб граждан. Только в августе 1958 года был издан новый документ – ЦК КПСС принял Постановление «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся». В данном постановлении четко ставился вопрос о создании института общественности для рассмотрения обращений граждан.

В сентябре 1967 года ЦК КПСС принимает 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 страны<sup>3</sup>.

Следующим новым нормативно-правовым актом для института обращений стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968

---

<sup>1</sup> О центральном бюро жалоб и заявлений при Народном Комиссариате Государственного контроля: пост. Нар. Ком. Гос. Контр. от 04 мая 1919 г. № 271 // Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 23. 1919. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

<sup>2</sup> О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер: пост. Презид. ВЦИК СССР от 13 апреля 1933 г. № 153 // Собрание законодательства СССР. 1933. № 26. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

<sup>3</sup> Мальков В.В. Указ. соч. С. 19.

года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>1</sup>. В первую очередь, указ впервые закрепил понятие обращения граждан в государственные и общественные органы определив это как важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенного источника информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально – культурного строительства<sup>2</sup>.

Указ закреплял, что органы государственной власти должны обеспечить необходимые условия для реализации гражданами права обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами, а также своевременно принимать, рассматривать, давать ответы на обращения и соответствующе реагировать на них. Ранее, несмотря на существовавшие законы и правила, должностные лица все чаще нарушали их тем, что не рассматривали обращения в сроки, уклонялись от ответов или давали его формально, а контроля над их действиями как такового не было. Институт общественности тоже не работа в этих условиях: не осуществлялась работа по толкованию законов и их разъяснению населению, не анализировались причины и основания жалоб граждан, не принимались меры по их разрешению. Поэтому руководство страны при создании нового указа старалось учесть все пробелы в старых и нормах и предусмотреть все пункты.

В развитие Указа 1968 г. Верховный Совет РСФСР принял постановление «О порядке рассмотрения писем депутатов Верховного Совета РСФСР», где прописывалось, что личная ответственность за рассмотрение вопросов, поставленных в письмах депутатов Верховного Совета РСФСР, ложилась на руководителей государственных и общественных органов, предприятий и учреждений.

---

<sup>1</sup>О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: указ Презид. Верх. Сов. СССР от 12 апреля 1968 № 2534-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

<sup>2</sup> Там же. Преамбула.

Далее нормы, касающиеся обращений граждан, прослеживаются в Конституции 1977 года. В 49 статье было закреплено, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе»<sup>1</sup>. В 48 статье также закреплялось право граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения.

Конституция Российской Федерации 1978 г. в статье 47 закрепляла 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»<sup>2</sup>. В связи с принятием Конституции 1977 и 1978 гг. Президиум Верховного Совета СССР 4 марта 1980 г. Внес изменения в Указ «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», где учел нормы Конституций<sup>3</sup>.

13 октября 1981 г. Было принято постановление «О порядке ведения делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях». Данное постановление послужило основанием для создания проекта «Типового положения о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях,

---

<sup>1</sup> Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

<sup>2</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

<sup>3</sup> О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»: указ Презид. Верх. Сов. СССР от 04 марта 1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 11. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

в учреждениях и организациях», которое было принято в ноябре 1981 года<sup>1</sup>. Положение устанавливало правила ведения делопроизводства по обращениям граждан. Значимость Типового положения заключается в том, что данный документ до сих пор является действующим и служит основополагающим законом для издания, на сегодняшний день, ведомственных нормативно-правовых актов различных уровней.

Спустя время, в декабре 1989 года А.Я. Сухарев внес в Верховный Совет СССР свой проект Закона о порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях. Законопроект приняли и отправили для доработки в комитеты и комиссии Верховного Совета СССР, но члены Верховного Совета СССР так и не одобрили его на своих сессиях.

К 1990 году Комитетом Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан был подготовлен проект Закона СССР об обращениях граждан, который опубликовали журнале «Народный депутат» для одобрения его населением, но он также, как и предыдущий проект принят не был<sup>2</sup>.

Советское время, конечно же, заложило основу сегодняшних нормативно-правовых актов, закрепляющих обращения граждан. Значимость для современности этого времени неотъемлемая, ведь, как мы уже выяснили, некоторые нормативно-правовые акты до сих пор действуют на территории Российской Федерации, положения стали частью законодательных норм, а также именно в это время институт обращений стал закреплен Конституцией.

Подводя итог, можем сделать вывод, основы института обращений граждан начали закладываться еще в XV веке с принятием Судебника 1497 года. Именно в нем излагались первые принципы рассматриваемого института. После,

---

<sup>1</sup> Типовое положение о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в государственных органах, на предприятиях, учреждениях и организациях. // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1982. № 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

<sup>2</sup> Иванченко А.В. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М., 2003. С. 56.

с изменением власти в государстве, изданием новых законов и проведением реформ, правовая основа института обращений обязательно прописывалась в нормах, конечно, развиваясь и изменяясь согласно времени. Возможно, если бы история обращений граждан не началась в то время, то сейчас бы имела другую правовую основу, содержание и структуру, ведь только благодаря ее историческому развитию сегодня мы имеем целый институт обращений граждан с входящей в него правовой базой, рассмотренной ранее в параграфе.

## **§ 2. Зарубежный опыт законодательного закрепления института обращений граждан**

На сегодняшний день почти каждое современное государство имеет свой институт обращений граждан в различные структуры органов власти. Данное право граждан в зарубежных странах может закрепляться, как и в нормативно-правовых актах местного значения, так и в Конституциях государств. Например, первой поправкой к Конституции США закрепляется, что Конгресс не будет издавать законов, которые станут ограничивать право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об исправлении злоупотреблений<sup>1</sup>. В Конституции ФРГ 1949 г. прописывалось, что каждый человек может только в письменной форме в составе коллектива или самостоятельно обращаться в компетентные учреждения или органы представительств<sup>2</sup>. Также прописывались виды обращений – ими признаются только просьбы или жалобы. Таких примеров очень много, так как большинство государств гарантом своей власти определили Конституцию. Вне зависимости от формы правления и правовой системы государства, международные принципы и нормы влияют на мировое сообщество в равной степени, поэтому и происходит унификация норм права различных государств мира под единый «шаблон».

---

<sup>1</sup> Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М., 1997. С. 30.

<sup>2</sup> Там же. С. 157.



Для полного рассмотрения тематики дипломной работы хотелось бы обратиться к праву на обращения граждан в некоторых зарубежных странах.

Рассмотрев и сравнив в общем нормативно-правовые акты по обращениям в различных государствах, можно сказать, что у каждого государства разный подход пониманию и определению права на обращение. Например, где-то право предоставляется всем, а где-то только гражданам и физическим лицам, кто-то гарантирует право лишь на письменные обращения, а кто-то придает законодательному закреплению любое сообщение, вне зависимости от его формы. Также некоторые государства выделяют такой вид обращений как петиции, или же разграничивают их, как например, в Германии, где существует отдельный институт петиций наравне с институтом обращений, а также отдельный комитет в составе парламента для их рассмотрения. Комитет имеет право заслушивать подателя петиции, свидетелей и экспертов, запрашивать информацию и посещать любые учреждения, кроме секретных<sup>1</sup>. Комитет ежегодно отчитывается докладом о рассмотренных им петициях и принятых по ним решениям.

Во Франции обращения также именуются петициями, но в отличии от законодательства Германии, данные понятия имеют одно значение для законодателя. Порядок подачи и рассмотрения петиций закрепляется в регламентах палат Национального собрания. Согласно этим регламентам всем петициям, присваивается свой регистрационный номер, после чего она направляется в комитет по конституционным законам, законодательству и общему управлению, который вправе рассматривать данные обращения граждан. После того, как комитет рассмотрел данную петицию и вынес свое решение по данному вопросу, этим материалы направляются для анализа в парламент и уже в конце в комиссию по разрешению петиций или соответствующему министру, в компетенции которого решения данного обращения. Развитие данных положений на, сегодняшний день, позволило

---

<sup>1</sup> Дубровин В. Н. Конституции зарубежных стран. М., 2003. С. 81.

зафиксировать право граждан на обращение на конституционном уровне без издание специализированных законов, а также создать определённую систему органов их разрешающих.

Правовая система Республики Беларусь, в каком-то смысле, близка с французской тем, что данный институт также закреплён только в Конституции. Так, статьёй 40 Конституции Республики Беларусь, закреплено, что каждый имеет право на личные или коллективные обращения в органы государственной власти. Можем найти отличие от нормы Конституции Российской Федерации, в которой сказано, что вправе обращаться только граждане Российской Федерации, что означает предоставление права на обращение в Республике Беларусь дается любому человеку вне зависимости от гражданства. Далее толкование нормы Конституции Республики Беларусь такое же, что и нормы Конституции Российской Федерации. Обращение направляется государственный орган по компетенции, рассматривается в срок и дается ответ по существу обращения, в случае отказа ответ также письменно дается с указанием причины отказа в рассмотрении.

Схожи, по существу, и законодательные нормы Венгрии. В статье 23 действующей Конституции Венгрии, принятой в 2011 году<sup>1</sup>, каждому человеку предоставляется право индивидуально или коллективно письменно обращаться путем ходатайств, жалоб или предложений в любой государственный орган. То есть, как и Белоруссии право не ограничивается лишь гражданством, но мы видим такое отличие как отсутствие устного обращения.

В Конституцией Республики Армения закреплено не только право на обращение, но и право получить на него ответ. Так, согласно ст.27.1 Конституции Республики Армения, каждый из соображений защиты своих личных или общественных интересов имеет право на представление в компетентные государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам заявлений или предложений и на получение надлежащего

---

<sup>1</sup> Окунькова Л. А. Конституции государств Европы. Т. 1. М., 2001. С. 574.

ответа в разумные сроки. По сути, право на обращении уже предусматривает обязательный ответ на них, но Армения в своей Конституции решила сделать акцент на этом.

Интересный подход у Испании к данному направлению деятельности. Так, статьей 29 Конституции установлено, что все испанцы имеют право на подачу индивидуальных и коллективных петиций в письменном виде, в форме и целях, устанавливаемых законом. Как мы видим, указанная норма дает право обращаться только письменно, как ранее было замечено и в законодательстве Венгрии. Помимо всего этого, особенностью данного института в Испании является то, что некоторые категории граждан ограничиваются в данном праве. Так, лица и организации, находящиеся в непосредственном подчинении вооруженным силам Испании, вправе подавать обращения только в индивидуальном порядке.

Особенно хотелось рассмотреть реализацию права на обращения в Великобритании. В Англии обращения так же, как и некоторых ранее рассмотренных странах, называются петициями и не разграничиваются на виды. Особенностью является то, что петиция подается с целью принятия нового нормативно-правового акта или же для немедленного нормативно-правового регулирования. Подаются они в палату общин, так как это выборный орган. Это позволяет достичь эффективную связь между гражданами и властью, показать, что граждане могут влиять на решения государственных органов. Так же в форме петиций вносятся законопроекты в парламент. Любая петиция должна обладать соответствующим содержанием и формой для того, чтобы ее рассмотрели в парламенте и в последующем опубликовали. Закон предусматривает и ознакомление с петицией перед ее вынесением всех лиц, права которых могут быть нарушены в результате принятия нового законопроекта на основе данной петиции. Данный процесс достаточно сложный, и чем-то напоминает судебное разбирательство. Не любой гражданин имеет познания, чтобы учесть все моменты, поэтому существуют агенты, которые помогают составить петицию, выступают в парламенте от имени гражданина и т.п. По результатам

рассмотрения в комитете принимается решение: законопроект либо не подлежит дальнейшему рассмотрению, либо 50 рассматривается палатами как публичный билль<sup>1</sup>. Несмотря на сложность процесса, люди все больше и больше обращаются с ними в комитет, помогая людям действовать и учувствовать в политической жизни страны. Но петиции не всегда одобряются парламентом. Например, в 2013 году петицию о запрете легализации однополых браков, набравшую 407 тыс. С развитием общества развивается и институт петиций в Великобритании. Так во многих государствах появилась новая форма петиций – электронная петиция. Они подаются на портале комитета или же на отдельном сайте, но к ней также применяются требования по оформлению формы и содержания. Данное право активно используется гражданами не только Великобритании, но всех других демократических и современных государств. Поэтому современные ученые все чаще говорят о формировании в настоящее время института электронной демократии<sup>2</sup>.

Рассматривая данное право, думаю, что следует обратиться и к законам Северной Кореи, где уже давно установился тоталитарный политический режим, в отличие от ранее рассмотренных демократических стран. В ст. 69 Конституции Северной Кореи закреплено, что граждане имеют право подавать жалобы и заявления, которые должны быть рассмотрены и разрешены в установленном законом порядке и определенные им сроки<sup>3</sup>. В теории отмечается, что в современных тоталитарных странах конституционного типа права даруется, в основном, только гражданам, а не в общем человеку, тем самым даруются людям самим государством<sup>4</sup>. Надо не забывать, что в Северной Кореи основой организации общества является идеология и такой принцип как «чучхе». Его

---

<sup>1</sup> Нестерович В.Ф. Британская модель конституционно-правового регулирования права петиций // Философия права. 2013. № 4. С. 12-15.

<sup>2</sup> Фельдман П.Я. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. № 6. С. 21-26.

<sup>3</sup> Хабриева Т. Я. Конституции государств Азии. Т. 1. М. 2010. С. 259.

<sup>4</sup> Чиркин В.Е. Правовые системы современности: взаимовлияние, сближение и антагонизмы // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Юридические науки. 2014. № 2. С. 127.

содержание заключается в том, что человек должен опираться на собственные силы, обладать самостоятельностью в решении задач, он занимает особое место в мире <sup>1</sup>. Конституция КНДР провозглашает интересы общества, где общественный строй служит им интересам, а главными в таком обществе выступают рабочие и трудящиеся. Статья 12 Конституции гласит, что государство придерживается классовой линии, укрепляет диктатуру народной демократии и тем самым твердо защищает народную власть, социалистический строй от подрывных акций внутренних и внешних враждебных элементов<sup>2</sup>. Данные нормы по своему содержанию напоминают предшествующие Конституции СССР и РСФСР. Связано это не только с одним государственным режимом власти, но и идеями классового общества, опорой на идеологию и центральной ролью трудящихся классов.

В Северной Корее принят Закон, регулирующий жалобы и заявления, процедуру их подачи, принципы и методы регистрации, которым необходимо следовать при расследовании преступлений и принятии решений. Данное направление в стране регулируется еще и Постановлением Верховного народного собрания № 120 от 17 июня 1998 года, который со временем еще обновлялся и изменялся. Несмотря на то, что Северная Корея является страной с тоталитарным режимом, нормы в указанных нормативно-правовых актах создают четкую демократическую систему управления органами государственной власти по соблюдению прав трудящихся на обращения<sup>3</sup>. Данный пробел в то же время никого не смущает и никак регулируется соответствующими органами, то есть всех устраивает такая идея государственной системы. В то же время демократическая составляющая законодательства КНДР не гарантирует их беспрепятственную работу. Учеными

---

<sup>1</sup> Идеология в КНДР: возникновение, история и современный этап //Научно-аналитический журнал Обозреватель – OBSERVER. 2016. № 11. С. 87-97.

<sup>2</sup> Елисеев Н.А. Особенности организации власти в Северной Корее (КНДР) // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 3. С. 30.

<sup>3</sup> Информационно-аналитический портал «Геополитика». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.geopolitica.ru/> (дата обращения: 18.04.2022).

не раз отмечалось, что на самом деле данные принципы не соблюдаются, а все принятые законы – это лишь формальность. Власть, установившаяся в государстве, старается сохранить свои позиции с помощью тотального контроля, диктатуры и террора<sup>1</sup>. Гражданам запрещается критически высказываться в отношении власти, про жалобы на эти органы речи идти и не может. Гражданам запрещается так же пользоваться сарказмом в отношении власти. Здесь, как и в советские годы нашей страны, широко используются доносы, а также принцип «круговой поруки». Подводя итог, можем сказать, что в Северной Корее данная сфера деятельностью регулируется и Конституции, а также отдельными законами, но в то же время нормы имеют демократическую направленность и не отражают всей сути тоталитарного режима. Также нельзя и сказать о применении предписанных норм, здесь придерживаются курсу искоренения инакомыслия и имитации народовластия.

Интересно было бы проанализировать обращения граждан в Китайской Народной Республике. Статья 41 провозглашает, что граждане Китайской Народной Республики имеют право обращаться с критикой или предложениями в адрес любых государственных органов или государственных служащих; имеют право обращаться в соответствующие государственные органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушения закона или служебного долга любым государственным органом или государственным служащим<sup>2</sup>. Есть и обратная норма, запрещено оговаривать, распространять слухи и фальсифицировать факты с целью привлечения ответственности. Органы, которые рассматривают данные обращения перед их непосредственным рассмотрением, сначала проверяют факты, а уже после разрешают, по существу. Они несут ответственность за принятие данных решений. Давление на граждан запрещено законом. Должностные лица несут за это ответственность, а также граждане, в отношении которых были применены данные действия имеют право

---

<sup>1</sup> Елисеев Н.А. Указ. соч. С. 32-33.

<sup>2</sup> Кафрин Е.А. Китай: модернизация в интересах человека // Проблемы Дальнего Востока. 2012. № 4. С. 67- 75.

на получение компенсации в соответствии с законом»<sup>1</sup>. Хотелось бы провести сравнение КНДР и КНР. В Китае права граждан и их гарантии направлены на человека, в отличие от Северной Кореи, где права обеспечивают защиту социалистического общества. В КНР законом разрешена критика государственных органов, в КНДР же это прямо запрещено. В Китае в настоящее время взят курс на модернизацию страны, в том числе и обеспечение прав и свобод граждан<sup>2</sup>.

В последние года, качество уровня жизни Китая растет, и государство полностью этому способствует. Так, в 2004 году были преобразованы некоторые законы, созданы новые. Так были выделены следующие основные направления реализации права на обращения: работа с заявлениями и жалобами населения, разделение дел государственных органов и суда, создание систему органов, которые вправе рассматривать ходатайства по обвинению и разоблачению, апелляционные жалобы, правовые консультации и разъяснения, а также наведение и получение справок. Общество имеет право принимать участие в законодательном процессе. Можем сделать вывод, что в КНР право на обращения гарантируется в том же объеме, что и в других демократических странах. В то же время есть и свои пробелы, такие как упор на права граждан, а не человека, так исчезает их естественный характер, и отсутствие права на свободу мысли граждан, хотя свобода слова предусмотрена, но тоже ограничена санкциями за выражение мыслей, идущих вразрез с государственной идеологией<sup>3</sup>. В государстве запрещена критика существующего строя, а деятельность общественных правозащитных организаций строго регламентирована.

Право на обращение закрепляется и в арабских странах. К ним обычно

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. Указ соч. С. 209.

<sup>2</sup> Там же. С. 67- 75.

<sup>3</sup> Колмаков С.Ю. Сравнительно-правовое исследование свободы слова в России и Китае. Влияние российской правовой системы на китайскую // Сравнительная политика. 2013. № 2. С. 89.

относят вошедшие в Лигу арабских государств и насчитывается их 22 страны<sup>1</sup>. В основном они являются абсолютными или дуалистическими монархиями. Власть и ее система в основном строятся на религии и главной роли монарха в государстве. Источниками права здесь выступают священные книги и писания.

Интересным представляется закрепление права на обращения в Королевстве Саудовская Аравия 1992 года<sup>2</sup>. Конституцией здесь является Книга Всевышнего Аллаха и сунна Его Пророка. В них предоставляется право подданным обращаться с жалобой в канцелярию короля или наследного принца, вступать в контакт по своему вопросу с официальными властями. Согласно законам, в Саудовской Аравии предоставляются и обеспечиваются государством. Данные нормы понятны, ведь по своей сути они схожи с ранее рассмотренными нормами демократических государств. Несмотря на это, мы видим, что в Саудовской Аравии все подчинено соблюдению исламской веры, которая выступает правовой системой, а также образом мыслей всех граждан и даже короля. В Низаме также установлено, что подданные могут обращаться к королю только с жалобой. Но данный вид обращения используется крайне редко и только в случае нарушения прав граждан. В другие органы власти гражданин Саудовской Аравии может обращаться с любыми вопросами и с любыми видом обращения, но это не должно выходить за рамки религии. Любые высказывания не должны противоречить исповедуемой религии.

Другим интересным примером может служить Иорданское Хашимитское Королевство. В данном государстве, в отличие от предыдущего, есть Конституция, которая закрепляет В его Конституции 1952 г. закреплено, что его государственным строем является парламентская система с наследственной монархией, а государственной религией – исла<sup>3</sup>. Однако статьей 14 Конституции закрепляется право на свободу вероисповедания, если это не противоречит

---

<sup>1</sup> Сюкияйнен Л.Р. Конституционный статус шариата как источника законодательства в арабских странах. М., 2016. С. 5.

<sup>2</sup> Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 481.

<sup>3</sup> Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 143.



общественному порядку и нравственности. А в статье 17 содержится право граждан обращаться по любым личным или государственным вопросам в государственные органы. Но конституционное закрепление этих не норм на самом деле не гарантирует их реализацию. Например, в Иордании ограничения применяются такими методами, как ограничение прессы и СМИ специальными законами, контролем над поставками определенной продукции (бумага, оборудование и т.п.), а также налогами. Журналистам в Иордании придается большое значение. Они с государством согласно законам, должны содействовать собственной стране, мирным процессам, распространению духовных ценностей ислама и предоставлению полной информации. За ложную информацию или клевету они привлекаются к строгой ответственности.

Подводя итог ко всему вышесказанному, мы можем утверждать, что право на обращения, петиции и т.п. гарантируется в каждом государстве, вне зависимости от формы правления, политического режима, специализированных органов и т.д. В тоже время данные категории влияют на содержание и порядок организации института обращений государствах, наличие свободы слова и мнения, понятийного аппарата, а также создание компетентных государственных органов, например, как органы внутренних дел в Российской Федерации. В странах с тоталитарным режимом право на обращение имеет следующие черты: права даются гражданам для поддержания идеологии, контролирование действий, мнений и слов граждан; в странах с теократическим политическим режимом: на первое месте стоит религия, которая своими писаниями диктует нормы законов, в том числе и права граждан, жёсткий контроль граждан, организаций и СМИ; в странах с демократическим политическим режимом: права регламентируются Конституциями; существует порядок их защиты и восстановление, свобода слова и СМИ, но в то же время запрещено нарушать закон, которые предписывает данные права режимом.

По итогу всей главы можно сделать вывод, что историко-теоретические основы института обращений имеет большую теоретическую и нормативную базу. С этой точки зрения, изучение исторического аспекта и зарубежного опыта

значимо для последующего создания базы правовой регламентации организации обращений в России, применения положительного опыта других демократических государств, например, создание законодательной инициативы граждан, а также внедрение электронного порядка организации права на обращения. Электронная демократия в России только начинает развиваться. Способствует тому созданный в 2013 г. в результате Указа Президент<sup>1</sup>, интернет-портал «Российская общественная инициатива». Однако его работа в настоящее время считается неэффективной.

Для орган внутренних дел РФ анализ, данный вопрос актуален тем, что создаёт научную базу для создания более эффективной организации обращений граждан. Без исторического закрепления и зарубежного опыта не сформировались понятие, нормативно-правовые акты и порядок рассмотрения обращение в органы внутренних дел Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

## ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ РАБОТЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ МВД РОССИИ

### § 1. Понятие обращений граждан и их значение в деятельности полиции

Сегодня же его в основном рассматривают с точки зрения юридического толкования, так как основной функцией обращения является защита законных прав граждан. Помимо этого, с точки зрения социологического подхода институт обращений выполняет также и информационную функцию, так как направляя жалобу мы получаем новую информацию.

Между тем, кроме правозащитной, обращения выполняют ещё и информационную функцию. С точки зрения государственного управления информационная функция очень важна и значима. Ведь обращения направляют прежде всего те граждане, которых коснулись те или иные проблемы, потому их разрешение в дальнейшем может дать ценнейшую информацию для других граждан с той же проблемой, или же способствовать выработке алгоритма действий по данной проблеме.

По анализу в разрешении обращений граждан в первую очередь заинтересована сама власть, так как через них уполномоченные лица могут узнать о проблемах и нуждах населения. Одновременно анализ и обобщение проблем, поднятых в обращениях граждан, является одной из форм реализации народовластия и дополнительной гарантией защиты прав граждан<sup>1</sup>.

Исходя из вышесказанного, нам необходимо для начала разобраться с тем, что следует понимать под понятием «обращение». Само понятие «обращение» достаточно неоднозначно. Как мы уже знаем, в Конституции РФ говорится, что «граждане Российской Федерации имеют право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы», но при этом нигде не

---

<sup>1</sup> Балашова И.Н., Зайкова С.Н., Кусков А.С. Правовые основы рассмотрения обращений граждан: Учебно-справочное пособие. М., 2019. С. 58.

поясняется, что люди должны понимать под обращением. В связи с этим законодатель пояснил данное понятие в Федеральном законе № 59 от 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». Под обращением понимается направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Здесь мы можем заметить, что законодатель в определении понятия прописывает и виды, и формы обращений, но указанные виды далеко не исчерпывают всего разнообразия обращений<sup>1</sup>.

Обращение представляет собой юридический акт, т.е. действие, сознательно направленное на создание конкретно – правовых последствий. Направляя обращение в какой-либо государственный орган, гражданин вступает с ним в определённые правоотношения. Обращением мы можем считать только такое требование, из смысла которого явно следует желание гражданина побудить уполномоченное лицо к каким-либо юридически значимым действиям. Исходя из этого, можно сказать, что обращениями не являются поздравления, благодарности, рассказы о своих проблемах без каких-либо требований и т.д. Таким образом, обращение – это форма выражения интересов, представляющая собой юридически оформленное требование гражданина или группы граждан, направленное в органы внутренних дел.

Одной из проблем работы с обращениями граждан в полиции является открытость. На данный момент весь процесс принятия, рассмотрения и разрешения для граждан является не видным, так как мы знаем, что сотрудники полиции работают помимо обычных обращений и с различными обращениями, имеющие государственную или иную охраняемую законом тайны, а также с личной жизнь граждан, разглашение которых согласно Конституции Российской Федерации недопустимо. Сейчас люди могут видеть только непосредственно анализ всех принятых обращений в ежемесячной и ежегодной. Но и тут мы

---

<sup>1</sup> Кабашов, С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России: учебное пособие. М., 2016. С. 281.

можем говорить о том, что информация предоставляется не совсем корректная, так как не каждый сотрудник полиции ведет отчетность по обращениям верно и эффективно. В связи с этим и возникает коллизия между регулированием данной деятельности, а также о ее контроле.

Помимо определения понятия и выделения проблематики данной темы следует обозначить и значение института обращений граждан в полицию. Важное значение в данной деятельности имеет укрепление взаимодействие между населением и сотрудниками полиции. Помимо того, что граждане обращаются с жалобами и претензиями, они также обращаются с заявлениями о преступлениях, правонарушениях и происшествиях, тем самым способствуют быстрому выявлению данных деяний, а также укреплению общественного порядка и общественной безопасности. Помимо всего этого ключевую роль по взаимодействию граждан с полицией и принятию заявлений выступает участковый уполномоченный полиции, который также и рассматривает данные обращения, если это входит в его полномочия, проводит различные профилактические беседы с гражданами, собрание с гражданами на закрепленном участке. Помимо этого, подразделение дежурной части также является связующим звеном по взаимодействию с населением, так как именно в ней регистрируются все обращения. Также часто можно увидеть письменные и устные (по радио, телевидению) обращения к населению города или района либо к конкретной категории граждан, о содействии в поисках пропавших, в розыске преступников, обнаружении свидетелей, доказательств по делу, установлении личности по неопознанным трупам, розыске похищенных детей, а также в получении иной информации, полезной для борьбы с преступностью.

Таким образом, взаимодействие граждан, в виде обращений, заявлений, предложений в ОВД с одной стороны, и прямого обращения к гражданам ОВД с другой стороны, имеют общую цель – сохранение и соблюдение законности, общественного порядка и общественной безопасности.

## § 2. Порядок работы с обращениями граждан в деятельности полиции

Основное конституционное право граждан на обращение свое закрепление в Федеральном законе от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данный нормативно-правовой акт расширяет толкование конституционного права и определяет работу с обращениями граждан не только в системе МВД, но в других государственных органах и учреждениях.

Помимо него есть еще и ведомственные приказы, регулирующие работу с обращениями граждан конкретно в системе МВД - Приказ МВД России от 12 сентября 2013 года № 707 «Об утверждении инструкции об организации рассмотрений обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», Приказ МВД России от 29 августа 2014 года № 736 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Ранее мы рассматривали виды обращений граждан, предусмотренные федеральным законодательством, но законодатель выделяет дополнительно иные виды обращений, которые непосредственно применяются в деятельность полиции. К ним относят предложение, заявление и жалобу<sup>1</sup>.

Предложение – это рекомендация, данная гражданином, по совершенствованию законодательства и развитию, и улучшению общественный и социально-экономических отношений. Данный вид обращения хотя и предусмотрен законодательством, но в то же время в общей структуре занимает маленькую долю. В основном население не различает пишет он предложение или

---

<sup>1</sup> Об утверждении инструкции об организации рассмотрений обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ Мин. внутр. дел Рос. Федерации от 12 сентября 2013 г. № 707 // Собрание законодательства. 2013. № 58. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/index.html> (дата обращения: 18.04.2022).

нет, и статистическое разграничение проводят сотрудники, которым поступило данное предложение. В территориальных органах внутренних дел не ведётся отчетность по данному виду обращения, поэтому его процент так мал на фоне остальных.

Следующим выделяют такой вид как заявление. Заявление – просьба гражданина по реализации его прав и свобод, сообщение о нарушениях законов, недостатках органов и должностных лиц. Оно выступает приоритетным показателем работы полиции с населением. Именно по данному направлению деятельности ведется вся работа полиции. Без заявлений и сообщений граждан о преступлениях или правонарушениях сотрудникам необходимо было бы самостоятельно выявлять и находить их, что еще больше усложнило бы работу.

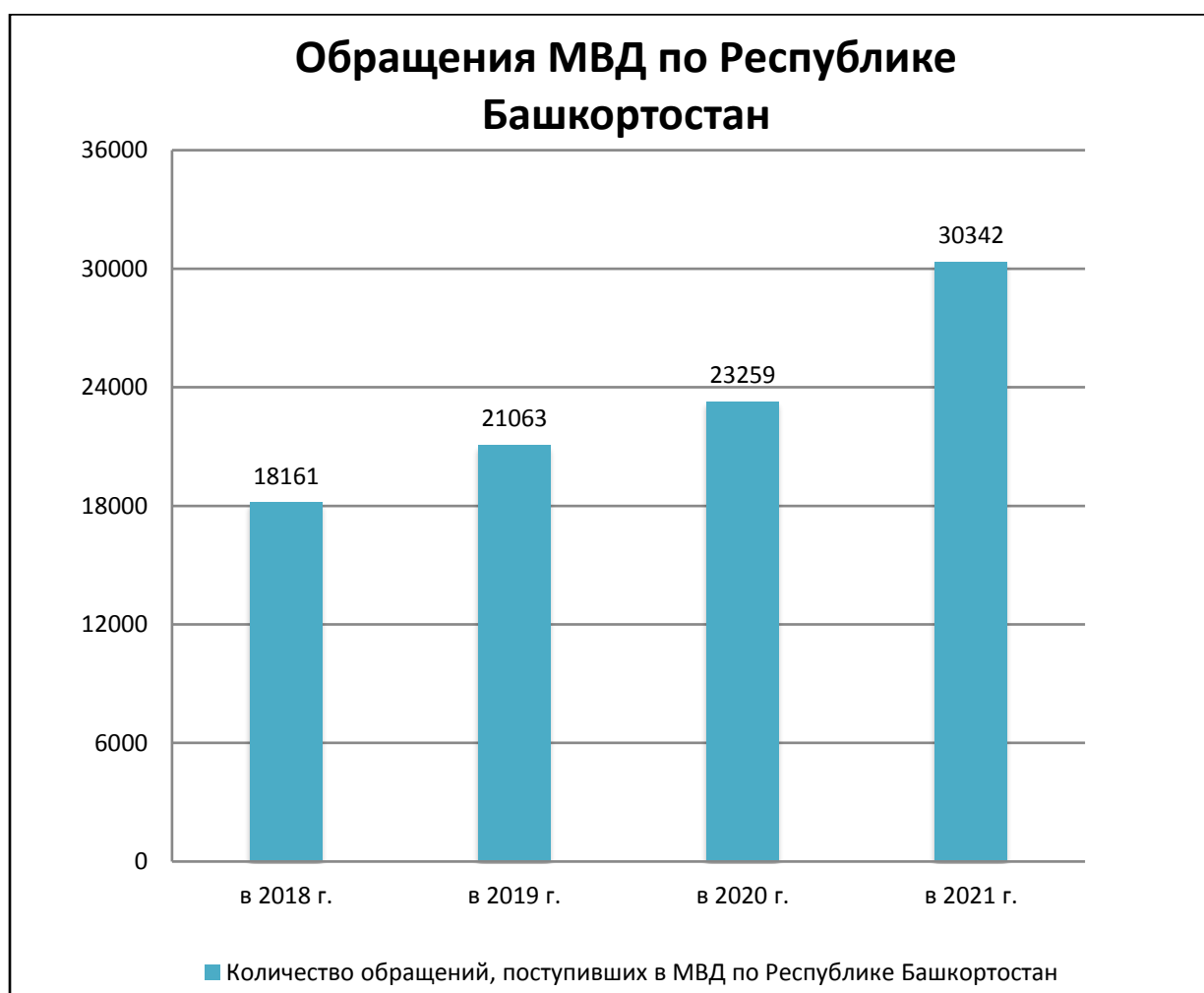
Третьим видом выступает жалоба. Она представляет собой просьбу о восстановлении и защите прав, которые были нарушены. Надо сказать, что жалоба для сотрудников органов внутренних дел несет негативный характер. Население всегда было и будет недовольно различными действиями правоохранительных органов, этот процесс неизбежен. Но для недопущения сотрудникам необходимо правильно применять нормы права и не злоупотреблять своими властными полномочиями. Жалобы, по сравнению с заявлениями, также занимают большой процент в структуре обращений, но все равно уступают им, за счет их специфичности и ограниченного характера применения.

Сотрудникам полиции также необходимо помнить, что право на обращение является конституционным. За подачу заявления, предложения или жалобы сотрудники не должны преследовать, запрещать или иным образом отказывать гражданам в их подаче. Данная норма также указана в законе. Помимо этого, законодатель также ввел запрет на разглашение сведений, содержащиеся в обращении, составляющие частную или личную тайну граждан.

Как было отмечено ранее, сотрудники полиции работают во всех направлениях деятельности, связанными с обращениями, несмотря на то, что для них наиболее близка работа именно с заявлениями. Как показывает практика

граждане сильно осведомлены о том, какой вопрос относится к компетенции органов внутренних дел, а какой нет, поэтому ежегодно органами внутренних дел ведется статистика обращений, не связанных с заявлениями, куда входят жалобы и предложения. Например, для более наглядного рассмотрения данного вопроса, мы можем обратить внимание на диаграмму, где показано общее количество обращений, не связанных с преступлениями, административными правонарушениями и происшествиями, в МВД по Республике Башкортостан за последние 4 года<sup>1</sup>.

Рисунок 2.1.



<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства внутренних дел по Республике Башкортостан. [Электронный ресурс]. URL: <https://02.мвд.рф> (дата обращения: 18.04.2022).



Из диаграммы мы видим, что ежегодно обращения граждан, не связанных с преступлениями, административными правонарушениями и происшествиями, увеличиваются. На мой взгляд, данная статистическая картина говорит о том, что не все граждане осведомлены о том, какой круг вопросов входит в юрисдикцию органов внутренних дел, и обращаются к сотрудникам по различным бытовым вопросам. Но для сотрудников разрешение и передача по компетенции является дополнительной работой, которую они должны выполнять наравне с основными обязанностями. Таким образом, появляется волокита с их передачей, уведомлением заявителя и т.п., за которой может последовать дисциплинарное наказание самого сотрудника и его руководителя.

Рассмотрев общие вопросы организации работы с обращениями граждан в полиции, необходимо также рассмотреть и основное направление их деятельности – это работа по заявлениям о преступлениях и правонарушениях граждан. Для этого предусмотрен отдельный нормативно-правовой акт.

Заявления могут подаваться устно или письменно. Предусмотрено также подача заявления через интернет-сайты министерств и территориальных органов внутренних дел. Письменные заявления подаются в произвольной форме, но предусматривает отражение обязательных реквизитов, указание наименования организации, куда направляется заявление, указанием персональных данных, места жительства, предупреждением об ответственности за заведомо ложный донос, и подписи лица, написавшего заявление. Для подачи заявлений через Интернет есть специально созданные образцы бланков, которые можно скачать, заполнить при помощи компьютера или распечатать и заполнить письменно и отсканированный документ направить на сайт. Если обратиться к статистическим материалам, находящийся в открытых источниках информации за 2021 год. На долю письменных обращений приходится 50,2 % от всех обращений, а на сообщения направляемых через интернет-сайты приходится 29,4 %, причем их количество с каждым периодом времени растет. За 2021 год этот показатель вырос на 72,9 %. Это говорит о том, что население все больше приобщается к компьютеризации общества и, возможно, это сможет со временем

сократить документооборот в полиции, на что сейчас и направлена деятельность государства.

Весь процесс работы с обращениями граждан в органах внутренних дел должны основываться на принципах гласности, законности и открытости. Вся информация об отделе полиции, порядок и сроки рассмотрения обращения выставляется на стендах у входа в отдел полиции. При рассмотрении должны соблюдаться все процессуальные нормы, прописанные в приказе и отступление от них может привести к дисциплинарной ответственности данных должностных лиц.

Выше мы выделили какие обращения необходимо направлять в полицию. Законодатель при этом выделяет и такие происшествия, на которые не распространяются общие правила, к ним относят: сообщения срабатывание средств пожарно-охранной сигнализации на охраняемом объекте; сообщения о ДТП, если по ним не требуется проверка для обнаружения признаков преступления или административного правонарушения; анонимные заявления о любом преступлении или административном правонарушении, за исключением террористического акта; выявленные административные правонарушения или преступления сотрудниками ОВД, по которым составлены протоколы или вынесено постановление по делу; обращения об угрозе посягательства на жизнь или здоровье участников уголовного или иного судопроизводства, если это связано с непосредственным рассмотрением или участием в его рассмотрении.

Любое заявление вне зависимости от времени и месте совершения деяния подлежит немедленному приему в любом территориальном органе ОВД. Если же данное обращение не относится в подведомственности данному территориальному органу, то оно все равно регистрируется и уже после в течении 7 дней направляется по подведомственности в соответствующий территориальный орган ОВД. Бывает и такое, что вопросы обращения относятся к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц. В таких случаях с данных обращений снимается копия и она также в течении 7 дней направляется в соответствующий

государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Помимо этого, законодатель предусмотрел и подачу обращений в электронной форме посредством использования официальных сайтов ОВД. Работа с такими обращениями ведется как с письменными заявлениями. Также обращение можно подать и с помощью операторов почтовой связи с доставкой письменной корреспонденции в территориальный орган ОВД.

Сотрудникам подразделения делопроизводства запрещается принимать заявления, которые доставлены в территориальный орган МВД России непосредственно к нему, так как оно должны быть зарегистрировано и принято в установленном порядке.

Сотрудник полиции, принявший данное заявление незамедлительно передает ее в дежурную часть, где ему присваивается регистрационный номер и делается запись в книгу КУСП. На принятом к рассмотрению заявлении должно быть указано время и место его получения, помимо данных лица, подавшего заявление, указывается должность фамилия и инициалы лица, принявшего заявление и все это удостоверяется подписями данных лиц.

Сообщение, сделанное при производстве следственного действия о ранее незарегистрированном преступлении, заносится в протокол следственного действия, также оно оформляется рапортом сотрудника ОВД либо протоколом принятия устного заявления о преступлении.

Также надо знать о том, что при поступлении сообщения в полицию через «телефон доверия», то такое обращение по тем же правилам регистрируется дежурным сотрудником в книге КУСП. При этом надо знать, что если заявитель не указал свою фамилию, а также почтового или электронного адреса, то такое сообщение рапортом сотрудника не оформляется.

Как мы уже говорили ранее, любое сообщение о преступлении, административном правонарушении или происшествии принимается и регистрирует незамедлительно в дежурных частях территориальных органов ОВД. Территория обслуживания данного отдела полиции не имеет значение в

таких ситуациях. Если данные заявления не относятся к компетенции, то они могут передаваться в органы предварительного следствия или дознания, соответствующему должностному лицу или органу. В любом из этих случаев, дежурный, принявший заявление должен принять меры к пресечению преступлений или административных правонарушений, к охране места происшествия.

При обращении заявителя непосредственно в дежурную часть после регистрации в КУСП дежурный обязан выдать талон. Он состоит из двух частей: талон-корешок и талон-уведомление. Данные бланки талонов должны быть, соответственно, оформлены, скреплены в книжку и пронумерованы.

Талон-корешок предназначен для лица, принявшего заявление. В нем указываются: сведения о заявителе, краткое содержание заявления, регистрационный номер по КУСП, подпись дежурного, который принял данное сообщение. Заявитель после получения своей части талоны расписывается за его получение в талоне-корешке и сам проставляет дату его получения. Талоны-корешки остаются в дежурной части и используются при учетах и проверках регистрации заявлений граждан.

В талоне-уведомлении отдается гражданину, который сделал заявление. В нем указываются: сведения о сотруднике, принявшем заявление, регистрационный номер по КУСП, наименование территориального органа МВД России, адрес и служебный телефон, дата приема и подпись, инициалы и фамилия оперативного дежурного. Если же заявление поступает по телефону или же через сотрудников, то такой талон не оформляется.

Любое обращение, поступившее в подразделение системы МВД России в соответствии с его компетенцией и в установленном порядке, подлежит обязательному рассмотрению. После получения такого сообщения сотрудник дежурной части обязан принять меры по неотложному реагированию. Для этого каждый день помимо дежурного на службу заступает следственно-оперативная группа, которая по поручению дежурного дежурной части или руководителя территориального органа осуществляет проверку полученных заявлений, а

также иные процессуальные действия. Поручение оформляется письменно в форме резолюции. После передачи сообщения исполнителям поручения данные лица расписываются о том, что они приняли данное сообщение, проставляются дата и время принятия. Если данное сообщение не зарегистрировано в установленном порядке, то его передача по поручению запрещается. Перед проверкой сообщения исполнить должен проверить достоверность факта обращения заявителем, то есть выяснить данные о лице, о месте совершения преступления, административного правонарушения или происшествия. Если в ходе такой проверки выяснилось, что данные не действительны, то такое обращение признается анонимным и его разрешению не подлежит.

Если в ходе проверки обращения выявлены признаки преступления или административного правонарушения, исполнитель незамедлительно докладывает в дежурную часть и составляет рапорт для доклада руководителю территориального органа, давшего поручение. По результатам проверки может выноситься решение о возбуждении уголовного дела (дела об административном правонарушении), об отказе в возбуждении уголовного дела (дела об административном правонарушении) или о передаче его по подследственности.

Сроки рассмотрения обращений исчисляются в календарных днях. Они начинают течь с момента регистрации указанного заявления. Указанное сообщение рассматривается в течении 30 дней. Если окончание срока рассмотрения обращения приходится на нерабочий день, то днем окончания этого срока считается следующий за выходным рабочий день. Иногда случается такое, что головной исполнитель не успевает в указанный срок рассмотреть обращение, тогда в этом случае за три дня до окончания срока рассмотрения он подает рапорт на имя руководителя территориального органа о продлении срока, причинах продления, мероприятиях, которые необходимо провести для того чтобы ответить на обращение, а также в какие сроки – это возможно. Дополнительное продление обращения возможно на срок не более 30 дней.

Законодатель также выделяет и основания, при которых ответ на письменные обращения может не даваться головным исполнителем. К ним

относят:

1. если оно признано анонимным в ходе проверки;
2. если обращение без оснований и требований;
3. если на поставленные вопросы уже давались ответы и переписка с данным гражданином уже прекращена;
4. если обращение некорректно по содержанию или не соответствуют форме;
5. если текст обращения не подлежит прочтению;
6. если в нем обжалуется судебное решение;
7. если при ответе необходимо разглашать государственную или иную охраняемую законом тайну;
8. если в обращение содержатся вопросы, которые не входят в компетенцию полиции.

После завершения проверки составляется мотивированное заключение, в котором отражается результат работы по обращению и принятые меры. Если не требуется проверки по обращению, то заключение не составляется, а ответ отправляется в простой письменной форме. Текст ответа составляется на официальном бланке, в официальном стиле и не должен содержать служебные аббревиатуры, а также сокращения. Ссылки на те или иные статьи нормативных правовых актов без дальнейшего разъяснения их требований не допускаются.

Запрещается направлять гражданам ответы с исправлениями, ошибками (в том числе в реквизитах). По обращению, некорректному по содержанию, автору направляется ответ о недопустимости злоупотребления правом на обращение.

Ответ на обращение, поступившее в подразделение системы МВД России по информационным системам общего пользования, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении. Если было направлено коллективное обращение, то ответ на него отправляется гражданину, указанному первым или в качестве адресанта.

Прежде чем отправить ответ на обращение гражданина, материалы для ответа сначала предоставляется руководителю территориального органа для проверки. Данные материалы направляются руководителю не позднее трех рабочих дней до истечения срока рассмотрения обращений.

После отправки данные ответы на обращения хранятся в ОВД. Они формируются и сшиваются в один материал. Каждый лист нумерует карандашом в правом верхнем углу. Данные номенклатурные дела хранятся в подразделении делопроизводства, у исполнителя они хранятся не могут.

Подводя итог к параграфу, можно сказать, что работа с обращениями граждан имеет важное значение в деятельности органов внутренних дел. Каждое подразделение полиции сталкивается с данным видом деятельности, именно поэтому состояние работы с обращениями граждан систематически рассматривается на заседаниях коллегий, оперативных совещаниях при руководителе ОВД с заслушиванием руководителей структурных подразделений. Ежедневно в рамках дежурных суток лицами, заступившими в следственно оперативную группу, принимаются меры по полноте и качеству сбора материалов по преступлениям и происшествиям, своевременной передаче информации о раскрытии преступлений в целях полноты и объективности формирования оперативных сводок, а также максимального раскрытия преступлений в дежурные сутки. Также в их обязанности входит и формирование информации в системе СОДЧ ИСОД МВД России для более полной и своевременной передачи информации всем подразделениям, в полномочия которых входит рассмотрение данных обращений. Именно поэтому данные показатели необходимо контролировать, а также совершенствовать работу по работе с обращениями граждан.

### **§ 3. Совершенствования процесса работы с обращениями граждан в органах внутренних дел МВД России**

Проведенный анализ работы с обращениями граждан в полиции свидетельствует о том, что данное направление деятельности необходимо совершенствовать. Законодательно все линии работы закреплены достаточно подробно и юридически грамотно, но на практике это не реализовывается, поэтому хотелось обратить на эту проблему внимание в своей дипломной работе и предложить некоторые пути решения данных проблем.

В первую очередь хотелось бы обратить внимание на такую проблему в органах внутренних дел как система реагирования на обращения граждан. Следует заметить, что данное направление деятельности является важным в деятельности полиции и, в основном, стоит на контроле во всех структурных подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации. Причиной этому является то, что право на обращения закреплено, как мы выяснили, в Конституции Российской Федерации, а значит связано с обеспечением соблюдения и защиты конституционных прав и свобод граждан, их законных требований. Также от совершенствования системы реагирования на обращения граждан формируется общественное мнение о деятельности органов внутренних дел в целом.

Могу сказать, что данное направление деятельности полиции в какой-то мере имеет свое развитие, но здесь, как мы знаем, многое зависит еще и от правосознания сотрудников полиции, а также и граждан, которые обращаются в органы внутренних дел. Множество резонансных случаев в стране, когда из-за промедления действий сотрудников по обращениям приводит к совершению тяжких и особо тяжких преступлений. Например, такой случай был зафиксирован 21 февраля 2021 в городе Кемерово, где из-за отсутствия системы реагирования была жестоко убита девушка. Соседи слышали крики из квартиры девушки, после чего позвонили в дежурную часть отдела полиции, где их



заявление принял оперативный дежурный, но халатно отнесся к своим служебным обязанностям и не направил следственно-оперативную группу на вызов. В связи с этим преступные действия не были пресечены и убит человек. По результатам служебной проверки оперативный дежурный был привлечён к уголовной ответственности за халатность, а его руководителей привлекли к дисциплинарной ответственности.

Данный пример показывает, что система реагирования на обращения граждан требует переработки. Помимо этого, каждый сотрудник должен исполнять свои обязанности должным образом, особенно дежурные части и следственно-оперативные группы в ночное время.

Проблемы есть и в организации данного направления деятельности в полиции. Например, возьмём тот же случай, по материалам дела было выяснено, что оперативный дежурный не отправил на место совершения преступления следственно-оперативную группу, потому что она находилась на проверке другого сообщения, поступившего в дежурную часть. Патруль ППС и Росгвардии в этот момент тоже находились на вызовах. И тут сразу же возникает вопрос как быть в таком случае дежурному и кого отправлять на вызов? Здесь много отделы полиции выкручиваются при помощи участкового уполномоченного полиции. Если поступает вызов в дежурную часть, например, о криках из какой-то квартиры, оперативные дежурный обычно отправляет участковом уполномоченного полиции на этом участке для проверки сообщения и определения является ли это заявления криминального характера. В случае если нет, то участковый сам разбирается, собирает материалы, перенаправляет их дознавателю или сам их разрешает. Возможно и списание материалов в номенклатурное дело. Но здесь возникает другая проблема, так как по новому приказу участковых нельзя привлекать к обязанностям, не связанных с несением службы на своём административном участке. Я считаю, нарушать закон недопустимо и участковых уполномоченных полиции привлекать к суточным дежурствам не целесообразно. Думаю, необходимо будет правильно распределять личный состав следственно-оперативной группы, а также патрулей

по обращениям граждан в дежурную часть. От грамотности и ответственности дежурного будет зависеть жизнь и здоровье граждан. Для отработки сообщения возможно привлечение наружных патрулей, а также взаимодействовать с вневедомственной охраной и дорожно-постовой службой полиции.

Следующая выявленная мною проблема, это нарушение сроков проведения проверок по сообщениям и заявлениям граждан. Этот вопрос встречается наиболее часто на практике, особенно в следственных органах и у органа дознания в целом. УПК РФ прописывает, что заявления и сообщения о преступлениях рассматриваются сотрудниками в течении 3 суток, но возможно продление этого срока до 10 суток и до 30 суток в исключительных случаях. Приведём пример, 13 сентября 2016 поступило заявление от гражданки В. о краже ее имущества<sup>1</sup>. В установленный законом срок, то есть 15 сентября 2016 года, решение по материалу принято не было. 10 октября 2016 года прокуратура при проверке обратила на это внимание, провела документы о продлении материалов, но их не было. То есть сроки продления материалов были нарушены. В результате данного факта была проведена прокурорская проверка, по результатам которой сотрудник, рассматривающий материал, был привлечён к дисциплинарной ответственности, а его руководители получили представление об устранение нарушения закона.

В таком случае сотрудник с первых дней поступления сообщения или получения материалов должен был ознакомиться с материалами и понять будет ли необходимость их продления, в случае утвердительного ответа в этот же день должен был подготовить мотивированный рапорт начальнику территориального органа с указанием причины продления и мероприятий, которые необходимо провести для вынесения процессуально верного решения. На практике также часто встречается необоснованное продление срока проверки. Как правило, такие рапорта отклоняются начальником. В то же время допускается законом продление сроков, в основном применяются такие причины, как получение

---

<sup>1</sup> По материалам прокурорской проверки прокуратуры Рязанской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prokrzn.ru>. (Дата обращения 18.04.2022).

результатов экспертиз или справок о стоимости имущества. Например, 22 ноября 2017 года в дежурную часть отдела полиции поступило сообщение из одного сетевого магазина о хищении банки минеральной воды<sup>1</sup>. Стоимость составляла 55 рублей в тот момент. Сотрудник полиции, который рассматривал данные материалы проверки, продлил срок рассмотрения до 10 суток, сославшись на то, что не пришла справка о стоимости похищенного. Спустя 8 суток у сотрудника на руках появилась справка о стоимости имущества, в которой стоимость уменьшилась, в связи с чем было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Здесь мы видим, что сотрудник воспользовался правом продления сроков рассмотрения заявления о происшествии, но в то же время нарушил исключительный характер данного процессуального решения, ведь в данном случае от результатов этой справки решение бы не изменилось, так как ущерб все равно был бы меньше 2500 рублей.

Ранее уже отмечалось мною, что этот вопрос является проблемным в органах внутренних дел. Вся деятельность полиции упирается в сроки рассмотрения и принятия решений по тем или иным основаниям. Путь решения данного вопроса, я считаю, в повышении квалификации кадров, с постоянными обращениями и заявлениями граждан.

Из данной проблемы вытекает и другая, а именно многократное вынесение решение по одному материалу. Особенно это связано с проведением дополнительных проверок или же принятием иного решения прокурором. Прокурор может при проверке материалов по делу признать решения незаконным, отменить его и отправить для доработки должностному лицу. Сотрудник, которому направляется решение прокурора, обязан исполнить указание прокурора в полном объёме и в установленные им сроки, иначе за этим последует нарушение сроков, которое создаёт волокиту, а также привлечение сотрудников и их руководителей к дисциплинарной ответственности. Например, 11 марта 2017 года в отдел полиции г. Орла поступило заявление от гражданина

---

<sup>1</sup> По материалам прокурорской проверки прокуратуры Тульской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prokuratura-tula.ru/> (Дата обращения 18.04.2022).

о хищении его средств<sup>1</sup>. Неизвестно лицо пыталось путем обмана похитить и потерпевшего сумму в размере 50000 рублей. То есть, в данном факте усматриваются признаки состава преступления. Следователь по данным фактам бездействовал и не принимал решения о начале производства предварительного следствия. Прокуратурой неоднократно отменялись принятые следователем решения и отправлялись для доработки с указанием незамедлительного возбуждения уголовного дела. Сотрудники следственных органов данные акты прокурорского реагирования игнорировали и никаких мероприятий по принятию решения не проводили. В последующем же, доказательства по данному факту были утрачены, а факт, как бы на вид, был укрыт. В данном случае, мы видим грубое нарушение сотрудниками всех процессуальных норм, а также отсутствие дополнительных проверок по материалам и реакции на указание органов прокуратуры, что прямо противоречит закону.

Ежегодно в отчетах по итогам рассмотрения обращений гражданами органами внутренних дел акцент делается на проблемы нарушения сроков рассмотрения, реагирования на обращения граждан и т.д. В связи с этим руководителей структурных подразделений заслушивают на оперативных совещаниях по данным вопросам. Они должны отслеживать все находящиеся материалы у каждого его сотрудника, знать содержание, например, поступившего сообщения о совершении преступления или административного правонарушения, или жалобы на чьи-то действия, и следить за каждым сроком, заслушивать своих сотрудников по проведенным мероприятиям в рамках материала проверки, так как они отвечают за подчинённый личный состав. Так, согласно закону, срок для ответов на обращения граждан составляет 30 суток, хотя на практике их могут затягивать и до 60 суток, а то и больше, это связано, конечно же, с кадровыми и организационными вопросами.

---

<sup>1</sup> По материалам прокурорской проверки прокуратуры Орловской области [Электронный ресурс]. URL:<http://www.prokuratura-orel.ru/> (Дата обращения 18.04.2022).

Рассматривая и анализируя проведённые прокурорские и служебные проверки, можно сделать вывод, халатность сотрудников органов внутренних дел – это основная причина нарушений, которые приводят к совершению преступлений. Это мы можем увидеть и из приведенной выше судебной практике. Еще, я бы отнесла к причинам нарушения рассмотрений обращений граждан такой фактор как низкий уровень знаний сотрудников. Многие сотрудники действительно плохо подготовлены и не знают, как правильно вывести рапорт или сделать заключение по материалам проверки. Это говорит о недостаточной подготовке кадров. Возможно, необходимо проводить аттестацию сотрудников в каком-то другом формате. Например, с использованием технических средств, а на занятиях по служебной подготовке использовать вводные темы, анализировать документооборот, отрабатывать навыки работы с документами и базами данных. Я думаю, даже включение одной темы по оформлению процессуальных документов, работе с техническими средствами и базами данных может дать результат, и сотрудники вне зависимости от занимаемой должности смогут правильно дать ответ на обращение граждан.

Еще одной проблемой для сотрудников органов внутренних дел является их перенаправление в другой орган, который компетентен дать ответ на поставленный вопрос в обращении. Для этого законодатель дал срок в виде семи суток. На практике случаются такие проблемы, как уведомление гражданина о перенаправлении или же нарушение указанного ранее срока. В основном обращения регистрируются в КУСП, но если они не связаны с преступлениями или административными правонарушениями, то они перенаправляются для регистрации в канцелярию. Здесь надо отметить, что за семь суток сотруднику необходимо, в какой-то мере, принять по нему свое решение, например, что не в компетенции органов внутренних дел, оформить все документы для его перенаправления и уведомление гражданину. Я считаю, что срок можно было и увеличить, так как помимо данного письма у сотрудников дежурной части, канцелярии и любой другой службы есть свои должностные обязанности,

которые выполняются ежедневно. Что касается, уведомления заявителя, то здесь следует отметить, что он уведомляется в такой же форме, что и поступало заявление или в той форме, которую он укажет в заявлении. Например, в 2021 году многие граждане г. Уфы жаловались в полицию на ЖЭУ, а именно просили разобраться с выставленными счетами за отопление. Данный вопрос не относится к компетенции органов внутренних дел, поэтому все жалобы перенаправлялись в срок в администрации районов, а гражданам направлялись уведомления. Конечно, обратного письма никто не ждал, а ждали огласки в СМИ и возвращение им денежных средств, но после того как в следующем месяце приходили счета, а сумма не уменьшалась, то приходили уже жалобы в полицию на сотрудников за то, что они бездействуют и не принимают никаких действий. Данный пример не единичный случай, 50 % всех обращений граждан в органы внутренних это именно такого рода заявления. Я считаю, что необходимо внести изменения в закон и для улучшения эффективности работы сотрудников полиции отменить перенаправление заявлений и уведомления граждан. А для граждан объяснить в каком случае необходимо обращаться в полицию, то есть четко разграничить компетенцию. Возможно так же внесении штрафа за ложный вызов, но без привлечения к административной ответственности.

Таким образом, подводя итог к параграфу следует отметить, что обращения в органах внутренних дел являются неотъемлемой частью деятельности сотрудников полиции. 90 % всей работы сотрудники получают из заявлений и сообщений от граждан, которые поступают лично сотрудникам или через другие службы. Проблемы данного направления деятельности стоят очень остро и постоянно анализируются всеми службами, поэтому их понимание и нахождение путей решений необходимо для дальнейшего их разрешения, а также нормативного закрепления путём устранения пробелов.

Для органов внутренних дел система реагирования, эффективность в принятии решений, ответственность являются важными пунктами организации работы с обращениями граждан, ведь именно из этого института формируется доверие граждан к полиции. Для этого данную сферу необходимо постоянно

анализировать, контролировать и учитывать в дальнейшей деятельности. Изучение нормативно-правовой базы, а также проблемных аспектов порядка организации работы с обращениями позволяет сотрудникам, впервые пришедшим в территориальные органы более правильно организовывать свою работу и не допускать ошибки, которые могут привлечь к дисциплинарной ответственности самого сотрудника и его руководства, а также уголовной ответственности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Организация и осуществление работы с обращениями граждан является ключевым направлением деятельности полиции, так как это обеспечивает защиту и охрану их прав, свобод и законных интересов. Каждый сотрудник полиции несет персональную ответственность за принятие решений по обращениям граждан. А за принятые им решения отвечает его непосредственный руководитель, который должен проверять и вносить поправки в заключение по материалам, следить за сроками рассмотрения заявлений и не допускать халатного отношения сотрудников к своим служебным обязанностям.

В связи с этим работа с обращениями граждан в органах внутренних дел должна контролироваться Центральным аппаратом Министерством внутренних дел Российской Федерации, так как большая часть сотрудников ненадлежащим образом проводят весь процесс рассмотрения обращений. Об этом свидетельствуют незавершенность проверочных действий при получении сообщений, формализм и отказ в регистрации заявлений граждан. Поэтому стоит сказать, что эта деятельность требует контроля, а также полного соблюдения порядка рассмотрения и разрешения обращений граждан.

Не всегда уровень профессиональной подготовки работников по вопросам работы с обращениями граждан находится на должном уровне. Поэтому на практике встречаются случаи нарушения сроков исполнения обращений граждан, попыток отговорить людей от подачи заявлений, отсутствие проверки и реакции на сообщения и т. д. Также рекомендуется повысить уровень профессиональной подготовки и ответственности работников за организацию работы с обращениями граждан и привлечения их к строгой дисциплинарной ответственности, а возможно и уголовной ответственности. Но данная работа должна проводиться только в таком правовом обществе, когда правосознание и грамотность населения будет на высоком уровне, а также сотрудники будут правильно организовывать свою работу и более ответственно подходить к своей



работе.

В дипломной работе мы тщательно рассмотрели данную тему с разных сторон, углубляясь в систему рассмотрения обращений органов внутренних дел. Помимо этого, мы достигли поставленных задач и целей дипломной работы, а именно:

- проследили развитие и становление института обращений в России;
- рассмотрели зарубежный опыт становления и развития института обращений;
- определили понятие и значение института обращений граждан в деятельности полиции;
- изучили организацию работы с обращениями граждан в деятельности полиции;
- нашли пути и способы совершенствования проблемных направлений организации работы с обращениями в органах внутренних дел.

Для совершенствования данного направления деятельности необходимо более подробного научного изучения данного вопроса, изменение законодательства по направлению рассмотрений обращений граждан и устранение пробелов в нормативно-правовых актах, регламентирующих право граждан на обращения.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:****I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы**

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года]. – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2022).

2. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2022).

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2022).

4. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ : текст с изменениями и дополнениями на 1 апреля 2019 г. – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2022).

5. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 2 мая 2006 № 59-ФЗ. – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2022).

6. 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 от 29 августа 2014 г. № 736. Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения:

18.04.2022).

7. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 12 сентября 2013 № 707. Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2022).

8. О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций : Указ Президента РФ от 17 апреля 2017 г. № 171. Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации : [сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2022).

## **II. Учебная, научная литература и иные материалы**

1. Адамова Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России // Проблемы экономики и юридической практики. 2008. № 4. С. 4-8.

2. Агапов А. Б. Административная юрисдикция : учебник для вузов / А. Б. Агапов. М.: Издательство Юрайт, 2022. 163 с.

3. Балашова И.Н., Зайкова С.Н., Кусков А.С. Правовые основы рассмотрения обращений граждан: учебно-справочное пособие. М.: Проспект, 2021. 168 с.

4. Дубровин В. Н. Конституции зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2003. 448 с.

5. Иванченко А.В. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия. М.: Новое издательство, 2005. 368 с.

6. Кафрин Е.А. Китай: модернизация в интересах человека // Проблемы Дальнего Востока. 2012. № 4. С. 67- 75.

7. Колмаков С.Ю. Сравнительно-правовое исследование свободы слова в России и Китае. Влияние российской правовой системы на китайскую // Сравнительная политика. 2013. № 2. С. 87-91.

8. Колпакова Е.Ю. Актуальные проблемы административного производства по рассмотрению обращений граждан // Право. Общество. Государство. 2017. № 1. С. 62-65.

9. Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность ОВД: учебник для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020. 521 с.

10. Мальков В.В. В учреждение поступила жалоба... М.: Московский рабочий, 1979. 79 с.

11. Моторина Н.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении заявлений сотрудниками полиции // Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей. 2015. № 25. С. 142.

12. Новиков А.В. Обращения граждан: монография. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2007. 211 с.

13. Нестолый В. Г. Доктринальные дискурсы исполнительного права : учебное пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2022. 135 с.

14. Павлова Е.В., Сидорова М.В. Некоторые проблемные аспекты рассмотрения обращений граждан, возникающие в деятельности сотрудников полиции: учебник. М.: ИНФРА-М, 2019. С. 36-44.

15. Савосина Н.Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 9 С. 22 – 25.

16. Сафиуллова Э.Д. Принципы производства по обращениям граждан // Молодой ученый. 2016. № 7. С. 524-526.

17. Соловьев С.Г., Попов И.Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 139 - 144.

18. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года: учеб. пособие для высшей школы. М.: Издательство Московского университета, 1961. 444 с.

19. Третьяков А.И. Производство по предложениям, заявлениям и

жалобам граждан в деятельности органов внутренних дел. М.: Дисс. канд. юр. н., 2020. С. 212.

20. Фельдман П.Я. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. № 6. С. 21-26.

21. Хабриева Т. Я. Конституции государств Азии. Т. 1. М.: Норма, 2010. С. 259.

22. Чиркин В.Е. Правовые системы современности: взаимовлияние, сближение и антагонизмы // Вестник Российского университета дружбы народов. Юридические науки. 2014. № 2. С. 118-131.

23. Шагов С.А. Производство по обращениям граждан в сфере государственного управления // Человек: преступление и наказание. 2008, №1. С. 162-164.

### **III. Эмпирические материалы**

1. По материалам прокурорской проверки прокуратуры Рязанской области. URL: <http://prokrzn.ru>. (дата обращения 18.04.2022).

2. По материалам прокурорской проверки прокуратуры Орловской области. URL: <http://prokuratura-orel.ru> (дата обращения 18.04.2022).

3. По материалам прокурорской проверки прокуратуры Тульской области. URL: <http://prokuratura-tula.ru> (дата обращения 18.04.2022).

4. Статистические данные зарегистрированных преступлений. Генеральная прокуратура российской Федерации. URL: <http://crimstat.ru> (дата обращения 18.04.2022).

5. Официальный сайт Министерства внутренних дел по Республике Башкортостан. [Электронный ресурс]. URL: <https://02.мвд.рф> (дата обращения: 18.04.2022).

Материал вычитан, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником.  
Материал не содержит сведений, составляющих государственную и служебную  
тайну \_\_\_\_\_ *Тюф* \_\_\_\_\_ *Т. Ю. Тюмова*