

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический факультет
Кафедра
«Правоохранительная деятельность»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему

Организация деятельности ОВД по рассмотрению обращений граждан

Студент	_____	<u>Малышев Илья Юрьевич</u>
	(подпись, дата)	(ФИО полностью)
Научный руководитель	_____	<u>Миронова Г.И.</u>
	(подпись, дата)	(фамилия, инициалы)
Нормоконтролёр	_____	<u>Битюцкий Е.В.</u>
	(подпись, дата)	(фамилия, инициалы)
Рецензент	<u>Начальник ОРЛС УМВД России по г. Пензе</u>	

	(должность, место работы)	
	_____	<u>Скворцов А.А.</u>
	(подпись, дата)	(фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____
№ ____).

Заведующий кафедрой	_____	<u>Свечников Н.И.</u>
	(подпись, дата)	(фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой _____ (протокол ГЭК от _____
№ ____).

Секретарь ГЭК	_____	<u>Козинченко Т.Н.</u>
	(подпись, дата)	(фамилия, инициалы)

Пенза, 2018 г.

Содержание

Введение.....	3
1. Исторические и организационно – правовые основы института обращений	6
2. Реализация механизма обращений в ОВД	16
2.1.Организация личного приема граждан в органах внутренних дел	16
2.2.Организация приема обращений граждан в ОВД с применением Интернет-ресурсов.....	21
2.3.Организация работы участкового уполномоченного полиции по рассмотрению интернет-обращений граждан	29
3. Контроль и ответственность за нарушения в сфере рассмотрения обращений.....	35
3.1.Обеспечение законности деятельности органов внутренних дел по работе с обращениями граждан и юридических лиц	35
3.2.Ответственность и надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан	41
3.3.Проблемы исполнительской дисциплины сотрудников полиции в работе с обращениями граждан.....	47
Заключение	57
Список литературы	62

Введение

Актуальность темы работы связана с необходимостью, потребностью в обратной связи граждан и органов внутренних дел РФ, так как право граждан на обращение в МВД России, его подчиненные подразделения и территориальные органы внутренних дел является важным способом реализации прав и свобод личности, гарантированным Конституцией РФ. Поэтому организация работы по учету, рассмотрению и разрешению обращений граждан является одним из приоритетных направлений служебной деятельности МВД России и строится в соответствии с требованиями законодательных и ведомственных нормативных правовых актов Российской Федерации. Обеспечение информационных прав человека является одной из основных задач в условиях формирования информационного общества, построения электронного государства и развития механизмов электронного правительства.

Очевидно, что такая деятельность должна находиться под пристальным контролем государства. В теории административного права под государственным контролем понимается деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров. Он включает в себя: деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц в пределах установленной компетенции; наблюдение за функционированием подконтрольного объекта; получение необходимой информации о соблюдении законности в подконтрольном объекте; принятие мер по предупреждению правонарушений и недопущению их вредных последствий; применение мер юридической ответственности.

Ведомственный контроль является составной частью государственного контроля, который осуществляется государственными органами за соблюдением законов, нормативных актов, правомерным ведением

финансово-хозяйственной и других видов деятельности.

На протяжении последних пяти лет сохраняется тенденция роста количества обратившихся, что свидетельствует о возрастающем доверии населения к системе МВД в целом и настроенности руководства органов внутренних дел к тесной взаимосвязи с гражданами.

Целью данной работы является изучение и анализ организации деятельности ОВД по рассмотрению обращений граждан.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть правовые и исторические аспекты существования института обращений;
- изучить организацию личного приема граждан в органах внутренних дел;
- изучить организацию приема обращений граждан в органах внутренних дел с применением Интернет-ресурсов;
- изучить организацию работы участкового уполномоченного полиции по рассмотрению Интернет-обращений граждан;
- рассмотреть способы обеспечения законности деятельности органов внутренних дел по работе с обращениями граждан и юридических лиц;
- провести анализ проблем исполнительской дисциплины сотрудников полиции в работе с обращениями граждан.

Объектом исследования являются общественные отношения, образующиеся в процессе взаимодействия граждан и ОВД.

Предмет исследования составляют нормы права, регулирующие общественные отношения, образующиеся в процессе административно-правового регулирования организации деятельности ОВД по рассмотрению обращению граждан.

Методологической основой исследования явились общенаучные, общеисторические методы познания, в качестве частных научных методов

использованы сравнительно-правовой, логико-познавательный, формально-логический, системный, диалектический и прочие методы исследования.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты способствуют детальному изучению схемы организации деятельности ОВД по рассмотрению обращения граждан и их нормативно – правового регулирования, а также представляются полезными для решения вопроса о целесообразности реформирования российского законодательства и путях его совершенствования.

Степень разработанности темы исследования. Механизм реализации организации деятельности ОВД по рассмотрению обращения граждан изучали Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Корякин В.М., Овсянко Д.М., и др. Право граждан на обращение, а также и обязанности МВД по рассмотрению обращения граждан изучали: Запивалов Д.А., Комаров С.А., Малько А. В., Муромцева Д.Д., Соболева С.Б., и многие другие.

Отдельные проблемы организации и правового регулирования деятельности ОВД по обращению граждан нашли свое отражение в трудах Василенко О.В., Дворак А.А., Хафизова, А.И. и пр.

1. Исторические и организационно – правовые основы института обращений

Работа с обращениями граждан - отдельное направление деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, подразделений, учреждений и организаций системы МВД России, в частности ОВД. Организационно-методическое обеспечение работы подразделений системы МВД России по рассмотрению обращений граждан осуществляется Управлением по работе с обращениями граждан и организаций Департамента делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел России, управлениями (отделами, отделениями, группами) делопроизводства и режима; секретариатами, канцеляриями подразделений и служб органов внутренних дел.

В целом, право граждан на обращение в МВД России, его подчиненные подразделения и территориальные органы внутренних дел является важным способом реализации прав и свобод личности, гарантированным Конституцией РФ. Поэтому организация работы по учету, рассмотрению и разрешению обращений граждан является одним из приоритетных направлений служебной деятельности МВД и ОВД России и строится в соответствии с требованиями законодательных и ведомственных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», обращение гражданина - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Если обратиться к истории, то можно увидеть, что право граждан на обращения в органы власти в России впервые было закреплено

законодательно еще в XV в. (в первом кодексе феодального права русского централизованного государства - Судебнике Ивана III 1497 г.) - раньше, чем во многих государствах. Затем право подачи челобитных жалоб подвергается детализации в дореволюционном российском законодательстве.

Данное направление сохраняется и в следующих судебныхниках, уложениях, указах Правительствующего Сената, Манифесте об образовании Государственного совета от 1 января 1810 г. и других правовых актах.

С 1977 г. право на обращение стало конституционным правом советских граждан, было закреплено в Конституции СССР 1977 г. Социальная база института обращений была значительно расширена, непрерывно возрастало число государственных органов, занимающихся работой с обращениями граждан. Преимущественно эта функция была сосредоточена в руках органов исполнительной власти, а правовое обеспечение их деятельности осуществлялось на уровне подзаконных актов.

С закреплением права граждан на обращение в Конституции РФ 1993 г. (ст. 33) в истории правового института обращений наступил новый этап, Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регулирующий процедуру реализации гражданами права на обращения в органы власти, наделяет граждан достаточно широкими правами при осуществлении данного права и содержит целый ряд норм, гарантирующих их реализацию.

Действует также Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Большинство субъектов РФ принимают свои законодательные акты, регулирующие рассматриваемые процедуры. Обращения граждан рассматриваются как один из источников информации о социально-экономическом положении различных групп населения, месте проживания, об их настроениях и потребностях.

Анализ научной литературы и законодательства показывает, что сущность права на обращения в органы власти носит комплексный характер

и заключается в том, что граждане, реализуя данное право, участвуют в управлении делами государства, защищают свои права, свободы и законные интересы. Сущность права на обращения проявляется в том, что оно является каналом обратной информационной связи между населением и государством, состоит в тесной взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами и зачастую представляет собой способ их реализации.

Для установления современного содержания института обращений граждан в России, представим уже имеющиеся научные мнения. Их совокупность условно можно разделить на две группы: узко интерпретирующие (затрагивают отдельные аспекты, типично связанные с субъективным правом на обращение граждан либо с возможностью участия в делах государства) и широко интерпретирующие (обобщают правовые явления, связанные не только с субъективным правом, но также формой его реализации, действиями органов власти и др.).

В рамках первого подхода отметим мнение М.А. Миронова, который дал научную характеристику обращений граждан в органы государственной власти как конституционно-правовому институту, позволяющему комплексно с учетом взаимосвязей, взаимообусловленности и типологизации основных проблем общества, разрешать вопросы по обеспечению защиты, реализации и соблюдению прав и основных свобод личности¹.

Подчеркнем, что большинством ученых и практиков, посвятивших исследование содержанию конституционного института обращений в органы государственной власти, разделяется позиция, что он является институтом защиты человеком и гражданином собственных прав и свобод, а также законных интересов. В частности, М.В. Карасева и С.Б. Соболева также считают институт обращений важнейшим конституционно-правовым средством защиты прав человека и гражданина².

¹ Миронов М.А. Обращения граждан как конституционно-правовой институт: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015. С. 10.

² Соболева С.Б. Законность разрешения обращений граждан как фактор обеспечения их защищенности

Однако в рамках данной группы следует указать и мнение, отождествляющее институт обращений с формой непосредственной демократии¹. Таким образом, авторы институт обращений граждан связали с возможностью участия в управлении государством. Их противники считают нецелесообразным рассматривать заявленный институт в такой широкой интерпретации и предлагают институт обращений граждан (петиций) отождествлять с институтом так называемого гражданского лоббизма (одно из звеньев умеренного влияния на власть)². В виду того, что институтом обращений граждан в публичные властные органы не в полном объеме одновременно обеспечиваются интересы и суверенная воля всего народа в целом или его части (через предложения, пожелания, жалобы, так как с учетом их содержания далеко не всегда принимаются решения по существу, которые обязательны для всех либо части органов власти), приверженцы второго назначения института обращений, считают, невозможным его признание формой непосредственной демократии³.

Второй подход наиболее демонстративно выражен в мнении В.Г. Румянцевой и В.В. Има. На их взгляд, институт обращений граждан в органы государственной и местной власти является самостоятельным комплексным правовым институтом, который регламентирован нормами национального и международного правозащитного законодательства, закрепляющими право человека и гражданина, их объединений непосредственно или через представителей обращаться в устной или письменной форме, индивидуально или коллективно в государственные органы и органы местного самоуправления для обеспечения реализации и защиты (восстановления) своих прав, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов других лиц и участия в управлении делами государства⁴.

(деликтологический и прокурорско-надзорный аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 15.

¹ Дворак А.А. Реализация конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 49.

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2016. С. 84.

³ Суворов В.Н. Конституционные формы непосредственной демократии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 6.

⁴ Румянцева В.Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти:

Эти же авторы настаивают на том, что заявленный институт - это способ выражения общественного мнения и средство получения публичными властными органами информации от граждан о качестве и недостатках своей работы.

В этой же группе укажем и сложносодержательный подход Н.И. Гритчиной. По ее мнению, институт обращений граждан - важнейшая составная часть правового статуса личности в любом развитом демократическом правовом государстве, влияющая на публичные властные органы¹.

Через институт обращений удовлетворяются различные взаимосвязанные интересы граждан, в частности: охрана (защита) нарушенных прав и свобод; свободное выражение мнений; участие в управлении делами государства и общества².

Современным реалиям в большей степени соответствует второй подход. Тем более, что это подтверждается и практикой. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» указано, что в целях обеспечения участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и в местном самоуправлении, а также в связи с необходимостью гарантирования защиты прав личности в ее взаимоотношениях с государством в лице носителей публичной власти, Конституцией РФ закреплено право российских граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

понятие, сущность, содержание // История государства и права. 2016. № 14. С. 2.

¹ Гритчина Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. 2016. № 6. С. 21.

² Кравченко В.В. Право граждан Российской Федерации на обращение (правовое регулирование и практика реализации) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 6.

В совокупности с иными элементами правового статуса личности указанное субъективное право позволяет гражданам выражать собственное отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает как средство осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно - через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения - способ оптимизации деятельности органов публичной власти.

Основой института обращений граждан в России является конституционное установление о субъективном праве граждан на обращение в органы государственной и муниципальной власти (ст. 33)¹.

Оно отнесено к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной власти, и имеет ярко выраженные гарантирующие свойства, то есть выступает своего рода правом-гарантией всех иных (не только политических) конституционных прав и свобод личности, а также законных интересов². При этом, заявленное право неотчуждаемо - ни при каких обстоятельствах невозможно лишение этого права, кроме отдельных ограничений, установленных законом.

Формализация права на обращение в Конституции подтверждает его особую важность, поскольку не все права и свободы, которые принадлежат личности закреплены на базовом уровне, а только основные, или фундаментальные их виды.

Институт обращения граждан выполняет три функции: правозащитную, информационную, коммуникативную. Данный институт характеризуется как комплексный. Его специфическими принципами признаются принципы: неотъемлемости; возможности обращения в устной или письменной форме; индивидуальности и коллективности реализации права граждан на обращения; используемость для защиты или реализации

¹ Российская Федерация. Конституция (1993) // Российская газета. 1993. № 237.

² Скуратов Ю.И. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2017. С. 189.

прав, свобод и законных интересов субъектов рассматриваемого права и др.

Правотворческая инициатива российских граждан впервые стала нормой права в связи с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ныне действует новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с аналогичным наименованием). Сегодня правотворческая инициатива граждан закреплена в законодательстве большинства зарубежных государств мира, желающих максимально сблизить интересы государства и общества.

Право граждан на обращение, как способ реализации конституционного, то есть по сути одного из основных и неотъемлемого права, его защиты и восстановления, надежного источника информации об отношении общества к организации функционирования органов внутренних дел и степени доверия к ним, закрепляют и гарантируют статья 33 Конституции Российской Федерации, распорядительных органов, обеспечивая так необходимую двустороннюю связь между государством и обществом.

Работа с обращениями граждан - отдельное направление деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, внутренних войск МВД России, подразделений, учреждений и организаций системы МВД России, в частности ОВД. Организационно-методическое обеспечение работы подразделений системы МВД России по рассмотрению обращений граждан осуществляется Управлением по работе с обращениями граждан и организаций Департамента делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел России, управлениями (отделами, отделениями, группами) делопроизводства и режима; секретариатами, канцеляриями подразделений и служб органов внутренних дел.

В структуре, определяющей работу с обращениями, задействованы службы полиции (включая подразделения по обеспечению охраны

общественного порядка и безопасности и подразделения по оперативной работе), внутренняя служба, подразделения юстиции, внутренние войска.

Согласно нормативным правовым актам МВД России исполнение обязанностей по рассмотрению обращений граждан ведется в двух направлениях. Во-первых, в соответствии с Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 определен единый порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во-вторых, в соответствии с Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

Соответственно в системе ОВД России осуществляется рассмотрение всех заявлений граждан. Но особое внимание уделено заявлениям о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, т.е. заявлениям о преступлениях. Поэтому порядок работы с такими заявлениями определен соответствующим нормативным правовым актом (Приказ МВД России № 736). Приказом МВД России № 707 определен порядок работы не только с заявлениями, но и с предложениями и жалобами граждан.

Деятельность органов внутренних дел, как одного из субъектов исполнительной власти, в части производства по предложениям, заявлениям, жалобам граждан и организаций представляется необходимым и должным средством укрепления и поддержания законности в государственном управлении. Индикатором законности действий, а также принимаемых решений сотрудниками органов внутренних дел, являются количество поступивших жалоб, в том числе повторных.

Таким образом, право граждан на обращение в МВД России, его подчиненные подразделения и территориальные органы внутренних дел является важным способом реализации прав и свобод личности, гарантированным Конституцией РФ. Поэтому организация работы по учету, рассмотрению и разрешению обращений граждан является одним из

приоритетных направлений служебной деятельности МВД России и строится в соответствии с требованиями законодательных и ведомственных нормативных правовых актов Российской Федерации. Обеспечение информационных прав человека является одной из основных задач в условиях формирования информационного общества, построения электронного государства и развития механизмов электронного правительства.

Очевидно, что такая деятельность должна находиться под пристальным контролем государства. В теории административного права под государственным контролем понимается деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров. Он включает в себя: деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц в пределах установленной компетенции; наблюдение за функционированием подконтрольного объекта; получение необходимой информации о соблюдении законности в подконтрольном объекте; принятие мер по предупреждению правонарушений и недопущению их вредных последствий; применение мер юридической ответственности. Ведомственный контроль является составной частью государственного контроля, который осуществляется государственными органами за соблюдением законов, нормативных актов, правомерным ведением финансово-хозяйственной и других видов деятельности.

В данном параграфе рассмотрены исторические и организационно – правовые вопросы регулирования института обращений. Право граждан на обращение, как способ реализации конституционного, то есть по сути одного из основных и неотъемлемого права, его защиты и восстановления, надежного источника информации об отношении общества к организации функционирования органов внутренних дел и степени доверия к ним, закрепляют и гарантируют статья 33 Конституции Российской Федерации,

распорядительных органов, обеспечивая так необходимую двустороннюю связь между государством и обществом.

2. Реализация механизма обращений в ОВД

2.1. Организация личного приема граждан в органах внутренних дел

Правотворческая инициатива граждан в Российской Федерации закреплена и реализуется на двух уровнях - федеральном и региональном. Исходя из анализа законодательства, регулирующего правотворческую инициативу граждан, видно, что происходит смешение понятий «правотворческая инициатива граждан», «петиция», «обращения граждан» и других смежных по содержанию форм народовластия.

Обращения в деятельности любого государственного учреждения выполняют три главные функции¹:

- средство защиты личных прав и свобод граждан;
- форма реализации конституционного права на участие граждан в управлении государством, а, следовательно, одна из форм выражения народовластия;
- средство обратной связи, выражения реакции народа, масс на решения, принимаемые государственной властью.

Работа с обращениями граждан и организаций в отделах полиции регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и целым рядом приказов МВД России. В первую очередь это приказ от 12.09.2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - Инструкция)»².

В Инструкции отражены все основные аспекты работы с обращениями

¹ Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики/В. М. Корякин. М.: За права военнослужащих, 2017. С.113.

² Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России 12.09.2013 г. № 707// Российская газета. № 9. 2013.

граждан, прописанные в федеральном законе и в приказах МВД России.

Работой с обращениями граждан в отделениях полиции занимается делопроизводитель группы делопроизводства и режима. Кроме вышеназванных актов он в своей работе опирается на приказы МВД России по своему муниципальному образованию¹.

Свои обращения граждане могут излагать как в письменной форме, так и приходить на личный прием в органы внутренних дел. Рассмотрение обращений граждан включает в себя следующие этапы, которые соответствуют Инструкции:

- прием и первичную обработку обращений;
- регистрацию и учет обращений;
- принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений;
- рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений;
- подготовку и направление ответов на обращения;
- хранение обращений и материалов по их рассмотрению;
- личный прием граждан;
- анализ рассмотрения обращений;
- контроль за рассмотрением обращений.

Допустимыми каналами поступления письменных обращений считаются почта, электронная почтовая связь, факсимильная связь, личный прием (п.27-28 Инструкции).

В соответствии с Инструкцией делопроизводитель перед вскрытием почтового отправления проверяет соответствие его доставки указанным на нем адресным данным. Почтовые конверты сохраняются вместе с обращениями. При первичной обработке письменных обращений граждан делопроизводитель сортирует полученные письма на две группы: обращение,

¹ Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Под ред. Д.М. Овсянко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2016. С. 156.

содержащие предложения и жалобы, обращения, содержащие сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем (они в дальнейшем регистрируются в Книге учета сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях с гражданами).

Затем поступившие письменные обращения подлежат обязательной регистрации независимо от того, кому они адресованы, и рассмотрению в течение 30 дней со дня их регистрации. После регистрации обращений делопроизводитель передает их начальнику для наложения резолюции, в которой прописывается что, кому, и к какому сроку необходимо сделать по данному обращению.

После наложения резолюции обращения передаются на исполнение. Со стороны делопроизводителя ведется контроль за исполнением обращения. Он устанавливается в целях своевременного и в полном объеме их рассмотрения, а также принятия мер по выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, вызывающих поступление повторных жалоб (ст. 212 Инструкции).

По окончании рассмотрения обращений граждан составляется заключение в произвольной форме, состоящее из трех частей: вводной, описательной и резолютивной (п. п. 106-112.3 Инструкции). Заключение подписывается сотрудником, проводившим проверку, согласовывается непосредственно с руководителем и утверждается должностным лицом, уполномоченным на подписание ответа¹.

Личный прием граждан регламентируется главой 11 Инструкции. Личный прием проводится начальником, заместителем начальника с участием делопроизводителя. Проведение личного приема проводится в соответствии с графиком. При личном приеме гражданин предъявляет

¹ Бутылин, В.Н., Гончаров, И.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. М.: Академия управления МВД России. 2015. С. 176.

документ, удостоверяющий его личность.

Во время личного приема делопроизводитель заполняет карточку личного приема. В карточку личного приема вносятся следующие сведения:

- дата приема;
- фамилия, имя, отчество (при наличии) гражданина;
- при необходимости - почтовый адрес для направления письменного ответа;
- фамилия, инициалы должностного лица, осуществляющего прием;
- содержание обращения в устной форме на личном приеме (п 186 -187 Инструкции).

В случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном Инструкцией.

Личный прием граждан должен быть организован в соответствии с требованиями законодательства. Заявители, пришедшие на личный прием, в обязательном порядке сопровождаются сотрудниками делопроизводства и режима в целях визуального контроля за самочувствием граждан, оказания необходимой помощи и консультирования.

Организация личного приема в органах внутренних дел осуществляется в специально выделенных для этих целей помещениях. При этом Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России запрещает прием граждан в рабочих кабинетах руководителя ОВД и самостоятельных его подразделений. Эта необходимость связана, во-первых, с формированием положительного облика сотрудника полиции, как

представителя сферы услуг, пусть и правоохранительной направленности. Во-вторых, в специально выделенных для подобных целей помещениях, возможно создать наиболее комфортные условия осуществления личного приема.

В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Обращения, поступающие с личного приема руководства, ставятся на особый контроль отдела делопроизводства и режима¹.

На протяжении последних пяти лет сохраняется тенденция роста количества обратившихся, что свидетельствует о возрастающем доверии населения к системе МВД в целом и настроенности руководства органов внутренних дел к тесной взаимосвязи с гражданами.

Таким образом, обращения в деятельности любого государственного учреждения выполняют три главные функции:

- средство защиты личных прав и свобод граждан;
- форма реализации конституционного права на участие граждан в управлении государством, а следовательно, одна из форм выражения народовластия;
- средство обратной связи, выражения реакции народа, масс на решения, принимаемые государственной властью.

Работа с обращениями граждан и организаций в отделах полиции регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и целым рядом приказов МВД России. В первую очередь это приказ от 12.09.2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации

¹ Бутылин, В.Н., Гончаров, И.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. М.: Академия управления МВД России. 2015. С. 176.

(далее - Инструкции)»¹. В данной Инструкции отражены все основные аспекты работы с обращениями граждан, прописанные в федеральном законе и в приказах МВД России. В структуре, определяющей работу с обращениями, задействованы службы полиции (включая подразделения по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности и подразделения по оперативной работе), внутренняя служба, подразделения юстиции, внутренние войска.

Согласно нормативным правовым актам МВД России исполнение обязанностей по рассмотрению обращений граждан ведется в двух направлениях. Во-первых, в соответствии с Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 определен единый порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во-вторых, в соответствии с Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736. Соответственно в системе ОВД России осуществляется рассмотрение всех заявлений граждан. Но особое внимание уделено заявлениям о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, т.е. заявлениям о преступлениях. Поэтому порядок работы с такими заявлениями определен соответствующим нормативным правовым актом (Приказ МВД России № 736).

2.2. Организация приема обращений граждан в ОВД с применением Интернет-ресурсов

В эпоху глобализации, информатизации, развития интернет- платформ, все услуги переводятся на электронную форму, развиваются сайты по поддержке обращений граждан, как на госуслугах, так и на сайтах структур

¹ Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России 12.09.2013 г. № 707// Российская газета. № 9. 2013.

МВД. Данными обстоятельствами обусловлено то, что в современных условиях в деятельность государственных силовых структур необходимо активно внедрять новые технологии в работе с гражданами. Важным шагом в этом направлении может стать максимальный перевод оказания услуг населению через сеть Интернет.

Поскольку технические средства связи постоянно развиваются, а полиция в своей деятельности их не только применяет, но и обязана использовать достижения науки и техники согласно ст. 11 Федерального закона «О полиции»¹, для своевременного приема и обработки обращений граждан, необходимо развивать возможность личного приема граждан по средствам удаленного доступа или использования Интернет-ресурсов.

Этого требует и официальная государственная политика, проводимая в стране. В результате Интернет-ресурсы органов государственной власти становятся частью общей коммуникационной сети, объединяющей сайты главных управлений и региональных ведомств этих органов.

Применение подобных решений возможно с учетом организационных, технических и правовых аспектов. Это уже сейчас позволяет гражданам экономить время, более рационально организовывать личный прием граждан в органах внутренних дел, как руководителям, так и уполномоченным должностным лицам по различным вопросам взаимодействия².

С целью повышения качества услуг, предоставляемых ОВД и МВД России населению, перед министерством была поставлена трудоемкая задача по переводу всех Интернет-ресурсов структурных подразделений органов внутренних дел на единую систему администрирования. Решение данной задачи упростило управление сайтами, а также позволило оперативно осуществлять обмен информацией между ними.

Кроме того, весь комплекс информационных ресурсов имеет единые

¹ О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3 // Собрание законодательства РФ. № 7. 14.02.2011. ст. 900.

² Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Под ред. Д. М. Овсянко. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрист, 2016. С. 156.

дизайн и интерфейс, что повысило узнаваемость государственной организации. Связанные между собой сайты отдельных подразделений органов внутренних дел обеспечили повышение эффективности оказания государственных услуг в электронном виде, предоставляя гражданам возможность через Интернет-ресурс обращаться в подразделение и получать информацию о ходе исполнения своего обращения¹.

На официальном сайте МВД России были объединены региональные Интернет-ресурсы территориальных подразделений, с помощью которых предоставляются различные интерактивные услуги (сервисы), в том числе и прием обращений граждан. Как правило, обращения граждан, направляемые в органы внутренних дел в форме электронных документов, поступают через официальные сайты территориальных органов МВД России посредством сети Интернет через интернет-обращения.

С помощью электронных форм, форм обращения граждан онлайн реализуется Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², который закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и к их должностным лицам. На рисунке 1 представлена веб- страница «Приема обращений» УМВД России по Пензенской области.

¹ Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики/В. М. Корякин. М.: За права военнослужащих, 2017. С. 159.

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Российская газета, N 95, 05.05.2006.

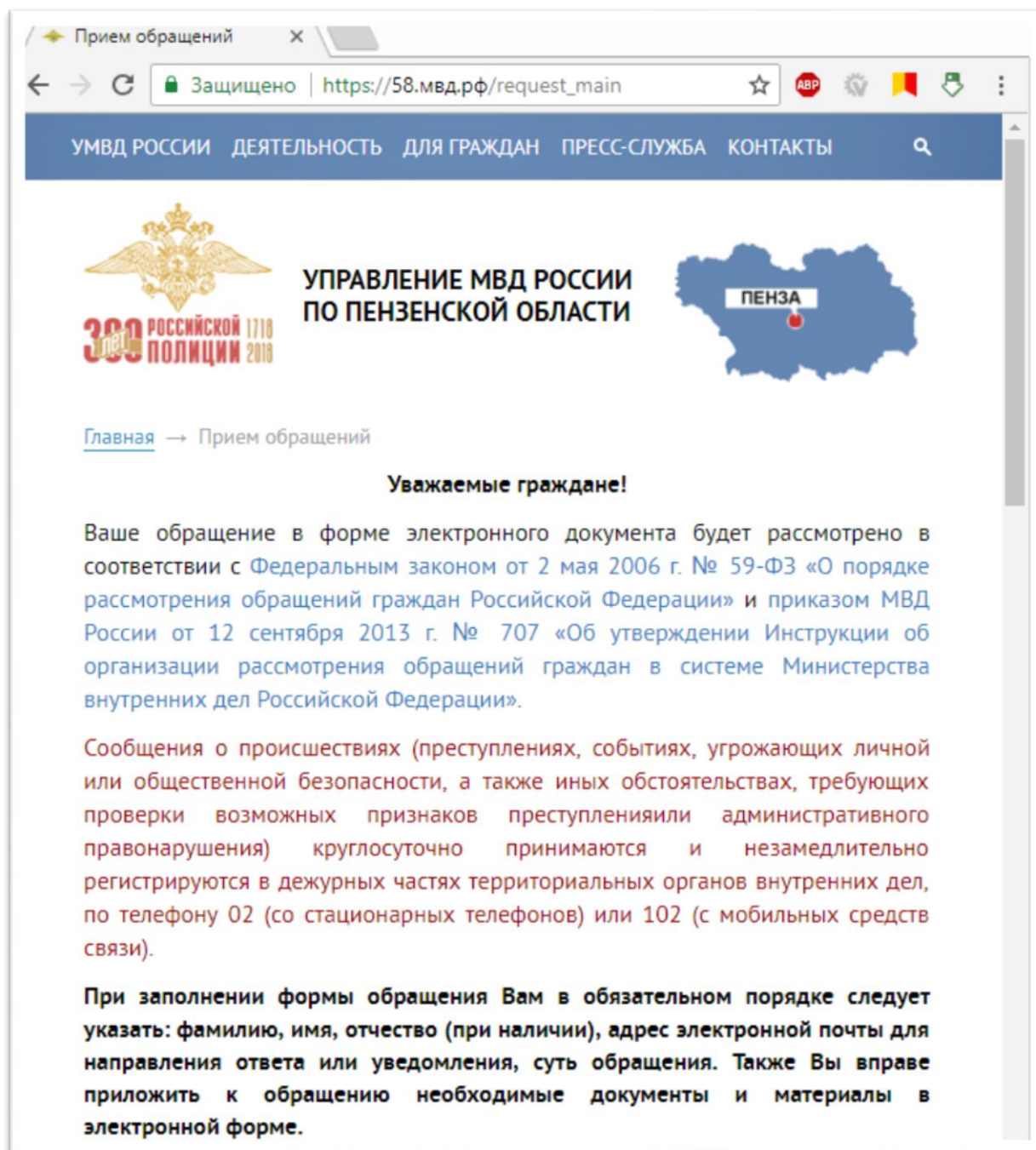


Рисунок 1 – Веб страница «Приема обращений» УМВД России по Пензенской области

Таким образом, в основном обращения граждан, направляемые в органы внутренних дел в форме электронных документов, поступают через официальные сайты территориальных органов МВД России посредством сети Интернет через интернет-обращения. В соответствии с приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства

внутренних дел Российской Федерации», интернет-обращение в обязательном порядке должно содержать: фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии) гражданина, а также адрес электронной почты, если ответ или уведомление должны быть направлены в форме электронного документа. При этом к интернет-обращению гражданин вправе приложить необходимые документы и материалы или их копии в электронной форме. Также определено, что к рассмотрению принимаются обращения, направленные посредством официальных сайтов территориальных органов МВД России¹.

Данный сервис предоставляет гражданам возможность обратиться с заявлением, жалобой или предложением, выбрав соответствующее подразделение и заполнив небольшую электронную форму, и указав суть обращения и иные сведения, имеющие значение для рассмотрения обращения.

Сервис приема обращений

Куда адресовано

Подразделение:	Управление МВД России по Пензенской области
Должность:	
Ф.И.О.:	

Заявитель

☒ Физическое лицо ☐ Юридическое лицо	
Фамилия*:	
Имя*:	
Отчество:	

Телефон:	
Отправитель:	-- Выберите статус --
Место события (регион):	-- Выберите регион --

Уже обращались по данному вопросу?

Подразделение:	
Дата:	

Текст обращения: *

Прикрепить файл

Рисунок 2 – Электронная форма приема обращения граждан

Далее обращение направляется во внутреннюю систему документооборота МВД России, а пользователь получает идентификатор для проверки хода исполнения своего обращения.

Таким образом, реализуется Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»,

¹ Бутылин, В.Н., Гончаров, И.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. М.: Академия управления МВД России. 2015. С. 183.

который закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и к их должностным лицам.

Затем оператор анализирует электронное обращение и производит его регистрацию. Далее электронное обращение, направленное на электронный адрес соответствующего подразделения ОВД, попадает в подсистему учета электронных обращений граждан и регистрируется (вносится) в базу данных, аналогично обращениям граждан, поступившим в бумажном виде.

Существующая в подразделениях ОВД система документооборота обрабатывает полученные обращения и передает на сайт сведения об их статусах, которые пользователь может самостоятельно отследить в специальном разделе сайта¹.

При этом становится очевидным, что использование единой платформы для правоохранительных ресурсов положительно влияет на технологические характеристики сайтов. В частности, позитивным моментом следует считать исчезновение «дублирующих» сайтов (один – на общей платформе, другой – самостоятельный), что позволяет решить проблему управления сайтами и обмена информацией между ними. Все сайты органов МВД России имеют примерно одинаковую структуру, информация размещается на них по примеру главного сайта министерства. При этом следует отметить неплохую техническую оснащённость подразделений ОВД.

Единообразие сайтов территориальных органов ОВД России обеспечило функционирование единой схемы предоставления услуг. При этом на всех сайтах размещены графики приема граждан, описания порядка приема и телефоны для справок. Также всех сайтах размещены номера

¹ Лыскова, Е.И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. М.: Nota Bene. 2017, № 3. С. 122.

телефонов доверия, и представлена дополнительная информация об их работе. Кроме того, на сайтах публикуются отчетные сведения о количестве полученных звонков и принятых по ним решениям.

Для обеспечения более тесного контакта с населением необходимо продолжать работу по развитию интернет-ресурсов ОВД. В целом можно дать следующие рекомендации по повышению эффективности оказания информационных услуг населению¹:

- размещать в соответствующем разделе обзоры обращений граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений за текущий период, а также обобщенную информацию о результатах рассмотрения поступивших обращений и принятых по ним мерах за текущий период;
- обеспечивать возможность отслеживания хода исполнения обращения, направленного в адрес подразделения ОВД;
- обеспечивать организацию автоматического уведомления о получении обращения гражданина (данное уведомление должно содержать информацию о дате принятия, а также регистрационный номер;
- обеспечивать в электронной форме обращения возможность выбора (или указания), к какому виду относится обращение (в настоящее время Интернет-обращения поступают без автоматической сортировки на сайт подразделения ОВД, а введение рубрики «вид обращения» с перечнем основных целей обращения позволит автоматически сортировать обращения, и направлять их в соответствующие структурные подразделения);
- размещать в электронной форме обращения не только подтверждение об ознакомлении с порядком и требованиями к подаче электронных обращений, но и согласие на обработку персональных данных.
- своевременно обновлять информацию на сайтах;
- дополнить формальное исполнение нормативных требований к

¹ Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики / В. М. Корякин. М.: За права военнослужащих, 2017. С.187.

сайтам размещением более подробной и содержательной информацией;

– знакомиться с сайтами других государственных структур, занимающих лидирующие позиции в рейтинге по уровню информационной открытости, и использовать их положительный опыт.

В процессе дальнейшей модернизации Интернет-ресурсов органов внутренних дел РФ функциональность системы может быть расширена рядом сервисных функций, а интерфейс доработан и модифицирован по результатам опытной эксплуатации с целью обеспечения удобной и эффективной работы пользователей.

Таким образом, в эпоху глобализации, информатизации, развития интернет- платформ, все услуги переводятся на электронную форму, развиваются сайты по поддержке обращений граждан, как на госуслугах, так и на сайтах структур МВД. Интернет-ресурсы органов государственной власти становятся частью общей коммуникационной сети, объединяющей сайты главных управлений и региональных ведомств этих органов. Применение подобных решений возможно с учетом организационных, технических и правовых аспектов. Это уже сейчас позволяет гражданам экономить время, более рационально организовывать личный прием граждан в органах внутренних дел, как руководителям, так и уполномоченным должностным лицам по различным вопросам взаимодействия¹. С целью повышения качества услуг, предоставляемых ОВД и МВД России населению, перед министерством была поставлена трудоемкая задача по переводу всех Интернет-ресурсов структурных подразделений органов внутренних дел на единую систему администрирования. Решение данной задачи упростило управление сайтами, а также позволило оперативно осуществлять обмен информацией между ними.

¹ Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Под ред. Д.М. Овсянко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2016. С. 156.

2.3. Организация работы участкового уполномоченного полиции по рассмотрению интернет-обращений граждан

Деятельность участкового уполномоченного полиции на закрепленном административном участке осуществляется по основным направлениям, детализированным в ведомственном нормативном правовом акте. В процессе данной деятельности участковый уполномоченный полиции выполняет задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, а также содействует реализации прав граждан, в т.ч. конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. В связи с этим участковый уполномоченный полиции осуществляет личный прием граждан и рассматривает поступающие обращения, при этом участковый уполномоченный полиции руководствуется не только федеральным законодательством, но и ведомственными нормативными правовыми актами, детализирующими специфику деятельности органов внутренних дел¹.

Проанализировав отдельные положения федерального законодательства и ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации, рассмотрим деятельность участковых уполномоченных полиции, связанную с рассмотрением обращений поступивших в органы внутренних дел (полицию) в форме электронных документов.

Итак, как уже было указано ранее, участковый уполномоченный полиции в соответствии с разделом VII «Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции» принимает и рассматривает обращения граждан, в т.ч. поступившие через официальный сайт территориального органа ОВД России. При этом, как показывает практика, участковый уполномоченный полиции рассматривает обращения

¹ Лыскова, Е.И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. М.: Nota Bene. 2017, № 3. С. 123.

граждан не только проживающих на обслуживаемой территории, но и прибывших по каким-либо вопросам из других административно-территориальных образований.

Участковый уполномоченный полиции в соответствии с резолюцией руководителя получает в подразделении делопроизводства и режима зарегистрированные обращения граждан, в т.ч. полученные в форме электронных документов. В данном случае все интернет-обращения распечатываются уполномоченным сотрудником подразделения делопроизводства и режима, и вся дальнейшая работа участкового уполномоченного полиции с ними ведется как с письменными обращениями с соблюдением требований федерального законодательства и ведомственных нормативных правовых актов. В процессе такой работы участковый уполномоченный полиции должен руководствоваться принципами законности, объективности и всесторонности¹.

После рассмотрения интернет-обращения гражданина по существу участковый уполномоченный полиции готовит на него мотивированный ответ, который после регистрации подразделением делопроизводства и режима направляется по указанному в обращении адресу электронной почты в электронном виде путем сканирования письменного ответа.

Необходимо подчеркнуть, что в последние годы количество интернет-обращений на официальные сайты территориальных органов МВД России существенно увеличилось, т.к. граждане стали активнее использовать современные технологии и интернет-ресурсы в реализации своих конституционных прав обращаться лично или коллективно в органы власти. К примеру, за 2017 г. участковыми уполномоченными полиции рассмотрено 6 011 732 заявления, сообщения и обращения граждан. Из них более половины обращений направлены в органы внутренних дел (полицию) в форме электронных документов.

¹ Запивалов, Д.А., Муромцева, Д.Д. Некоторые проблемы в реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления//Защита прав человека в современных условиях: проблемы теории и практики: Матер. VI Междунар. науч.-практ. конф. 16 апреля 2015 г. Пермь, 2015. С. 90.

В связи с этим следует согласиться с мнением ученых, что обеспечение информационных прав человека является одной из основных задач в условиях формирования информационного общества, построения электронного государства и развития механизмов электронного правительства.

Участковые уполномоченные полиции, рассматривая интернет-обращения граждан, проживающих на обслуживаемых административных участках, принимают непосредственное участие в формировании и дальнейшем развитии электронного правительства, представляющего собой комплексную систему взаимодействия между полицией и гражданами посредством Интернета.

Подводя общий итог, можно сказать, что право граждан на обращение в ОВД России, его подчиненные подразделения и территориальные органы внутренних дел является важным способом реализации прав и свобод личности, гарантированным Конституцией РФ. Поэтому организация работы по учету, рассмотрению и разрешению обращений граждан является одним из приоритетных направлений служебной деятельности ОВД России и строится в соответствии с требованиями законодательных и ведомственных нормативных правовых актов Российской Федерации¹.

Право граждан на обращение, как способ реализации конституционного, то есть по сути одного из основных и неотъемлемого права, его защиты и восстановления, надежного источника информации об отношении общества к организации функционирования органов внутренних дел и степени доверия к ним, закрепляют и гарантируют статья 33 Конституции Российской Федерации, распорядительных органов, обеспечивая так необходимую двустороннюю связь между государством и обществом.

Работа с обращениями граждан - отдельное направление деятельности

¹ Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Под ред. Д. М. Овсянко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2016. С. 187.

органов внутренних дел Российской Федерации, внутренних войск МВД России, подразделений, учреждений и организаций системы МВД России, в том числе ОВД. Организационно-методическое обеспечение работы подразделений системы МВД России по рассмотрению обращений граждан осуществляется Управлением по работе с обращениями граждан и организаций Департамента делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций.

Стоит отметить, что организация личного приема в органах внутренних дел осуществляется в специально выделенных для этих целей помещениях. При этом Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России запрещает прием граждан в рабочих кабинетах руководителя ОВД и самостоятельных его подразделений. Эта необходимость связана, во-первых, с формированием положительного облика сотрудника полиции, как представителя сферы услуг, пусть и правоохранительной направленности. Во-вторых, в специально выделенных для подобных целей помещениях, возможно создать наиболее комфортные условия осуществления личного приема¹.

При этом одним из направлений развития правоохранительной системы в России является оптимизация работы органов полиции, укрепление связей с населением. Этому немало способствует своевременная и качественная работа с обращениями граждан, а также анализ этой работы. В целом эту работу можно охарактеризовать как организованную на высоком уровне. Однако остаются и резервы для ее совершенствования.

Общим недостатком в информационно-аналитической работе системы ОВД можно назвать отсутствие именно аналитической составляющей, в основном интерпретации изменений в показателях, выявление причинно-следственной связи между событиями и работой ведомства. Несмотря на однотипную структуру сайтов ОВД по регионам, структура отчетов

¹ Гритчина, Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. 2016. № 6. С.22.

характеризуется существенными расхождениями, затрудняющими сравнительный анализ работы органов полиции даже на уровне регионов. Тем не менее, представляется, что у полиции есть как возможности, так и желание совершенствовать свою работу в рассматриваемом направлении¹.

Таким образом, работа с обращениями граждан - отдельное направление деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, внутренних войск МВД России, подразделений, учреждений и организаций системы МВД России. Организационно-методическое обеспечение работы подразделений системы МВД России по рассмотрению обращений граждан осуществляется Управлением по работе с обращениями граждан и организаций Департамента делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций.

Стоит отметить, что организация личного приема в органах внутренних дел осуществляется в специально выделенных для этих целей помещениях. При этом Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России запрещает прием граждан в рабочих кабинетах руководителя ОВД и самостоятельных его подразделений. Эта необходимость связана, во-первых, с формированием положительного облика сотрудника полиции, как представителя сферы услуг, пусть и правоохранительной направленности. Во-вторых, в специально выделенных для подобных целей помещениях, возможно создать наиболее комфортные условия осуществления личного приема.

Таким образом, в данной главе рассмотрен процесс реализации механизма обращения граждан. Обращения в деятельности любого государственного учреждения выполняют три главные функции:

- средство защиты личных прав и свобод граждан;
- форма реализации конституционного права на участие граждан в управлении государством, а следовательно, одна из форм выражения

¹ Савоськин, А.В. О необходимости совершенствования института досудебных обращений граждан в свете правовых позиций Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 55.

народовластия;

– средство обратной связи, выражения реакции народа, масс на решения, принимаемые государственной властью.

Работа с обращениями граждан и организаций в отделах полиции регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и целым рядом приказов МВД России. В первую очередь это приказ от 12.09.2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹. В данной Инструкции отражены все основные аспекты работы с обращениями граждан, прописанные в федеральном законе и в приказах МВД России.

¹ Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России 12.09.2013 г. № 707// Российская газета. № 9. 2013.

3. Контроль и ответственность за нарушения в сфере рассмотрения обращений

3.1. Обеспечение законности деятельности органов внутренних дел по работе с обращениями граждан и юридических лиц

Проблема обеспечения законности деятельности органов внутренних дел является динамично изменяющейся и зависимой от правовых, экономических, социально-политических, идеологических и иных факторов. Гарантии законности со стороны органов внутренних дел при организации рассмотрения обращения традиционно связывают с предоставлением именно процессуальных гарантий участникам правоотношений. Однако на состояние законности оказывать воздействие и негативные обстоятельства, так называемые «факторы». При этом факторы можно систематизировать и сгруппировать по различным критериям. Однако исходными для других классификаций являются следующие: экономические, политические, социально-психологические, правовые (юридические). Все они отражают объективные закономерности социального развития в сфере законодательного регулирования и сфере реализации установленных государством норм права¹.

При этом следует отметить, что влияние объективных обстоятельств (факторов) на состояние законности деятельности органов внутренних дел при рассмотрении обращений граждан выражается в двух направлениях, которые образуют внутреннюю и внешнюю составляющие²:

– во-первых, это влияние на состояние законности вообще, т.е. влияние на охрану и защиту прав, свобод и законных интересов граждан, негосударственных организаций и общественных объединений, а также

¹ Адамова, Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. -Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2016. № 12. С. 18.

² Лыскова, Е.И. Становление и развитие института обращений граждан//Право и политика. М.: Nota Bene. 2017, № 3. С. 124.

интересов государственных органов их должностных лиц (и служащих) и государственных предприятий и учреждений;

– во-вторых, это влияние на организацию деятельности органов внутренних дел, общую и дисциплинарную политику их руководителей, обеспечивающую поддержание законности и способствующую эффективному функционированию и реализации возложенных на них законодательством полномочий.

Рассмотрим более детально факторы, которые имеют наиболее существенное значение на состояние законности органов внутренних дел по изучаемому направлению деятельности.

Правовой (юридический) фактор. Рассматривая идею законности как немаловажную социальную ценность, очевидно, что она осознаётся и влияет на поведение граждан и должностных лиц лишь при наличии ряда условий. К числу, которых можно отнести:

- полнота законодательного урегулирования общественных отношений; стабильность основных правовых институтов;
- действенность правовых гарантий;
- равное отношение к любому человеку при применении законов;
- неотвратимость ответственности за их нарушение;
- полноценная реализация принципов законодательства об административной ответственности.

Этому же будет способствовать и относительное постоянство (длительность действия) законов, устойчивость практики их применения, преемственность методов работы правоприменительных органов независимо от сменяемости конкретных должностных лиц. Таким образом, правовой (юридический) фактор оказывает влияние на все категории правовой системы и посредством его изучения можно дать оценку процессам, происходящим в государстве или любой из сфер его регулирования.

Если существует качественная нормативно-правовая база и соответствующий механизм ее реализации, тогда можно говорить о

планомерном и полномасштабном урегулировании государством тех или иных общественных отношений. Именно поэтому качество правовых актов влияет на уровень законности в деятельности государственных органов, в том числе и в органах внутренних дел.

Большинство трудностей, которые возникают у сотрудников в связи с реализацией своих полномочий в производстве по обращениям, связано с имеющимися правовыми пробелами, отсутствием практического опыта работы у сотрудников, недостаточным уровнем методического обеспечения повседневной работы. Наличие этих проблем косвенно подтверждается и тем, что состояние законности в этой сфере остается заслуживающим внимания различных полномочных контрольно - надзорных органов на протяжении ряда последних лет.

Экономический фактор и составляющие его элементы в основном носят опосредованный характер и проявляются через влияние других факторов. Однако, для полноценного уяснения экономического фактора целесообразно, прежде всего, обратиться к экономическим гарантиям и отметить, что под материальными или экономическими гарантиями традиционно понимается создание реальной материальной основы для нормального функционирования гражданского общества либо отдельно взятой структуры, в частности органов внутренних дел. Т.е., полноценно в этих условиях любой субъект права становится экономически свободным и самостоятельным. Получается, что таким образом материально обеспеченный и социально защищенный индивид, как правило, соотносит своё поведение с правом, поскольку его интересы гарантируются режимом законности и получают объективное воплощение в правопорядке¹.

В свою очередь неустойчивость экономики негативно влияет не только на общественно-политическую ситуацию в стране, но и негативно отражаются в деятельности государственных органов, поскольку последние

¹ Адамова, Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2016. № 12. С. 19.

максимально зависимы от окружающих их обстоятельств и условий: содержатся на бюджетные средства, по своей сути не могут заниматься предпринимательской деятельностью и др. Именно таким образом, на фоне неблагоприятной экономической ситуации, в стране проявляются внутриведомственные проблемы. Внутренняя сторона определяется теми реальными условиями, в которых проходит служебная деятельность конкретного сотрудника органа внутренних дел. Негатив проявляется не только в материальных проблемах личного состава органов внутренних дел, но и в бытовой неустроенности работников.

Именно с данной проблемой, с учетом сложившихся в России с 2014 года внутри- и внешнеэкономических ситуаций, связаны: текучесть кадров, омоложение профессионального ядра (отсюда и отсутствие должного профессионализма, доверия населения к молодым сотрудникам органов внутренних дел), общая профессиональная незаинтересованность, отсутствие стимулов в работе.

Рассматривать политический фактор необходимо с учетом элементов политической системы общества, которые поддерживают и воспроизводят общественную жизнь на основе законов и иных правовых актов, отражающих объективные закономерности общественного развития. Естественно, что государство, его органы, разнообразные общественные объединения и частные организации, трудовые коллективы, т.е. все звенья современной политической системы общества, обязаны всемерно поддерживать необходимый режим законности и стабильность правопорядка.

В настоящее время в Российской Федерации существует большое количество общественных фондов и организаций, которые продекларировали свою правозащитную деятельность. Данные организации периодически проводят социологические опросы граждан и публикуют результаты своих исследований в средствах массовой информации.

Социально-психологический фактор. Влияние рассматриваемого фактора достаточно широко охватывает многие процессы, касающиеся как

морально-психологического климата в органах внутренних дел и уровня нравственности, так и процесса формирования общественного мнения о деятельности органов внутренних дел. Важно при рассмотрении социально-психологического фактора, во-первых, отметить роль воспитательной функции в органах внутренних дел. Главной целью воспитательной работы в органах внутренних дел считается формирование всесторонне развитой, профессионально подготовленной, морально и психологически устойчивой личности сотрудника.

Согласно приказу МВД России от 11.02.2010 г. № 80 «О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹ воспитательная работа с личным составом органов внутренних дел рассматривается как важнейшая составная часть государственной кадровой политики.

Во вторых, важным элементом социально-психологического фактора является степень доверия граждан к органам внутренних дел. Дело в том, что сотрудник органа внутренних дел, с одной стороны, в лице гражданина олицетворяет порядок, установленный законом, а с другой – является наиболее доступным («осязаемым») представителем государственной власти. Поэтому, как неоднократно было отмечено Президентом Российской Федерации и высшими должностными лицами Министерства внутренних дел России: «Ключевой вопрос любой власти – это доверие граждан государству».

Общественное мнение граждан является основным показателем, на который следует ориентироваться должностным лицам органов внутренних дел. Нередко общественное мнение о деятельности органов внутренних дел формируется из оценки проступка одного сотрудника. Суждения населения о степени доверия формируются из оценки деятельности органов внутренних дел по ряду критериев: доступность подачи обращения, доброжелательность

¹ О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 11.02.2010 г. № 80 // Собрание законодательства РФ, 20.02.2010, N 31, ст. 4470.

сотрудника органа внутренних дел по отношению к гражданину, оказание консультативной помощи по имеющимся у гражданина вопросам, соблюдение сроков и порядка рассмотрения обращения, качество проведенной проверки по существу, полнота ответа, направляемого гражданину (представителю юридической организации)¹.

Указанные перечень имеет наиболее существенное значение на формирование мнения о работе органа внутренних дел с обращениями, но не является исчерпывающим. Мнению общественности деятельности органов внутренних дел, ее законности отводится существенное значение в общей итоговой оценке функционирования определенного территориального органа МВД России.

Однако мнения сотрудников, связанных с каждодневным рассмотрением обращений (большую часть составляют сотрудники службы участковых уполномоченных полиции, инспекторов по делам несовершеннолетних, патрульно-постовой службы, сотрудников дорожно-патрульной службы, так называемые «наружные службы органов внутренних дел») недостаточно изучаются, мероприятия по анкетированию, интервьюированию т.п., заинтересованными службами (подразделением делопроизводства и режима, инспекцией по личному составу, психологами управлений (отделов, отделений) по работе с личным составом) не проводятся. Вместе с тем изучение мнений сотрудников ОВД, особенно наделенных соответствующими полномочиями по реализации конституционного права, должно осуществляться на основе утвержденной руководством МВД программы изучения мнения должностных лиц органов внутренних дел либо по поручению руководства конкретного территориального подразделения ОВД. Важность таких вопросов состоит в том, что посредством их могут изучаться мнения молодых сотрудников, конкретных должностных лиц, сотрудников, имеющих значительный стаж

¹ Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Под ред. Д.М. Овсянко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2016. С. 187.

работы в той или иной должности, ветеранов подразделений.

По результатам проведенных исследований в органах внутренних дел могут издаваться методические рекомендации, алгоритмы либо руководства к действию по определенным конфликтным ситуациям, возникающим в процессе работы с обращениями (например, отказ в личном приеме, оставлении обращения без рассмотрения - по определенным приказом МВД России № 707-2013 г. основаниям, так как на практике сотрудники органов внутренних дел указанным правом «для подстраховки» не пользуются, чтобы не нарушить грань законности действий и нарушения прав заявителя).

3.2. Ответственность и надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан

Право граждан на обращение - одно из важнейших в социальном аспекте. Это гарантия осуществления и защиты всех иных конституционных прав свобод и интересов человека и гражданина. В статье 33 Конституции РФ закреплено право граждан России обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Порядок рассмотрения обращений должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления установлен Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». За нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, виновные лица привлекаются к административной ответственности в соответствии со ст. 5.59 КоАП РФ. Возбуждение дел о правонарушениях этой категории отнесено к исключительной компетенции прокурора¹.

В теории административного права под государственным контролем

¹ Адамова, Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2016. № 12. С. 20.

понимается деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров. Он включает в себя: деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц в пределах установленной компетенции; наблюдение за функционированием подконтрольного объекта; получение необходимой информации о соблюдении законности в подконтрольном объекте; принятие мер по предупреждению правонарушений и недопущению их вредных последствий; применение мер юридической ответственности.

Ведомственный контроль является составной частью государственного контроля, который осуществляется государственными органами за соблюдением законов, нормативных актов, правомерным ведением финансовохозяйственной и других видов деятельности.

Практика контроля и надзора за соблюдением конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также возбуждения прокурорами дел по ст. 5.59 КоАП систематически обобщается в Генеральной прокуратуре РФ.

Из диспозиции ст. 5.59 КоАП РФ явно следует, что нарушение ответственным должностным лицом любого из положений действующего законодательства, регулирующего порядок рассмотрения тех или иных обращений граждан, а равно принятия по ним решения, дачу ответа и проч., образует объективную сторону названного правонарушения.

Как правило, поводом для возбуждения дел об административном правонарушении являются поступающие в органы прокуратуры обращения самих граждан и организаций, а также результаты прокурорских проверок органов власти, органов местного самоуправления, а также организаций, на которые возложено осуществление публично значимой функции.

Наиболее распространенными нарушениями, выявляемыми по результатам проведенных проверок, являются несоблюдение 30-дневного

срока рассмотрения обращений граждан, а также несоблюдение требований закона об уведомлении заявителей о переадресации обращения для рассмотрения в другой государственный орган, к чьей компетенции относится решение поставленных в нем вопросов.

Осуществляя надзор за соблюдением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, прокурор не ограничен в применении актов прокурорского реагирования. Помимо возбуждения дела об административном правонарушении, прокурор вправе требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной, установленной законом ответственности, предостеречь о недопустимости нарушения закона.

Вместе с тем привлечение лица к административной ответственности является наиболее действенной мерой прокурорского реагирования, носящей превентивный характер.

В случае выявления нарушений порядка рассмотрения обращений граждан в деятельности должностных лиц, указанных в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, а также в случае, когда на момент обнаружения указанных нарушений прошло 3 месяца со дня их совершения, прокуратурой вносится представление об устранении нарушений закона, причин и условий, им способствовавших, в котором ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности лица, допустившего указанное нарушение.

В порядке КАС РФ заявители вправе обжаловать ответы на направленные в органы прокуратуры обращения, в т.ч. и по вопросам возбуждения дел об административных правонарушениях, а также обжаловать действия (бездействия) должностных лиц органов прокуратуры, связанные с рассмотрением обращений граждан и юридических лиц.

Результаты надзорной деятельности свидетельствуют о том, что количество выявляемых прокурорами нарушений Федерального закона от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», допускаемых должностными лицами органов

государственной власти и органов местного самоуправления, по-прежнему остается значительным.

В минувшем году в указанной сфере органами прокуратуры выявлено свыше 72 тыс. нарушений закона. В целях их устранения прокуроры принесли более 2,1 тыс. протестов на незаконные правовые акты; внесли 18,9 тыс. представлений об устранении нарушений закона в органы государственной власти и органы местного самоуправления, по результатам их рассмотрения более 14 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности; 455 должностных лиц предостережены о недопустимости нарушения закона.

По выявленным фактам нарушения порядка рассмотрения обращений граждан по постановлениям прокуроров к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП привлечены 6 162 должностных лица. Анализ указанных дел об административных правонарушениях показал, что 3 766 дел возбуждено в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, из них 3 442 рассмотрены мировыми судьями с вынесением постановлений о назначении наказания. В отношении должностных лиц органов государственной власти субъектов Федерации прокуроры возбудили 356 дел указанной категории, по 269 из которых мировыми судьями вынесены постановления о привлечении к административной ответственности¹.

В отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений в федеральных округах, субъектах Федерации, городах и районах прокуроры возбудили 677 дел об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых 542 должностных лица привлечено к административной ответственности.

Прокурорские проверки показали, что при рассмотрении обращений граждан не всегда соблюдается требование ст. 8 Федерального закона N 59-

¹ Хафизова, А.И. Право граждан на обращения / А.И. Хафизов // Символ науки // Международный научный журнал. 2015. С. 170.

ФЗ об обязательной регистрации обращения в течение трех дней с момента его поступления (Удмуртская Республика, Кемеровская, Саратовская, Орловская, Ярославская области и другие регионы).

Повсеместно прокуроры выявляют факты направления с превышением установленного Федерального законом N 59-ФЗ 7-дневного срока обращений для рассмотрения в другой орган или должностному лицу, к чьей компетенции относится решение поставленных в них вопросов, не уведомления граждан о переадресации обращений (республики Башкортостан, Марий Эл, Приморский край, Амурская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Курская, Мурманская, Псковская, Тульская области и другие регионы).

Наиболее распространенное нарушение - несоблюдение должностными лицами 30-дневного срока рассмотрения обращений, закрепленного ст. 12 Федерального закона N 59-ФЗ, без его продления в установленном порядке. Такие факты выявлены практически во всех субъектах Федерации.

По-прежнему распространены факты безосновательного оставления обращений граждан без рассмотрения, несоблюдения закрепленного ст. 5 Федерального закона N 59-ФЗ права гражданина на получение письменного ответа (республики Мордовия, Саха (Якутия), Пермский край, Архангельская, Вологодская, Оренбургская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Смоленская области и другие регионы).

Во многих случаях должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления в нарушение ст. 10 Федерального закона N 59-ФЗ ответы гражданам дают не по существу поставленных в обращениях вопросов, не обеспечивается всестороннее рассмотрение обращений, направляются формальные немотивированные ответы (Удмуртская Республика, Красноярский, Приморский, Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская, Ивановская, Нижегородская, Орловская, Псковская, Свердловская области, г. Санкт-Петербург, Чукотский автономный округ и другие регионы).

Выявляются случаи дачи ответа заявителю неуполномоченным должностным лицом в нарушение ч. 3 ст. 10 Федерального закона N 59-ФЗ.

Есть практика возбуждения прокурорами дел об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП в связи с отсутствием контроля, предусмотренного ст. 14 Федерального закона N 59-ФЗ, за рассмотрением обращений граждан, повлекшим нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и сроков их рассмотрения.

Изложенное свидетельствует о необходимости активизации прокурорской деятельности по обеспечению законности при рассмотрении обращений граждан государственными органами и органами местного самоуправления. Особое внимание следует обратить на выявление нарушений действующего законодательства, которые влекут волокиту, неполноту проверочных действий при рассмотрении обращений, формализм, а также непринятие со стороны государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц мер в соответствии с компетенцией.

Генеральная прокуратура России ставит перед прокурорами всех уровней задачу максимально использовать потенциал прокурорской системы, предоставленные права и полномочия в целях защиты интересов общества и каждого отдельного гражданина, конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора - соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что правонарушения, связанные с рассмотрением обращений граждан, возникают в сфере публичных отношений гражданина и государства и посягают на конституционное право граждан, снижая авторитет органов власти, в связи с чем надзор за соблюдением прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления остается одним из приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры. Привлечение должностных лиц, допустивших нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, к предусмотренной законом ответственности

способствует более эффективному укреплению правопорядка и обеспечению законности в их деятельности.

3.3. Проблемы исполнительской дисциплины сотрудников полиции в работе с обращениями граждан

Право граждан на обращение в МВД России, его подчиненные подразделения и территориальные органы внутренних дел является важным способом реализации прав и свобод личности, гарантированным Конституцией РФ. Поэтому организация работы по учету, рассмотрению и разрешению обращений граждан является одним из приоритетных направлений служебной деятельности МВД России и строится в соответствии с требованиями законодательных и ведомственных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Эффективность реагирования, полнота и объективность рассмотрения обращений граждан являются немаловажными факторами в формировании положительной оценки и доверия к деятельности сотрудников полиции. Однако, как показывает практика, в большинстве случаев граждане недовольны результатами рассмотрения обращений, что ведет к росту случаев обжалования таковых в вышестоящие органы, а также росту повторных обращений. Далеко не каждый сотрудник полиции имеет навыки по полному, всестороннему и объективному рассмотрению, поступающих к нему на исполнение обращений, что обусловлено недостаточным уровнем знаний законодательства об обращениях, халатным отношением к своим обязанностям, а также низким уровнем контроля со стороны руководств¹а.

Следует отметить, что законодательством установлена персональная ответственность руководства и непосредственных исполнителей за качество, полноту, своевременность и объективность рассмотрения обращений.

¹ Хафизова, А.И. Право граждан на обращения / А.И. Хафизов // Символ науки // Международный научный журнал. 2015. С. 164.

Положения Инструкции об обращениях в системе МВД России распространяются на обращения, содержащие сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества, полученные в письменной или устной форме на личном приеме, по почте, телеграфу, факсимильной связи, информационным системам общего пользования, а также обращения граждан, направленные средствами массовой информации.

Инструкцией установлен общий (единый) порядок рассмотрения и разрешения обращений, основанный преимущественно на положениях Закона об обращениях граждан. Одновременно в Инструкции перечисляются виды обращений, порядок приема, регистрации, проверки и разрешения.

В соответствии с Инструкцией обращения граждан подразделяются на: заявления, жалобы и предложения. Под заявлением следует понимать обращение гражданина по вопросу реализации личных прав и законных интересов, не связанное с их нарушением. С жалобой обращаются по факту нарушенных прав и интересов, с целью их восстановления. Предложением является обращение граждан по вопросу внедрения каких-либо идей, рекомендаций и т.д. в сферу деятельности МВД России.

В соответствии с п.3 Инструкции работа с обращениями граждан в системе МВД России состоит из следующих этапов: прием и первичная обработка, регистрация, организационное решение руководителя, рассмотрение обращения, подготовка и направление ответа заявителю, формирование и хранение материалов по обращениям, личный прием граждан, анализ и статистика, а также контроль.

Обращения, поступившие в орган внутренних дел, подлежат обязательной регистрации в подразделении делопроизводства и режима (канцелярии, ОДиР, ГДиР) в течение трех дней с момента поступления. Уполномоченным должностным лицом организационное решение принимается в течение семи дней, а при наличии информации о преступлении или об административном правонарушении, в соответствии с

резолюцией руководителя территориального органа, передается в дежурную часть незамедлительно для регистрации в КУСП и принятия решения в порядке ст. 144-145 УПК РФ.

Обращение, не содержащее признаков преступления, а также относящееся к компетенции МВД России, в соответствии с резолюцией лица, уполномоченного на принятие организационного решения, передается ответственному исполнителю, а также его копии направляются соисполнителям, если таковые имеются. Законом установлены общие сроки рассмотрения обращений граждан, а именно: для ответственного исполнителя - 30 суток, для соисполнителей первая половина срока рассмотрения, как правило, 15 суток. Соисполнитель предоставляет головному исполнителю все материалы проведенной проверки по обращению, в соответствии с поставленными задачами, ответ заявителю направлять он не обязан, хотя на практике бывают и случаи направления уведомлений, нарушением это не является. Следует отметить, что направление соисполнителем ответа заявителю по обращению не является основанием для ненаправления уведомления ответственным исполнителем, т.к. обращение считается исполненным с момента направления ответа заявителю головным исполнителем по существу всех поставленных вопросов. Закон разрешает в случае необходимости продлевать срок рассмотрения обращения по основаниям, предусмотренным в п.93 Инструкции на 30 суток, с обязательным уведомлением об этом заявителя¹.

В целях повышения эффективности работы с обращениями граждан в системе МВД России по данному направлению деятельности с личным составом проводятся занятия для изучения нормативных правовых актов, тестирование, готовятся организационно-распорядительные и информационно-справочные документы, осуществляются мероприятия по проведению анализа работы с обращениями граждан, выявляются причины повторных обращений граждан, принимаются меры по устранению

¹ Теория государства и права: учеб. метод. Пособие / Под ред. С. А. Комаров, А. В. Малько. М. 2014, С. 90.

недостатков, осуществляется контроль за исполнением законодательства о рассмотрении обращений и т.д. Для оценки эффективности мер по организации работы с обращениями граждан в органах внутренних дел, а также соблюдения исполнительской дисциплины осуществляются проверки по данному направлению деятельности (плановые, внеплановые, целевые, инспекторские и т.д.).

Ниже представлены наиболее типичные и проблемные вопросы и недостатки, возникающие по данному направлению деятельности¹:

- нарушение сроков разрешения обращений граждан;
- несоблюдение порядка продления сроков рассмотрения;
- недостатки в мотивированных заключениях по проводимым проверкам заявлений и жалоб граждан, либо их замена заключениями служебных проверок;
- несоответствие направляемых авторам обращений ответов принципам содержательности и объективности, а также проблемы с правильностью их оформления;
- нарушение порядка работы с обращениями высших должностных лиц государства, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и другими письмами, о результатах разрешения которых необходимо информировать федеральные органы государственной власти, органы местного самоуправления, редакции мест массовой информации, т.е. обращениями, взятыми на контроль;
- проблемы и трудности, возникающие у сотрудников полиции при принятии организационных решений по обращениям граждан;
- недостаточные знания оснований и процедуры прекращения переписки с гражданами.

Рассмотрим вышеуказанные проблемы и недочеты более подробно.

Следует отметить, что практически все изученные справки по

¹ Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях сельской местности: монография / Чепрасов, М. Н. Воронеж, Липецк: Изд-во Воронеж. ин-та МВД России, 2015, С. 78.

проверкам организации работы с обращениями граждан изобилуют фактами нарушений установленных законодательством сроков проверки по обращениям граждан, что свидетельствует об отсутствии надлежащего контроля со стороны руководства подразделений и территориальных органов внутренних дел за своевременностью их рассмотрения.

Так, в нарушении п.91 Инструкции ответы заявителям направляются в сроки, превышающие 30 суток, а иногда 60. Анализ материалов проверок по просроченным обращениям показал, что основными причинами допущенных нарушений являются: низкий уровень знаний сотрудниками полиции требований нормативно-правовых актов по данному направлению деятельности, а также халатное отношение к своим обязанностям.

К блоку проблемных вопросов касаясь нарушений сроков рассмотрения обращений следует относить и несоблюдение требований п. 71 Инструкции, а именно превышение семидневного срока при перенаправлении обращения по подведомственности. В этом случае срок исчисляется с момента регистрации обращения в органе внутренних дел. Обязательным условием в данном случае является письменное уведомление заявителя о факте перенаправления обращения в иной орган власти с указанием его полного наименования и юридического адреса.

Довольно много вопросов и проблем возникает у сотрудников полиции при оформлении решения о продлении срока рассмотрения по обращению. В соответствии с пунктами 93 и 94 Инструкции срок рассмотрения обращения может быть продлен по мотивированному рапорту не более чем на тридцать дней. В ходе проверок наиболее часто выявляемыми нарушениями при продлении срока рассмотрения являются: неуведомление заявителя о данном решении, подготовка рапорта о продлении срока в крайний день истечения такового, либо отсутствие в рапорте причин для продления. Таким образом, ответственный исполнитель, в случае невозможности провести полную и всестороннюю проверку по обращению в установленные законом сроки и принятии решения о необходимости продления срока рассмотрения на 30

суток, должен строго соблюдать следующие требования¹:

- за три дня до истечения срока рассмотрения по обращению подготовить мотивированный рапорт на имя руководителя, принявшего организационное решение по обращению;
- в рапорте на продление отразить информацию о проделанной работе, указать причины продления и сроки, необходимые для завершения проверки;
- направить уведомление заявителю с указанием даты окончания проверки по обращению, текст ответа не должен содержать не расшифрованных аббревиатур, грамматических и орфографических ошибок.
- рапорт о продлении и копия уведомления заявителя подшиваются к материалу проверки по обращению.

К следующей категории нарушений относятся несоблюдение принципов полноты, всесторонности и объективности при рассмотрении обращений. Что проявляется нарушениями при подготовке мотивированных заключений по проводимым проверкам заявлений и жалоб граждан, а также недостатках в уведомлениях, направляемых заявителям. Так к наиболее типичным нарушениям в данном блоке относятся:

- отсутствие в водной части заключения проверки по обращению информации о должности, звании, инициалах, фамилии сотрудника, проводившего проверку;
- замена заключения проверки по обращению заключением служебной проверки;
- отсутствие в описательной части заключений объективного анализа фактов и обстоятельств, установленных по результатам проверки, а также сведений, документов и материалов, подтверждающих или опровергающих доводы заявителей;
- направление ответов ненадлежащего качества (ответ дан не по

¹ Надольская, Ю.В. Оспаривание решений и действий органов и должностных лиц полиции: Пособие. Тверь. Гос. ун-т. 2016, С. 67.

существованию всех поставленных вопросов в обращении; изобилие нерасшифрованных аббревиатур; наличие ошибок в тексте либо данных заявителя; отсутствие ссылок на нормативные правовые акты, послужившие основанием для принятия решения и т.д.).

Также немаловажным вопросом при рассмотрении обращений граждан является соблюдение сроков при работе с обращениями высших должностных лиц государства, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и другими письмами, о результатах разрешения которых необходимо информировать федеральные органы государственной власти, органы местного самоуправления, редакции мест массовой информации, т.е. обращениями, взятыми на контроль. Рассмотрение обращения либо запроса депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется безотлагательно, однако в случае необходимости получения дополнительной информации допустимо рассмотрение в течение 30 дней, либо в срок, согласованный с инициатором такового. Ответ на парламентский запрос направляется в пятнадцатидневный срок с момента поступления в орган внутренних дел¹.

Особое внимание следует уделять обращениям, поступившим из Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и МВД России. Контроль за сроками исполнения по обращениям, поступившим в адрес Президента РФ, осуществляется посредством заполнения формы отчетности на Портале ССТУ.РФ.

Также в ходе проверок выявляются факты ненадлежащего исполнения обращений, поступивших из органов прокуратуры, Аппарата полномочного представителя Президента РФ, администраций и т.д. Ненадлежащее рассмотрение указанных обращений является предпосылкой для

¹ Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Под ред. Д. М. Овсянко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2016. С. 67.

формирования негативного мнения о деятельности полиции, а также для организации внеплановых проверок и привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудников полиции.

К основным нарушениям при принятии организационного решения при рассмотрении обращений относится направление обращения в адрес должностного лица, либо органа действия или бездействия которых обжалуются. Также у лица, принимающего организационное решение по обращению имеют место трудности при определении ответственного исполнителя (сферы компетенции), что приводит к необоснованным перенаправлениям обращений от одного подразделения (территориального органа) к другому. Вследствие чего, срок рассмотрения сокращается, вынуждая компетентного исполнителя, с целью уложиться в сроки, рассматривать обращение формально и не в полном объеме.

Достаточно немало вопросов у сотрудников полиции возникает при принятии решения о прекращении переписки, а именно: основания для прекращения, правильность оформления, кто уполномочен подписать заключение, как правильно подготовить ответ заявителю и как в дальнейшем рассматривать очередные обращения от заявителей, переписка с которыми прекращена.

Вопросы прекращения переписки регламентированы пунктами 135 и 136 Инструкции. При рассмотрении повторных обращений граждан, на которые ранее неоднократно направлялись ответы по существу всех поставленных вопросов, ответственный исполнитель готовит мотивированное заключение о признании обращения безосновательным, которое утверждается начальником органа внутренних дел. В заключении необходимо отражать информацию о всех ранее поступающих обращениях и содержащихся в них вопросах, по которым переписка прекращается, а также принятых по ним решений и направленных ответах с реквизитами. О данном решении гражданину направляется уведомление с указанием всех вопросов, переписка по которым прекращена. Все дальнейшие обращения от граждан,

переписка с которыми прекращена, проверяются на наличие новых доводов и обстоятельств, в случае их отсутствия, исполнитель готовит докладную записку с указанием вопросов по которым прекращена переписка и уведомления об этом заявителя и списывает в дело.

Помимо вышеуказанных проблем и недостатков сотрудники полиции при рассмотрении обращений граждан допускают следующие ошибки: оформление организационного решения руководителя по обращению в форме резолюции непосредственно на тексте обращения; материалы по письменным обращениям не сшиваются, последовательность хранения документов не соблюдается; листы в материалах по обращениям нумеруются не карандашом, а шариковой ручкой; изъятие документов из законченных производством дел; отсутствие описей к делам рассмотренных обращений; передача на хранение в канцелярию письменных обращений без отметки руководителя самостоятельного подразделения не ниже начальника отдела «В дело №_» на заключении либо копии ответа и т.д.¹.

В подведении итогов, следует отметить, что право граждан на обращение в полицию является одним из важных конституционных прав человека и гражданина, закрепленным статьей 33 Конституции Российской Федерации, Праву граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления соответствует обязанность сотрудников полиции внимательно и в установленном порядке и сроки рассмотреть обращения и принять по ним законные и обоснованные решения. Однако, на практике данный принцип не всегда работает и соблюдается сотрудниками полиции, что выявляется при анализе контрольных и повторных обращений граждан, жалоб граждан на работу сотрудников полиции, а также в ходе проверок по данному направлению деятельности.

Анализ заключений по проведенным служебным проверкам показал, что основными причинами выявленных недостатков является недостаточный

¹ Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Под ред. Д. М. Овсянко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2016. С. 89.

уровень знаний сотрудниками нормативной правовой базы в области рассмотрения обращений граждан, халатное отношение к служебным обязанностям, а также недостаточный контроль руководства за исполнением личным составом, установленных требований по данному направлению деятельности.

Учитывая тот факт, что сотрудники полиции обязаны охранять и защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, а также обеспечивать правопорядок и законность в государстве, необходимо принимать реальные и действенные меры по полному, всестороннему и объективному рассмотрению граждан в системе МВД России. Это возможно только в случае полного и жесткого контроля со стороны руководства, организации в системе служебной подготовке на должном уровне изучение требований приказа МВД России от 12.09.2013 №707; незамедлительной реакции руководящего состава на нарушения по данному направлению деятельности с привлечением виновных к дисциплинарной ответственности, а также морально-психологической ориентации сотрудников полиции на защиту и охрану прав и интересов граждан.

Заключение

Право граждан на обращение, как способ реализации конституционного, то есть по сути одного из основных и неотъемлемого права, его защиты и восстановления, надежного источника информации об отношении общества к организации функционирования органов внутренних дел и степени доверия к ним, закрепляют и гарантируют статья 33 Конституции Российской Федерации, распорядительных органов, обеспечивая так необходимую двустороннюю связь между государством и обществом.

Работа с обращениями граждан - отдельное направление деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, внутренних войск МВД России, подразделений, учреждений и организаций системы МВД России. Организационно-методическое обеспечение работы подразделений системы МВД России по рассмотрению обращений граждан осуществляется Управлением по работе с обращениями граждан и организаций Департамента делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций.

Обращения в деятельности любого государственного учреждения выполняют три главные функции:

- средство защиты личных прав и свобод граждан;
- форма реализации конституционного права на участие граждан в управлении государством, а следовательно, одна из форм выражения народовластия;
- средство обратной связи, выражения реакции народа, масс на решения, принимаемые государственной властью.

Работа с обращениями граждан и организаций в отделах полиции регламентируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и целым рядом приказов МВД России. В первую очередь это приказ от 12.09.2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений

граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - Инструкции)». В данной Инструкции отражены все основные аспекты работы с обращениями граждан, прописанные в федеральном законе и в приказах МВД России.

В структуре, определяющей работу с обращениями, задействованы службы полиции (включая подразделения по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности и подразделения по оперативной работе), внутренняя служба, подразделения юстиции, внутренние войска.

Согласно нормативным правовым актам МВД России исполнение обязанностей по рассмотрению обращений граждан ведется в двух направлениях. Во-первых, в соответствии с Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 определен единый порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во-вторых, в соответствии с Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

Соответственно в системе ОВД России осуществляется рассмотрение всех заявлений граждан. Но особое внимание уделено заявлениям о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, т.е. заявлениям о преступлениях. Поэтому порядок работы с такими заявлениями определен соответствующим нормативным правовым актом (Приказ МВД России № 736).

Стоит отметить, что организация личного приема в органах внутренних дел осуществляется в специально выделенных для этих целей помещениях. При этом Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России запрещает прием граждан в рабочих кабинетах руководителя ОВД и самостоятельных его подразделений. Эта необходимость связана, во-первых, с формированием положительного облика сотрудника полиции, как представителя сферы услуг, пусть и

правоохранительной направленности. Во-вторых, в специально выделенных для подобных целей помещениях, возможно создать наиболее комфортные условия осуществления личного приема.

Можно сделать вывод, что одним из направлений развития правоохранительной системы в России является оптимизация работы органов полиции, укрепление связей с населением. Этому немало способствует своевременная и качественная работа с обращениями граждан, а также анализ этой работы. В целом эту работу можно охарактеризовать как организованную на высоком уровне. Однако остаются и резервы для ее совершенствования. Порядок рассмотрения обращений должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления установлен Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». За нарушение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, виновные лица привлекаются к административной ответственности в соответствии со ст. 5.59 КоАП РФ.

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

Согласно нормативным правовым актам МВД России исполнение обязанностей по рассмотрению обращений граждан ведется в двух направлениях. Во-первых, в соответствии с Приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 определен единый порядок рассмотрения обращений

граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во-вторых, в соответствии с Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

Соответственно в системе МВД России осуществляется рассмотрение всех заявлений граждан. Но особое внимание уделено заявлениям о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, т.е. заявлениям о преступлениях. Поэтому порядок работы с такими заявлениями определен соответствующим нормативным правовым актом (Приказ МВД России № 736). Приказом МВД России № 707 определен порядок работы не только с заявлениями, но и с предложениями и жалобами граждан.

Необходимо подчеркнуть, что в последние годы количество интернет-обращений на официальные сайты территориальных органов МВД России существенно увеличилось, т.к. граждане стали активнее использовать современные технологии и интернет-ресурсы в реализации своих конституционных прав обращаться лично или коллективно в органы власти. Это свидетельствует о возрастающем доверии населения к системе МВД в целом и настроенности руководства органов внутренних дел к тесной взаимосвязи с гражданами. К примеру, за 2017 г. участковыми уполномоченными полиции рассмотрено 6 011 732 заявления, сообщения и обращения граждан. Из них более половины обращений направлены в органы внутренних дел (полицию) в форме электронных документов.

Правонарушения, связанные с рассмотрением обращений граждан, возникают в сфере публичных отношений гражданина и государства и посягают на конституционное право граждан, снижая авторитет органов власти, в связи с чем надзор за соблюдением прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления остается одним из приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры.

Привлечение должностных лиц, допустивших нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, к предусмотренной законом ответственности способствует более эффективному укреплению правопорядка и обеспечению законности в их деятельности.

Важнейшим направлением реформирования и развития правоохранительной системы в России является оптимизация работы органов полиции, укрепление связей с населением. Этому немало способствует своевременная и качественная работа с обращениями граждан, а также анализ этой работы. В целом эту работу можно охарактеризовать как организованную на высоком уровне. Однако остаются и резервы для ее совершенствования. Общим недостатком в информационно-аналитической работе системы МВД можно назвать отсутствие именно аналитической составляющей, в основном интерпретации изменений в показателях, выявление причинно-следственной связи между событиями и работой ведомства. Несмотря на однотипную структуру сайтов МВД по регионам, структура отчетов характеризуется существенными расхождениями, затрудняющими сравнительный анализ работы органов полиции даже на уровне регионов. Тем не менее, представляется, что у полиции есть как возможности, так и желание совершенствовать свою работу в рассматриваемом направлении.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Российская Федерация. Конституция (1993) // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета, N 256, 31.12.2001.
3. О порядке рассмотрения обращений граждан: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // «Российская газета». № 95. 2006.
4. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3 // Собрание законодательства РФ. № 7. 14.02.2011. ст. 900.
5. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // «Российская газета», N 95, 05.05.2006
6. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1// Собрание законодательства РФ.- 1993. - № 23. - Ст. 3613.
7. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ, 30.07.2012, N 31, ст. 4470
8. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях: Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 1 сентября 2014 г.- N 26

9. О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 11.02.2010 г. № 80 // Собрание законодательства РФ, 20.02.2010, N 31, ст. 4470

10. Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России 12.09.2013 г. № 707// «Российская газета». № 9. 2013.

Учебная литература

11. Бутылин, В.Н., Гончаров, И.В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. - М.: Академия управления МВД России. – 2015. – 291 с.

12. Государственная служба Российской Федерации: учеб. пособие / Под ред. Д. М. Овсянко. - 3-е изд., перераб. и доп.- М.: Юристъ, 2016. – 301 с.

13. Козлова, Е.И., Кутафин, О.Е. Конституционное право России. М., 2016. – 580 с.

14. Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики/В. М. Корякин. - М.: За права военнослужащих, 2017. – 190 с.

15. Мархгейм, М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в России: опыт системного конституционного осмысления. Ростов н/Д., 2015. – 353 с.

16. Миронов, М.А. Обращения граждан как конституционно-правовой институт: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015. – 260 с.

17. Надольская, Ю.В. Оспаривание решений и действий органов и должностных лиц полиции: Пособие. – Тверь. Гос. ун-т. – 2016. – 210 с.

18. Общая теория правового положения личности: учебник / Под ред.

Н. В. Витрук. - М.: Норма, 2016. – 326 с.

19. Организационно-правовые основы деятельности участковых уполномоченных полиции в условиях сельской местности: монография / Чепрасов, М. Н. - Воронеж, Липецк: Изд-во Воронеж. ин-та МВД России, 2015. – 89 с.

20. Скуратов, Ю.И. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2017. – 390 с.

21. Соболева, С.Б. Законность разрешения обращений граждан как фактор обеспечения их защищенности (деликтологический и прокурорско-надзорный аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. – 30 с.

22. Теория государства и права: учеб.-метод. Пособие / Под ред. С. А. Комаров, А. В. Малько. - М. 2014. – 448 с.

23. Хафизова, А.И. Право граждан на обращения / А.И. Хафизов // Символ науки // Международный научный журнал. – 2015. – 420 с.

24. Юридический энциклопедический словарь. – М.: Сов. Энциклопедия. – 2016. – 540 с.

Научная литература

25. Адамова, Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета. -Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2016. – № 12. – С. 16-19

26. Бойченко, С.И. Теоретические основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации//История государства и права. – 2016. – № 7. – С. 33-39

27. Василенко, О.В. Организация работы с обращениями граждан в МВД (на примере Оренбургской и Пензенской областей в 2013-2015 гг.) /

О.В. Василенко, Л.Р. Багаутдинова, // *Фундаментальные и прикладные исследования: от теории к практике: Материалы международной научно-практической конференции, приуроченной ко Дню российской науки.* – 2017. – С. 6-9.

28. Гритчина, Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // *Современное право.*-2016. – № 6. – С. 21-25.

29. Дворак, А.А. Реализация конституционного права граждан на обращения в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – С. 49-52.

30. Запивалов, Д.А., Муромцева, Д.Д. Некоторые проблемы в реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления//*Защита прав человека в современных условиях: проблемы теории и практики: Матер. VI Междунар. науч.-практ. конф. 16 апреля 2015 г. Пермь, 2015.* – С. 88-93.

31. Кравченко, В.В. Право граждан Российской Федерации на обращение (правовое регулирование и практика реализации) // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2015. – № 4. – С. 6-8.

32. Лыскова, Е.И. Становление и развитие института обращений граждан//*Право и политика.*-М.: Nota Bene. – 2017, № 3. – С. 121-129

33. Румянцева, В.Г., Им В.В. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // *История государства и права.* – 2016. № 14. – С. 2-4.

34. Савоськин, А.В. О необходимости совершенствования института досудебных обращений граждан в свете правовых позиций Конституционного Суда РФ // *Конституционное и муниципальное право.* 2013. – № 2. – С. 50-56

35. Суворов, В.Н. Конституционные формы непосредственной демократии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. – С. 6-8.