

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ФГАОУВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2016.517.ВКР

Руководитель работы,  
канд. юрид. наук,  
доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ Татьяна Павловна Пестова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы,  
студент группы Ю-517  
\_\_\_\_\_ Евгения Александровна  
Плешкова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Нормоконтролер,  
канд. юрид. наук  
\_\_\_\_\_ Вера Александровна Задорожная  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Челябинск

2021

## АННОТАЦИЯ

Плешкова Е.А. Выпускная квалификационная работа «Особенности производства по рассмотрению жалоб и организаций в органах внутренних дел»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-517, 74с., библиогр. список – 41 наим.

Объект исследования система – система общественных отношений, возникающих в рамках производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.

Предмет исследования – нормы административного и административно-процессуального законодательства, регулирующие общественные отношения, возникающие в рамках производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.

Цель выпускной квалификационной работы – исследование специфики производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.

В работе раскрываются признаки производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел; анализируются система нормативных правовых актов, составляющих правовую основу производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел; раскрывается содержание принципов производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел; рассматриваются особенности стадий производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел: стадии возбуждения производства по делу, рассмотрения жалобы, вынесения решения по жалобе, обжалование принятого решения и исполнение решения по жалобе.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	6
1	ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
1.1	Понятие и признаки производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.....	8
1.2	Правовая основа производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.....	33
1.3	Принципы производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.....	35
2	СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ	
2.1	Возбуждение производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.....	40
2.2	Рассмотрение жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел и принятие по ним решений.....	46
2.3	Обжалование вынесенного решения по жалобе граждан и организаций.....	55
2.4	Исполнение решения, вынесенного по жалобе граждан и организаций.....	58
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	64
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	69

## ВВЕДЕНИЕ

В деятельности любого органа исполнительной власти особое место занимает работа с жалобами граждан как средство обратной связи с населением и критерий оценки работы, что регулируется соответствующими законами.

Актуальность состоит в том, что обращение граждан в органы внутренних дел Российской Федерации является одним из способов защиты их прав и законных интересов. Рассмотрение жалоб граждан и организаций, в свою очередь, является одним из приоритетных направлений деятельности органов Министерства внутренних дел России. Как и любая деятельность, процедуры работы с жалобами граждан обеспечиваются документационным сопровождением. В настоящее время различные информационно-коммуникационные технологии активно внедряются в деятельность органов власти. Развитие информационных технологий привело к использованию электронных документов и переходу к электронному документообороту, разработке и внедрению проектов, способствующих эффективному взаимодействию граждан с органами власти.

Объект исследования система – система общественных отношений, возникающих в рамках производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.

Предмет исследования – нормы административного и административно-процессуального законодательства, регулирующие общественные отношения, возникающие в рамках производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.

Цель выпускной квалификационной работы – исследование специфики производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

– выявить признаки производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел;

- проанализировать правовую основу производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел;
- раскрыть содержание принципов производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел;
- рассмотреть особенности стадий производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел: стадии возбуждения производства по делу, рассмотрения жалобы, вынесения решения по жалобе, обжалование принятого решения и исполнение решения по жалобе.

Теоретическая основа. В специальной юридической литературе проблемы рассматривались в исследованиях таких авторов, как: Р.Ю. Аврутин, Д.Н. Бахрах, Н.И. Буденко, А.Е. Лунева, В.Д. Сорокин, А.И. Каплунов и др.

Методологическую основу исследования составил всеобщий метод материалистической диалектики, а также такие общенаучные и частно-научные методы как анализ и синтез, системный метод, структурно-функциональный, формально-юридический методы.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, положения федеральных законов, указов Президента РФ, приказов МВД России.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в результате его проведения выводы и предложения могут послужить основой для осуществления дальнейших исследований вопросов производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.

Практическая значимость работы заключается в том, что основные положения работы могут быть использованы в практической деятельности правоохранительных органов по вопросам производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел.

Структура работы определяется особенностями ее цели и задач. Работа состоит из введения, двух глав, содержащих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

# 1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

## 1.1 Понятие и признаки производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел

Право граждан на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления закреплено в статье 33 Конституции Российской Федерации.

Прежде чем начать рассмотрение термина «обращения граждан», отметим, что само слово «обращение» встречается в нормативных актах достаточно часто. Так, только федеральных законов, упоминающих данное понятие, более тысячи, из которых пять (не считая законов о внесении изменений в них) содержат термин «обращение» в своем названии.

Вместе с тем необходимо учитывать, что слово «обращение» в русском языке употребляется широко и имеет несколько значений.

С.И. Ожегов указывает четыре значения слова «обращение»: проявление отношения к кому-чему-нибудь в поведении, в поступках (ласковое обращение с ребенком, небрежное обращение с вещами); призыв, речь или просьба, обращенные к кому-нибудь (обращение к народу, выступить с обращением); процесс обмена, оборота, участие в употреблении (обращение товаров, вошло в обращение новое слово); особый лингвистический термин, применяемый в грамматике и обозначающий называемое лицо (реже – предмет), к которому обращена речь<sup>1</sup>.

Все это многообразие значений слова «обращение» воспринял и законодатель. Так, в Конституции РФ слово «обращение» использовано в двух разных значениях: как проявление отношения (ч. 2 ст. 21, согласно которой никто не может подвергаться обращению, унижающему человеческое достоинство) и как вид волеизъявления граждан,

---

<sup>1</sup> Толковый словарь Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения 25.05.2021)

направленного органам публичной власти (ст. 33, согласно которой граждане имеют право направлять индивидуальные и коллективные обращения).

Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»<sup>1</sup> использует термин «обращение» для обозначения процесса оборота. То есть под обращением понимаются различные регламентируемые действия, совершаемые с лекарственными средствами, а именно разработка, доклинические исследования, клинические исследования, экспертиза, государственная регистрация, стандартизация и контроль качества, производство, изготовление, хранение, перевозка, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации, реклама, отпуск, реализация, передача, применение, уничтожение лекарственных средств (ст. 4).

Встречаются в федеральных законах и сугубо юридические значения слова «обращение», не указанные в обычных толковых словарях, например обращение к исполнению (гл. 46 УПК РФ) или обращение взыскания (ст. 237 ГК РФ). В таких случаях термин «обращение» неразрывно связывается с иным термином, что придает ему самостоятельное значение. Так, «обращение к исполнению» обозначает момент (конкретный временной отрезок) начала исполнения (реализации) судебного акта. «Обращение взыскания на имущество» – это также самостоятельный юридический термин, означающий выявление, арест и продажу имущества не вернувшего долг должника с целью передачи вырученных от продажи средств кредитору.

Пожалуй, наиболее распространенным в отечественном законодательстве значением слова «обращение» является требование уполномоченного субъекта к обязанному субъекту в целях реализации им своих прав и законных интересов. В этом значении термин «обращение» используется, например, в гл. 6 «Предварительное рассмотрение обращений» Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СЗ РФ.2010. № 16. Ст. 1815.

Российской Федерации»<sup>1</sup>, в ст. 333.37 «Льготы при обращении в арбитражные суды» Налогового кодекса Российской Федерации и во многих других актах.

Лексический и юридический анализ позволяют заключить, что термин «обращение» надлежит использовать и изучать с учетом контекста его применения. Вместе с тем указанный вывод расходится с обязательным требованием к правовым нормам об их формальной определенности, ясности и недвусмысленности. Поэтому можно утверждать, что термин «обращение» должен применяться только в сочетании со словом, уточняющим его содержание, например, «обращение Президента РФ», «обращение гражданина», «обращение взыскания», «обращение с оружием», «обращение наркотических средств», «жестокое обращение» и т.д. В приведенных случаях каждое словосочетание отражает самостоятельное правовое явление, регулируемое совершенно разными правовыми нормами и соответственно порождающее различные правовые последствия. Пытаться искать между ними параллели, общие признаки и элементы бессмысленно, так как эти правовые категории, несмотря на совпадение ключевого слова «обращение», регулируют различные правовые отношения.

Использование термина «обращение» как равнозначного термину «обращение гражданина» является не совсем корректным, однако оно вполне укладывается в постсоветскую модель юридической терминологии, в соответствии с которой вслед за Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»<sup>2</sup> многие законы стран СНГ используют термины «обращение» и «обращения граждан» как синонимы (например, Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1994 года № 1064-ХП «Об обращениях граждан» и Закон Туркменистана от

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ(ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. 1994 г. № 13. Ст. 1447.

<sup>2</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII(ред. от 02.02.1988) (документ утратил силу) // Свод законов СССР. Т. 1. С. 373.



14 января 1999 года № 342-І «Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения»). Аналогичную позицию по этому вопросу занимает и отечественный законодатель, который в ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» указал, что для обозначения термина «обращения граждан» допустимо использовать термин «обращение».

Практика применения указанных терминов в отечественной научной литературе также подтверждает их синонимичность. Так, большинство авторов свободно употребляют термины «обращение» и «обращение гражданина», не акцентируя внимание на их различии. Например, С.А. Широбоков предлагает следующее определение: «Обращение – это, прежде всего, волеизъявление индивида, выраженное в конкретном действии, имеющее письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативно-правовых актах, направленное в органы государства или органы местного самоуправления в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить, защитить или восстановить права и свободы»<sup>1</sup>.

Как видно из указанного определения, речь идет именно об обращениях граждан, но не органов власти или каких-либо иных обращениях вообще.

На наш взгляд, термин «обращение» в значении «волеизъявление» является самостоятельным юридическим понятием, образует отдельный правовой институт (вне зависимости от субъекта, его выражающего) и не может быть отождествлен с иными парными правовыми категориями, включающими слово «обращение».

К сожалению, законодатель зачастую бессистемно использует этот термин, не всегда разграничивает обращения в широком смысле и непосредственно обращения граждан, что порождает определенные сложности в правоприменении.

---

<sup>1</sup> Савоськин А.В. «Обращения граждан» как правовая категория // Науч. ежегодник Ин-та философии права Урал.отд-ния Рос. акад. Наук. 2017. Т. 17. Вып. 3. С. 85.

Проблематика понятийного аппарата не исчерпывается соотношением и использованием понятий «обращение» и «обращение гражданина», а включает как минимум еще два аспекта. Это, прежде всего, отсутствие развернутого нормативного определения категории «обращение» и, затем, неудачное интегрирование законодателем новых субъектов права на обращение в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в целом и его понятийный аппарат в частности.

В соответствии с нормативным определением обращение – это направленное 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.

Неудачность легального определения проявляется в следующем. Во-первых, законодатель не указывает признаков и свойств, определяющих обращения граждан как самостоятельное явление общественной и правовой действительности. Данное замечание применимо и к изложенным в законе дефинициям видов обращений граждан. Во-вторых, перечень видов обращений граждан является закрытым: предложения, заявления, жалобы. Теоретически это означает, что иные волеизъявления граждан в адрес органов власти обращениями не являются, что не соответствует ни сложившейся практике, ни российскому законодательству, достаточно широко применяющему термин «обращение» при характеристике иных волеизъявлений граждан.

Также еще одно из определений данное в энциклопедическом словаре: «Обращение граждан – обобщенное наименование различных видов индивидуальных или коллективных обращений граждан в государственные органы, органы местного самоуправления, в адрес администраций

предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, должностных лиц – заявлений, жалоб, предложений, ходатайств»<sup>1</sup>

Научные определения термина «обращение» встречаются достаточно редко, однако здесь можно выделить несколько подходов.

Первый подход базируется на нормативном определении, то есть авторы в той или иной мере комментируют положение ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», не обращая внимание на его изначальную ущербность. При таком подходе дефиниции, как правило, грешат тавтологией, когда право на обращение раскрывается через возможность обращаться.

Второй подход основывается на идее о том, что обращение – это способ осуществления и охраны прав личности или средство участия граждан в управлении делами государства, что, конечно, верно, но не исчерпывает многообразия видов обращений.

Третий подход, заложенный С.А. Широбоковым, базируется на уже приведенном выше утверждении, что обращение есть форма волеизъявления. Этот тезис развивает, например, К.А. Черкесов: «Обращение представляет собой волеизъявление индивида или группы лиц, адресованное органу публичной власти или иному институту, на который возложено исполнение государственных функций, направленное на достижение определенных целей». Аналогичную позицию занимает белорусский исследователь Д.Г. Нилов, который под обращением гражданина предлагает понимать «...его волеизъявление, направленное на реализацию прав, свобод или законных интересов путем определенной формы взаимодействия с государственными органами, иными организациями (должностными лицами)».

Четвертый подход является относительно новым и определяет обращение как «...действие в установленной законом юридической форме (письменно, устно), которое создает информационный повод и запускает

---

<sup>1</sup>Гирвиц А. В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2017. С. 20

действие государственного механизма, обеспечивающего соблюдение, охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина». Аналогичное, но более подробное определение предлагает В.А. Мещерягина: «Обращение – это волевое действие индивидуального или коллективного субъектов в устной, письменной либо электронной формах, направленное органам государственной власти, местного самоуправления, государственным, муниципальным учреждениям и иным организациям, должностным лицам с целью побуждения их к реализации принадлежащих им полномочий в целях удовлетворения интереса инициатора».

Не претендуя на постижение истины в последней инстанции, предлагаем следующее определение: обращение гражданина – это подлежащее обязательному рассмотрению волеизъявление индивида (группы индивидов или их объединения), соответствующее по форме нормативно-установленным правилам, выражающееся в виде письменного, устного или конклюдентного требования о реализации своих прав, свобод и законных интересов, обращенное к органу государственной власти, органу местного самоуправления или организации, реализующей публично значимую функцию, а также к их должностным лицам.

Представляется, что такое определение содержит необходимый и достаточный набор признаков исследуемого явления, а именно: субъект обращения, объективную сторону в виде волеизъявления, процессуальную форму, адресат, цель обращения, а также императивность принятия и рассмотрения обращений.

Только все шесть элементов в совокупности позволяют раскрыть содержание и назначение обращений граждан как юридической категории и факта действительности. Отсутствие любого из вышеперечисленных элементов отменяет обращение гражданина как таковое или трансформирует его в иной вид волеизъявления.

Рассмотрим каждый признак подробнее.

1. Субъектом обращения всегда является индивид, группа индивидов или объединение индивидов (организация), но не органы публичной власти или их должностные лица. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», равно как и в Конституции РФ, термин «индивид» отсутствует, однако он активно используется в научной литературе для обозначения человека и гражданина как самостоятельного субъекта права.

Термин «индивид» выбран не случайно. Он является обобщающим научным термином и, как справедливо отмечает Н.И. Матузов, «под словом «индивид» понимается человек, а не какое-либо иное существо», что позволяет избежать полемики по поводу его соотношения с терминами «личность», «человек», «гражданин» и т.п. Кроме того, содержание термина «индивид» уже содержания термина «субъект права», то есть он является более конкретным, при этом акцентирует, что исследуемое субъективное право принадлежит любому (каждому) вне зависимости от наличия гражданства.

Термин «индивид», в отличие от абстрактных терминов «субъект» или «лицо», позволяет подчеркнуть принадлежность права на обращение человеку, а не органу власти, то есть частному, а не публично-правовому субъекту.

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ только граждане Российской Федерации наделены правом на обращение. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются им, если соответствующие исключения не установлены федеральным законом. Этот тезис основывается на ч. 3 ст. 62 Конституции РФ и ст. 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которым иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ.

В настоящий момент универсальные акты, устанавливающие ограничения права на обращение для лиц, не являющихся гражданами РФ, отсутствуют. Даже в тех случаях, когда иностранец не обладает

субъективным правом, о реализации которого он просит, он не лишен возможности подать соответствующее заявление, а органы власти обязаны дать на него может быть и отрицательный, но мотивированный ответ. Индивидуальное право человека на обращение (по Конституции РФ) дополняется возможностью подачи коллективных обращений. Такие обращения ничем принципиально не отличаются от индивидуальных, поскольку субъектом волеизъявления по-прежнему остается каждый индивид, подписавший обращение. Гораздо более сложным и дискуссионным является вопрос признания субъектом обращения объединений граждан – организаций (прежде всего, юридических лиц).

Ст. 33 Конституции РФ и первоначальные редакции ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» в качестве субъектов, уполномоченных направлять обращения, называли только граждан. Это порождало неопределенность относительно возможности направлять обращения от имени юридических лиц.

Поправки в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 07 мая 2013 года прояснили ситуацию, но не устранили всех проблем. Скорее наоборот, официальное включение юридических лиц и объединений граждан в число субъектов права на обращение поставило перед юридической наукой очередную проблему. В настоящий момент наименование Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и его содержание (за исключением ст. 1 и 2) никоим образом не отражают особенностей, связанных с подачей обращений новыми субъектами.

2. Объективная сторона обращения выражена волеизъявлением и представляет собой процесс подачи обращения индивидом адресату. Это внешнее (а не внутреннее) проявление деятельности человека, отражающее поведение индивида, а именно реальные действия по направлению обращения.

Объективная сторона не охватывает внутренние, то есть психические, процессы формулирования волеизъявления и причины, побудившие человека обратиться. Она отражает конечную реализацию обращения в письменной, устной или конклюдентной форме путем предъявления соответствующего требования к адресату.

Несмотря на то, что воля традиционно относится к внутреннему миру человека, ее использование при характеристике объективной стороны неслучайно. В.И. Даль трактовал волю «...как данный человеку произвол действия; свобода, простор в поступках». Только исключительно внутреннее состояние человека может дать толчок для обращения; это либо недовольство чем-то, либо несогласие с кем-то, либо желание выразиться. Однако юридически значимым может быть только волеизъявление, которое является результатом свободного выбора определенного варианта поведения, выраженного вовне. При этом с процессуальной точки зрения волеизъявление – это всегда действие. Направление обращения путем бездействия невозможно.

Важно понимать, что порядок реализации волеизъявления включает не только внешнюю форму самого обращения (устную, письменную или конклюдентную), но и конкретный способ его подачи (на личном приеме, посредством почтовой или телефонной связи, через сеть Интернет и т.д.).

Необходимая степень нормативного регулирования внешней формы волеизъявления требуется не столько для упорядочивания процедуры рассмотрения обращений граждан, сколько для обеспечения защиты прав заявителя, особенно в случае игнорирования его требований. Однако волеизъявление гражданина первично и по общему правилу не может ставиться в зависимость от конкретной формы его реализации. Иными словами, гражданин сам выбирает конкретную форму и способ подачи обращения, если иное прямо не указано в законе.

3. Признаком, близко связанным с объективной стороной волеизъявления, но не совпадающим с ним по содержанию, является

процессуальная форма обращения. Если первая определяет способ подачи обращения, то вторая представляет собой нормативно установленный набор обязательных требований к реквизитам и содержанию обращения. Трудно сказать, что является первичным в этой диаде. С одной стороны, способ подачи (объективная сторона), безусловно, напрямую зависит от формы обращения, поскольку, например, устное обращение невозможно подать по факсу или почтой, а письменное – по телефону. С другой стороны, процессуальная форма обращения может вообще отсутствовать как таковая, если речь идет о конклюдентных обращениях, когда волеизъявление происходит путем совершения простого и понятного действия (например, выбора зеленого коридора при таможенном оформлении).

Число нормативных актов, регламентирующих требования к волеизъявлению граждан в конкретных условиях, велико, соответственно существует множество различных их процессуальных форм. Однако фактически процессуальная форма установлена только для письменных обращений.

Естественно, что в зависимости от содержания и характера обращения требования к его форме могут различаться, однако общим для всех письменных обращений являются адресат, наименование обратившегося лица, адрес для направления ответа, содержание (суть) обращения, личная подпись и дата.

Несоответствие обязательным требованиям к процессуальной форме обращения влечет его юридическую ничтожность и, как правило, не порождает никаких правовых последствий. Так, административные регламенты предоставления конкретных государственных услуг содержат типовое для большинства подобных актов требование о том, что «заявление к рассмотрению не принимается, если нарушены требования к его форме и содержанию».

Можно сказать, что нормативный акт, устанавливая требования к форме волеизъявления, создает необходимые предпосылки для надлежащего



рассмотрения обращения по существу, то есть соблюдение процессуальной формы для участников правоотношения является не самоцелью, а средством достижения общего блага. Вместе с тем усложнение по сравнению с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» процессуальной формы обращения не может быть произвольным. Оно должно быть обусловлено целью волеизъявления, а именно тем субъективным благом, которое запрашивает гражданин. Исходя из конституционно-правового смысла ст. 33 Конституции РФ, устанавливаемые дополнительные требования к содержанию и форме обращения не могут быть избыточными и не должны создавать искусственных препятствий к его подаче.

4. Адресат обращения – это субъект права, уполномоченный принять и рассмотреть обращение по существу. Им потенциально может быть любой субъект права, предусмотренный законом. Традиционными адресатами выступают государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица (вне зависимости от принадлежности к ветви власти и наличия властных полномочий).

В настоящий момент к новым (не традиционным) адресатам обращений относятся государственные и муниципальные учреждения, а также организации, осуществляющие публично значимые функции. Вместе с тем законодатель не предложил каких-либо критериев характеристики организаций как осуществляющих публично значимые функции, что послужило предметом отдельных научных изысканий.

5. В содержательном плане ключевым элементом любого обращения является его цель, так как она определяет смысл и назначение волеизъявления. Цель – это объективно-предполагаемый результат, к достижению которого стремится индивид.

По мнению С.З. Женетль, «волеизъявление, как правило, детерминировано какими-то внешними обстоятельствами, содержащими для гражданина неблагоприятный или негативный оттенок. Даже в случае

предложения об усовершенствовании чего-либо ясно проявляется неудовлетворенность субъекта текущим положением дел». Думается, что такой вывод является не вполне корректным и отражает склонность автора рассматривать обращение в качестве способа защиты нарушенного права.

На наш взгляд, категория волеизъявления вообще лишена какого-либо оценочного характера, а обращения, в первую очередь, являются способом реализации права, а уже во вторую – способом защиты.

Цели направления обращений всегда определяют его процессуальную форму и адресата. Так, ненадлежащим будет признано заявление гражданина в орган исполнительной власти о взыскании морального вреда (на основании Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»), так как подобного рода цель достижима только путем направления судебного иска (в соответствии с правилами ГПК РФ).

Целями граждан при направлении обращений могут быть реализация, предоставление, защита или восстановление прав, свобод и законных интересов самого гражданина или прав и свобод третьих лиц, непосредственно связанных с заявителем. Отсутствие цели лишает обращение смысла и не позволяет адресату отреагировать на него по существу.

Цель – это дополнительный критерий для разграничения обращений граждан и волеизъявлений должностных лиц (спектр последних достаточно широк – от обращения Президента РФ к Федеральному Собранию РФ до обычного информационного письма, направляемого руководителем органа власти). Как уже было отмечено, целью направления обращения гражданином должна быть реализация его субъективных прав и свобод. Целью волеизъявлений должностных лиц является реализации их полномочий, то есть, фактически, обязанностей.

6. Следующим признаком является обязательность рассмотрения обращения, под которой понимается нормативно установленная и

гарантированная государством обязанность адресата принять обращение, рассмотреть его и дать заявителю ответ на него. Такой ответ должен быть мотивированным, иными словами, помимо самого решения по поставленным в обращении вопросам содержать основание его принятия.

Обязанность адресата принять обращение существует только в том случае, когда заявителем соблюдена обязательная процессуальная форма волеизъявления. В противном случае такое волеизъявление гражданина именоваться обращением не может, не подлежит рассмотрению и не порождает никаких правовых последствий ни для заявителя, ни для адресата. Исключения из этого правила редки, но они есть. Например, анонимное обращение, содержащее сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, не рассматривается (в виду нарушения его процессуальной формы – анонимности), но должно быть перенаправлено в государственный орган в соответствии с компетенцией данного органа (ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»).

Обязанность принятия и рассмотрения обращения существует даже в том случае, когда заведомо известно об отрицательном ответе по существу волеизъявления. Обязательность принятия и рассмотрения обращения является внутренней гарантией реализации конституционного права на обращение, а получение заявителем письменного ответа дает ему реальную возможность дальнейшего административного или судебного обжалования в целях защиты своих прав.

В заключение хотелось бы отметить, что предложенные шесть признаков обращений граждан не только являются необходимыми и достаточными для описания исследуемого социально-правового явления, но и открывают новые возможности при изучении обращений граждан как юридической категории, а также позволяют заложить надежный методологический фундамент для дальнейшего совершенствования в

Российской Федерации правового регулирования и практики рассмотрения обращений.

Существует две основные классификации обращений: по форме и по содержанию. Первая достаточно проста – обращения классифицируются в зависимости от формы их подачи. Таких форм существует две и это отражено в законе: устная и письменная.

Существует несколько видов обращений – это предложения, заявления, жалобы, ходатайства и петиции. Таким образом, жалоба – это разновидность обращений.

Право на подачу жалобы является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом личности. Для реализации этого права не нужно чье-либо согласия и тем более издания актов управления.

Статья 9 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН) закрепляет, что при осуществлении прав человека и основных свобод, включая поощрение и защиту прав человека, упомянутых в Декларации, каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право на пользование эффективными средствами правовой защиты и на защиту в случае нарушения этих прав.

С этой целью каждый человек, чьи права или свободы предположительно нарушены, имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее безотлагательное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получить от такого органа, в соответствии с законом, решение, предусматривающее меры по исправлению положения, включая любую надлежащую компенсацию, в случае нарушения прав или свобод этого лица, а также право на принудительное исполнение этого решения или постановления без неоправданной задержки.

С этой же целью каждый человек индивидуально и совместно с другими имеет, в частности, право:

– в связи с нарушениями прав человека и основных свобод в результате политики и действий отдельных должностных лиц и государственных органов подавать жалобы или иные соответствующие обращения в компетентные национальные судебные, административные или законодательные органы или в любой другой компетентный орган, предусмотренный правовой системой государства, которые должны вынести свое решение по данной жалобе без неоправданной задержки;

– присутствовать на открытых слушаниях, разбирательствах и судебных процессах с целью сформировать свое мнение об их соответствии национальному законодательству и применимым международным обязательствам и принципам;

– предлагать и предоставлять профессиональную квалифицированную правовую помощь или иные соответствующие консультации и помощь в деле защиты прав человека и основных свобод<sup>1</sup>.

Существует деление обращений граждан, имеющих целью защиту их прав, свобод и законных интересов, на две группы:

1) жалобы и заявления в органы законодательной или исполнительной власти;

2) исковые заявления и жалобы в судебные органы.

Первую группу (жалобы в органы исполнительной власти, организации) рассмотрим в данном сборнике.

Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц (п.4 ст.4 Закона № 59-ФЗ). Приведенное выше законодательное определение жалобы, как представляется, отражает не все ее существенные характеристики.

---

<sup>1</sup>Волков А.М. Как написать жалобу: образцы с комментариями на все случаи жизни: сборник. М.: Проспект, 2020. С. 7.

Жалоба появляется в той сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов граждан и организаций, установленных и закрепленных законодательством и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан, то есть в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных.

Д.Н. Бахр утверждал, что «жалоба, подаваемая гражданином на решения, действия (бездействие) официальных органов, есть важный уравновешивающий момент. Если один субъект административноправового взаимодействия – орган государственной власти или орган местного самоуправления – имеет и осуществляет право издавать правовые акты управления, то другой субъект – гражданин – в свою очередь имеет право обжаловать изданный акт, требовать его пересмотра или отмены».

В.Д. Сорокин отмечает, что «жалоба — это письменное обращение гражданина или группы граждан, адресованное соответствующему органу исполнительной власти, местного самоуправления и должностному лицу и т.д. в сфере государственного управления либо соответствующему судебному органу, содержащее информацию о действительном или предполагаемом нарушении права гражданина (группы граждан), установленного действующим законодательством».

В самом общем виде жалоба представляет собой вербальное, имеющее адресата выражение недовольства по поводу каких-либо объективных обстоятельств или действий третьего лица

Жалоба – это вид обращения к компетентному лицу (должностному лицу) в связи с нарушенным правом. Ю.М. Козлов отмечает, что «...институт права жалобы включает в себя неразрывно связанные друг с другом право гражданина обжаловать незаконные действия органов государственного управления и указанную обязанность соответствующего государственного органа».

М.В. Карасева отмечает, что в науке административного права под жалобой понимается обращение гражданина, группы граждан или коллектива в органы управления о действительно или мнимо нарушенных субъективных правах и интересах<sup>1</sup>.

Н.Ю. Хаманева пишет, что жалоба - это обращение гражданина по поводу нарушенного действиями (бездействием), решениями юридических или физических лиц (должностными лицами, государственными или муниципальными служащими и т.д.) права или законного интереса. Жалоба является важным средством защиты прав, свобод и законных интересов граждан<sup>2</sup>.

Ю.В. Сидоров, раскрыв институт обжалования в сфере применения сотрудниками милиции мер административного принуждения, отмечал, что «административная жалоба на меры административного принуждения, - применяемые сотрудниками милиции, - это обращение гражданина в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу в порядке подчиненности с требованием о восстановлении нарушенного права или об изменении правового статуса субъектов правоотношений в связи с нарушением прав и законных интересов в результате применения сотрудниками милиции мер административного принуждения или нецелесообразным применением таких мер»<sup>3</sup>.

Обобщив различные точки зрения относительно исследуемого феномена, В.А. Бударина отмечает, что административная жалоба является:

– одной из форм реализации конституционного неотчуждаемого права граждан;

---

<sup>1</sup>Карасева М.В. Конституционное право на обжалование в системе политических прав и свобод // Правоведение. 1986. № 4. С. 72.

<sup>2</sup> Трегубова Е.В. Административный запрет в производстве по жалобам // Современное право. 2008. № 12. С. 61.

<sup>3</sup> Сидоров Ю.В. Разрешение в органах внутренних дел жалоб граждан на меры административного принуждения, применяемые сотрудниками милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 15

- неотъемлемым элементом правового демократического государства;
- способом устранения нарушений, допущенных в процессе осуществления публичного управления;
- средством защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
- гарантией эффективной реализации прав свобод и интересов граждан, закрепленных законодательством РФ;
- опосредованным способом обеспечения режима законности, установленного в РФ, выявления правонарушителей и привлечения их к соответствующим видам юридической ответственности<sup>1</sup>.

Таким образом, жалоба в ее юридическом понимании – это адресованное компетентному субъекту, наделенному властными полномочиями, заявление о действиях третьего лица, нарушающих интересы заявителя, с требованием устранить эти нарушения и (или) их негативные последствия.

Жалобы как письменные обращения с процессуальной точки зрения принято подразделять на коллективные, анонимные, аналогичные, повторные, многократные, некорректные по содержанию или изложению. При этом, Закон № 59-ФЗ предусматривает некоторые специальные правила рассмотрения таких жалоб.

Коллективная жалоба – это обращение, подписанное двумя и более авторами, а также бесфамильное обращение, поступившее от имени администрации предприятия или общественной организации конкретного предприятия, учреждения (заведения).

Анонимная жалоба – это письменное обращение, в котором отсутствует подпись, не указаны фамилия автора и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ. Согласно ч. 1 ст. 11 Закона № 59-ФЗ

---

<sup>1</sup>Бударина В.А. Понятие, назначение и юридическая ценность административной жалобы в системе публичного управления // Правовые споры и порядок их разрешения. 2005. № 3. С. 19.



«когда в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией».

Аналогичная жалоба – это второе (и последующее) обращение гражданина по одному и тому же вопросу, при условии, что срок рассмотрения первого обращения ещё не истек.

Жалоба, некорректная по содержанию – это обращение, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, или обращения, некорректные по изложению, то есть лишённые логики и смысла, а также текст которых не поддается прочтению. Закона № 59-ФЗ предусматривает порядок действий органа публичной власти в случаях получения некорректной по содержанию жалобы.

Так, ч. 3 ст. 11 наделяет государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, правом «оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом». Согласно положениям ч. 4 ст. 11 Закона № 59-ФЗ, «если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению».

Повторная жалоба – это обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если со времени подачи первого обращения истек установленный законодательством срок рассмотрения или автор не согласен с принятым по его обращению решением.

Многократная жалоба – это обращение, содержащее вопрос, на который автору неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями и в котором не приводятся новые доводы или обстоятельства. Так, ч. 5 ст. 11 Закона № 59-ФЗ определяет, что «в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение».

Закон № 59-ФЗ в зависимости от формы обращение позволяет выделить и такой вид жалобы как электронная. Ученые-административисты высказываются о необходимости унифицировать терминологию, обозначающую виды письменных обращений»<sup>1</sup>, а результатами такой унификации должны стать дополнения в ст. 4 Закон № 59-ФЗ, включающие нормы-дефиниции, закрепляющие содержание, в том числе и такого понятия,

---

<sup>1</sup> Савоськин А.В. Система обращений в соответствии с объективной стороной волеизъявления граждан РФ (подсистемы устных, письменных и конклюдентных обращений) // Актуальные проблемы российского права. – 2014. № 7 (44). С.1346.

как «электронное обращение»<sup>1</sup>. Так, например, в Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»<sup>2</sup> в ст. 1 закрепляется содержание нормы-дефиниции, в которое электронное обращение понимается как «обращение заявителя, поступившее на адрес электронной почты организации либо размещенное в специальной рубрике на официальном сайте организации в глобальной компьютерной сети Интернет» (абз.7 ч.1 ст.1).

Среди различных обращений граждан в органы и учреждения системы МВД России жалобы занимают особое место<sup>3</sup>.

Эффективная работа с жалобами является ключевым аспектом деятельности каждого полицейского подразделения. Любое полицейское подразделение, отвечающее за поведение своих офицеров полиции, должно быть готово, работать с жалобами открытым, эффективным и справедливым образом.

Законодательство и система правоохранительных органов каждой страны призваны обеспечивать защиту прав граждан, в том числе, от неправомерных действий представителей власти. Профилактика правонарушений, которые совершают сотрудники полиции, предполагает гарантированную возможность для каждого гражданина заявить об имевших место посягательствах на его права со стороны сотрудника полиции.

Порядок рассмотрения жалоб на действие (бездействие) сотрудников полиции, поступивших от граждан, заслуживает особого внимания, поскольку обеспечивает реализацию всего спектра правоохранительных

---

<sup>1</sup> Пестова Т.П. О некоторых проблемах административно-правового регулирования правоотношений в производстве по делам о рассмотрении электронных обращений / Государство и право в XXI веке : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию юридического факультета Белорусского государственного университета, 26–27 ноября 2020 года, г. Минск / редкол. Т. Н. Михалёва (гл. ред.) и др. Минск : БГУ, 2021. С. 1053.

<sup>2</sup> Об обращениях граждан и юридических лиц : закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 № 300-3 // НЦПИ Республики Беларусь.

<sup>3</sup> Костенников М.В. Право жалобы и особенности его реализации в деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 23

функций (профилактика, охрана, защита и пр.) включая восстановление нарушенных прав и интересов личности гражданина. Результаты проведенного исследования позволяют заявить, что вопрос о порядке рассмотрения жалоб на действия сотрудников полиции актуален не только для России, но и для зарубежных стран в связи с тем, что в нем отражается степень законности деятельности всей системы данных органов<sup>1</sup>.

Итак, работа с обращениями граждан и организаций, в том числе и жалоб, важное направление деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, призванное обеспечить соблюдение, охрану, защиту, а в необходимых случаях восстановление нарушенных конституционных прав и законных интересов граждан<sup>2</sup>.

Производство по административно-правовым жалобам и спорам, представляет собой административно-процессуальную форму разрешения правовых конфликтов, возникающих в области публичного управления сферой внутренних дел государства. Суть данного производства состоит в реализации уполномоченными должностными лицами ОВД (полиции) административно-процессуального порядка рассмотрения и разрешения обращений физических и юридических лиц, а также устранения возникающих разногласий в связи с реализацией установленных законом норм<sup>3</sup>.

Выделим некоторые характерные признаки производства по рассмотрению жалоб, как виды обращений граждан и организаций в органах внутренних дел.

Во-первых – это организационные особенности.

---

<sup>1</sup>Калусова О.М. Зарубежный опыт организации проверки жалоб на полиции // Образование и право. 2018. № 6. С. 79

<sup>2</sup> Административно - процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. Спб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 95.

<sup>3</sup> Шевцов А.В. Место дисциплинарного производства и производства по жалобам в структуре административного процесса // Актуальные проблемы административного права и административного процесса. 2020. № 2 (11). С. 78.

Так, в системе МВД России организация работы с обращениями возложена на систему подразделений делопроизводства и режима МВД России. В структуру Центрального аппарата МВД России входит Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций, в составе которого, функционирует Управление по работе с обращениями граждан и организаций.

В территориальных органах внутренних дел настоящие функции осуществляют: на региональном уровне - управления (Главные управления) делопроизводства и режима УМВД России по соответствующему субъекту; на районном уровне - отделы (отделения) делопроизводства и режима.

Организационно-правовой основой указанного направления деятельности органов внутренних дел является приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup>, который детализирует общий порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, установленный Федеральным законом 59-ФЗ, для системы МВД России.

Во-вторых, рассматриваемый вид производства, согласно классификации, предложенной В.Д. Сорокиным, относится к числу правоохранительных. По мнению Ю.М. Козлова, данное «факультативное производство проводится в рамках административной юрисдикции, которая проявляется (как и судебная юрисдикция или административная юстиция) в рассмотрении и разрешении полномочными исполнительными органами (должностными лицами) спорных вопросов применения материально-правовых норм, в правовой оценке поведения участников административно-

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 12 сентября 2013 г. № 707 (ред. от 01.12.2016) // Российская газета. 2014. № 9.

правовых споров, а также в применении в необходимых случаях к виновным при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер государственного (юридического) принуждения».<sup>1</sup>

Органы внутренних дел как раз-таки уполномочены в пределах своих полномочий рассматривать и разрешении спорные вопросы применения материально-правовых норм, в правовой оценке поведения участников административно-правовых споров, а также применять в необходимых случаях к виновным при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер административного принуждения.

В-третьих, в рамках производства по рассмотрению жалоб органами внутренних дел могут рассматриваться жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц. Производство по рассмотрению жалоб опирается на конституционное право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции Российской Федерации).

В-четвертых, рассмотрение обращений в органах внутренних дел, в том числе и жалоб, включает в себя следующие этапы:

- 1) прием и первичную обработку обращений;
- 2) регистрацию и учет обращений;
- 3) принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений;
- 4) рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений; подготовку и направление ответов на обращения;
- 5) хранение обращений и материалов по их рассмотрению;
- 6) личный прием граждан;
- 7) анализ рассмотрения обращений;

---

<sup>1</sup>Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 183.

8) контроль за рассмотрением обращений (п. 3 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России).

Таким образом, производство по рассмотрению жалоб граждан (граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства) и организаций в органах внутренних дел – это факультативное производство, которое проявляется в рассмотрении и разрешении органами внутренних дел (должностными лицами) спорных вопросов применения материально-правовых норм, в правовой оценке поведения участников административно-правовых споров, а также в применении в необходимых случаях к виновным при негативной оценке их поведения предусмотренных действующим законодательством мер административного принуждения.

## 1.2 Правовая основа производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел

Правовая основа производства по рассмотрению жалоб в органах внутренних дел – это совокупность законодательных и иных нормативных актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел по рассмотрению жалоб гражданами и организациями.

Производство по рассмотрению жалоб граждан и организаций в системе МВД России осуществляется на основании следующих источников права.

Во-первых, Конституции Российской Федерации. Согласно Конституции, граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Во-вторых, федеральных законов:

1) Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который «регулируют» правоотношения, связанные с реализацией гражданином

Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» (ч. 1 ст. 1 Закона № 59-ФЗ);

2) Федерального закон от 07 февраля 2011 № 3-ФЗ «О полиции»<sup>1</sup>, согласно ч. 5 ст. 5 которого «сотрудник полиции в случае обращения к нему гражданина обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса»;

3) Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...»<sup>2</sup>, который закрепляет обязанность сотрудников органов внутренних дел рассматривать в пределах служебных обязанностей и в установленные сроки обращения граждан и организаций (п. 17 ч. 1 ст. 12 Закона).

В-третьих, подзаконных нормативных правовых актов:

1) Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». Являясь одним из федеральных органов, МВД России руководствуется Положением<sup>3</sup>, в соответствии с которым обладает полномочиями,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О полиции» 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020

<sup>3</sup> Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 1.06.2021) // СЗ РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.



связанными с принятием мер по предупреждению административных правонарушений (пп. 12 п. 11); организации соответствующего административно-юрисдикционного производства (пп. 38 п.11); принудительному административно-правовому воздействию (пп. 43 п. 11, пп. 44 п.11, пп. 51 п.11); обеспечению служебной дисциплины сотрудников (пп. 3 п. 11); рассмотрению обращений граждан и принятию по ним решений (пп. 96 п.11). Поскольку указанная деятельность МВД России может осуществляться как непосредственно, так и через территориальные органы внутренних дел (п. 5), последние также наделены соответствующими полномочиями, которые содержатся в Типовом положении 3 (пп. 5, 18–19, 23–24, 28–29, 49, 57 п. 13; пп. 35 п. 19).

2) Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707. Данная Инструкция была принята в целях установления в системе МВД России единого порядка рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ.

### 1.3 Принципы производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел

Принципы права – это основа, руководящее начало, основополагающие идеи, лежащие в основе механизма правового регулирования тех или иных общественных отношений<sup>1</sup>.

Поскольку производство по рассмотрению жалоб относится к категории административно-юрисдикционных производств, то к принципам данного производства, будут относиться принципы:

---

<sup>1</sup>Сафиуллова, Э. Д. Принципы производства по обращениям граждан // Молодой ученый. 2016. № 7 (111). С. 524.

- 1) законности;
- 2) заинтересованности масс;
- 3) быстроты процесса;
- 4) охраны интересов личности и государства;
- 5) гласности;
- 6) материальной истины;
- 7) равенства сторон;
- 8) национального языка;
- 9) самостоятельности в принятии решения;
- 10) ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение<sup>1</sup>.

В научной и учебной литературе можно встретить иную редакцию отдельных из перечисленных принципов, либо дополнения к указанному перечню.

Так, принцип «материальной истины» именуется как «всестороннее и объективное исследование конкретных фактов и обстоятельств дела» и дополнительно называется принцип «экономичности и эффективности процесса», наряду с принципом «гласности» выделяется принцип «доступности».

Учитывая, что административные производства, входящие в административный процесс, можно объединить в три группы (правотворческие, правонаделительные, правоохранительные), в научных исследованиях выделяют также принципы, обусловленные видовой спецификой административных производств.

Поэтому, правоохранительные (юрисдикционные) производства характеризуются принципами «незаинтересованности субъекта, ведущего

---

<sup>1</sup> Каплунов А.И. Административно - процессуальное право. С. 21.

дело (рассматривающего спор)»<sup>1</sup>, презумпции невиновности, состязательности<sup>2</sup>.

В свою очередь, анализируя процессуальную деятельность по разрешению конкретной категории дел в сфере государственного управления, можно обнаружить принципы, характеризующие особенности отдельно взятого административного производства.

Таким образом, можно вести речь о трёх группах принципов, на основе которых строится производство по рассмотрению жалоб:

- 1) общие принципы, вытекающие из общих принципов права, проявляющие свою сущность в административном процессе в целом;
- 2) принципы, обусловленные видовой спецификой административных производств, отражающие особенности правоохранительных производств;
- 3) принципы производства по рассмотрению жалоб, как отдельно взятого административного производства.

Мы полагаем, что к принципам производства по рассмотрению жалоб, как отдельно взятого административного производства относятся:

- 1) всеобщность. Любое физическое лицо—это граждане Российской Федерации, иностранные граждане, либо лица без гражданства, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, кроме Федерального закона № 59-ФЗ, а также обращения граждан, в том числе юридических лиц, должностные лица и иные лица независимо от гражданства, законности нахождения на территории Российской Федерации, социального происхождения, вероисповедания, пола, расы, национальности, возраста, имущественного положения и иных признаков, обладают правом на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, за

---

<sup>1</sup> Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. Самара, 2005. С. 174.

<sup>2</sup> Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 96.

исключением случаев, установленных на законодательном уровне (например, требующих наличия российского гражданства) и норм международного права и имеют право обращаться по любым вопросам, затрагивающим их права, свободы и законные интересы;

2) свобода направления. Граждане реализуют право на жалобу свободно и добровольно. Суть этого принципа в том, что субъекты права обращений вправе направить в государственные органы и органы местного самоуправления любые по содержанию жалобы, не противоречащие действующему законодательству.

3) возможность обращения в устной или письменной форме. Суть данного принципа заключается в том, что наряду с письменными обращениями граждане могут обращаться и в устной форме.

4) недопустимость передачи жалобы лицу, действие (бездействие) и решения которого являются предметом жалобы. Федеральный закон № 59-ФЗ определяет общее правило: «Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие которых обжалуется».

5) сочетание гласности с неразглашением сведений в связи с рассмотрением обращения. В соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ, при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. По просьбе гражданина не подлежат разглашению сведения о его фамилии, имени, отчестве, месте жительства, работы или учебы. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Сафиуллова Э. Д. Принципы производства по обращениям граждан // Молодой ученый. 2016. № 7 (111). С. 524.

б) эффективности и своевременности. Рассмотрение жалобы должно быть четко в соответствии с законом, но в максимально короткий срок.

7) контроля за соблюдением порядка рассмотрении жалобы. Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Таким образом, по итогам исследования проведенного в первой главе дипломной работы, можно сделать вывод, что жалоба – просьба граждан и организаций о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Производство по рассмотрению жалоб в органах внутренних дел включает в себя следующие этапы: 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.

Работа с жалобами граждан в органах внутренних дел организована на принципах гласности и открытости. Сотрудники органов внутренних дел, рассматривая поступившие жалобы, должны помнить, что за каждым обращением стоит человек и что их задача в рамках компетенции - обеспечить защиту прав каждого гражданина.

## 2 СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

### 2.1. Возбуждение производства по рассмотрению жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел

Анализ действующего законодательства, учебной и научной литературы позволяет выделить в рамках производства по рассмотрению административно-правовых жалоб граждан следующие стадии:

- 1) возбуждение производства по жалобе;
- 2) рассмотрение жалобы и принятие по ней решения;
- 3) обжалование вынесенного решения;
- 4) исполнение решения, вынесенного по жалобе<sup>1</sup>.

Стадия возбуждения является началом производства по рассмотрению жалоб и включает в себя:

- 1) приём и первичную обработку обращений, в том числе жалоб;
- 2) регистрацию и учёт;
- 3) принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений, включая жалобы.

Жалоба подается физическими или юридическими лицами в органы исполнительной власти, местного самоуправления, организации или тем должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится разрешение вопроса<sup>2</sup>.

Гражданин вправе самостоятельно определить орган, в который он обращается. В случае письменного обращения, жалоба может быть направлена по почте или лично передана гражданином в канцелярию или приемную того органа, в который он обращается. Требования к письменному обращению, кроме наличия сведений об авторе и адреса, по которому должен

---

<sup>1</sup>Каплунов А.И. Административно - процессуальное право. С. 362.

<sup>2</sup> Там же. С. 363.

быть направлен ответ, как и при подаче предложений и заявлений, закон не предъявляет. Содержание жалобы может излагаться гражданином в произвольной, им самим избранной форме. По общему правилу, сформулированному в статье 8 Закона об обращениях, письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Обращение подлежит регистрации в течение 3-х дней со дня поступления в Министерство внутренних дел Российской Федерации и рассмотрению в срок, не превышающий 30 дней со дня регистрации.

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней с уведомлением об этом заявителя.

Если в обращении не содержится информации о результатах рассмотрения обозначенных вопросов соответствующими территориальными органами внутренних дел и разрешение этих вопросов не относится к исключительной компетенции подразделений центрального аппарата Министерства, оно будет направлено для рассмотрения по существу в территориальные органы внутренних дел. При этом уведомление гражданину о переадресации обращения в органы, организации и подразделения системы МВД России не направляется. Данная позиция поддержана решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2018 г. по делу № АКПИ18 - 534<sup>1</sup>.

Однако отдельные нормативно-правовые акты определяют иные сроки для регистрации поступивших жалоб. Так, Правилами подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных

---

<sup>1</sup> Решение Верховного Суда РФ «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта 76.3 пункта 76 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 12.09.2013 N 707» от 24 июля 2018 г. № АКПИ18-534 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 10.

органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации установлено, что жалоба, поступившая в уполномоченный на ее рассмотрение орган, подлежит регистрации не позднее следующего рабочего дня со дня ее поступления.

В соответствии с пунктом 19 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, информирование по телефону о поступлении обращения, дате его регистрации и регистрационном номере, о подразделении, осуществляющем рассмотрение обращения, а также разглашение данной информации посторонним лицам запрещается.

Установленный порядок обусловлен необходимостью защиты прав заявителей, поскольку разглашение сведений о факте обращения в органы внутренних дел неустановленному лицу может создать угрозу безопасности обратившегося гражданина, а также требованиями Федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Данная информация может быть предоставлена по запросу направленному в электронном виде через официальный сайт МВД России – мвд.рф или в письменной форме через операторов почтовой связи.

Перечисленные сведения также сообщаются гражданину на личном приеме при предъявлении документа, удостоверяющего личность.

Жалобы на решения, принятые должностным лицом структурного подразделения органа внутренних дел, подаются руководству данного органа. Жалобы на решения, принятые руководителем органа внутренних дел, подаются в вышестоящий орган внутренних дел.

В случае несогласия с ответом территориального органа МВД России на региональном уровне по результатам рассмотрения жалобы гражданин может обратиться в структурное подразделение центрального аппарата



Министерства, к компетенции которого относится решение поставленного вопроса, или в МВД России.

Если выявленные в ходе проверки по обращению признаки преступления или административного правонарушения касаются сути всего обращения, непосредственный исполнитель составляет мотивированный рапорт на имя руководителя, принявшего организационное решение о порядке рассмотрения обращения, и с его поручением, оформленным в соответствии с пунктом 83 Инструкции, передает данное обращение в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП и рассмотрения.

Сотрудник, уполномоченный на рассмотрение обращения, обязан:

- обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина;
- принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- направить гражданину письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством;
- уведомить гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с компетенцией, а также о продлении срока рассмотрения обращения;
- не разглашать сведения, содержащиеся в обращении, а также информацию, касающуюся частной жизни гражданина, ставшие известными при рассмотрении обращения. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- обеспечить сохранность и конфиденциальность документов, относящихся к предмету проверки по обращению.

Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

В случае если гражданин указал в жалобе заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением его обращения органом внутренних дел или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

Письменные обращение, в том числе жалобы в обязательном порядке должны содержать:

- наименование органа внутренних дел, в который направляется обращение, или фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии) должностного лица органа внутренних дел, или его должность;
- фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии) гражданина;
- почтовый адрес для направления ответа или уведомления о переадресации обращения;
- личную подпись и дату.

В случае необходимости в подтверждении своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Интернет-обращение в обязательном порядке должно содержать:

- фамилию, имя, отчество
- адрес электронной почты, если ответ или уведомление должны быть направлены в форме электронного документа, или почтовый адрес, если ответ или уведомления должны быть направлены в письменной форме.

К интернет-обращению гражданин вправе приложить необходимые документы и материалы или их копии в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

К рассмотрению принимаются жалобы направленные посредством:

- операторов почтовой связи с доставкой ими письменной корреспонденции в здание органа внутренних дел;
- официальных сайтов;

- факсимильной связи;
- федеральной фельдъегерской связи и специальной связи;
- дежурной части территориального органа МВД России;
- почтового ящика, установленного в круглосуточно доступных для граждан местах зданий МВД России, его территориальных органов на межрегиональном, окружном и региональном уровнях, а также органов внутренних дел, где нет дежурных частей;
- полученные в ходе личного приема.

Из научных источников усматривается, что одним из направлений развития органов внутренних дел в России является оптимизация работы органов внутренних дел, укрепление её связей с населением. Этому немало способствует своевременная и качественная работа с обращениями граждан, в том числе жалоб, а также анализ этой работы.

Делопроизводство по обращениям в органах внутренних дел осуществляется отдельно от других направлений документационного обеспечения в установленном порядке, если иное не оговорено Инструкцией.

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

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

Выход из данной ситуации возможен при более высоком уровне информирования населения. С помощью бесед, мониторинге общественного мнения, информации в СМИ.

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

Так же общим недостатком в информационно-аналитической работе системы МВД России можно назвать отсутствие именно аналитической составляющей в основном интерпретации изменений в показателях, выявление причинно-следственной связи между событиями и работой ведомства.

Несмотря на однотипную структуру сайтов МВД России по регионам, структура отчётов характеризуется существенными расхождениями, затрудняющими сравнительный анализ работы органов полиции даже на региональном уровне. Тем не менее, представляется, что у органов внутренних дел есть как возможности, так и желание совершенствовать свою работу в рассматриваемом направлении.

## 2.2 Рассмотрение жалоб граждан и организаций в органах внутренних дел и принятие по ним решений

Рассмотрение жалобы и принятие по ней решения – это центральная стадия рассматриваемого вида административно-юрисдикционного производства.

Данная стадия состоит из следующих этапов:

- 1) рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений;

2) подготовку и направление ответов на обращения.

Пунктом 102 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации предусматривается, что «при рассмотрении обращения, отнесенного к категории «жалоба», проводится проверка обоснованности каждого довода гражданина. По результатам рассмотрения жалобы принимаются необходимые меры для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина или разъясняется неправомерность предъявляемых требований (претензий), а также при необходимости порядок обжалования принятого решения.<sup>1</sup>

К особенностям стадии рассмотрения жалобы в органах внутренних дел следует также отнести установленное в пункте 99 Инструкции правило, согласно которому, при рассмотрении полученной жалобы производится проверка изложенных в обращении сведений.

В целях такой проверки непосредственный исполнитель делает следующее:

- внимательно и всесторонне изучает содержание обращения, необходимые сведения, документы и материалы;
- определяет суть заявления, предложения или жалобы;
- устанавливает достаточность изложенных в обращении сведений, а также имеющихся документов и материалов для выработки и принятия решения;
- уточняет при необходимости у гражданина дополнительные сведения или просит представить отсутствующие документы (по телефону, при наличии в обращении сведений об абонентском номере, или приглашает его на личную беседу);

---

<sup>1</sup>Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 12 сентября 2013 г. № 707 (ред. от 01.12.2016) // Российская газета. 2014. № 9.

– в случае отказа гражданина предоставить требуемую информацию или документы ему направляется ответ по результатам рассмотрения имеющихся материалов;

– осуществляет подготовку запросов для получения необходимых сведений, документов и материалов;

– вносит руководителю, давшему поручение о рассмотрении обращения, предложения о выезде на место для проверки изложенных в обращении фактов;

– изучает и анализирует полученные сведения, документы и материалы;

– устанавливает факты и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по обращению;

– оценивает достоверность сведений, являющихся основанием для принятия решения по обращению;

– устанавливает обоснованность доводов гражданина;

– осуществляет подготовку заключения о результатах проверки по жалобе и представляет его на утверждение должностному лицу, уполномоченному на подписание ответа;

– осуществляет подготовку и представление на подпись уполномоченному должностному лицу проекта ответа гражданину, а также при необходимости проектов ответов в государственный орган или должностному лицу, направившему обращение.<sup>1</sup>

Наибольшими полномочиями на стадии рассмотрения административно-правовых жалоб наделяются такие субъекты, как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

---

<sup>1</sup> Каплунов А.И. Административно - процессуальное право. С. 365.

К таким полномочиям, в частности, у Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в соответствии с положениями части 1 статьи 23 Федерального конституционного закона относятся следующие:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Для обобщения результатов проверки по жалобе составляется мотивированное заключение, в центральном аппарате Министерства - докладная записка.

Заключение составляется в произвольной форме и должно состоять из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Во вводной части заключения указываются:

– должность, звание, инициалы, фамилия сотрудника, проводившего проверку;

– фамилия, инициалы гражданина;

– предмет обжалования<sup>1</sup>.

В описательной части заключения указываются:

– объективный анализ фактов и обстоятельств, установленных по результатам проверки;

– сведения, документы и материалы, подтверждающие или опровергающие доводы гражданина.

В резолютивной части заключения указываются:

1) выводы о наличии (отсутствии) нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации в действиях сотрудников;

2) предполагаемое для принятия решение по обращению;

3) если в ходе проверки были выявлены нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, недостатки и упущения в деятельности органа внутренних дел, злоупотребления должностных лиц служебным положением, а также необоснованность принятых ими решений, явившихся причиной жалобы:

– предложения о проведении служебной проверки в отношении сотрудника, допустившего нарушение, либо применении к нему мер дисциплинарной ответственности;

– выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению выявленных нарушений;

– предложения о мерах по устранению выявленных недостатков.

4) предложение о списании материалов в дело.

---

<sup>1</sup> Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность: вопросы понятия и содержания // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 1. С. 113



Заключение подписывается сотрудником, проводившим проверку, и утверждается должностным лицом, уполномоченным на подписание ответа, не ниже начальника отдела.

Заключение по результатам проверки по жалобе, копии заключения служебной проверки в отношении виновных сотрудников, а также приказов о привлечении их к дисциплинарной ответственности приобщаются к материалу по обращению (в случае окончания служебной проверки на день утверждения заключения по результатам проверки по жалобе). Заключение по результатам рассмотрения обращения не может быть заменено заключением служебной проверки.

Результатом рассмотрения жалоб, в том числе полученных в ходе приема граждан, являются:

– письменный или направленный в форме электронного документа либо устный, данный на личном приеме ответ гражданину по существу всех поставленных им вопросов.

– письменное или направленное в форме электронного документа либо устное, данное на личном приеме уведомление гражданина:

а) об оставлении его обращения без ответа по существу с изложением причин.

б) о переадресации обращения в государственный орган или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов.

в) принятие решения о списании обращения в номенклатурное дело без ответа на основании рапорта или докладной записки сотрудника, подразделения делопроизводства.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что решение по жалобе может быть следующим:

–об удовлетворении жалобы;

– об отказе в её удовлетворении<sup>1</sup>.

Так, Закон о предоставлении услуг предусматривает в части 7 статьи 11.2, что по результатам рассмотрения жалобы орган, предоставляющий государственную услугу, либо орган, предоставляющий муниципальную услугу, принимает одно из следующих решений:

1) удовлетворяет жалобу, в том числе в форме отмены принятого решения, исправления допущенных органом, предоставляющим государственную услугу, либо органом, предоставляющим муниципальную услугу, опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах, возврата заявителю денежных средств, взимание которых не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, а также в иных формах;

2) отказывает в удовлетворении жалобы. Не позднее дня, следующего за днем принятия данного решения, заявителю в письменной форме и по желанию заявителя в электронной форме направляется мотивированный ответ о результатах рассмотрения жалобы.

Рассмотрим опыт зарубежных стран в восстановлении нарушенных прав граждан, отраженных в обращениях, содержащих жалобы на сотрудников полиции.

В 1997 г. в Великобритании в отчете Европейского комитета по предотвращению пыток и негуманного или унижающего достоинство обращения и наказания (далее – «комитет СРТ») критиковалась действующая система рассмотрения жалоб на офицеров полиции. Комитет обнаружил, что «с самого начала работы с жалобами, на стадии которой полиция сохраняет право единоличного усмотрения в отношении того, регистрировать жалобу или нет, на протяжении всего расследования, которое проводится и контролируется офицерами полиции, и до того момента, когда офицеру

---

<sup>1</sup> Каплунов А.И. Административно - процессуальное право. С. 367.

полиции требуется оценить уголовные или дисциплинарные последствия этого расследования, сама полиция жестко держит в своих руках процесс обращения с жалобами против нее»<sup>1</sup>. Кроме того, с конца 1970-х годов жалобы граждан на действия полицейских рассматриваются независимыми от полиции структурами: Комитетом по рассмотрению жалоб на полицию (PoliceComplaintsBoard, РСВ – до 1985 г.), Управлением по рассмотрению жалоб на полицию (PoliceComplaintsAuthority, РСА – в 1985–2004 гг.), с 2004 г. – Независимой комиссией по жалобам на полицию (Independent Police Complaints Commission, IPCC), уполномоченной неправительственной корпорацией (public corporation). Полномочия этих органов изменялись в сторону большей активности, самостоятельности в проверке действий полиции. РСВ имела дело с законченными внутренними расследованиями, проведенными полицейскими службами, и при наличии достаточных оснований могла обжаловать и пересмотреть их результаты (например, если внутренняя проверка привела к решению не возбуждать уголовное дело против сотрудника, комитет мог отменить такое решение и потребовать более тщательного расследования). РСА получила право контролировать текущий ход расследований по жалобам. IPCC, в свою очередь, может проводить расследования самостоятельно, по своей инициативе. Сотрудники IPCC не являются полицейскими, но на период участия в расследовании получают, в рамках своего дела, полномочия, установленные законом для полицейских следователей. Данная комиссия входит в систему министерства внутренних дел страны, при этом является независимым органом, что необходимо для принятия беспристрастных решений. Так, в Канаде действует Независимая Комиссия по разбору жалоб на действия Королевской конной полиции, которая принимает от населения жалобы на действия или бездействие

---

<sup>1</sup>Отчет правительству Великобритании о визите в Великобританию и на о. Мэн, проведенный Европейским комитетом по предотвращению пыток и негуманного или унижающего достоинство обращения и наказания (СРТ)», 8–17 сентября 1997 г.), раздел 48.URL: <https://www.euro.who.int/ru/> (дата обращения 01.06.2021).

сотрудников полиции. Это орган парламентского контроля, утвержденный в 1988 г. Комиссия проводит разбирательство и расследование по жалобам, действуя открыто, независимо и объективно. Кроме того, Комиссия организует публичные слушания, ведет исследовательскую аналитическую работу и разрабатывает меры совершенствования процедур рассмотрения жалоб граждан.

В Ирландии жалобы на неправомерные действия сотрудников полиции (полиция Ирландии называется «Гарда Сиохана» – «Хранители Гарда», или «гвардейцы») рассматривает комиссия омбудсмена Гарда Сиохана (GSOC). Комиссия омбудсмена Гарда Сиохана (GSOC) является независимым уставным органом, созданным в соответствии с Законом Гарда Сиохана в 2005, 2007 гг. Комиссия омбудсмена заменила Совет по рассмотрению жалоб Гарда Сиохана (Garda Síochána). Его миссия заключается в обеспечении эффективного, справедливого и независимого рассмотрения жалоб представителей общественности на поведение членов полиции Garda Síochána. Комиссия омбудсмена независима от системы полиции и в своей деятельности руководствуется только положениями Закона. В случае рекомендации Комиссии омбудсмена о привлечении сотрудника полиции к дисциплинарной ответственности данный материал поступает на рассмотрение главному констеблю полиции. Кроме того, Комиссия омбудсмена уполномочена вносить предложения в полицию об улучшении деятельности правоохранительного органа. В Гонконге в 2009 г. образован Независимый совет по рассмотрению жалоб на действия полиции – независимый орган, учрежденный в соответствии с постановлением Совета по рассмотрению жалоб независимых полицейских (IPCCO) (глава 604 «Законы Гонконга») для наблюдения, контроля и анализа обработки и расследования заявляемых жалоб на действия полиции. В состав Независимого совета по рассмотрению жалоб входят Председатель, три заместителя

Председателя и не менее восьми членов, назначаемых Генеральным директором. Они взяты из широкого спектра общества, включая юридическое, медицинское, образовательное, социальное обеспечение и бизнес-секторы, а также членов Законодательного совета.

Эта структура позволяет использовать различные экспертные знания своих членов для независимого, беспристрастного и тщательного контроля над расследованием в отношении полиции. Таким образом, создание специальных независимых комиссий по рассмотрению жалоб граждан на неправомерные действия полиции является эффективным средством, использованным в зарубежных странах, позволяющим не только защитить, но и восстановить нарушенные права и интересы граждан<sup>1</sup>.

### 2.3 Обжалование вынесенного решения по жалобе граждан и организаций

В соответствии со ст. 5 Закона № 59-ФЗ заявитель имеет право на обжалование принятого по обращению решения.

Обжалование может быть осуществлено в административном порядке, который подразумевает обращение с жалобой в вышестоящий по подчиненности орган государственной власти или направление жалобы в надзирающее ведомство, чаще всего в органы прокуратуры, которые осуществляют в широком плане надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Из разъяснений о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в МВД России, которые размещены на официальном сайте МВД России следует, что если гражданин считает, что в результате действий (бездействия) должностных лиц системы МВД России были нарушены его права, свободы или законные интересы, в том числе отсутствует ответ на обращение, гражданин вправе обжаловать указанные действия (бездействие),

---

<sup>1</sup>Калусова О.М. Зарубежный опыт организации проверки жалоб на полиции // Образование и право. 2018. № 6. С. 81.

обратившись к вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий орган внутренних дел или в прокуратуру с соблюдением требований Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Жалобы на решения, принятые должностным лицом структурного подразделения органа внутренних дел, подаются руководству данного органа. Жалобы на решения, принятые руководителем органа внутренних дел, подаются в вышестоящий орган внутренних дел.

В случае несогласия с ответом территориального органа МВД России на региональном уровне по результатам рассмотрения жалобы гражданин может обратиться в структурное подразделение центрального аппарата Министерства, к компетенции которого относится решение поставленного вопроса, или в МВД России.

Так же заявитель имеет право обжаловать принятое решение в судебном порядке<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 218 КАС РФ гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее - орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации

---

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в МВД России. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/о-порядке-рассмотрения-обращений-граждан> (дата обращения 01.06.2020)

законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

Так, гражданин ФИО1 обратился в Ленинский районный суд г. Курска с административным иском к УМВД России по г. Курску о признании изложенных в сообщении от ДД.ММ.ГГГГ подписанном заместителем начальника СУ полковником юстиции ФИО7 сведений, не соответствующими действительности в части указания на то, что «в действиях сотрудников полиции при проверке жалоб ФИО1 в ОВД (в том числе оперуполномоченного группы № ОЭБ и ПК УМВД России по г. Курску ФИО8) не установлено фактов бездействия, личной или иной заинтересованности сотрудников полиции, влекущих дисциплинарную ответственность», а также указание на то, что «материал проверки № приобщен к материалу проверки №», поскольку эти утверждения противоречат ответу начальника УМВД по Курску ФИО12 от ДД.ММ.ГГГГ.

По указанным основаниям ФИО1 просил признать внесение в сообщение от ДД.ММ.ГГГГ заведомо ложной информации незаконным и обязать устранить нарушения, пересмотрев сообщение от ДД.ММ.ГГГГ согласно ответа за подписью начальника УВД г. Курска ФИО10 от ДД.ММ.ГГГГ и протокола судебного заседания от ДД.ММ.ГГГГ.

Судом было установлено, что ДД.ММ.ГГГГ ФИО1 на личном приеме обратился к начальнику УМВД России по г. Курску с письменным обращением о невыплате ему заработной платы в 2002-2003 г.г., игнорировании оперуполномоченным группы №ОЭБ и ПК УМВД России по

г. Курску ФИО8 выводов суда, непринятии надлежащих мер по материалам проверки, неисполнении указаний прокуратуры.

Ответ на данное обращение дан ДД.ММ.ГГГГ заместителем начальника СУ полковником юстиции ФИО7

Вывод суда: оспариваемый ответ соответствует требованиям действующего законодательства и не нарушает права и законные интересы административного истца, является правильным<sup>1</sup>.

#### 2.4. Исполнение решения, вынесенного по жалобе граждан и организаций

Специфика исполнения решения по жалобе состоит в том, что орган (должностное лицо) который принял решение, обязан обеспечить своевременное и правильное исполнение решения по делу. Органы исполнительной власти, местного самоуправления или должностное лицо, рассматривая жалобу, обязаны принять исчерпывающие меры, которые направлены на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Постановление по жалобе обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. В установленных законом случаях исполнение принятого по жалобе решения обеспечивается компетентными органами и средствами государственного принуждения<sup>2</sup>.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Курского областного суда 28 ноября 2018 года по делу № 33а-3514-2018. URL: <https://46.мвд.рф/document/16150084> (дата обращения 01.06.2021)

<sup>2</sup> Каплунов А.И. Административно - процессуальное право. С. 368.



органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный вправе:

1) выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы;

2) обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

Уполномоченный также вправе обратиться в Государственную Думу предложением о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

В органах внутренних дел исполнение решений, вынесенных по жалобе граждан и организаций контролируется. Контроль за рассмотрением обращений, в том числе жалоб 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.

Контроль за рассмотрением обращений в органах внутренних дел осуществляется:

- 1) в форме текущего контроля;
- 2) в ходе плановых и внеплановых проверок рассмотрения обращений;
- 3) руководителями органов внутренних дел при осуществлении ими своих полномочий.

Текущий контроль устанавливается за рассмотрением парламентских запросов, запросов и обращений депутатов (членов) органов законодательной власти всех уровней, а также иных обращений по усмотрению руководителя органа внутренних дел.

Способы осуществления текущего контроля:

- использование учетных форм, в том числе АИС;
- оперативное выяснение хода исполнения поручений по обращениям;
- регулярные письменные или устные напоминания о приближающихся и истекших сроках исполнения;
- истребование от головных исполнителей объяснений причин задержки ответов с последующим докладом руководителю органа внутренних дел.

На обращении, подлежащем контролю, проставляется штамп органа внутренних дел – субъекта контроля со словом «контроль» и указанием даты исполнения.

Решение о продлении срока рассмотрения обращения, поставленного на контроль, может быть принято только руководителем, его установившим, либо уполномоченным им должностным лицом.

Рассмотрение обращения снимается с контроля, если гражданину, а также обратившимся в отношении его должностным лицам даны ответы на все поставленные в обращении вопросы и приняты необходимые меры в соответствии с законодательством Российской Федерации. Промежуточный ответ (уведомление) гражданину о продлении срока либо о проведении тех или иных действий, о результатах которых будет сообщено позднее, не является основанием для прекращения рассмотрения обращения и снятия его с контроля.

Решение о снятии с контроля принимает уполномоченное должностное лицо на основании копий отправленных ответов, которые при необходимости списываются в отдельное номенклатурное дело.

Рассмотрим порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок рассмотрения обращений. Плановые и внеплановые проверки рассмотрения обращений проводятся в пределах осуществления контрольных полномочий уполномоченными должностными лицами.

Руководители органов внутренних дел в служебных заданиях сотрудников, направляемых для проведения инспектирования, контрольных и целевых проверок, должны планировать изучение рассмотрения обращений.

В ходе проверок уполномоченным должностным лицом подразделения делопроизводства изучаются и оцениваются:

– планирование и проведение организационных мероприятий по повышению исполнительской дисциплины, улучшению качества рассмотрения обращений, в том числе жалоб, выявлению и устранению

причин, порождающих поддержанные повторные жалобы в вышестоящие и надзорные инстанции;

- статистические и аналитические материалы;
- материалы коллегий и оперативных совещаний, на которых рассматривались вопросы организации и совершенствования рассмотрения обращений, в том числе жалоб;
- влияние принятых управленческих решений на результаты рассмотрения жалоб;
- знание сотрудниками требований нормативных правовых актов, регламентирующих порядок рассмотрения обращений;
- организация и проведение приема;
- полнота и качество заполнения учетных форм;
- номенклатурные дела с материалами по письменным обращениям на предмет полномочий должностного лица на подписание ответа, а также соблюдения порядка и сроков рассмотрения обращения.

В ходе проверок уполномоченными должностными лицами по направлениям деятельности изучаются учетные формы и номенклатурные дела с материалами по письменным обращениям на предмет качества рассмотрения обращений по существу и подготовки ответов.

В случае выявления нарушений при рассмотрении обращений, в том числе жалоб проводится проверка, по результатам которой виновные должностные лица привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с п. 112 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе министерства внутренних дел Российской Федерации, по итогам рассмотрения жалоб, в том числе полученного в ходе приема граждан, должностным лицом, уполномоченным на подписание ответа, обращение должно быть определено следующим образом:

«Поддержанное» – предложение признано целесообразным, заявление или жалоба – обоснованными и подлежащими удовлетворению.

Поддержанными считаются также отдельные обращения, поступившие в подразделение делопроизводства, которые не подлежат рассмотрению в соответствии с Федеральным законом.

«Неподдержанное» – требования гражданина, изложенные в обращении, признаны необоснованными или незаконными. Неподдержанными считаются анонимные обращения, списанные в дело без проведения проверки и ответа гражданину в соответствии с Инструкцией, а также обращения, переписка по которым прекращена.

«Разъясненное» – обращение, в котором не содержалось просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств, разъяснены вопросы правового или иного характера, а также порядок обжалования судебных решений. К данной группе относятся также обращения, некорректные по содержанию, изложению или форме.

Таким образом, по результатам исследования, проведенного во второй главе дипломной работы, можно сделать вывод, что рассмотрение обращений в системе МВД России включает в себя следующие стадии:

- 1) возбуждение производства по жалобе;
- 2) рассмотрение жалобы и принятие по ней решения;
- 3) обжалование вынесенного решения;
- 4) исполнение решения, вынесенного по жалобе.

Проведённый нами анализ существующих правоприменительных проблем направлен на создание качественного механизма, который позволит органам внутренних дел, обеспечивать эффективную работу по рассмотрению обращений граждан и принятию по ним соответствующих решений.

Указанные решения должны соответствовать целям указанного института, а именно – восстанавливать нарушенные права граждан. Новый механизм также должен отвечать современным требованиям использования телекоммуникационных технологий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам исследования, проведенного в выпускной квалификационной работе, можно сделать следующие выводы.

1. Обращение граждан и организаций – 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. Жалоба – просьба граждан и организаций о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Жалоба подлежит регистрации в течение 3-х дней со дня поступления в Министерство внутренних дел Российской Федерации и рассмотрению в срок, не превышающий 30 дней со дня регистрации.

2. Производство по рассмотрению жалоб граждан и организаций в системе МВД России осуществляется на основании: Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707

Правовую основу составляют положения: Конституции Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных законов, устанавливающих правовую основу деятельности полиции, порядка прохождения службы в органах внутренних дел, порядка рассмотрения обращений граждан, а также утвержденного

подзаконным актом Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации.

К исследуемым правовым основам следует также отнести положения региональных законов (кодексов) об административной ответственности при наличии специальных соглашений между органами исполнительной власти субъектов РФ и МВД России о передаче полиции отдельных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, ответственность за которые установлена на региональном уровне.

Правовые основы осуществления административно-юрисдикционных производств содержатся в нормативных правовых актах МВД России. В первую очередь к таковым относятся приказы, утверждающие: перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание; порядок приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений об административных правонарушениях; порядок проведения служебной проверки; организацию рассмотрения обращений граждан.

4. Принципы, лежащие в основе деятельности дежурной части в ходе работы с жалобами: законности, заинтересованности масс, быстроты процесса, охраны интересов личности и государства, гласности, материальной истины, равенства сторон, национального языка, самостоятельности в принятии решения, ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение .

5. Производство по рассмотрению жалоб в системе МВД России включает в себя следующие этапы: 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.

6. Организационное решение руководителя по обращению оформляется в форме резолюции на отдельном листе бумаги с указанием номера обращения и даты его регистрации. В резолюции по обращению в письменном виде определяются должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения и уполномоченное на подписание ответа, сроки, порядок рассмотрения и проведения проверочных мероприятий, а также необходимость осуществления контроля. Допускается установление сокращенных сроков рассмотрения обращения. Должностное лицо, ответственное за рассмотрение обращения, соответствующей резолюцией определяет непосредственного исполнителя.

Проведённый нами анализ существующих правоприменительных проблем направлен на создание качественного механизма, который позволит органам внутренних дел, в том числе участковым уполномоченным полиции, обеспечивать эффективную работу по рассмотрению обращений граждан и принятию по ним соответствующих решений. Указанные решения должны соответствовать целям указанного института, а именно – восстанавливать нарушенные права граждан. Новый механизм также должен отвечать современным требованиям использования телекоммуникационных технологий.

7. Результатом рассмотрения жалоб, в том числе полученных в ходе приема граждан, являются: письменный или направленный в форме электронного документа либо устный, данный на личном приеме ответ гражданину по существу всех поставленных им вопросов; письменное или направленное в форме электронного документа либо устное, данное на личном приеме уведомление гражданина: а) об оставлении его обращения без ответа по существу с изложением причин; б) о переадресации обращения в государственный орган или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов; в) принятие решения о



списании обращения в номенклатурное дело без ответа на основании рапорта или докладной записки сотрудника, подразделения делопроизводства.

Руководитель органа внутренних дел принимает меры по защите чести и достоинства сотрудников, реализации или восстановлению их законных прав, если порочащие их сведения, изложенные в обращениях, не нашли свое подтверждение.

8. Порядок обжалования решений по делам об административных правонарушениях регламентирован главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано следующими лицами: лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевшим (физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред); законными представителями физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовывать свои права; законными представителями юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или юридического лица, являющегося потерпевшим; защитником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; представителем потерпевшего.

9. Контроль за рассмотрением жалоб, в том числе осуществляется: в форме текущего контроля; в ходе плановых и внеплановых проверок рассмотрения обращений; руководителями органов внутренних дел при осуществлении ими своих полномочий.

Текущий контроль устанавливается за рассмотрением парламентских запросов, запросов и обращений депутатов (членов) органов законодательной

власти всех уровней, а также иных обращений по усмотрению руководителя органа внутренних дел.

В ходе проверок уполномоченным должностным лицом подразделения делопроизводства изучаются и оцениваются:

–планирование и проведение организационных мероприятий по повышению исполнительской дисциплины, улучшению качества рассмотрения обращений, выявлению и устранению причин, порождающих поддержанные повторные жалобы в вышестоящие и надзорные инстанции;

–статистические и аналитические материалы;

–материалы коллегий и оперативных совещаний, на которых рассматривались вопросы организации и совершенствования рассмотрения обращений;

–влияние принятых управленческих решений на результаты рассмотрения обращений;

–должностные инструкции сотрудников, осуществляющих работу с обращениями и их рассмотрение по существу, на предмет наличия таких полномочий; знание сотрудниками требований нормативных правовых актов, регламентирующих порядок рассмотрения обращений; организация и проведение приема;

–полнота и качество заполнения учетных форм;

–номенклатурные дела с материалами по письменным обращениям на предмет полномочий должностного лица на подписание ответа, а также соблюдения порядка и сроков рассмотрения обращения.

Проведённый нами анализ существующих правоприменительных проблем направлен на создание качественного механизма, который позволит органам внутренних дел обеспечивать эффективную работу по рассмотрению обращений граждан и принятию по ним соответствующих решений. Указанные решения должны соответствовать целям указанного института, а именно – восстанавливать нарушенные права граждан. Новый механизм

также должен отвечать современным требованиям использования телекоммуникационных технологий.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
- 2 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Принята в г. Нью-Йорке 09.12.1998 Резолюцией 53/144 на 85-ом пленарном заседании 53-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН (документ опубликован не был). URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 20.05.2021)
- 3 Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994 г. № 13. Ст. 1447.
- 4 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
- 5 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
- 6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

- 7 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
- 8 Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
- 9 Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»  
Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.
- 10 Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
- 11 Федеральный закон «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451.
- 12 Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
- 13 Об обращениях граждан и юридических лиц : закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 № 300-З // НЦПИ Республики Беларусь. URL: [pravo.by/](http://pravo.by/) (дата обращения 20.05.2021).
- 14 Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.
- 15 Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 12 сентября 2013 г. № 707 // Российская газета. 2014. № 9.
- 16 Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 12 апреля 1968 г. №

2534-VII (ред. от 02.02.1988) (документ утратил силу) // Свод законов СССР. Т. 1. С. 373.

## РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Бударина, В.А. Понятие, назначение и юридическая ценность административной жалобы в системе публичного управления / В.А. Бударина// Правовые споры и порядок их разрешения. 2005. № 3. С. 224-228.
- 2 Волков, А.М. Как написать жалобу: образцы с комментариями на все случаи жизни: сборник / А.М. Волков М.: Проспект, 2020. 208 с.
- 3 Головкин, В. В. Административно-юрисдикционная деятельность: вопросы понятия и содержания / В.В. Головкин // Правоприменение. 2018. Т. 2. № 1. С. 113-117.
- 4 Давыдова, М.Л., Кушнирук, Р.П. Цифровое информирование как форма электронной демократии: особенности правового регулирования / М.Л. Давыдова, Р.П. Кушнирук// Власть Закона. 2017. № 1. С. 101 - 116.
- 5 Калусова, О.М. Зарубежный опыт организации проверки жалоб на полицию / О.М.Калусова // Образование и право. 2018. № 6. С. 3-7.
- 6 Каплунов, А.И. Административно-процессуальное право: учебник / А.И. Каплунов.Спб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. 362 с.
- 7 Карасева, М.В. Конституционное право на обжалование в системе политических прав и свобод / М.В. Карасева // Правоведение. 1986. № 4. С. 72-76.
- 8 Козлов, Ю.М. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов. М.: Юристъ, 2004. 320 с.

- 9 Костенников, М.В. Право жалобы и особенности его реализации в деятельности органов внутренних дел / М.В. Костенников// Административное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 100-106.
- 10 Павлушина, А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Павлушина. Самара, 2005. 459 с.
- 11 Пестова, Т.П. О некоторых проблемах административно-правового регулирования правоотношений в производстве по делам о рассмотрении электронных обращений / Государство и право в XXI веке : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию юридического факультета Белорусского государственного университета, 26–27 ноября 2020 года, г. Минск / редкол. Т. Н. Михалёва (гл. ред.) и др. Минск : БГУ, 2021. С. 1053-1055.
- 12 Савоськин, А.В. Система обращений в соответствии с объективной стороной волеизъявления граждан РФ (подсистемы устных, письменных и конклюдентных обращений) / А.В. Савоськин // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7 (44). С.1579-1583.
- 13 Савоськин, А.В. «Обращения граждан» как правовая категория // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал.отд-ния Рос. акад. Наук. 2017. Т. 17. Вып. 3. С. 85-90.
- 14 Савоськин, А.В. Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации / А.В. Савоськин // Lexrussica. 2019. № 10. С. 71 - 83.
- 15 Сафиуллова, Э. Д. Принципы производства по обращениям граждан / Э.Э. Сафиуллова // Молодой ученый. 2016. № 7 (111). С. 526-529.
- 16 Сидоров, Ю.В. Разрешение в органах внутренних дел жалоб граждан на меры административного принуждения, применяемые сотрудниками милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Сидоров. М., 2002. 25 с.

- 17 Трегубова, Е.В. Административный запрет в производстве по жалобам / Е.В. Трегубова // Современное право. 2008. № 12. С. 155-158.
- 18 Чекалина, О.В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Чекалина. М., 2003. 205 с.
- 19 Шевцов, А.В. Правовой статус субъектов реализации юрисдикционных и процедурных производств, входящих в структуру административного процесса полиции МВД России / А.В. Шевцов // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 21 - 26.
- 20 Шевцов, А.В. Место дисциплинарного производства и производства по жалобам в структуре административного процесса / А.В. Шевцов // Актуальные проблемы административного права и административного процесса. 2020. № 2 (11). С. 145-149.

### РАЗДЕЛ III ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Решение Верховного Суда РФ «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта 76.3 пункта 76 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 12.09.2013 № 707» от 24 июля 2018 г. № АКПИ18-534 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 10.
- 2 Апелляционное определение Курского областного суда от 28 ноября 2018 года по делу № 33а-3514-2018. URL: <https://46.мвд.рф/document/16150084> (дата обращения 01.06.2021).

### РАЗДЕЛ IV ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

- 1 О порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в МВД России. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации.

- Федерации. URL: <https://мвд.рф/о-порядке-рассмотрения-обращений-граждан> (дата обращения 01.06.2021).
- 2 Отчет правительству Великобритании о визите в Великобританию и на о. Мэн, проведенный Европейским комитетом по предотвращению пыток и негуманного или унижающего достоинство обращения и наказания (СРТ)», от 8 -17 сентября 1997 г.), раздел 48.URL: <https://www.euro.who.int/ru/> (дата обращения 01.06.2021).
- 3 Толковый словарь Ожегова. URL: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения 25.05.2021)