

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

Кафедра административного права, административной деятельности и управления органов внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
на тему: Разрешение полицией обращений граждан

Выполнил:

Забиров Альберт Ильдарович,
обучающийся по специальности
40.05.02 – Правоохранительная
деятельность, 2012 года набора
слушатель 023 учебной группы

Руководитель:

Ст. преподаватель кафедры
АП, АД и УОВД
к.ю.н., майор полиции
Казаченок В.В.

Рецензент:

К защите

Начальник кафедры:

Дата защиты:

.
.
.

Оценка

.

Казань 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН	7
1.1. Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления	7
1.2. Система и виды обращений граждан	10
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА РАЗРЕШЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН.....	20
2.1. Правовое регулирование разрешения полицией обращений граждан	20
2.2. Проблемы реализации института разрешения полицией обращений граждан	30
ГЛАВА 3. ПРОЦЕДУРА РАЗРЕШЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН	41
3.1. Разрешение обращений граждан в административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан	41
3.2. Обеспечение принципа законности при разрешении сотрудниками полиции обращений граждан.....	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРА.....	68

ВВЕДЕНИЕ

Российская полиция функционирует в достаточно сложных и противоречивых обстоятельствах, сопровождающихся глубокими социальными противоречиями и проблемами. Все это, безусловно, отражается на работе полиции, а также и на деятельности других органов государственной власти и управления. Однако, несмотря на все вышеупомянутые проблемы, которые имеют место в российском обществе, полиция обязана осуществлять свои задачи и функции строго на основе Конституции России и действующего законодательства. Только соблюдение этого основополагающего принципа может придать функционированию полиции необходимую стабильность, а также исключить в ее работе политическую целесообразность и конъюнктуру. Главное в работе полиции - обеспечение прав и свобод граждан, а также формирование предоставленными ей средствами необходимого уровня законности и правопорядка в стране. Реформа органов внутренних дел открыла полиции все необходимые возможности и перспективы в этих направлениях. Стало возможно говорить об этом, в частности, потому, что весьма существенно усовершенствована нормативная правовая база полиции, улучшены основы материального и социального обеспечения сотрудников полиции и др.¹

За последние годы весьма кардинально было осуществлено техническое переоснащение полиции, повышены требования к кандидатам на службу в органы внутренних дел и т.п. Все это качественно должно оптимизировать работу полиции по самому широкому спектру проблем, особенно принципиально должна улучшиться работа полиции в деле обеспечения прав и свобод граждан.

По охвату отношений, которые складываются в сфере внутренних дел, именно этот вид их деятельности является самым содержательным, и тем

¹ Ольшевская А.В., Курбатова О.В. Рассмотрение органами внутренних дел обращений граждан и сообщений в СМИ // Административное право и процесс. 2013. N 10. С. 47 - 49; N 12. С. 52 - 54.

самым он показателен применительно к рассматриваемой проблематике. Необходимо отметить, что в правовом и демократическом государстве работа полиции не может проходить вне права, именно поэтому правовое регулирование административной деятельности полиции занимает центральное место в механизме обеспечения прав и свобод граждан. В этой связи представляется необходимым рассмотреть основополагающие нормативные правовые акты, которые регламентируют деятельность полиции в рассматриваемой сфере².

Человек, его права и свободы в демократическом правовом государстве составляют высшую социальную ценность. Их обеспечение и защита являются важнейшими функциями правового государства. Права граждан на обращение в органы публичной власти закреплены в конституциях многих стран мира, также идет процесс их обеспечения нормами международного права. При этом обращается серьезное внимание на обеспечение реальной возможности обжалования действий и решений органов государственной власти и их должностных лиц, нарушающих права граждан как на национальном, так и на межгосударственном уровнях.

Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по рассмотрению обращений граждан на сегодняшний день занимает существенное место. Актуальность этого направления работы определяется особой значимостью сферы общественных отношений, связанной с реализацией гражданами своего права на обращение, которое гарантировано Конституцией Российской Федерации.

Таким образом, представляется актуальным исследование объекта настоящей работы – общественные отношения, складывающиеся при рассмотрении полицией обращений граждан. Предметом работы являются нормативные правовые акты и материалы судебной практики, относящиеся к процессу разрешения полицией обращений граждан.

² См.: Беляков П.А. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. - 2014. - N 4. - С. 11 - 16.

Целью настоящей работы является анализ понятия, особенностей и процедуры реализации института разрешения полицией обращений граждан.

Реализация данной цели предопределила решение следующих задач:

- рассмотреть право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления;
- изучить систему и виды обращений граждан;
- проанализировать правовое регулирование разрешения полицией обращений граждан;
- выделить проблемы реализации института разрешения полицией обращений граждан;
- выявить место разрешения обращений граждан в административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан;
- рассмотреть обеспечение принципа законности при разрешении сотрудниками полиции обращений граждан.

Исходя из поставленных задач, структурно основная часть работы включает в себя три главы, раскрывающие поставленные выше вопросы.

Источниками для написания работы послужили нормативно-правовые акты РФ, а также ряд учебной и научной литературы, посвященной исследуемой проблематике.

Методологической основой работы явились принципы и категории материалистической диалектики как общенаучного, фундаментального метода познания. Кроме того, в работе были использованы частнонаучные методы, такие как системный, метод сравнительного правоведения, анализ, синтез.

Структура работы состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

1.1. Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления

Обращения граждан - одно из наиболее важных средств осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Будучи одной из форм участия граждан в управлении делами государства, обращения способствуют усилению контроля населения за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления³.

В соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Требования к порядку рассмотрения должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления обращений граждан установлены Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ⁴.

В соответствии с требованиями ст. 12 данного Закона письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В повседневной жизни российские граждане широко используют предоставленное им ст. 33 Конституции Российской Федерации право личного обращения в органы публичной власти. Сущность права на обращения в органы публичной власти носит комплексный характер и заключается в том, что

³ Таджикилов В.Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 816 - 823.

⁴ Собрание законодательства РФ. – 2006. - N 19. - Ст. 2060.

граждане благодаря обладанию данным правом могут участвовать в управлении делами государства, защищать свои права, свободы и законные интересы, выражать свое мнение. Кроме того, данное право выступает каналом обратной связи между государством и обществом.

Приведем некоторые данные, отражающие ситуацию в указанной сфере. На имя Президента России и в Администрацию Президента ежегодно поступает почти миллион обращений, в Государственную Думу ежегодно устно и письменно обращаются около 60 тыс. граждан, а в Совет Федерации - свыше 40 тыс. Количество обращений в федеральные органы исполнительной власти и их территориальные подразделения в общей сложности превышает 20 млн., а в правительства субъектов Российской Федерации - более миллиона⁵.

Праву граждан на обращение соответствует обязанность органов и должностных лиц, которым они направлены, внимательно, в определенном порядке и в установленные сроки рассмотреть их и принять по ним законные и обоснованные решения. Реализация конституционного права граждан на обращение требует от государственных органов качественной организации работы по их рассмотрению и разрешению.

Исполнение законодательства об обращениях граждан постоянно находится в поле зрения прокуроров и общественных организаций. Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о распространении нарушений порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Волокита и неполнота проверочных действий при рассмотрении обращений граждан, формализм, а также непринятие мер со стороны государственных органов в соответствии с установленной компетенцией зачастую являются основанием для многочисленных обращений граждан в надзорные органы.

⁵ Выступление заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации А.Д. Беглова на Всероссийском совещании по вопросам совершенствования организации рассмотрения обращений граждан, состоявшемся в г. Москве 30 - 31 октября 2010 г.

Кроме того, следует уточнить, что в органы публичной власти помимо граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства могут обращаться и юридические лица. Исходя из заявленной темы, нами рассмотрены вопросы, относящиеся к обращениям физических лиц и сообщениям в средствах массовой информации (далее - СМИ), включая электронные СМИ.

Содержание конституционного права на обращения в органы публичной власти представляет собой совокупность определенных правомочий: право требовать содействия органов публичной власти в реализации конкретных прав и свобод; право давать рекомендации по улучшению деятельности органов публичной власти и их должностных лиц; право обращаться с критикой в адрес деятельности органов публичной власти; право на обращение за защитой своих нарушенных прав и свобод; право сообщать о ставших им известными нарушениях законности органами публичной власти и их должностными лицами и иные правомочия.

Субъектами права на обращения в органы публичной власти могут выступать граждане Российской Федерации, иностранные граждане, а также лица без гражданства. Органы публичной власти (органы государственной власти и органы местного самоуправления) и их должностные лица, являясь субъектами правоотношений по реализации конституционного права на обращения, выступают в качестве адресатов обращения. Субъекты права на обращения могут реализовывать свое конституционное право как самостоятельно, так и через представителя⁶.

Понятие «обращение» раскрывается в ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в соответствии с которым обращение - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение,

⁶ Савоськин А.В. Система обращений в соответствии с объективной стороной волеизъявления граждан РФ (подсистемы устных, письменных и конклюдентных обращений) // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - N 7. - С. 1346 - 1350.

заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Все письменные и устные обращения граждан, а также содержащиеся в них критические замечания систематически обобщаются и подлежат тщательному анализу в целях выявления причин и условий нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы органа внутренних дел, принятия мер по устранению причин, вызывающих повторные и коллективные жалобы.

Таким образом, по результатам анализа можем сделать следующие выводы:

Важным звеном в механизме реализации права на обращение являются органы внутренних дел РФ, которые непосредственно занимаются разрешением обращений граждан и различных организаций, включая средства массовой информации, а также осуществляют взаимодействие с иными органами власти в целях эффективной реализации этого конституционного права.

Работа органов внутренних дел по рассмотрению обращений подчинена решению задач по охране прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка в стране. Ее целью является своевременное, объективное и окончательное разрешение каждого обращения тем структурным подразделением органов внутренних дел, к компетенции которого относится решение конкретного вопроса.

1.2. Система и виды обращений граждан

Конституция РФ и федеральные законы наделяют граждан Российской Федерации правом направления значительного количества обращений.

Адресатом подавляющего большинства из них являются государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица⁷. Однако, несмотря на соответствие подобной классификации п. 1 ст. 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»⁸ (далее - Федеральный закон N 59-ФЗ), он не позволяет установить целостной и наглядной системы обращений⁹.

Для целей настоящей публикации использована адаптированная классификация органов власти в соответствии с принципом разделения властей. Адаптация заключается в двух обстоятельствах. Во-первых, помимо обращений в законодательные, исполнительные и судебные государственные органы, проанализированы обращения в органы, не отнесенные ни к одной из традиционных ветвей власти. Во-вторых, классификация является единой для органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку, несмотря на формальное отсутствие в Конституции РФ принципа разделения властей на местном уровне, следует говорить о наличии принципа разделения полномочий органов местного самоуправления¹⁰ (который аналогичен принципу разделения властей).

Итак, в соответствии с принципом разделения властей (полномочий) все обращения граждан в публичные органы можно подразделить на: 1) обращения в судебные органы; 2) обращения в исполнительные (исполнительно-распорядительные) органы; 3) обращения в законодательные (представительные) органы; 4) обращения в органы, не отнесенные ни к одной из традиционных ветвей власти.

Основные принципы и правила работы с обращениями для каждой ветви власти являются едиными. Вместе с тем это не исключает существования

⁷ Кравец И.А. Право на обращение граждан в органы местного самоуправления: конституционные основы, проблемы регулирования и реализации // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия «Право». 2012. N 2. С. 33 - 47.

⁸ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. N 19. Ст. 2060.

⁹ Савоськин А.В. Система обращений граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 10. С. 18 - 22.

¹⁰ Елькина А.В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса: дис. ... к.ю.н.: 12.00.02. Екатеринбург, 2014. С. 151, 155.

определенной специфики подачи и рассмотрения отдельных разновидностей обращений, поэтому обращения к адресатам каждой ветви подлежат дополнительной (более дробной) классификации, что и будет представлено ниже.

1. Анализ законодательства позволил выделить следующие виды обращений в органы судебной власти:

1.1) заявления, например исковые заявления (ст. 131 и 132 ГПК РФ, ст. 125 и 126 АПК РФ), заявления об обеспечении иска (ст. 41 ГПК РФ, ст. 92 АПК), об отводах и самоотводах (ст. 19 ГПК РФ, ст. 34 АПК РФ, ст. 65 УПК РФ, ст. 25.13 КоАП РФ), об обеспечении доказательств (ст. 65 ГПК РФ, ст. 72 АПК РФ), о назначении экспертизы (ст. 82 АПК РФ), об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 251 ГПК РФ, ст. 192 АПК РФ) и др.;

1.2) ходатайства, например о передаче дела (ст. 33 ГПК РФ, ст. 39 АПК РФ), о замене ответчика (ст. 41 ГПК РФ, ст. 47 ГПК РФ), о содействии в собирании доказательств (ст. 57 ГПК РФ), о рассмотрении дела с участием присяжных заседателей (ст. 17 АПК РФ), о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства (ст. 315 УПК РФ), о разрешении дела в слушании и об оглашении материалов дела (ст. 47.1 и ст. 65 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹¹), об отложении рассмотрения дела (ст. 25.2 КоАП РФ) и др.;

1.3) жалобы, например апелляционная жалоба (ст. 320, 321, 322 ГПК РФ, ст. 181 АПК РФ, ст. 389.6 УПК РФ), кассационная жалоба (ст. 376 - 378 ГПК РФ, ст. 273, 275 - 277 АПК РФ, ст. 401.4 УПК РФ), частная жалоба (ст. 333 ГПК РФ), жалобы о передаче дела на рассмотрение другого арбитражного суда (ст. 39 АПК РФ), жалоба на законность и обоснованность действий (бездействия) и решений дознавателя или следователя (ст. 125 УПК РФ), жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях (ст. 30.2 КоАП РФ), жалобы на нарушение законом конституционных прав и свобод (ст.

¹¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.

97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») и др.;

1.4) отзывы, например на исковое заявление (ст. 131 АПК РФ), отзыв на жалобу (ст. 232 АПК РФ, ст. 30.16 КоАП РФ) и др.;

1.5) возражения, например возражения на жалобу (ст. 389.7 УПК РФ), возражения на частную жалобу (ст. 333 ГПК РФ), возражения заинтересованного лица относительно признания решения иностранного суда (ст. 413 ГПК РФ), возражения на жалобу и протест прокурора (ст. 30.15 КоАП РФ) и др.;

1.6) запросы как основной вид обращений предусмотрены законами шести субъектов Федерации о конституционных (уставных) судах¹²;

1.7) запросы информации о деятельности судов (ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»¹³);

1.8) традиционные обращения (предложения, заявления или жалобы, предусмотренные Федеральным законом N 59-ФЗ) также могут подаваться в суд и подлежат рассмотрению, если они не касаются отправления правосудия по конкретным делам.

Обращает на себя внимание бессистемность употребления терминов, обозначающих обращения в процессуальных законах, а также их неполное совпадение с терминами Федерального закона N 59-ФЗ. Так, термины «ходатайство» и «отвод» фактически являются разновидностью заявлений и вполне могут быть выведены из юридического лексикона.

Отзывы и возражения имеют одинаковую юридическую природу, их разделение непонятно и необоснованно. Например, в ст. 30.15 КоАП РФ обращение гражданина называется возражением, а в следующей статье, 30.16, употребляется конструкция «возражения, содержащиеся в отзыве». Видится

¹² Ст. 83 Областного закона от 06.05.1997 N 29-ОЗ (ред. от 06.02.2014) «Об Уставном суде Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. N 5. Ст. 930.

¹³ Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6217.

целесообразным отказаться от термина «возражение», сохранив только один термин - «отзыв» (как наиболее устоявшийся).

С учетом проводимой судебной реформы необходимо унифицировать терминологию, используемую в гражданском, административном, арбитражном и уголовном процессе, установив следующее содержание терминов в процессуальных законах. Заявление - основное обращение гражданина, влекущее возбуждение судопроизводства (при соблюдении необходимых условий). Ходатайство - просьба гражданина о реализации каких-либо его прав в процессе рассмотрения дела. Жалоба - требование гражданина о пересмотре каких-либо решений суда, влекущих нарушение его прав и законных интересов. Отзыв - позиция гражданина по рассматриваемому судебному делу или отдельному вопросу.

Принятие отдельного акта, закрепляющего значение указанных выше терминов, нецелесообразно, однако их содержание, сформулированное в настоящей публикации, может быть концептуально учтено при внесении изменений в ГПК, АПК, УПК РФ, ГПК, КоАП РФ, а в случае принятия Кодекса административного судопроизводства РФ и в нем тоже. Терминологическую унификацию обращений граждан в органы конституционной юстиции следует проводить только на уровне законов субъектов РФ, так как внесение изменений в Конституцию РФ по этому вопросу представляется неоправданным.

2. Законодательство позволяет выделить следующие виды обращений граждан в законодательные (представительные) органы:

2.1) правотворческая инициатива граждан на местном уровне (ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴);

2.2) законодательная инициатива граждан на региональном уровне (ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

субъектов Российской Федерации»¹⁵);

2.3) запрос информации о деятельности законодательного (представительного) органа (ст. 18 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁶);

2.4) традиционные обращения (предложения, заявления и жалобы, предусмотренные Федеральным законом N 59-ФЗ) также подлежат рассмотрению в представительном (законодательном) органе, если они не касаются осуществления представительным органом его законотворческих (нормотворческих), контрольных и бюджетных функций.

Первые два вида обращений, именуемые как законодательная и правотворческая инициатива, являются особыми и направлены на принятие новых нормативных правовых актов либо внесение изменений и дополнений в действующие. Нетрудно заметить, что система инициатив в представительных органах власти является неполной, поскольку на федеральном уровне отсутствует механизм непосредственного внесения населением проектов федеральных законов. С позиции формальной логики достаточно трудно ответить на вопрос, почему население муниципального образования и субъекта Федерации наделено правом прямого инициирования изменений в соответствующие нормативные акты, а народ Российской Федерации в целом - нет.

Следует признать, что предложения о введении института федеральной законотворческой инициативы уже высказывались в научной литературе¹⁷, при

¹⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

¹⁶ Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

¹⁷ Широбоков С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: Учебное пособие. Пермь, 2002. С. 51; Хохлова Е.А. Народная правотворческая (законодательная) инициатива в России и Италии // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 3. С. 56 - 60.

этом традиционно констатировалась сложность их воплощения в жизнь¹⁸. При этом необходимость учреждения такого института обосновывалась с позиции его демократической ценности и востребованности за рубежом, но не с позиции системного подхода.

Представленная выше классификация наглядно демонстрирует незавершенность системы обращений граждан в органы представительной власти. Оптимальным способом восполнения указанного пробела является принятие Федерального закона «О народной законотворческой инициативе в РФ».

3. Обращения в государственные органы исполнительной власти и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (далее - исполнительные органы) урегулированы многими федеральными законами. Например, заявление о государственной регистрации юридического лица (предусмотренное ст. 12 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹⁹), заявление о лицензировании (предусмотренное главой 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁰), заявление о выдаче заграничного паспорта (предусмотренное главой II Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²¹) и многие другие. Исчерпывающий перечень таких обращений установить представляется затруднительным ввиду постоянного изменения структуры исполнительных органов и их полномочий. Вместе с тем хотелось бы упомянуть о появлении в 2012 новых (но уже массовых и популярных) досудебных (внесудебных) жалоб, предусмотренных главой 2.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных

¹⁸ Булаков О.Н. Нормативно-правовое регулирование реализации гражданами конституционного права на обращение // Адвокат. 2014. N 2. С. 78 - 79.

¹⁹ Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 2001. N 33 (ч. I). Ст. 3431.

²⁰ Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 19. Ст. 2716.

²¹ Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. N 34. Ст. 4029.

услуг»²².

Характерной особенностью обращений в исполнительные органы (в отличие от обращений в органы судебной и законодательной власти, а также в органы, не отнесенные ни к одной из традиционных ветвей власти) является то, что они, как правило, наиболее формализованы вследствие делегированного подзаконного нормотворчества. Так, конкретные требования к их содержанию предусмотрены в подзаконных актах, которые, как правило, содержат значительно больший перечень реквизитов, чем универсальные (общие) заявления по Федеральному закону N 59-ФЗ.

4. Обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, не отнесенные к судебным, представительным (законодательным) или исполнительно-распорядительным органам власти, включают в себя следующие виды:

4.1) обращения к Президенту РФ;

4.2) заявления, жалобы и иные обращения в прокуратуру (ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»²³);

4.3) жалобы уполномоченным по правам человека на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих (ст. 15 - 17 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»²⁴ и соответствующие законы субъектов Федерации при учреждении в них должности уполномоченного по правам человека²⁵);

4.4) жалобы субъектов предпринимательской деятельности уполномоченным по защите прав предпринимателей в РФ (ст. 4 Федерального

²² Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. Ст. 4179.

²³ Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.

²⁴ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. N 9. Ст. 1011.

²⁵ Ст. 11 Закона Свердловской области от 18.10.2010 N 72-ОЗ (ред. от 09.12.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2010. N 10-8. Ст. 1510.

закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»²⁶ и соответствующие законы субъектов Федерации);

4.5) жалобы уполномоченным по правам ребенка в РФ (соответствующие законы субъектов РФ, поскольку Указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка»²⁷ норм о порядке приема и рассмотрении обращений не содержит в принципе);

4.6) обращения в органы судейского сообщества, предусмотренные Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»²⁸: заявления кандидатов на должности судей (п. 2 ст. 17); заявление о сдаче квалификационного экзамена на должность судьи (ст. 26.3); жалобы и сообщения, содержащие сведения о совершении судьей дисциплинарного проступка (п. 2 ст. 22); жалобы на решения квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации (п. 10.1 ст. 17);

4.7) заявления в Центральный банк РФ о государственной регистрации кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций (ст. 14 «О банках и банковской деятельности»²⁹), а также иные аналогичные обращения;

4.8) обращения в избирательные комиссии, например заявление выдвинутого лица о согласии баллотироваться, жалоба на нарушение избирательных прав и другие (ст. 33 и ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁰ соответственно), а также обращения, предусмотренные законами субъектов Федерации;

4.9) обращения в Счетную палату России и контрольно-счетные органы

²⁶ Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. N 19. Ст. 2305.

²⁷ Указ Президента РФ от 01.09.2009 N 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 36. Ст. 4312.

²⁸ Федеральный закон от 14.03.2002 N 30-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 11. Ст. 1022.

²⁹ Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 (ред. от 04.11.2014) «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1996. N 6. Ст. 492.

³⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Если говорить о специальной процессуальной форме обращений, то законодательство о Счетной палате РФ³¹ и контрольно-ревизионных органах субъектов Федерации и муниципальных образований³², равно как и законодательство об уполномоченных по правам ребенка³³, упоминаний о специальных видах обращений не содержит. Из этого можно заключить, что при направлении обращений указанным органам и должностным лицам применяются нормы только универсального Федерального закона N 59-ФЗ. Аналогичная ситуация и с обращениями к Президенту РФ, специальный закон о статусе которого в России отсутствует. Вместе с тем, изучая обращения граждан к главе государства, необходимо учитывать положения соответствующих указов Президента РФ³⁴.

Представляется, что в последней группе важнейшими (и, как показывает практика, наиболее востребованными) являются обращения граждан в прокуратуру, а также к уполномоченным по правам человека, по правам ребенка и по правам предпринимателей. В известном смысле именно эти адресаты призваны выступать специальными и дополнительными механизмами защиты прав граждан.

Таким образом, к органам публичной власти как к адресатам обращений можно применить и иные классификации, однако их практическая ценность представляется спорной, тогда как представленная классификация содержит максимально полный перечень обращений и может быть востребована как в правоприменительной, так и в правотворческой деятельности.

³¹ Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. N 14. Ст. 1649.

³² Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2011. N 7. Ст. 903.

³³ Указ Президента РФ от 01.09.2009 N 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. 2009. N 36. Ст. 4312.

³⁴ Указ Президента РФ от 17.02.2010 N 201 (ред. от 25.07.2014) «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 8. Ст. 838.

Глава 2. Правовое регулирование и проблемы реализации института разрешения полицией обращений граждан

2.1. Правовое регулирование разрешения полицией обращений граждан

Как уже подчеркивалось, рассуждая о правовых основах административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан, необходимо учитывать положения Конституции России. Ее положения обладают высшей юридической силой, Конституция определяет основы правового статуса личности, который носит безусловный характер, в т.ч. и в полицейской деятельности.

Некоторые положения Конституции России находят свое непосредственное закрепление в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3 «О полиции»³⁵ (далее – Закон «О полиции»), необходимо подчеркнуть, что это не просто механический перенос соответствующих положений, такой подход подчеркивает логическую взаимосвязь Конституции с полицейским законодательством. Это говорит и о необходимости непосредственной реализации основополагающих положений Конституции в деле обеспечения правового статуса личности в полицейской деятельности, в каких бы формах она ни реализовывалась³⁶.

Рассуждая о прямом действии Конституции Российской Федерации, напомним, что существует соответствующее решение Верховного Суда Российской Федерации. Как следует из Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»³⁷, суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию. Однако суд применяет Конституцию лишь тогда, когда закрепленные ее нормой

³⁵ Собрание законодательства РФ. 2011. N 7. Ст. 900.

³⁶ Майоров В.И. Деятельность полиции с ориентацией на общественность // Административное право и процесс. 2015. N 5. С. 21 - 24.

³⁷ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. N 1.

положения, исходя из их смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения. Аналогичные предписания в полной мере касаются и административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

Как следует из Закона «О полиции» взаимодействие полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ст. 10). К таким актам, в частности, можно отнести Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 17.06.1999)³⁸, Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (подписан в г. Пекине 19.06.1992)³⁹ и др.

Необходимо также отметить, что наша страна с 1990 г. является членом Международной организации уголовной полиции Интерпол, в связи с чем она взяла на себя обязательства по выполнению Устава данной организации. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 30 июля 1996 г. «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции - Интерпола»⁴⁰ установлено, что Национальное центральное бюро Интерпола является структурным подразделением Министерства внутренних дел Российской Федерации (НЦБ Интерпола).

Несмотря на важность норм международного права в механизме административно-правового регулирования деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан, более детальное регулирование соответствующей деятельности осуществляется на национальном уровне. Этому также находится определенное подтверждение и в научной литературе.

³⁸ Бюллетень международных договоров. 2003. N 2.

³⁹ Бюллетень международных договоров. 2013. N 5.

⁴⁰ Собрание законодательства РФ. 1996. N 32. Ст. 3895.

Так, Ю.Н. Жданов и А.Н. Костин отмечают, что «сотрудничество государств в области борьбы с преступностью является важной частью международных отношений, тем не менее, его особенность состоит в том, что эта область входит преимущественно во внутреннюю компетенцию государств, поскольку преступность как общественное явление имеет в целом национальный характер»⁴¹.

Говоря еще раз о конституционных основах деятельности полиции в рассматриваемом направлении, подчеркнем, что Конституция России прямо ничего не говорит о полиции или полицейской деятельности. Это отчасти объективно: в тот период времени, когда принималась Конституция нашей страны, для этого еще не была подготовлена политическая и социальная почва. Между тем современной Конституции Российской Федерации не помешали бы предписания, касающиеся полицейской функции государства. Это позволило бы на более высоком уровне функционировать российской полиции, а также придало бы ей высокую конституционную значимость, это позволило бы обеспечить усиление реализации Основного Закона в правоохранительной деятельности сотрудников полиции. Кроме того, такие предписания помогли бы снять некоторые организационные проблемы в деятельности российской полиции. Это представляется, на наш взгляд, вполне уместным, поскольку такая практика существует в некоторых зарубежных государствах. Так, в Конституции Бразилии определяется статус полиции, а также ее организационная структура (ст. 144); в Конституции Венгрии закрепляются основные обязанности полиции по поддержанию общественной безопасности и внутреннего порядка (ст. 40/а)⁴² и т.п.

Рассуждая о российском законодательстве, которое регламентирует административную деятельность полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан, следует сказать, что оно весьма обширно. Но первое, на что можно указать, это, конечно же, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. «О полиции»

⁴¹ Жданов Ю.Н., Костин А.Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. М., 2014. С. 3.

⁴² Конституции зарубежных стран. М., 2013.

- основополагающий акт, который регламентирует прямо или косвенно все направления деятельности российской полиции. В научной литературе значение Закона «О полиции» оценивается достаточно высоко, на этот счет Р.С. Мулукаев и В.В. Черников отметили, что «...принятие Закона «О полиции» открывает новую веху в истории органов внутренних дел. Он вступил в действие в условиях, когда современное российское государство нуждалось в серьезном обновлении во многих сферах, в том числе и в правоохранительной деятельности»⁴³.

Конечно, как и любой другой нормативный правовой акт, Закон «О полиции» не совершенен, в него в силу объективных причин регулярно вносятся изменения и дополнения. Это может иметь как положительный, так и отрицательный характер, однако следует сделать вывод, что Закон «О полиции» постоянно адаптируется к современным реалиям, что помогает сотрудникам полиции более эффективно осуществлять свою работу в сфере обеспечения правопорядка, а также деятельность по защите прав и свобод граждан.

Возможно, одним из существенных недостатков действующего Закона «О полиции» является небольшое количество содержащихся в нем дефинитивных норм, т.е. норм-определений.

Также в Законе нет определения полиции, что в некоторой степени может снижать его качественную характеристику. Отметим и то, что Закон делает акцент на предназначении полиции (ст. 1), а было бы правильным в соответствующей статье Закона дать и определение полиции. Например, ее можно определить как систему федеральных органов исполнительной власти, призванных обеспечить права и свободы личности, осуществлять противодействие преступности и административным правонарушениям, а также обеспечивать правопорядок во всех сферах государственного управления и жизнедеятельности людей и наделенных для этих целей правом применять меры государственного принуждения и убеждения.

⁴³ Мулукаев Р.С., Черников В.В. Полиция: от прошлого до настоящего. М., 2012. С. 5.

Такой подход позволил бы увидеть и, самое главное, понять, для чего функционирует российская полиция, к какой ветви государственной власти она относится и какие средства использует для достижения поставленных перед нею задач. Разумеется, Закон «О полиции» не может детально урегулировать все аспекты полицейской деятельности, в этой связи в контексте его развития был принят ряд Законов: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁴, Федеральный закон от 19 июля 2011 г. «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴⁵.

Эти Законы в соответствующих направлениях дополнили Закон «О полиции», а также сформировали целостную картину полицейского законодательства. Заметим, что приведенные выше Законы прямо не касаются деятельности, связанной с обеспечением прав и свобод граждан, поскольку обращены непосредственно к сотрудникам полиции. Эти акты регламентируют целый ряд внутриорганизационных отношений, но, несмотря на это, они в конечном итоге направлены на формирование той полиции, которая обязана должным образом выполнять поставленные перед ней задачи. Это еще раз подчеркивает непосредственную логическую взаимосвязь внутренней и внешней административной деятельности полиции. Не требует особого доказательства тот факт, что без наведения порядка в кадровой и социальной работе ждать качественных результатов в деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан не приходится.

В самом начале реформы органов внутренних дел были сделаны определенные качественные шаги в деле улучшения материального обеспечения сотрудников полиции, выделены средства для улучшения их жилищных условий, а также осуществлено техническое переоснащение

⁴⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. N 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 2011. N 30 (ч. 1). Ст. 4595.

полиции и т.п. Однако в дальнейшем эти тенденции не получили необходимого импульса развития, что нельзя признать удовлетворительным. По-прежнему сегодня на повестке дня - необходимость дальнейшего материально-технического обеспечения полиции, укрепление ее кадрового и социального потенциала, поскольку от этого в конечном итоге зависит качество работы полиции по самому широкому спектру проблем, в т.ч. касающихся обеспечения прав и свобод граждан.

Условно административную деятельность полиции мы подразделяем на юрисдикционную, контрольную, а также разрешительную деятельность. В каждом из вышеперечисленных видов работы полиция обеспечивает права и свободы граждан. В этой связи несколько слов скажем о правовых основах административно-юрисдикционной деятельности полиции. Так, значительное количество правоотношений в этом направлении регламентируется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, для реализации этого Закона МВД России приняло целый ряд подзаконных нормативных правовых актов. В целом принятые документы создали добротную правовую базу для деятельности полиции в соответствующем направлении⁴⁶, однако, несмотря на это, в рассматриваемой сфере существуют определенные правовые и организационные проблемы.

Говоря о правовых основах этого направления деятельности полиции, заметим, что законодательство об административных правонарушениях находится в совместном ведении Российской Федерации, а также ее субъектов. Некоторые субъекты в региональных законах об административных правонарушениях существенно расширили компетенцию полиции, при этом не создали необходимых условий для реализации регионального законодательства. Также обращает внимание и тот факт, что на полицию

⁴⁶ Приказ МВД России от 05.05.2012 N 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»; Приказ МВД РФ от 04.08.2008 N 676 «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения»; Приказ МВД России от 21.06.2003 N 438 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода»; Приказ МВД России от 10.02.2014 N 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» и др.

возложены не свойственные ей функции в сфере противодействия административным правонарушениям, в частности в сфере благоустройства, строительства, сельского хозяйства и др. Подобное региональное регулирование недопустимо, поскольку оно не вписывается в те рамки компетенции, которые определены Законом «О полиции». Поэтому МВД России должно предпринять все необходимые меры для того, чтобы полиция не втягивалась в реализацию не свойственных ей функций.

В сфере административной юрисдикции, по нашему мнению, необходимо сосредоточить основное внимание на профилактике административных правонарушений, а также ставить задачу максимально полного обеспечения прав граждан, которые имеют в соответствующем производстве различный процессуальный статус. Только таким образом возможно сосредоточить основные усилия в деле обеспечения прав и свобод граждан, которые попали под соответствующее правовое воздействие полиции.

Иные направления внешней административной деятельности полиции также регламентируются общими законодательными актами. В частности, разрешительная деятельность полиции опирается на предписания Федерального закона от 4 мая 2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴⁷. Обозначенный вид деятельности направлен на обеспечение общественной безопасности, а также прав и свобод тех граждан, которые попали под действие разрешительной системы.

Контрольно-надзорная деятельность полиции опирается на самые различные законодательные, а также иные нормативные правовые акты, среди которых особое место занимает Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁴⁸.

Как следует из содержания приведенного Закона, его цель состоит в обеспечении надзора за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения

⁴⁷ Собрание законодательства РФ. 2011. N 19. Ст. 2716.

⁴⁸ Собрание законодательства РФ. 2011. N 15. Ст. 2037.

свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных Законом. Соответствующий вид административного надзора устанавливается для предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов. Вообще, исходя из содержания контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой полицией, можно сделать вывод о том, что она направлена на выявление различного рода правонарушений, а также обеспечение прав и свобод граждан. В этой связи это направление работы полиции нуждается в весьма детальном правовом регулировании.

Существенное место в механизме регулирования деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан занимают акты Президента Российской Федерации и, в частности, его указы. МВД России подчиняется непосредственно Президенту России, он назначает и освобождает от должности министра внутренних дел, а также иных должностных лиц системы, которые занимают генеральские должности. Как гарант Конституции, прав и свобод граждан, Президент Российской Федерации своими актами может определять основные направления в деятельности МВД России, а также задавать определенные приоритеты в деле обеспечения прав и свобод граждан. Заметим, что Президент, для того чтобы иметь более полную и объективную картину по проблеме обеспечения прав человека, образовал Совет по развитию гражданского общества и правам человека. На этом совете могут обсуждаться самые разнообразные проблемы по обозначенной проблематике, в т.ч. и вопросы, касающиеся обеспечения прав человека в деятельности полиции, а по результатам такого обсуждения принимаются соответствующие решения, которые могут прямо касаться деятельности полиции.

Акты Президента Российской Федерации имеют существенное значение для деятельности полиции, для подтверждения этого тезиса их можно определить как указы, определяющие статус субъектов полицейской

деятельности. Президент также подписывает указы, которые носят персональный характер, а также указы, определяющие перспективы развития органов внутренних дел⁴⁹.

Первостепенное внимание в сфере управления внутренними делами отводится также Указам Президента России, которые определяют порядок работы с кадрами полиции, а также указам, которые направлены на обеспечение законности, дисциплины и противодействие коррупции в деятельности полиции. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что акты главы государства занимают существенное место в механизме административно-правового регулирования деятельности российской полиции. Вместе с тем было бы целесообразно для привлечения внимания к рассматриваемой проблеме, а также концентрации усилий полиции в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина Президенту России принять Указ «Об усилении мер по обеспечению прав и свобод граждан в деятельности полиции». С учетом злободневности данной проблемы это могло бы придать деятельности полиции определенный импульс, касающийся обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Кроме этого, такой подход мог бы способствовать пропаганде и развитию гуманистических идей, а также минимизации, а где-то и вообще искоренению негативных фактов, касающихся нарушения прав человека в деятельности полиции.

Помимо Президента России, свой вклад в дело правового регулирования деятельности полиции вносит и Правительство Российской Федерации. Правительство возглавляет систему исполнительной власти, осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность по самому широкому спектру вопросов управления и, в частности, касается проблем социальной защиты сотрудников полиции. Таким образом, Правительство своими актами определяет важные вопросы социальной политики в реализуемой сфере внутренних дел. В частности, оно регулирует порядок предоставления

⁴⁹ Указ Президента Российской Федерации от 18.02.2010 N 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. N 8. Ст. 839.

единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел. Как уже отмечалось, социальное обеспечение сотрудников полиции самым непосредственным образом влияет на качество их работы вообще, а также на качество работы в сфере обеспечения прав и свобод граждан в частности. В этой связи, как мы также уже отмечали, МВД России необходимо повышать уровень правовой и социальной защиты своих сотрудников, поскольку от этого в конечном итоге зависит качество их работы по обеспечению правопорядка и, соответственно, прав и свобод граждан⁵⁰.

В развитие вышеперечисленных актов принимаются нормативные правовые документы, которые исходят от федеральных органов исполнительной власти. Применительно к нашему случаю большинство таких актов исходит от МВД России. Вполне понятно, что МВД России, основываясь на действующем законодательстве, само принимает нормативные правовые акты по предмету своей работы. К числу таких документов относятся приказы, положения, инструкции, наставления, регламенты и др. В большинстве случаев эти акты различной формы в системе МВД России утверждаются приказом министра внутренних дел Российской Федерации. Иногда возникает необходимость принятия совместных нормативных правовых актов, это касается вопросов, для решения которых необходимы усилия целого ряда ведомств. Нормативные правовые акты МВД России занимают важное место в деле правового регулирования деятельности полиции, эти акты четко определяют компетенцию различных структурных подразделений полиции, доводят до них все необходимые предписания действующего законодательства.

В административной деятельности органов внутренних дел реализуются акты различных федеральных органов исполнительной власти, которые имеют межведомственный характер. Без этого невозможно в полной мере обеспечить права и свободы граждан во многих сферах их жизнедеятельности. В частности,

⁵⁰ Чачуа Е.Б. Проблемы реализации конституционных прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в рамках Федерального закона N 210-ФЗ // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 6. С. 19 - 22.

в системе МВД России реализуются нормативные правовые акты Минздрава, Минобрнауки, ФАС и других федеральных структур. Помимо вышеперечисленных актов, в административной деятельности полиции используются законы, а также иные нормативные правовые акты, принятые в субъектах Российской Федерации. Особенно важны акты, которые касаются вопросов охраны общественного порядка, а также обеспечения прав и свобод граждан. Органы власти и управления субъектов Российской Федерации могут принимать решения, которыми создаются организационные условия для деятельности полиции, принимать меры, направленные на социальное обеспечение сотрудников полиции⁵¹.

В завершение рассмотрения обозначенного вопроса представляется возможным сделать вывод о том, что правовые основы административной деятельности полиции достаточно разнообразны, в их содержании можно выделить правовые акты как специального, так и общего характера. Несмотря на это, все они в одинаковой степени важны для деятельности полиции, направленной на обеспечение прав и свобод граждан. Следовательно, работа по укреплению правовых основ деятельности российской полиции должна проходить непрерывно. В идеале необходимо добиться такого уровня законодательной или иной нормативной техники, чтобы исключить ситуации нарушения прав и свобод граждан на стадии нормотворческого процесса.

В целом, в настоящее время можно наблюдать положительную тенденцию смягчения административно-наказательной политики, которая выражается в предоставлении возможности субъекта юрисдикции применять административное наказание в случаях, предусмотренных КоАП России, ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей статьи (ст. 4.1). Данную тенденцию необходимо поддержать, и расширить возможности применения административного наказания, в частности, в виде административного штрафа ниже низшего предела. Такой подход будет в

⁵¹ Калашников В.В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. 2014. N 12. С. 19 - 22.

определенной степени соответствовать идее обеспечения прав и свобод граждан в производстве по делам об административных правонарушениях, а также гуманизации административной ответственности.

КоАП России закрепляет не только материальные и процессуальные средства и основания применения мер административного принуждения, он также определяет средства защиты, а именно институт обжалования, или, как иногда говорят, «право жалобы». Отметим, что совокупность средств обжалования в производстве по делам об административных правонарушениях можно назвать институтом защиты прав и свобод граждан.

Обратим внимание на производство, которое реализуется в деятельности полиции, - производство по жалобам граждан. Традиционно считается, что жалоба - это вид обращения, в котором содержится требование о восстановлении нарушенного права, или исключение каких-либо препятствий для реализации имеющегося у гражданина права. Нужно признать, что, к сожалению, совсем не все благополучно обстоит в организации обеспечения соответствующего конституционного права гражданина в самых различных органах государственной власти и управления, в том числе и в МВД России.

Необходимо отметить, что государственная власть в России во все времена понимала важность и необходимость правового регулирования права жалобы, в этой связи ее нельзя упрекнуть в том, что в регулировании этого вопроса был пробел. С самого начала развития новой российской государственности прослеживается понимание значения института обжалования действий (бездействия) должностных лиц. Власть инициирует принятие Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», впоследствии в 2015 г. он утрачивает силу связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации⁵².

⁵² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 2015. N 10. Ст. 1391.

Согласно этому Закону, каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что «право жалобы», реализуемое как в административном, так и в судебном порядке, носит абсолютный характер и не может быть ограничено законом.

Следует особо подчеркнуть, что обжалованы могут быть любые действия (бездействия) различных должностных лиц, в том числе и органов полиции, которыми нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Такие предписания в полной мере соответствуют требованиям международных стандартов в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Они могут быть реализованы как в судебном, так и в административном порядке.

В настоящее время прием сообщений о преступлениях в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с утвержденной Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. N 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»⁵³.

Работу с жалобами граждан в органах государственной власти и управления в настоящее время регламентирует Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в развитие вышеназванного Закона в системе МВД России принят Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. N 707 «Об утверждении Инструкции об

⁵³ Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. N 736 (ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета. 2014. ноябрь. № 260.

организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵⁴.

Согласно данному Приказу, рассмотрение обращений 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.

Нужно признать, что в упомянутом Приказе МВД России достаточно четко закреплены основные стадии (этапы) работы с обращениями граждан вообще и с жалобами в частности, однако, несмотря на это, нередки случаи формального отношения к обозначенному направлению работы. Граждане в силу субъективных причин не получают удовлетворение своих требований, изложенных в жалобе. Все еще имеют место случаи, когда жалобу рассматривает то должностное лицо полиции, действие (бездействие) которого, собственно, и обжалуется. Подобное положение вещей снижает правоохранный потенциал нормативной правовой базы, которая регламентирует производство по жалобам в органах полиции и не способствует защите прав и свобод граждан.

Для исправления подобной ситуации вполне возможно создавать общественные комиссии по работе с жалобами граждан. Эти комиссии могли бы работать с обращениями граждан, в которых обжалуются действия или бездействия должностных лиц полиции. Возможно также привлекать к работе в таких комиссиях граждан-правозащитников, а также самые различные институты гражданского общества, которые заинтересованы в соответствующей работе. Такой подход исключит корпоративную

⁵⁴ Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. N 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2014. янв. № 9.

солидарность в работе с жалобами, повысит качество работы с обращениями граждан. Все это в конечном итоге будет способствовать защите прав и свобод граждан, которые реализуются в сфере внутренних дел, это также повысит ответственность должностных лиц полиции, кроме того, это может способствовать укреплению уровня законности и дисциплины в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, анализ принимаемых в сфере внутренних дел нормативных правовых актов показывает, что их действие может быть направлено как на совершенствование деятельности должностных лиц соответствующих подразделений, повышение их профессиональной этики, так и на упорядочение осуществления российскими гражданами и иными лицами принадлежащих им прав и свобод. Исходя из этого рассматриваемая функция может быть разделена на внешнее и внутреннее правотворчество. К первому, например, можно отнести принятие соответствующих административных регламентов, действие которых обеспечивает реализацию гражданами принадлежащих им прав и свобод (на обращение в государственные органы; на государственную защиту и т.п.). Второму же присуще нормативное регулирование процесса обеспечения прав самих сотрудников (на неприкосновенность частной жизни; на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь и т.п.).

2.2. Проблемы реализации института разрешения полицией обращений граждан

В органы внутренних дел поступает около 30 млн. заявлений в год⁵⁵. При

⁵⁵ Сайт МВД РФ // URL: <https://mvd.ru/Deljatelnost/statistics>.

этом сотрудники органов внутренних дел рассматривают все заявления, даже те, в которых не содержится данных о признаках преступления, и выносят по ним процессуальные решения (постановления о возбуждении уголовного дела или постановления об отказе в возбуждении уголовного дела).

Сегодня можно выделить ряд проблем, обуславливающих низкую эффективность взаимодействия полиции и общества в контексте разрешения обращений граждан.

1. Резкое расслоение общества на богатых и бедных. На долю самых богатых (101 человек) приходится сегодня 35% всего имущества страны. В России около двух тысяч человек имеют годовой доход 50 млн долларов. Утечка капиталов за границу только в 2013 г. составила 120 млрд долларов⁵⁶. Самый большой уровень разрыва между богатыми и бедными в России отмечен в Москве - 39,3%, Чеченской Республике - 40,1% и Республике Дагестан - 38,6%⁵⁷.

Социальное расслоение в России - одно из самых высоких в мире, отмечают аналитики Credit Suisse. Выше оно только в Китае, где проживают 147 миллиардеров с общим состоянием в 380 млрд долларов. В среднем на долю каждого китайского миллиардера приходится 2,6 млрд долларов. А на долю среднестатистической китайской семьи приходится 5,3 тыс. долларов. Социальное расслоение резко выросло за последние двадцать лет. Показатель соотношения средних доходов 10 процентов наиболее и 10 процентов наименее обеспеченных слоев населения вырос с 4,5 раза в 1990 г. до 16,5 раза в 2012 г. При этом с 2000 г. бедность снижается, а неравенство растет. Причина увеличения экономического неравенства лежит в плоской шкале налогообложения, в преференциях бизнесу в добывающих отраслях и финансовой сфере. При сохранении нынешних тенденций к 2017 г. неравенство доходов между 10 процентами наиболее и наименее обеспеченных может

⁵⁶ Домчева Е. Семь тысяч отмерь // Российская газета. 2013. 17 октября.

⁵⁷ Грищенко Н., Кисин С. Эксперты назвали регионы с наивысшим уровнем социального расслоения // Российская газета. 2013. 29 октября.

вырасти с 16,5 до 20 раз⁵⁸.

В такой ситуации, когда богатый может позволить себе все, а бедный - ничего, вряд ли возможен конструктивный диалог между гражданским обществом и властью (в т.ч. полицией). Более того, это ведет к конфронтации, внутренней нервозности, что в итоге может дестабилизировать обстановку в стране. В обществе складывается ситуация, когда экономические интересы начинают доминировать над социальными. Забота о человеке, его правах и свободах, моральном и нравственном облике отходит на второй план⁵⁹.

2. Высокий уровень преступности, в т.ч. коррупции в полиции, виктимизации населения, латентности преступлений, безнаказанности лиц, преступивших закон. У граждан сложилось мнение, что уровень преступности зависит исключительно от работы полиции. Вместе с тем это не так. Уровень преступности зависит не только от работы полиции, но и от осознанного отношения самих граждан к этому негативному социально-правовому явлению и, конечно же, от политики государства в целом. По сути, общество самоустранилось от этого, переложив бремя ответственности на государство и правоохранительные органы (в т.ч. полицию). Как представляется, при таком подходе добиться ощутимых результатов в сфере борьбы с преступностью вряд ли возможно. Ведь еще в 70-е гг. XX в. А.М. Яковлев указывал, что преступность порождается обществом и неразрывно с ним связана⁶⁰.

3. Низкий уровень правовой культуры, образования и образованности населения, в т.ч. сотрудников полиции, уничтожение существовавшей ранее и в целом положительно зарекомендовавшей себя общегосударственной и общественной системы социального контроля, правового воспитания и просвещения населения. Как результат, социальная деградация, деморализация населения, отсутствие элементарного понимания необходимости взаимодействия с органами власти (в т.ч. с полицией). О многом говорит тот

⁵⁸ Козловский В. Миллиард: желтый, белый, серый // Российская газета. 2012. 16 октября.

⁵⁹ Кутякин С.А. Некоторые аспекты современного состояния разработки понятия «противодействие преступности» в юридической науке и законодательной практике // Юридическая наука и законодательная практика. 2015. N 8 (2). С. 44.

⁶⁰ Яковлев А.М. Преступность и социальная психология. М., 1971. С. 65.

факт, что в рейтинге вузов мира за 2012 - 2013 гг., по версии одного из самых авторитетных изданий - приложения к газете Times - Times Higher Education, в первые две сотни не попал ни один российский университет. МГУ стоит на 214 месте, а Санкт-Петербургский госуниверситет вышел за пределы 400 лучших вузов мира⁶¹. Есть о чем задуматься. Есть к чему стремиться. «Мы должны войти в число ведущих стран по инновационному развитию», подчеркнул Д.А. Медведев. В частности, пояснил он, российские университеты должны оказаться в мировой сотне лучших, а по электронным технологиям Россия должна быть «в первой десятке стран»⁶².

Поэтому ставка на совершенствование личности и человечества в целом важна, но она бессильна изменить ситуацию, если ее не оснастить четко ориентированными нормами и институтами, которые будут направлять поведение, деятельность людей и в процессе этой социальной деятельности, воздействуя на сознание, изменять его, гуманизировать, прививать ему общечеловеческие ценности. Главным условием постепенного изменения индивидуального и общественного сознания является развитие свободы, которая предстает как пространство права и морали. Только в условиях свободы возможно реальное обеспечение прав человека и гражданина, существование демократического правового и социального государства как важнейших институтов, обеспечивающих устойчивое развитие, разумный компромисс между разнонаправленными интересами.

4. Отсутствие реальной помощи со стороны государства лицам, находящимся в социально опасном положении (потерпевшие от преступлений, пострадавшие от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.д.). Да и люди уже не доверяют власти, не верят в торжество социальной справедливости. Все это способствует отчуждению населения от государства, в т.ч. от правоохранительных органов (полиции). Так, по данным социологических опросов, среди лиц, подвергшихся преступным

⁶¹ Агранович М. Трудности перевода. В какие международные рейтинги могут попасть российские вузы // Российская газета. 2012. 6 ноября.

⁶² Выступление Дмитрия Медведева на заседании Государственной Думы // Российская газета. 2012. 9 мая.

посягательствам, отказались от обращения в полицию 58,5%. Самыми распространенными причинами являются опасение, что этот процесс отнимет много времени и нервов (42%), а также неверие в получении помощи (38%). Вместе с тем 44% респондентов считают работу полиции по обеспечению защищенности граждан от противоправных посягательств в целом эффективной (ФСБ - 48%, суда - 46%, прокуратуры - 47%, СМИ - 45%)⁶³. С каждым годом растет число обращений в адрес Министерства внутренних дел Российской Федерации и его руководства⁶⁴.

5. Нарастающее социальное напряжение в обществе в целом, негативные последствия глобального экономического кризиса, массовые проявления экстремизма и терроризма, создающие угрозы национальной безопасности современной России.

Преодоление этой ситуации возможно только путем совместной деятельности полиции и институтов гражданского общества, основными направлениями которой являются:

1) оказание содействия и помощи институтам гражданского общества в осуществлении ими мероприятий по охране общественного порядка и проведении профилактической работы с правонарушителями и лицами, находящимися в социально негативной среде;

2) информирование общественности о совершенных правонарушениях, получение от нее информации, представляющей оперативный интерес для полиции;

3) поощрение членов общественных объединений правоохранительной направленности, внештатных сотрудников полиции и граждан, отличившихся в охране общественного порядка;

4) осуществление общественного контроля за соблюдением законодательства, профилактика негативных явлений (пьянства, наркомании и

⁶³ Результаты изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2012. N 1. С. 6 - 9.

⁶⁴ Обзоры обращений в МВД России. Второй квартал 2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. URL: http://mvd.ru/mvd/structure1/Departamenti/Departament_deloproizvodstva_i_raboti_s/Informacija_o_rassmotrenii_obraashhenij.

т.д.), проведение совместных рейдов, патрулирования, правовое воспитание и просвещение населения, а также другие направления.

При общении с гражданами сотрудникам полиции необходимо проводить разъяснительную работу, направленную на повышение их правосознания.

Кроме того, на ряд мер обращает внимание Закон «О полиции» (ст. 10), согласно которому в процессе осуществления своей деятельности полиция взаимодействует с общественными объединениями, организациями и гражданами. Кроме того, она может использовать возможности указанных субъектов права в порядке, установленном российским законодательством. При этом полиция в пределах своих полномочий должна оказывать содействие общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также должна оказывать поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. В свою очередь, институты гражданского общества (общественные объединения) должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

К сожалению, генезис отечественного законодательства знает немало примеров, когда сформулированные законодателем нормы на практике оставались нереализованными или их действие искажалось нормативными правовыми актами подзаконного характера. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что для реализации поставленной задачи требуются серьезные усилия не только со стороны государства, но также рядовых российских граждан, их объединений, всего гражданского общества.

В данном случае заслуживает особого внимания мысль, высказанная Е.И. Поляковой, которая в качестве первоочередной задачи считает необходимым осуществить разработку развернутой концепции социализации правоохранительной деятельности, важной структурной составляющей которой должен явиться комплекс мер организационно-правового характера, способствующих усилению социальных начал в осуществлении деятельности,

связанной с охраной общественного порядка, созданию действенных механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государства в данном процессе⁶⁵. Не согласиться с этим трудно.

Сказанное позволяет сделать вывод о необходимости институционализации взаимодействия полиции и общества, для чего необходимо рассмотрение этого взаимодействия как системы социальных отношений, которая испытывает потребность в надежном правовом регулировании.

Важным шагом на пути сближения общества и полиции явилось принятие в 2014 г. федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁶⁶, который направлен на совершенствование правовых основ участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. До сих пор проблема заключалась в том, что участие общественности в охране правопорядка и обеспечении общественной безопасности регламентировалось не связанными друг с другом федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Сегодня ситуация изменилась.

Настоящий федеральный закон определяет принципы и формы участия граждан Российской Федерации, ограничения, связанные с их участием в охране общественного порядка, участие органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления в обеспечении участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка, порядок создания и деятельности народных дружин. В нем также регламентируются вопросы правовой и социальной защиты народных дружинников и внештатных сотрудников полиции.

Реализация данного Федерального закона, безусловно, будет способствовать привлечению к охране общественного порядка на добровольной основе максимально возможного количества заинтересованных

⁶⁵ Полякова Е.И. Взаимодействие государства и общества в процессе социализации правоохранительной деятельности // Общество и право. 2015. N 1. С. 32 - 35.

⁶⁶ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. N 14. Ст. 1536.

граждан Российской Федерации, что окажет позитивное влияние на состояние общественной безопасности.

В этих условиях для эффективного привлечения общественности к решению правоохранительных задач считаем целесообразным: принять ряд подзаконных актов, направленных на реализацию положений настоящего Федерального закона и на регулирование взаимодействия полиции с институтами гражданского общества; создать единую информационную базу данных по общественным объединениям; определить направления, разработать программы участия институтов гражданского общества в федеральных, региональных, местных и иных программах укрепления правопорядка; постоянно внедрять и совершенствовать различные формы и методы взаимодействия полиции с общественностью; разработать критерии эффективности взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества. Особой законопроектной работы требует механизм регулирования взаимодействия.

ГЛАВА 3. ПРОЦЕДУРА РАЗРЕШЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

3.1. Разрешение обращений граждан в административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан

Российская полиция реализует правоприменительную деятельность по самому широкому спектру вопросов, каждый из которых самым непосредственным образом касается обеспечения прав и свобод граждан. Одним из самых содержательных направлений в работе полиции является ее административно-юрисдикционная деятельность, в ходе которой обеспечивается решение целого комплекса задач, связанных с применением мер административного воздействия, а также охраной и защитой прав и свобод человека и гражданина. Однако административно-юрисдикционная деятельность не может существовать изолированно от других направлений административной работы полиции, более того, она логически с ними взаимосвязана, выполняя при этом в соответствующем механизме охранительную функцию. Как писал в свое время Е.В. Додин, «...административно-юрисдикционная деятельность является составной частью административной деятельности органов внутренних дел и, соответственно, обладает всеми чертами последней. Вместе с тем административно-юрисдикционная деятельность имеет специфические признаки, которые позволяют говорить о ней как о самостоятельном виде административной деятельности»⁶⁷.

Отметим также, что административно-юрисдикционная деятельность закрепляет необходимую процессуальную форму, в которой реализуется компетенция полиции по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административных наказаниях (ст.

⁶⁷ Додин Е.В. Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Киев, 2015. С. 8.

3.2, ст. 27.1 КоАП России), а также иных мер административного воздействия или охраны. Исходя из своего содержания, административно-юрисдикционная деятельность является деятельностью процессуального характера, поэтому в ходе ее реализации очень важно соблюдать установленную процессуальную форму, которая в значительной степени является гарантией соблюдения прав и свобод граждан. В этой связи представляется верным тезис О.С. Лебедченко о том, что «...административно-процессуальными нормами должна регламентироваться юрисдикционная деятельность государства, деятельность по применению иных мер государственного принуждения, а также деятельность по реализации регулятивных норм, носящих позитивный характер»⁶⁸.

В ходе правоприменительной деятельности полиции можно заметить, что посредством административного процесса реализуется целый ряд охранительных и регулятивных норм административного права, причем число последних становится все больше. Обусловлено это рядом объективных обстоятельств, преимущественно связанных с вовлечением полиции в целый ряд, по сути, гражданских (хозяйственных) отношений. Несмотря на это, все же не следует пренебрегать охранительной составляющей административного процесса, которая применяется полицией, в частности, в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Административный процесс, реализуемый сотрудниками полиции, пронизывает практически всю ее (полиции) деятельность, особенно в том его аспекте, который связан с обеспечением прав и свобод граждан.

Представляется необходимым отметить, что административный процесс - это феномен, который в настоящее время никем не оспаривается, однако относительно его содержания существуют различные точки зрения, которые по-разному определяют его роль и значение, в частности, в сфере защиты прав и свобод граждан. Полиция как субъект исполнительной власти реализует

⁶⁸ Лебедченко О.С. Административно-процессуальные формы реализации лицензионно-разрешительной деятельности: состояние и перспективы. М., 2013. С. 7.

целый ряд, можно даже сказать, комплекс административных производств, которые конструктивно являются составными частями административного процесса. Среди административных производств, реализуемых полицией, особое место принадлежит административно-юрисдикционным производствам, которые, как уже ранее отмечалось, помогают сотрудникам полиции осуществлять свою работу по обеспечению правопорядка, а также защите прав и свобод граждан.

Однако нужно отметить специально, что соответствующие производства могут достигнуть обозначенной цели только в том случае, если в ходе их реализации будут должным образом обеспечены все материальные и процессуальные гарантии прав и свобод граждан. Причем такое обеспечение должно находиться в приоритете у каждого сотрудника полиции, который осуществляет обозначенное направление административной деятельности полиции. Необходимая база для этого закреплена в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции», в котором определяется основополагающий принцип, согласно которому полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан (ст. 1). Кроме того, одним из основных направлений деятельности полиции является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств (ст. 2)⁶⁹.

Говоря о содержании административно-юрисдикционной деятельности полиции, нужно отметить, что в ее конструкцию укладывается производство по делам об административных правонарушениях, производство по применению различных мер административного принуждения, а также производство по жалобам граждан. Это, пожалуй, основные административные производства, которые качественно определяют сущность рассматриваемого направления деятельности российской полиции. В этой связи кратко раскроем особенности деятельности полиции по реализации обозначенных административных производств. Не вызывает сомнения тот факт, что одним из самых крупных и

⁶⁹ Савоськин А.В. Система обращений в соответствии с объективной стороной волеизъявления граждан РФ (подсистемы устных, письменных и конклюдентных обращений) // Актуальные проблемы российского права. 2014. N 7. С. 1346 - 1350.

содержательных административных производств в деятельности полиции является производство по делам об административных правонарушениях. Как верно отметил Н.Н. Цуканов, «...органы внутренних дел относятся к числу тех субъектов, которые активно реализуют законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях»⁷⁰.

Однако следует подчеркнуть, что законодательство об административных правонарушениях не может реализовываться в отрыве от иных нормативных правовых актов, причем различной отраслевой принадлежности. Обусловлено это особенностями данного законодательства, кроме того, немаловажным обстоятельством является то, что полиция обеспечивает защиту самых различных прав и свобод граждан, которые вытекают из трудовых, социальных, а также финансовых правоотношений и др.

В деле реализации законодательства об административных правонарушениях у органов внутренних дел, а в настоящее время уже и у полиции накоплен достаточно большой опыт работы в этом направлении. Однако нужно признать, что далеко не на всех этапах развития законодательства об административных правонарушениях в приоритете были именно вопросы обеспечения прав и свобод граждан. Подобное положение вещей добавляло в свое время весьма существенную репрессивность в деле реализации законодательства об административных правонарушениях вообще и административных наказаний в частности.

Административно-юрисдикционные меры практически на протяжении всего периода своего развития весьма серьезно ограничивали различного рода права и свободы граждан, так как они касались имущественных и неимущественных прав того лица, в отношении которого они непосредственно применялись. Несмотря на то, что средства административной юрисдикции активно развивались на протяжении многих лет, государство также активно стремилось к формированию необходимых гарантий защиты прав и свобод

⁷⁰ Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 3.

граждан, в отношении которых осуществлялось соответствующее государственное воздействие. Такой подход был вызван формированием международно-правовых стандартов обеспечения прав и свобод человека, а также развитием внутренней административной политики, касающейся защиты прав и свобод граждан. Не вызывает сомнения тезис о том, что объективно необходимо учитывать публично-правовые интересы и разумно соотносить их с интересами соблюдения прав и свобод граждан, в отношении которых применяются меры административного принуждения, в том числе и административно-процессуального характера. Как отмечала Н.Г. Салищева, «...именно здесь необходимы четкие правила, которые определяют порядок применения мер административного принуждения, а также положения, которые могут обеспечивать необходимые гарантии правильного и обоснованного осуществления административной юрисдикции»⁷¹.

Исходя из обозначенных доктринальных положений, собственно, и закрепляются базовые положения КоАП России. Так, в нем определяется, что задачами законодательства об административных правонарушениях являются: защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан (ст. 1.2); лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ст. 1.5). При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство (ст. 1.6), нужно также подчеркнуть, что лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения соответствующего административного правонарушения (1.7).

Как вытекает из содержания нашего исследования, основополагающим нормативным правовым актом, который регламентирует деятельность полиции в рассматриваемой сфере, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (2001 г.). Отметим, что такой закон, как

⁷¹ Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция. М., 2015. С. 72.

КоАП, и, соответственно, такой вид юридической ответственности, как административная ответственность, существуют только в нашей стране и некоторых государствах постсоветского пространства. В европейских странах рассматриваемого института административной ответственности не сформировано. Так, например, в Германии сходные с предметом КоАП общественные отношения регламентируются Законом «О нарушении общественного порядка», предписания которого достаточно серьезны и даже репрессивны, в связи с чем обозначенный Закон вполне обоснованно можно отнести к предмету регулирования скорее уголовного права, нежели права административного. Обратим внимание и на то, что Закон «Об общественном порядке» существует и в Англии. В этой связи, возможно, было бы целесообразно поставить вопрос о разработке аналогичного закона и в нашей стране. Это укладывалось бы в общую концепцию охраны прав и свобод граждан в сфере общественного порядка⁷².

Приведенный европейский опыт вполне обоснован, поскольку от состояния общественного порядка, атмосферы спокойствия и благоденствия в общественных местах зависит уровень безопасности отдельно взятого человека и, как следствие этого, создавались бы более эффективные условия для функционирования целого ряда социальных и экономических институтов.

В нашей стране Кодекс РФ об административных правонарушениях и институт административной ответственности в целом также выполняют весьма существенную полицейскую функцию, однако чрезмерно высокие административные штрафы и неразвита система общественного благоустройства постепенно превратили полицейские меры в средства пополнения доходов бюджетов различного уровня. Подобная ситуация выглядит весьма пагубно как для дела охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, так и для защиты прав и свобод граждан. Административная работа полиции в рассматриваемом нами аспекте

⁷² Адмиралова И.А. Правовое регулирование административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. N 4. С. 20 - 24.

постепенно превращается в деятельность фискальную, объективным выражением которой стало количество составленных протоколов, наложенных административных штрафов и, самое главное, количество денежных средств, которые уплачиваются по окончании соответствующего исполнительного производства⁷³.

Данную тенденцию поддержать нельзя, поскольку она уводит работу полиции в несколько иную плоскость, далекую от сферы правоохраны и защиты прав и свобод граждан. Административная деятельность полиции и такая ее форма, как юрисдикционная деятельность, должны быть прежде всего направлены в правоохранительное русло. Необходимо еще раз подчеркнуть, что основная цель обозначенной работы должна быть связана с предупреждением и пресечением различного рода правонарушений, обеспечением надлежащего уровня безопасности личности, а также формированием необходимых условий для развития общества и хозяйственной (экономической) деятельности. Фискальная и коммерческая составляющая в деятельности полиции должны быть полностью исключены, а основные усилия полиции сосредоточены, как уже отмечалось, на деле обеспечения прав и свобод граждан.

Несмотря на предпринимаемые усилия, по-прежнему сотрудниками полиции нарушаются самые различные права и свободы граждан. В частности, к наиболее типичным и существенным упущениям в рассматриваемой сфере относится такое нарушение прав и свобод граждан, как привлечение их к административной ответственности при отсутствии признаков и состава административного правонарушения. Имеют место случаи нарушения установленных законом сроков давности привлечения к административной ответственности, составления протоколов и вынесения постановлений об административном правонарушении без указания в них всех необходимых сведений, кроме того, очень редко разъясняются процессуальные права и

⁷³ Майоров В.И. Деятельность полиции с ориентацией на общественность // Административное право и процесс. 2015. N 5. С. 21 - 24.

обязанности участникам производства по делу об административном правонарушении и др.⁷⁴.

Помимо этого, к числу весьма существенных нарушений прав граждан в юрисдикционной деятельности полиции можно также отнести неверную квалификацию ряда административных правонарушений, нарушения процессуального порядка административного задержания граждан, случаи необоснованного задержания без составления протоколов, а также превышения установленных законом сроков административного задержания. Имеют место случаи весьма формального исполнения сотрудниками полиции своих полномочий по доказыванию виновности привлекаемых к административной ответственности лиц, выяснению принципиально значимых для разрешения конкретного дела обстоятельств. Обращает на себя внимание и то, что сотрудники полиции очень редко прибегают к опросу свидетелей, потерпевших, медицинскому освидетельствованию в установленном порядке участников производства по делам об административных правонарушениях на предмет состояния их опьянения и т.п.

Контрольно-надзорные, а также проверочные мероприятия регулярно обнаруживают факты упрощенчества при производстве по делам об административных правонарушениях, в частности, например, они могут осуществляться без вызова и опроса лица, привлекаемого к административной ответственности, без разъяснений ему его процессуальных прав, исследования документов. Нередко вскрываются случаи игнорирования обстоятельств, исключающих производство по делу. Встречаются случаи ненадлежащего оформления процессуальных актов, нередки ситуации, связанные с сокрытием процессуальных документов, незнакомления с процессуальными документами участников производства по делам об административных правонарушениях. На некоторые подобные обстоятельства обращалось внимание и в научной литературе ранее.

⁷⁴ Таджибов В.Р. Административно-юрисдикционный процесс и его реализация в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2015. N 7. С. 706 - 713.

В частности, А.С. Дугенец в свое время высказался относительно реализации одного из аспектов рассматриваемой проблемы. Так, он, в частности, отметил, что «...определенное значение в деле реализации конституционных прав граждан на защиту своих интересов призваны сыграть вопросы правового регулирования вручения копии постановления по делу об административном правонарушении. Однако необходимо еще много сделать для того, чтобы это процессуальное действие превратилось в эффективный механизм защиты прав и свобод граждан»⁷⁵.

Говоря о других проблемах обозначенного вопроса, необходимо сказать, что по-прежнему выявляются случаи нарушения подведомственности при рассмотрении отдельных категорий дел об административных правонарушениях, имеет место бездействие в вопросах исполнения примененных административных наказаний, в частности не реализуются в полном объеме предусмотренные законом меры по реальному взысканию наложенных административных штрафов. Далеко не оптимально применяются предусмотренные законом средства, которые необходимы для выявления причин административных правонарушений и способствующих им условий в целях их последующего устранения. Все эти, а также ряд иных обстоятельств снижают эффективность работы полиции в соответствующей сфере, а также влекут за собой нарушения различных прав и свобод граждан или по крайней мере создают для таких нарушений весьма благоприятную почву.

Перечисленные, а также ряд других факторов вызывают объективную необходимость совершенствования правовых и организационных основ административно-юрисдикционной деятельности полиции, кроме того, необходимо качественно изменить критерии оценки ее эффективности. Вполне назрела необходимость включения в КоАП России предписаний, которые давали бы гражданам дополнительные гарантии защиты их прав, свобод и законных интересов в производстве по делам об административных

⁷⁵ Дугенец А.С. Копия постановления по делу об административном правонарушении как средство защиты конституционных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 1. С. 17.

правонарушениях, а сотрудников полиции соответствующие предписания обязывали бы обеспечивать необходимые процессуальные права всем лицам, которые заинтересованы в конечном итоге соответствующего производства⁷⁶.

Компетенция органов внутренних дел (полиции) в вопросах реализации законодательства об административных правонарушениях самая разнообразная и содержательная. Данное обстоятельство обусловлено как историческими причинами, так и универсальностью работы рассматриваемой правоохранительной структуры. С точки зрения охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности посыл законодателя вполне обоснован (ст. 23.3 КоАП России). Однако, как показывает практика, организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции) оставляют желать лучшего. Именно организационная составляющая в деле осуществления административно-юрисдикционной деятельности полиции таит в себе ряд реальных рисков нарушения прав и свобод граждан.

КоАП России закрепляет не только материальные и процессуальные средства и основания применения мер административного принуждения, он также определяет средства защиты, а именно институт обжалования, или, как иногда говорят, «право жалобы». Отметим, что совокупность средств обжалования в производстве по делам об административных правонарушениях можно назвать институтом защиты прав и свобод граждан.

Не заостряя внимания на детали обозначенного института, обратим внимание еще на одно производство, которое реализуется в деятельности полиции, - производство по жалобам граждан. Традиционно считается, что жалоба - это вид обращения, в котором содержится требование о восстановлении нарушенного права, или исключение каких-либо препятствий для реализации имеющегося у гражданина права. Нужно признать, что, к сожалению, совсем не все благополучно обстоит в организации обеспечения

⁷⁶ Савоськин А.В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления // Административное и муниципальное право. 2015. N 4. С. 405 - 411.

соответствующего конституционного права гражданина в самых различных органах государственной власти и управления, в том числе и в МВД России⁷⁷.

Необходимо отметить, что государственная власть в России во все времена понимала важность и необходимость правового регулирования права жалобы, в этой связи ее нельзя упрекнуть в том, что в регулировании этого вопроса был пробел. С самого начала развития новой российской государственности прослеживается понимание значения института обжалования действий (бездействия) должностных лиц. Власть инициирует принятие Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Согласно этому Закону, каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что «право жалобы», реализуемое как в административном, так и в судебном порядке, носит абсолютный характер и не может быть ограничено законом.

Следует особо подчеркнуть, что обжалованы могут быть любые действия (бездействия) различных должностных лиц, в том числе и органов полиции, которыми нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Такие предписания в полной мере соответствуют требованиям международных стандартов в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Они могут быть реализованы как в судебном, так и в административном порядке.

Работу с жалобами граждан в органах государственной власти и управления в настоящее время регламентирует Федеральный закон от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»,

⁷⁷ Калашников В.В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. 2014. N 12. С. 19 - 22.

в развитие вышеназванного Закона в системе МВД России принят Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. N 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁷⁸.

Согласно данному Приказу, рассмотрение обращений 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.

Нужно признать, что в данном Приказе МВД России достаточно четко закреплены основные стадии (этапы) работы с обращениями граждан вообще и с жалобами в частности, однако, несмотря на это, нередко случаи формального отношения к обозначенному направлению работы. Граждане в силу субъективных причин не получают удовлетворение своих требований, изложенных в жалобе. Все еще имеют место случаи, когда жалобу рассматривает то должностное лицо полиции, действие (бездействие) которого, собственно, и обжалуется. Подобное положение вещей снижает правоохранный потенциал нормативной правовой базы, которая регламентирует производство по жалобам в органах полиции и не способствует защите прав и свобод граждан⁷⁹.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Для исправления ситуации целесообразно создавать общественные комиссии по работе с жалобами граждан. Эти комиссии могли бы работать с обращениями граждан, в которых обжалуются действия или бездействия

⁷⁸ Чачуа Е.Б. Проблемы реализации конституционных прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в рамках Федерального закона N 210-ФЗ // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 6. С. 19 - 22.

⁷⁹ Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 798 - 805.

должностных лиц полиции. Целесообразно также привлекать к работе в таких комиссиях граждан-правозащитников, а также самые различные институты гражданского общества, которые заинтересованы в соответствующей работе. Такой подход исключит корпоративную солидарность в работе с жалобами, повысит качество работы с обращениями граждан. Все это в конечном итоге будет способствовать защите прав и свобод граждан, которые реализуются в сфере внутренних дел, это также повысит ответственность должностных лиц полиции, кроме того, это может способствовать укреплению уровня законности и дисциплины в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

3.2. Обеспечение принципа законности при разрешении сотрудниками полиции обращений граждан

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции» (далее - Закон о полиции)⁸⁰ принцип законности является одним из принципов, регулирующих деятельность полиции. Сущность данного принципа заключается в соответствии деятельности полиции закону.

Данный принцип является производным от конституционной нормы, закрепленной в п. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 года (далее - Конституция РФ), согласно которой «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Таким образом, принцип законности обладает конституционно-правовым статусом, а его значение подчеркивается тем, что он определен в самой важной части конституционного текста, посвященной основам конституционного строя.

⁸⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. N 7. Ст. 900.

Понимание сущности принципа законности не будет полным без обращения к толкованию конституционной нормы, закрепляющей данный принцип, Конституционным Судом РФ (далее - КС РФ). КС РФ рассматривает принцип законности как принцип, производный от основополагающего принципа любого современного правопорядка: принципа верховенства права. Действительно, КС РФ вполне обоснованно отмечает: речь идет именно о принципе верховенства права, когда Конституция РФ утверждает, что она обладает «высшей юридической силой... прямым действием, обязанностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы...»⁸¹.

Данный принцип носит универсальный характер, поскольку он определен и в правопорядках других государств, и на универсальном и наднациональном уровнях; он обладает аналогичным смыслом в любом из них.

Так, во французском административном праве принцип законности (*Principe de legalite* или *Etat de droit*) рассматривается как основополагающий принцип деятельности органов исполнительной власти и заключается - как и в российском административном праве - «в подчинении администрации вышестоящим нормам (закону, Конституции)». В Германии принцип законности (*Gesetzmassigkeit* или *Rechtsstaat*) понимается не иначе как «подчинение администрации закону»⁸².

Международное право, которое в соответствии с Конституцией РФ обладает верховенством по отношению к национальным правовым актам (п. 4 ст. 15), что предполагает необходимость его применения во внутреннем российском правопорядке, также устанавливает принцип законности как один из принципов функционирования органов государственной власти. Как

⁸¹ По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 N 34-П // СПС Консультант Плюс.

⁸² Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. 2014. N 10. С. 60 - 67.

следствие, вполне логично рассмотреть вопрос о соотношении концепции данного принципа в российском праве и в международном праве, а в случае их идентичности констатировать универсальность данного принципа и соответствие основ функционирования российских органов власти базовым международно-правовым обязательствам Российской Федерации.

Стоит отметить, что принцип законности деятельности администрации чаще всего закрепляется в международном праве среди норм, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Так, ст. 7 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года устанавливает необходимость назначения наказания (уголовного), исключительно базируясь на нормах закона: «Никто не может быть осужден за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления». В соответствии с судебной практикой Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ) так называемый принцип уголовной законности (*legalite criminelle*) предполагает его применение, конечно же, в отношении органов судебной власти, но смысл его идентичен тому, который существует в отношении принципа законности, применяемого к деятельности органов полиции. Речь идет о том, что любой орган государственной власти может принимать решение только на основании закона, который регулирует его деятельность, с целью либо обеспечения принципа верховенства закона, либо - как в случае с судебной практикой ЕСПЧ - гарантирования основных прав и свобод человека. Более того, сегодня все чаще обе эти базовые установки неразрывно связаны⁸³.

Стоит отметить, что в КоАП РФ принцип законности определяется соответствующим наднациональному праву образом. Действительно, ст. 1.6

⁸³ Чачуа Е.Б. Проблемы реализации конституционных прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в рамках Федерального закона N 210-ФЗ // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. N 6. С. 19 - 22.

КоАП РФ «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением» напрямую связывает законность с защитой прав человека и гражданина, а не с принципом верховенства права. Так, риторика данного положения КоАП РФ напрямую свидетельствует об озабоченности законодателя защитой прав лица, привлекаемого к ответственности: «лицо... не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом». Более того, необходимость обеспечения прав человека посредством принципа законности проявляется и в ст. 1.7 КоАП РФ, что объясняется применением аналогичного уголовному праву принципа об отсутствии обратной силы закона. С формальной точки зрения КоАП РФ также определяет, что закон должен применяться органами полиции только в пределах их компетенции: «Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом». Данная норма свидетельствует о широком понимании принципа законности составителями КоАП РФ, так как указанное положение свидетельствует о том, что принцип законности включает и формальную сторону (компетенцию органа, применяющего закон), т.е. не только его применение по существу.

Реализацию принципа законности в деятельности органов полиции стоит также рассмотреть во взаимодействии с принципом мотивированности судебных решений. Действительно, составление судебных решений как нельзя лучше демонстрирует сущность принципа законности. Судебное решение в континентальном праве составляется в форме категорического силлогизма⁸⁴, где одной из двух посылок (большая посылка) выступает применяемое право,

⁸⁴ Ратушная Б.П. Проблемы мотивированности судебных решений в Украине // Право и политика. 2013. N 6. С. 104 - 107.

другой - факты дела, а заключением является вывод⁸⁵. Акт правоприменения идентичен в деятельности по отправлению правосудия и в деятельности органов полиции.

Изначально подобное восприятие сущности судебной и административной деятельности детерминировалось с целью подчинения судебной (административной) власти закону (законодателю). Такой подход в полной мере сочетается с демократическим функционированием государственной власти, где законодатель как представитель воли народа издает акты, которые по своей силе являются вышестоящими по отношению к актам правоприменителя (т.е. административной и судебной власти) и должны применяться последним. Как следствие, верховенство закона основано на иерархии нормативных актов и легицентризме, укоренившихся в современных демократических правопорядках с эпохи революций нового времени, а принцип законности является выражением такого функционирования власти. Это понимание сущности судебной (и административной) правоприменительной деятельности остается доминирующим в континентальном праве по сей день. Наиболее существенным подтверждением этому служит положение п. 2 ст. 120 Конституции РФ, где подчинение деятельности органов правосудия закону выражается в однозначной манере: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом»⁸⁶.

Тем не менее, данный подход, в общем и целом сочетающийся с принципом верховенства права (в данном случае закона), был потеснен подходом, в соответствии с которым сущность принципа законности стала выражаться скорее в защите основных прав и свобод граждан, чем подчинении администрации (и судебной власти) воле законодателя.

Принцип законности конкретно отражается в отдельных документах, непосредственно применяющихся сотрудниками полиции, т.е. на подзаконном

⁸⁵ Даниленко Д.В. Понятие акта судебной власти // Право и политика. 2013. N 11.

⁸⁶ Ольшевская А.В., Курбатова О.В. Рассмотрение органами внутренних дел обращений граждан и сообщений в СМИ // Административное право и процесс. 2013. N 10. С. 47 - 49; N 12. С. 52 - 54.

уровне. Более того, подзаконных актов, обязывающих сотрудников полиции соблюдать в своей повседневной деятельности принцип законности, несметное количество. Рассмотрим данный пример на основе Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (утв. Приказом МВД России от 12.09.2013 N 707 (далее - Инструкция).

Данный документ среди обязанностей и прав сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России) при рассмотрении обращений указывает на необходимость «принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина» (ст. 8.2); «не разглашать сведения, содержащиеся в обращении, а также информацию, касающуюся частной жизни гражданина» (8.5); а также «позволить гражданину, обращение которого рассматривается в органе внутренних дел»: «представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании» (9.1), «знакомиться с документами и материалами» (9.2), «получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов» (9.3), наконец, истребовать «возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа внутренних дел или его должностными лицами при рассмотрении обращения» (9.6). Очевидно, что из перечисленных обязанностей сотрудников МВД России и соответствующих прав граждан большая часть направлена на соблюдение как принципа законности как такового, так и прав граждан. Симптоматичен в данном отношении и тот факт, что конкретные действия сотрудников МВД России по обработке обращений расписаны далее по тексту Инструкции («IV. Прием и первичная обработка обращений», «V. Регистрация и учет обращений», «VI. Принятие организационного решения о порядке рассмотрения обращений» и т.д.), что закрепляет за такими фактическими действиями сотрудников полиции второстепенное значение, тогда как права граждан, как мы отметили, поставлены во главу угла. Это свидетельствует, на

наш взгляд, о том, что первоочередная реализация принципа законности в современной деятельности органов и сотрудников полиции выражается в первую очередь в защите прав граждан и лишь во вторую очередь - в подчинении их действий воле законодателя (верховенстве права)⁸⁷.

Если целенаправленный подход составителей Инструкции свидетельствует об их желании поставить во главу угла защиту основных прав и свобод гражданина и объясняется, на наш взгляд, тем, что его предмет регулирования - обращения граждан - напрямую касается прав и свобод граждан, то такой подход на первый взгляд должен быть менее выражен в других видах деятельности органов и сотрудников МВД России (например, в лицензионно-распорядительной работе). Это, действительно, отчасти подтверждается на деле, что свидетельствует о том, что принцип законности в рамках такой деятельности органов МВД России сохраняет свое исходное предназначение: соблюдение принципа верховенства права и воли законодателя. Это также подтверждает необходимость принятия однообразного подхода составителей подзаконных актов, где правам граждан все же должно придаваться первостепенное значение.

Это является очевидным в случае с жалобами граждан, которые в соответствии с Инструкцией представляют собой просьбу «гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц».

Рассмотрим применение принципа законности на примере подзаконного акта МВД России, регулирующего один из видов лицензионно-распорядительной деятельности⁸⁸ органов и сотрудников МВД России, - Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по приему квалификационного экзамена у граждан Российской Федерации, прошедших

⁸⁷ Беляков П.А. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. 2014. N 4. С. 11 - 16.

⁸⁸ Демина М.Ф. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности и разрешительной системы // Административное и муниципальное право. 2014. N 2. С. 95 - 102.

обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников (утв. Приказом МВД России от 28.05.2012 N 543; далее - Регламент).

Во главе данного текста располагается понятийный аппарат. Здесь обнаруживаются такие элементы, как: предмет регулирования, круг заявителей, наименование государственной услуги, описание результата предоставления государственной услуги, срок предоставления услуги. Лишь одно из первоначальных положений текста можно в той или иной степени отнести к категории направленных на защиту прав граждан: требования к порядку информирования граждан о предоставлении государственной услуги, где, в частности, упоминается ряд конкретных средств и гарантий прав лиц при осуществлении данной услуги. Как следствие, в отличие от Инструкции Регламент не ставит во главу угла защиту прав граждан. Более того, здесь можно обнаружить яркое свидетельство того, что принцип законности используется не для защиты прав граждан, а для корректного функционирования органов полиции и их подчинения воле законодателя. Действительно, перечень нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги, ограничивается «сухим» перечислением актов законодательной и исполнительной власти (Закон о полиции, Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Постановление Правительства РФ от 14.08.1992 N 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности») и уточнением, в соответствии с которым к данной деятельности могут применяться и другие акты. Иначе говоря, речь идет об информировании правоприменителя о законодательной базе его деятельности, а не о своде правил, направленных на обеспечение прав граждан при осуществлении данной услуги⁸⁹.

⁸⁹ Адмиралова И.А. Правовое регулирование административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. N 4. С. 20 - 24.

Так, п. 3.6 предусматривает, что «при ответе на телефонный звонок сотрудник должен назвать наименование подразделения, фамилию, имя, отчество и должность».

Несмотря на то, что Регламент ставит во главу принципа законности не права граждан, в тексте документа все же содержится ряд норм, гарантирующих права граждан. В частности, здесь содержатся положения, касающиеся контроля за предоставлением государственной услуги, в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций; права заявителя подать жалобу на решение и (или) действие (бездействие) уполномоченных должностных лиц органа при предоставлении государственной услуги; порядка информирования о предоставлении государственной услуги; отдельных гарантий при приеме и регистрации заявления о сдаче квалификационного экзамена и выдаче (переоформлении) свидетельства и т.п. Стоит отметить, что ряд норм Регламента, на первый взгляд направленных на обеспечение прав граждан, по сути имеют антикоррупционный характер (в частности, положения об информировании о порядке предоставления услуг), т.е. не направлены на обеспечение прав граждан напрямую, а имеют такое назначение лишь опосредованно⁹⁰.

Рассмотренные подзаконные акты, регулирующие порядок реализации различных видов деятельности органов МВД России, позволяют выделить средства обеспечения законности в рамках данной деятельности. Более того, они даже поддаются классификации, которая может быть проведена по различным основаниям.

Средством обеспечения законности деятельности органов МВД России является тот юридический инструментарий, который закреплен нормативными актами, в нашем случае он чаще всего определен в рамках подзаконных нормативных актов. Тем не менее если рассматривать средства обеспечения законности в деятельности органов МВД России в широком смысле слова, то

⁹⁰ Майоров В.И. Деятельность полиции с ориентацией на общественность // Административное право и процесс. 2015. N 5. С. 21 - 24.

становится очевидным, что их можно обнаружить как на подзаконном уровне, так и на уровне законов и даже Конституции РФ.

Стоит обратить внимание на разнообразность средств обеспечения законности в деятельности органов МВД России именно в современном российском праве. В сравнении с порядком, действовавшим в СССР, где законность деятельности органов МВД обеспечивалась чаще всего либо посредством обращений в вышестоящие органы власти, либо органами прокуратуры⁹¹, то сегодня, помимо данных средств, в науке административного права все чаще указывается на необходимость развития и такого средства, как обращение в органы судебной власти. Другой особенностью современных средств обеспечения законности в деятельности органов полиции, на которую мы уже обратили внимание, является более подробное (в сравнении с существовавшим ранее порядком) правовое регулирование вопросов, касающихся гарантий прав граждан и обеспечения законности⁹².

Помимо принципа законности, принципы разрешения сотрудниками полиции обращений граждан, образуют систему, в которой они, так или иначе, связаны и взаимообусловлены. Можно выделить социально-правовые и специальные принципы.

К социально-правовым принципам относятся те принципы, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в административно-юрисдикционной деятельности независимо от уровня и места того или иного органа, должности лица, рассматривающего то или иное административно-юрисдикционное дело, например гуманизм, социальная справедливость, демократизм, сочетание гласности и профессиональной тайны, публичности и др.

К специальным принципам при разрешении сотрудниками полиции обращений граждан, относятся принципы: объективной (материальной)

⁹¹ Байрамов А.Х. Деятельность прокуроров по обеспечению законности в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. N 10. С. 104 - 107.

⁹² Таджибов В.Р. Административно-юрисдикционный процесс и его реализация в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2015. N 7. С. 706 - 713.

истины; равенства перед законом; презумпции невиновности; обеспечения гарантии неприкосновенности личности и охраны чести и достоинства личности; обеспечения права на защиту; двухстепенности и др.

Таким образом, необходимо отметить, что перечисленные принципы во многом определяют содержание производств по разрешению сотрудниками полиции обращений граждан, где принцип законности является основополагающим.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершение рассмотрения темы исследования представляется возможным сделать вывод о том, что важным звеном в механизме реализации прав на обращение являются органы внутренних дел РФ, которые непосредственно занимаются разрешением обращений граждан и различных организаций, включая средства массовой информации, а также осуществляют взаимодействие с иными органами власти в целях эффективной реализации этого конституционного права. Работа полиции по рассмотрению обращений подчинена решению задач по охране прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка в стране. Ее целью является своевременное, объективное и окончательное разрешение каждого обращения тем структурным подразделением органов внутренних дел, к компетенции которого относится решение конкретного вопроса.

Правовые основы административной деятельности полиции достаточно разнообразны, в их содержании можно выделить правовые акты как специального, так и общего характера. Несмотря на это, все они в одинаковой степени важны для деятельности полиции, направленной на обеспечение прав и свобод граждан. Следовательно, работа по укреплению правовых основ деятельности российской полиции должна проходить непрерывно. В идеале необходимо добиться такого уровня законодательной или иной нормативной техники, чтобы исключить ситуации нарушения прав и свобод граждан на стадии нормотворческого процесса.

Анализ принимаемых в сфере внутренних дел нормативных правовых актов показывает, что их действие может быть направлено как на совершенствование деятельности должностных лиц соответствующих подразделений, повышение их профессиональной этики, так и на упорядочение осуществления российскими гражданами и иными лицами принадлежащих им прав и свобод. Исходя из этого рассматриваемая функция может быть разделена на внешнее и внутреннее правотворчество. К первому, например,

можно отнести принятие соответствующих административных регламентов, действие которых обеспечивает реализацию гражданами принадлежащих им прав и свобод (на обращение в государственные органы; на государственную защиту и т.п.). Второму же присуще нормативное регулирование процесса обеспечения прав самих сотрудников (на неприкосновенность частной жизни; на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь и т.п.).

В соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» основными видами обращений граждан являются предложения, заявления и жалобы.

На сегодняшний день граждане в силу субъективных причин не получают удовлетворение своих требований, изложенных в жалобе. Все еще имеют место случаи, когда жалобу рассматривает то должностное лицо полиции, действие (бездействие) которого, собственно, и обжалуется. Подобное положение вещей снижает правоохранительный потенциал нормативной правовой базы, которая регламентирует производство по жалобам в органах полиции и не способствует защите прав и свобод граждан.

Для исправления подобной ситуации вполне возможно создавать общественные комиссии по работе с жалобами граждан. Эти комиссии могли бы работать с обращениями граждан, в которых обжалуются действия или бездействия должностных лиц полиции. Возможно также привлекать к работе в таких комиссиях граждан-правозащитников, а также самые различные институты гражданского общества, которые заинтересованы в соответствующей работе. Такой подход исключит корпоративную солидарность в работе с жалобами, повысит качество работы с обращениями граждан. Все это в конечном итоге будет способствовать защите прав и свобод граждан, которые реализуются в сфере внутренних дел, это также повысит ответственность должностных лиц полиции, кроме того, это может способствовать укреплению уровня законности и дисциплины в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В заключение отметим, что сегодня практически любой нормативный акт (как законодательной власти, так и подзаконный), регулирующий деятельность органов МВД России, свидетельствует о том, что принцип законности воспринимается сегодня не как средство обеспечения верховенства права и подчинения администрации воле законодателя, а как средство обеспечения прав граждан и (субсидиарно) как средство борьбы с коррупцией. Это отражается и на средствах реализации принципа законности в деятельности органов полиции. Так, любой нормативный акт, регулирующий деятельность органов МВД России, располагает сегодня набором средств обеспечения прав граждан при реализации той или иной деятельности. Причем данные средства интегрированы в подзаконные акты как на уровне процедурных, формально-юридических аспектов самой деятельности органов МВД России (информирование граждан о порядке осуществления той или иной деятельности органов полиции), так и как непосредственные инструменты восстановления законности и обеспечения гарантий прав граждан, находящихся в их собственном распоряжении, в частности, обращения граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993. - 25 декабря. - N 237.
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1994. - N 13. - Ст. 1447.
3. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (ред. от 03.11.2015) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - N 19. - Ст. 2060.
4. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 28.12.2013) // - Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 7. - Ст. 900.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.05.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2015. - N 10. - Ст. 1391.
6. Федеральный закон от 22.12.2008 N 262-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2008. - N 52 (ч. 1). - Ст. 6217.
7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 40. - Ст. 3822.
8. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - N 42. - Ст. 5005.
9. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 7. - Ст. 776.

10. Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - N 33 (ч. I). - Ст. 3431.
11. Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 19. - Ст. 2716.
12. Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - N 34. - Ст. 4029.
13. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - N 31. - Ст. 4179.
14. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 21.07.2014) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 47. - Ст. 4472.
15. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - N 9. - Ст. 1011.
16. Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2013. - N 19. - Ст. 2305.
17. Федеральный закон от 14.03.2002 N 30-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 11. - Ст. 1022.
18. Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 (ред. от 04.11.2014) «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - N 6. - Ст. 492.

19. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2013. - N 14. Ст. 1649.

20. Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 7. - Ст. 903.

21. Федеральный закон от 2.04.2014 N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. - 2014. - N 14. - Ст. 1536.

22. Указ Президента РФ от 01.09.2009 N 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 36. - Ст. 4312.

23. Указ Президента РФ от 17.02.2010 N 201 (ред. от 25.07.2014) «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - N 8. - Ст. 838.

24. Закон Свердловской области от 18.10.2010 N 72-ОЗ (ред. от 09.12.2013) «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. - 2010. - N 10-8. - Ст. 1510.

25. Закон Свердловской области от 06.05.1997 N 29-ОЗ (ред. от 06.02.2014) «Об Уставном суде Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. N 5. Ст. 930.

26. Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. N 736 (ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета. - 2014. - ноябрь. - № 260.

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

Специальная литература

28. Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. - 2015. - N 8. - С. 798 - 805.

29. Адмиралова И.А. Правовое регулирование административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2015. - N 4. - С. 20 - 24.

30. Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. - 2014. - N 10. - С. 60 - 67.

31. Байрамов А.Х. Деятельность прокуроров по обеспечению законности в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации // Административное и муниципальное право. - 2013. - N 10. - С. 104 - 107.

32. Беляков П.А. Защита прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления // Законность. - 2014. - N 4. - С. 11 - 16.

33. Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. - 2016. - N 12. - С. 20 – 23.

34. Гритчина Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. - 2012. - N 6. - С. 21 - 25.

35. Даниленко Д.В. Понятие акта судебной власти // Право и политика. - 2013. - N 11.

36. Демина М.Ф. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности и разрешительной системы // Административное и муниципальное право. - 2014. - N 2. - С. 95 - 102.

37. Додин Е.В. Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Киев, 2015. - С. 8.

38. Дугенец А.С. Копия постановления по делу об административном правонарушении как средство защиты конституционных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - N 1. - С. 17.

39. Жданов Ю.Н., Костин А.Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. - М., 2014. - С. 3.

40. Житник Н.А., Ушакова И.В. Понятие и сущность производства по жалобам в деятельности таможенных органов // Полицейская деятельность. - 2013. - N 2. - С. 107 - 110.

41. Калашников В.В. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан // Право в Вооруженных Силах. - 2014. - N 12. - С. 19 - 22.

42. Конституции зарубежных стран. - М., 2013.

43. Лебедченко О.С. Административно-процессуальные формы реализации лицензионно-разрешительной деятельности: состояние и перспективы. - М., 2013. - С. 7.

44. Майоров В.И. Деятельность полиции с ориентацией на общественность // Административное право и процесс. - 2015. - N 5. - С. 21 - 24.

45. Мулукаев Р.С., Черников В.В. Полиция: от прошлого до настоящего. М., 2012. - С. 5.

46. Ольшевская А.В., Курбатова О.В. Рассмотрение органами внутренних дел обращений граждан и сообщений в СМИ // Административное право и процесс. - 2013. - N 10. - С. 47 - 49.

47. Ратушная Б.П. Проблемы мотивированности судебных решений в Украине // Право и политика. - 2013. - N 6. - С. 104 - 107.

48. Савоськин А.В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления // Административное и муниципальное право. - 2015. - N 4. - С. 405 - 411.

49. Савоськин А.В. Система обращений в соответствии с объективной стороной волеизъявления граждан РФ (подсистемы устных, письменных и конклюдентных обращений) // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - N 7. - С. 1346 - 1350.

50. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция. - М., 2015. - С. 72.

51. Слепкова О.А. Классификация видов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. - 2013. - N 12. - С. 1168 - 1173.

52. Таджибов В.Р. Административно-юрисдикционный процесс и его реализация в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. - 2015. - N 7. - С. 706 - 713.

53. Таджибов В.Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. - 2015. - N 8. - С. 816 - 823.

54. Трепель В.Г., Полинская Т.А., Шишов М.А., Шумилина Е.В. К вопросу о порядке рассмотрения административным органом обращений граждан // Административное право и процесс. - 2011. - N 6. - С. 12 – 15.

55. Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2014. - С. 3.

56. Чачуа Е.Б. Проблемы реализации конституционных прав граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в

рамках Федерального закона N 210-ФЗ // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - N 6. - С. 19 - 22.

Материалы судебной практики

57. По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 N 34-П // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

58. По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2013 N 27-П // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.