

Академия управления МВД России

А. Ю. Звонарева, И. В. Важенина, А. В. Богданов

**ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ
И ПРОВЕДЕНИЯ ЛИЧНОГО ПРИЕМА ГРАЖДАН
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Москва
2024

УДК 351.74
ББК 67.401.213
З-43

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Осокин Р. Б.*, доктор юридических наук, профессор (Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя); *Яковлев К. Л.*, доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации).

З-43

Звонарева, Анна Юрьевна.

Особенности рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации : учебное пособие / А. Ю. Звонарева, И. В. Важенина, А. В. Богданов. – Москва : Академия управления МВД России, 2024. – 84 с.

ISBN 978-5-907721-18-0

Органы внутренних дел Российской Федерации реализуют свои функции в тесном взаимодействии с гражданами, организациями и иными общественными объединениями. Работа по рассмотрению обращений и личный прием граждан относятся к числу наиболее востребованных форм взаимодействия органов государственной власти с населением. Ежегодное увеличение количества обращений в подразделения МВД России, а также важность результатов личного приема граждан для формирования положительного имиджа органов внутренних дел обуславливают актуальность и практическую значимость рассматриваемой тематики.

В настоящем учебном пособии раскрыты теоретико-правовая, организационная и методическая основы функционирования института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России, определено его значение для принятия управленческих решений в органах внутренних дел, рассмотрено состояние работы по данному направлению.

Учебное пособие предназначено для обучающихся и профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России.

УДК 351.74
ББК 67.401.213

© Звонарева А. Ю., Важенина И. В.,
Богданов А. В., 2024

ISBN 978-5-907721-18-0

© Академия управления МВД России, 2024

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теоретико-правовая основа функционирования института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России	6
Глава 2. Роль, значение и особенности рассмотрения обращений и организация проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации	24
Глава 3. Практика рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации	49
Глава 4. Методические основы рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России	62
Заключение	71
Приложения	73

Введение

Успешное выполнение возложенных на систему МВД России задач предполагает необходимость постоянного совершенствования форм и механизмов взаимодействия с гражданами, организациями и другими общественными объединениями. Особую актуальность данное направление приобретает в условиях активной цифровой трансформации общественных отношений, выражающейся в стремительном внедрении информационных технологий во все сферы жизнедеятельности современного общества.

Важнейшей формой взаимодействия и конструктивного диалога органов государственной власти и гражданского общества является выстраивание коммуникации посредством направления и рассмотрения обращений, в том числе в ходе личного приема граждан.

Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения получило свое закрепление в ст. 33 Конституции Российской Федерации. Институт рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан активно развивается, его совершенствованию в системе МВД России способствует ежегодное увеличение числа обращений, адресованных в органы внутренних дел. Также наблюдается устойчивый рост доли обращений, поступивших в систему МВД России в электронном виде, расширяется практика проведения личного приема граждан должностными лицами органов внутренних дел в формате видеоконференций, что является следствием процесса цифровизации. Указанные тенденции определяют направления модернизации существующего организационно-правового механизма рассмотрения обращений и личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации.

В то же время обращения граждан, организаций или общественных объединений в систему МВД России можно рассматривать в качестве канала обратной связи между гражданским обществом и органами внутренних дел, позволяющего последним своевременно получать информацию о проблемных вопросах в сфере противодействия преступности, обеспечения общественного порядка и оказания государственных услуг населению.

Таким образом, можно прийти к выводу, что изучение особенностей рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации имеет важное научно-практическое значение, а материалы настоящего учебного пособия представляют интерес как для преподавателей, научных работников и обучающихся образовательных организа-

ций системы МВД России, так и для сотрудников территориальных органов МВД России, непосредственно выполняющих правоохранительные функции.

Авторы учебного пособия предприняли попытку, опираясь на нормативную правовую базу, теоретические источники и эмпирические материалы, раскрыть специфику функционирования института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации.

Предлагаемое учебное пособие предназначено для формирования необходимых компетенций у обучающихся при реализации в Академии управления МВД России учебных дисциплин «Управление в организации» и «Организация документационного обеспечения и защиты государственной тайны в управленческой деятельности» по направлениям подготовки 38.04.02 – Менеджмент, 38.04.03 – Управление персоналом, 38.04.04 – Государственное и муниципальное управление, а также программ дополнительного профессионального образования руководящего состава органов внутренних дел Российской Федерации и иностранных государств.

Глава 1. Теоретико-правовая основа функционирования института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России

В ст. 1 Конституции Российской Федерации закреплены базовые характеристики ее государственного устройства, в числе которых определено, что Россия есть демократическое правовое государство¹. Указанные характеристики предполагают правовое закрепление возможности участия граждан, организаций и иных общественных объединений в процессе государственного управления, верховенство закона и признание высшей ценностью человека, его прав и свобод. В числе важнейших правовых институтов, устанавливающих формы взаимодействия между органами государственной власти и гражданским обществом, а также создающих условия для соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, выступает институт рассмотрения обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, получивший свое закрепление в ст. 33 Конституции Российской Федерации. Согласно данной конституционно-правовой норме граждане России вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Посредством реализации права на обращение граждане и общественные объединения имеют возможность воздействовать на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, сообщать о наличии проблемных вопросов, нарушениях своих прав и законных интересов.

Правоотношения, складывающиеся в сфере реализации конституционного права граждан Российской Федерации и их объединений на личные и коллективные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ)². Законом № 59-ФЗ определен общий порядок реализации права граждан и их объединений на обращение в органы государственной

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.02.2023).

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.02.2023).

власти и местного самоуправления, а также порядок рассмотрения обращений уполномоченными должностными лицами, государственными органами и органами местного самоуправления, раскрыто содержание термина «обращение гражданина» и разграничены его виды: заявление, жалоба и предложение.

Так, согласно ст. 4 Закона № 59-ФЗ под обращением гражданина понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. В ст. 2 Закона № 59-ФЗ закреплено право на обращение юридических лиц, а также определен безвозмездный характер рассмотрения обращений государственными органами и органами местного самоуправления.

Закон № 59-ФЗ также устанавливает права гражданина при рассмотрении обращения (ст. 5), закрепляет гарантии его безопасности в связи с обращением (ст. 6), определяет требования к письменному обращению (ст. 7), устанавливает срок его рассмотрения (ст. 12), закрепляет ответственность за нарушение данного Закона № 59-ФЗ (ст. 15), устанавливает судебный порядок привлечения к материальной ответственности за незаконные действия (бездействия) органов власти и должностных лиц при рассмотрении обращения, а также граждан при указании ими в обращении заведомо ложных сведений (ст. 16).

В ст. 13 Закона № 59-ФЗ приведены общие положения, раскрывающие порядок проведения личного приема граждан в государственных органах и органах местного самоуправления.

Вместе с тем особенности структурного построения органов государственной власти и местного самоуправления, их различная ведомственная принадлежность и функциональное предназначение, а также ряд других значимых существенных характеристик обуславливают необходимость издания ими ведомственных подзаконных нормативных правовых актов, раскрывающих и конкретизирующих положения Закона № 59-ФЗ, отражающих специфику их деятельности.

Особое место в структуре органов государственной власти Российской Федерации занимают правоохранительные органы, осуществляющие свою деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения законности в государстве и обществе. МВД России является важнейшим элементом право-

охранительной системы нашего государства наряду с другими правоохранительными органами, к числу которых также относятся: прокуратура Российской Федерации, ФСБ России, СК России, ФСИН России, Росгвардия, ФССП России, ФТС России и т. д. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» МВД России входит в структуру федеральных органов исполнительной власти¹.

Работа по рассмотрению обращений и проведению личного приема граждан в системе МВД России регламентируется Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707² (далее – Инструкция), разработанной в соответствии с требованиями Закона № 59-ФЗ.

Настоящим приказом определены субъекты деятельности по рассмотрению обращений и проведению личного приема граждан в органах внутренних дел, разграничена их ответственность (табл. 1). Необходимость нормативного закрепления данных положений обусловлена особенностями организационной структуры органов внутренних дел Российской Федерации.

Таблица 1

**Перечень субъектов деятельности по рассмотрению обращений
и проведению личного приема граждан в системе МВД России
и зоны их ответственности**

Субъекты	Зона ответственности
Начальники органов внутренних дел	Состояние работы по приему граждан, обеспечению объективного, своевременного и представленного в полном объеме рассмотрения обращений, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в строгом соответствии с требованиями Закона № 59-ФЗ и Инструкции

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 : в ред. от 14 сент. 2018 г., с изм. от 21 янв. 2020 г. // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.02.2023).

² Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 12 сент. 2013 г. № 707.

Субъекты	Зона ответственности
Начальники самостоятельных подразделений	Рассмотрение обращений по существу и своевременное направление заявителям ответов, соответствующих установленным требованиям
Начальники подразделений делопроизводства и режима	Организация работы по рассмотрению обращений и приему граждан, а также соблюдение порядка и сроков рассмотрения обращений
Непосредственный исполнитель (должностное лицо, уполномоченное на непосредственное рассмотрение обращения)	Соблюдение требований Закона № 59-ФЗ и Инструкции
Сотрудники, уполномоченные на прием обращений, их регистрацию и учет	Сохранность, соблюдение порядка и сроков регистрации обращений, а также ведение учетных форм

В п. 3 Инструкции определены следующие этапы рассмотрения обращений в системе МВД России:

- прием и первичная обработка обращений;
- регистрация и учет обращений;
- принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений;
- рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений;
- подготовка и направление ответов на обращения;
- хранение обращений и материалов по их рассмотрению;
- личный прием граждан;
- анализ рассмотрения обращений;
- контроль за рассмотрением обращений.

Совокупность данных этапов образует организационный механизм функционирования института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России.

Проведение каждого из приведенных выше этапов осуществляется соответствующим субъектом (табл. 2).

**Перечень субъектов деятельности по рассмотрению обращений
и проведению личного приема граждан в системе МВД России
и этапы рассмотрения обращений**

Субъекты	Этапы рассмотрения обращений
Начальники органов внутренних дел	Принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений Личный прием граждан Анализ рассмотрения обращений
Начальники самостоятельных подразделений	Принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений Личный прием граждан Контроль за рассмотрением обращений Анализ рассмотрения обращений
Начальники подразделений делопроизводства и режима	Анализ рассмотрения обращений Контроль за рассмотрением обращений
Непосредственный исполнитель (должностное лицо, уполномоченное на непосредственное рассмотрение обращения)	Рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений Подготовка и направление ответов на обращения
Сотрудники, уполномоченные на прием обращений, их регистрацию и учет	Прием и первичная обработка обращений Регистрация и учет обращений Хранение обращений и материалов по их рассмотрению

Организационное и методическое обеспечение деятельности по рассмотрению обращений в органах внутренних дел Российской Федерации осуществляется профильным подразделением центрального аппарата МВД России – Департаментом делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций МВД России (далее – ДДО МВД России). Ежегодно ДДО МВД России подготавливается обзор о состоянии работы по рассмотрению обращений и проведению личного приема граждан в органах внутренних дел с отражением в нем информации о типичных недостатках.

Обязанности должностного лица органов внутренних дел, уполномоченного на рассмотрение обращения (далее – сотрудник), закреплены в п. 8 Инструкции:

- обеспечение объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращения, в случае необходимости – с участием гражданина;

- принятие мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

- направление гражданину письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, предусмотренных пп. 146 и 147 Инструкции;

- уведомление гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с компетенцией, а также о продлении срока рассмотрения обращения;

- неразглашение сведений, содержащихся в обращении, а также информации, касающейся частной жизни гражданина, ставших известными при рассмотрении обращения. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

- обеспечение сохранности и конфиденциальности документов, относящихся к предмету проверки по обращению.

Права сотрудника определены в п. 14 Инструкции, согласно которому он вправе:

- направлять в установленном порядке запросы для получения необходимых документов и материалов в другие государственные органы, органы местного самоуправления и иным должностным лицам;

- истребовать в установленном порядке из органов внутренних дел документы и материалы, относящиеся к предмету проверки по обращению;

- знакомиться с документами и материалами, имеющими значение для рассмотрения обращения. В случае необходимости следует приобщить их копии к обращению;

- выезжать по решению руководителя на место для проверки фактов и обстоятельств, изложенных в обращении;

- пользоваться в установленном порядке информационными базами (банками) данных МВД России.

Права гражданина, обращение которого рассматривается в системе МВД России, получили свое закрепление в п. 9 Инструкции:

- предоставление дополнительных документов и материалов либо обращение с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

- ознакомление с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не противоречит законодательству Российской Федерации, не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну;

- получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, установленных пп. 146 и 147 Инструкции, либо уведомления о переадресации обращения, в котором информация представлена в письменной форме на бумажном носителе (далее – письменное обращение), в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

- обращение с жалобой на принятое по обращению решение или на действия (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- обращение с заявлением о прекращении рассмотрения обращения;

- возмещение убытков и компенсация морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа внутренних дел или его должностными лицами при рассмотрении обращения, по решению суда.

Вместе с тем обязанности гражданина в Инструкции не определены, лишь в п. 10 содержится положение о недопустимости нарушения им прав и свобод других лиц при осуществлении своего права на обращение, а п. 11 конкретизирует положение ст. 16 Закона № 59-ФЗ об установлении судебного порядка привлечения к материальной ответственности гражданина, указавшего в своем обращении заведомо ложные сведения.

В соответствии с п. 2 Инструкции рассмотрение обращений в системе МВД России осуществляется подразделениями центрального аппарата МВД России, территориальными органами МВД России, образовательными, научными, медико-санитарными и санаторно-курортными организациями, окружными управлениями материально-технического снабжения, учреждениями, а так-

же иными организациями и подразделениями, созданными для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, т. е. всеми структурными элементами централизованной системы МВД России¹.

В соответствии с п. 27 Инструкции к рассмотрению в системе МВД России принимаются обращения, направленные посредством:

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

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

Кроме того, в п. 27.2 определено, что также принимаются к рассмотрению обращения, полученные в ходе личного приема в органах внутренних дел.

Необходимо учитывать, что устные обращения поступают только в ходе личного приема, иные способы передачи информации устно (по телефону, лично при доверительном общении с уполномоченными должностными лицами вне личного приема и т. д.) свидетельствуют о поступлении сообщения.

В пп. 21 и 23 Инструкции закреплены обязательные требования к поступившим на бумажном носителе письменным обращениям, а также направленным в виде электронного документа интернет-обращениям, подлежащим рассмотрению в органах внутренних дел.

В соответствии с п. 21 письменное обращение в обязательном порядке должно содержать:

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

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 21 дек. 2016 г. № 699 : в ред. от 12 дек. 2022 г. // СПС Консультант-Плюс (дата обращения: 01.02.2023).

В соответствии с п. 23 интернет-обращение в обязательном порядке должно содержать:

- фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии) гражданина;
- адрес электронной почты, если ответ или уведомление должны быть направлены в форме электронного документа, или почтовый адрес, если ответ или уведомление должны быть направлены в письменной форме.

Данные требования идентичны общим требованиям к обращениям, установленным в ст. 7 Закона № 59-ФЗ.

Согласно п. 26 Инструкции основанием оставления обращения без ответа является отсутствие в обращении фамилии гражданина либо почтового или электронного адреса для направления ответа.

Важнейшая составляющая процесса рассмотрения обращений граждан в системе МВД России – соблюдение установленных сроков их регистрации, рассмотрения либо переадресации в случае, если обращение содержит вопросы, не входящие в компетенцию органов внутренних дел. Сроки рассмотрения обращений исчисляются в календарных днях (п. 88 Инструкции).

Сопоставление отдельных положений Закона № 59-ФЗ и Инструкции позволяет выявить наличие специальных требований в части установления сроков рассмотрения обращений в органах внутренних дел (табл. 3).

Таблица 3

Сроки рассмотрения обращений в органах внутренних дел

Процессуальное действие	Закон № 59-ФЗ	Инструкция
Регистрация обращения	В течение 3 дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу (ст. 8)	Не свыше 3 дней со дня поступления, за исключением жалоб на решения и действия (бездействие) органов внутренних дел и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг, которые регистрируются не позднее следующего рабочего дня со дня их поступления. В случае поступления обращений в день, предшествующий

Процессуальное действие	Закон № 59-ФЗ	Инструкция
		<p>праздничным или выходным дням, регистрация их производится в рабочий день, следующий за праздничными или выходными днями (п. 37)</p>
<p>Направление по компетенции</p>	<p>В течение 7 дней со дня регистрации. Обращение о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции направляется в течение 5 дней со дня регистрации в ТО ФОИВ в сфере внутренних дел и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации с уведомлением гражданина (ст. 8)</p>	<p>В течение 7 дней со дня регистрации. Жалоба на нарушение порядка предоставления государственной услуги, не относящейся к компетенции органов внутренних дел, в течение 3 рабочих дней со дня ее регистрации направляется в государственный орган, уполномоченный на предоставление данной государственной услуги, с уведомлением гражданина (п. 37)</p>
<p>Рассмотрение по существу</p>	<p>В течение 30 дней со дня регистрации. Письменное обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции,</p>	<p>В течение 30 дней со дня регистрации. Если срок окончания рассмотрения обращения приходится на выходной или нерабочий праздничный день, то обращение должно быть рассмотрено в предшествующий ему рабочий день. Указанный срок исчисляется с даты регистрации обращения</p>

Процессуальное действие	Закон № 59-ФЗ	Инструкция
	<p>рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного ч. 2 ст. 10 Закона № 59-ФЗ, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока рассмотрения гражданина, направившего обращение (ст. 12)</p>	<p>в органе внутренних дел до даты подписания окончательного ответа гражданину (п. 91). В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного ч. 2 ст. 10 Закона № 59-ФЗ, срок рассмотрения обращения может быть продлен не более чем на 30 дней с одновременным письменным уведомлением об этом гражданина (п. 93). Рассмотрение обращения или запроса члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется безотлагательно, а при необходимости получения дополнительных материалов – не позднее 30 дней со дня его получения. Срок рассмотрения может быть продлен по согласованию с инициатором обращения или запроса (п. 95).</p>

Процессуальное действие	Закон № 59-ФЗ	Инструкция
		<p>Ответ на парламентский запрос должен быть направлен не позднее 15 дней со дня его получения органом внутренних дел или в иной установленный Советом Федерации и (или) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации срок (п. 96)</p>

По результатам рассмотрения обращения подготавливается ответ по существу всех поставленных в обращении вопросов. Закон № 59-ФЗ не раскрывает требований к ответу на обращение, тогда как в п. 145 Инструкции определены его обязательные характеристики: своевременность, полнота, мотивированность, достоверность, наличие ссылок на нормативные правовые акты, послужившие основанием для принятия по нему решения. Соблюдение указанных выше требований определяет качество подготавливаемых ответов на обращения, рассматриваемые в системе МВД России. В п. 143 Инструкции закреплено требование по соблюдению официально-делового стиля при подготовке ответа, согласно данному пункту запрещено использование в тексте нерасшифрованных служебных аббревиатур (например, ДЧ, КУСП, ГУОООП МВД России и т. п.), а также недопустимо наличие исправлений и ошибок. Согласно п. 144 Инструкции в адрес гражданина на одно его обращение направляется один ответ, несмотря на количество вопросов, имеющихся в нем.

Необходимо помнить, что в случаях перенаправления обращений между различными подразделениями органов внутренних дел, поступления запросов с приложением обращения, наличия нескольких соисполнителей при рассмотрении обращения по существу следует также руководствоваться требованиями п. 144 Инструкции.

В соответствии с установленным порядком существуют различные критерии классификации обращений: по существу просьбы (предложение, заявление, жалоба), по типам (индивидуальное, коллективное, типовое, аналогичное, повторное, неоднократное, некор-

ректное по изложению, анонимное и т. д.), по результатам рассмотрения (поддержанное, неподдержанное, разъясненное), по наличию признаков противоправного деяния (содержащее признаки преступления, содержащее признаки административного правонарушения), по наличию сведений ограниченного распространения (содержащее сведения, составляющие государственную тайну; содержащее конфиденциальные сведения), по форме подачи (письменное, в электронном виде, устное), по способу поступления для рассмотрения (из ДДО МВД России; из подразделений центрального аппарата МВД России или организаций, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел; из Администрации Президента Российской Федерации; из Правительства Российской Федерации; из Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; из органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; из органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации; из средств массовой информации); по тематике (противодействие преступным проявлениям против личности; противодействие преступным проявлениям в сфере экономики; противодействие преступным проявлениям против общественной безопасности и общественного порядка; противодействие экстремизму, разжиганию межнациональной, межконфессиональной розни и вражды и т. д.; противодействие преступным проявлениям против государственной власти; недостатки в работе службы собственной безопасности; недостатки в работе подразделений охраны общественного порядка; недостатки в работе подразделений на транспорте; недостатки в работе подразделений в сфере миграции; недостатки в работе подразделений дознания; недостатки в работе подразделений по контролю за оборотом наркотиков; недостатки в работе дежурных частей и т. д.; необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела; необоснованное возбуждение уголовного дела; необоснованное уголовное преследование; необоснованное привлечение к уголовной ответственности; нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и проведения личного приема; необоснованное привлечение к административной ответственности; благодарности сотрудникам органов внутренних дел и т. д.)¹; по количеству и существу указанных в обращении вопросов (простые, сложные) и др.

¹ Тематика обращений предусмотрена приложением № 6 к Правилам организации работы по представлению органами, подразделениями и организациями системы МВД России сведений по вопросам делопроизводства, рассмотрения обращений граждан и организаций, состояния защиты государственной тайны, утвержденным приказом МВД России от 30 июня 2016 г. № 360.

Отличительные особенности содержания обращений, классифицированных как заявление, жалоба и предложение, раскрыты в табл. 4.

Таблица 4

Виды обращений граждан и их содержание

Заявление	Просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц
Жалоба	Просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц
Предложение	Рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества

При рассмотрении обращения, относящегося к категории «заявление», сотруднику необходимо выяснить, какое конкретно действие соответствующих должностных лиц органов внутренних дел просит совершить гражданин. При наличии достаточных оснований для его совершения сотрудник оказывает необходимое содействие гражданину в реализации его прав, свобод и законных интересов, и в адрес гражданина направляется ответ об удовлетворении просьбы, указанной в заявлении. В случае, если проверкой установлено, что достаточные основания для совершения указанного в обращении действия отсутствуют, гражданину сообщается о причинах отказа в удовлетворении его просьбы.

При рассмотрении жалобы сотрудник проводит проверку каждого из приведенных гражданином в своем обращении доводов на предмет их обоснованности и достоверности, а также соответствия обжалуемых действий либо бездействий должностных лиц органов внутренних дел требованиям федерального законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, в том числе приказов МВД России. По результатам проверки жалобы сотрудником принимаются необходимые меры для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина при подтверждении его доводов либо разъясняется неправомерность его требований, а также порядок обжалования принятого решения. Гражданину направляется ответ, содержащий нормативное правовое обоснование принятого сотрудником решения по каждому из указанных им доводов, на основе объективной и всесторонней оценки изложенных в обращении фактов.

Предложение гражданина рассматривается сотрудником с позиции соответствия действующим нормативным правовым актам, регламентирующим деятельность органов внутренних дел, а также целесообразности использования на практике каждой из его рекомендаций. По результатам рассмотрения предложения сотрудником принимается решение о принятии либо отклонении рекомендаций гражданина в полном объеме либо частично, о чем в его адрес направляется ответ.

По результатам рассмотрения обращения в системе МВД России, в том числе полученного в ходе личного приема, уполномоченным на подписание ответа должностным лицом обращение согласно п. 112 Инструкции должно быть определено как поддержанное, неподдержанное либо разъясненное (табл. 5). Данная классификация способствует упорядочиванию документооборота в рассматриваемой области и определяет порядок рассмотрения обращений.

Таблица 5

Классификация обращений

Поддержанное	Предложение признано целесообразным, заявление или жалоба обоснованными и подлежащими удовлетворению. Поддержанными считаются также отдельные обращения, поступившие в подразделение делопроизводства, которые не подлежат рассмотрению в соответствии с Законом № 59-ФЗ
--------------	--

Неподдержанное	Требования гражданина, изложенные в обращении, признаны необоснованными или незаконными. Неподдержанными считаются анонимные обращения, списанные в дело без проведения проверки и ответа гражданину в соответствии с Инструкцией, а также обращения, переписка по которым прекращена
Разъясненное	Обращение, в котором не содержалось просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств, разъяснены вопросы правового или иного характера, а также порядок обжалования судебных решений. К данной группе относятся также обращения, некорректные по содержанию, изложению или форме

Вместе с тем Законом № 59-ФЗ закреплён перечень обращений, ответы на которые по существу поставленных вопросов не даются. К их числу относятся следующие обращения:

- содержащие вопросы, относящиеся к компетенции иного органа государственной власти или местного самоуправления (п. 5 ч. 1 ст. 10);
- анонимные обращения (ч. 1 ст. 11);
- обращения, в которых обжалуется судебное решение (ч. 2 ст. 11);
- обращения, некорректные по своему содержанию (ч. 3 ст. 11);
- обращения, некорректные по своей форме (ч. 4 ст. 11);
- обращения невнятного содержания (п. 4.1 ст. 11);
- обращение, содержащее вопросы без приведения новых доводов, на которые гражданину ранее неоднократно давались письменные ответы по существу (ч. 5 ст. 11);
- обращения, содержащие вопросы, ответы на которые размещены на официальных интернет-ресурсах (п. 5.1 ст. 11);
- обращение, ответ на которое не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну (ч. 6 ст. 11).

Согласно ст. 11 Закона № 59-ФЗ в приведенных выше случаях (за исключением анонимного обращения) в адрес гражданина направляется уведомление с разъяснением причин отказа в рассмо-

тении (или невозможности рассмотрения) указанных в обращении вопросов по существу.

Данные положения нашли свое отражение в соответствующих пунктах Инструкции (п. 71, п. 146.1, п. 147.3, п. 147.1, п. 147.4). Кроме того, Инструкцией расширен и уточнен перечень обращений, на которые сотрудниками не даются ответы. Так, в соответствии с п. 127 Инструкции к числу некорректных по своему содержанию отнесены обращения, не содержащие изложения их сути в текстовой части, а имеющие только ссылки (гиперссылки) на контент интернет-сайтов и иные информационные файлы, а п. 128 Инструкции определяет, что поступившие от гражданина печатные издания (газеты, журналы и т. д.) без приложения обращения с изложением содержания просьбы не подлежат регистрации и рассмотрению.

Инструкция предусматривает возможность принятия решения о списании обращения в номенклатурное дело без ответа в случае, если обращение признано уполномоченным должностным лицом анонимным или безосновательным и переписка по всем вопросам, поставленным в обращении, прекращена (пп. 113.3, 146).

Важно помнить, что переписка прекращается не с гражданином, а только по указанным в обращении вопросам, на которые гражданину неоднократно (т. е. два и более раза) направлялись ответы по существу. Если же в обращении гражданин указывает новую просьбу помимо тех вопросов, по которым переписка с ним прекращена, то рассмотрению по существу подлежит исключительно тот вопрос, переписка по которому не прекращалась.

Обращение, изначально учтенное в прикладном сервисе электронного документооборота Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее – ИСОД МВД России), содержащее сведения о преступлении либо административном правонарушении, в соответствии с решением уполномоченного должностного лица передается для регистрации в прикладном сервисе обеспечения деятельности дежурных частей (далее – СОДЧ) ИСОД МВД России (КУСП соответствующего органа внутренних дел), о чем делается отметка в учетных формах подразделения делопроизводства (п. 69). Указанные положения в числе прочих определяют особенности функционирования института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России.

Таким образом, в первой главе настоящего учебного пособия нами раскрыта теоретико-правовая основа института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации, получившего свое закрепле-

ние в ст. 33 Конституции Российской Федерации, а также дальнейшее развитие в Законе № 59-ФЗ и Инструкции. Данный правовой институт регламентирует одну из наиболее распространенных форм взаимодействия государственных органов и граждан (общественных организаций), реализующую принципы демократизма и правового государства. Также раскрыты правовой статус участников общественных отношений при рассмотрении обращений и проведении личного приема, каналы поступления обращений в систему МВД России, требования к их оформлению и содержанию, сроки и варианты принятия решений уполномоченными должностными лицами в указанной сфере. Кроме того, приведены критерии классификации обращений граждан, выделены особенности рассмотрения некоторых из них; определены требования к ответам на обращения по существу поставленных в них вопросов; рассмотрены отдельные виды обращений, по которым ответы по существу поставленных вопросов гражданам не даются; выделена специфика правовых основ рассматриваемых правоотношений в системе МВД России путем сопоставления ключевых положений Закона № 59-ФЗ и Инструкции.

В следующей главе речь пойдет о роли, значении и особенностях рассмотрения обращений и организации проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации.

Глава 2. Роль, значение и особенности рассмотрения обращений и организация проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации

Органы внутренних дел не только входят в структуру федеральных органов исполнительной власти нашего государства, но и занимают в ней ведущее место. В подтверждение данного суждения можно привести тезис Президента Российской Федерации В. В. Путина, озвученный им 17 февраля 2022 г. на расширенном заседании коллегии МВД России: «Деятельность Министерства охватывает практически все сферы жизни общества и государства, о том, насколько эффективно работает государство, граждане в значительной степени судят по качеству работы Министерства внутренних дел»¹. Это указывает на важнейшее значение общественной оценки деятельности органов внутренних дел в общегосударственном масштабе, выходящее за рамки интересов МВД России.

Вопросам общественной (вневедомственной) оценки деятельности системы МВД России отводится особое внимание. Так, результаты вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности органов внутренних дел, сформированные по ряду показателей, закрепленных в приложениях № 2 и № 4 к приказу МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», наряду с результатами ведомственной оценки, включающей в себя экспертную оценку и оценку результатов по статистическим показателям, определяют общую оценку результатов деятельности управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений МВД России на транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации за календарный год².

В целях реализации положений ст. 9 Федерального закона «О полиции» для получения объективной информации, отражаю-

¹ Стенограмма расширенного заседания коллегии Министерства внутренних дел по итогам оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел за 2021 г. от 17 февр. 2022 г. // Президент России : офиц. сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 28.11.2022).

² Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 31 дек. 2013 г. № 1040 // СТРАС «Юрист» (дата обращения: 08.02.2023).

щей мнение населения о деятельности полиции, а также для выявления факторов, влияющих на его формирование, органами внутренних дел обеспечивается взаимодействие с Федеральной службой охраны Российской Федерации в организации социологических исследований, принимаются меры по проведению интернет-опросов на официальном сайте МВД России и т. д. Порядок подготовки, организации, проведения и использования полученных результатов (за исключением изучения мнения населения о качестве предоставления государственных услуг) постоянного мониторинга общественного мнения определяет Инструкция об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, утвержденная приказом МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777¹.

Кроме того, получить объективную информацию и сделать обоснованные выводы о состоянии удовлетворенности населения работой полиции можно, проанализировав результаты рассмотрения обращений, в том числе поступивших в ходе личного приема граждан. В органах внутренних дел Российской Федерации сведения о поступлении и регистрации обращений граждан и организаций, о рассмотрении обращений граждан и организаций, о тематике обращений обобщаются по форме, предусмотренной приложениями № 4, 5, 6 к Правилам организации работы по представлению органами, подразделениями и организациями системы МВД России сведений по вопросам делопроизводства, рассмотрения обращений граждан и организаций, состояния защиты государственной тайны, утвержденным приказом МВД России от 30 июня 2016 г. № 360.

Указанные сведения учитываются соответствующими руководителями при оценке деятельности подчиненных подразделений и отдельных сотрудников. Кроме того, они позволяют выявить проблемные области в организации оперативно-служебной деятельности по отдельным направлениям². В этой связи представляется справедливым и обоснованным нормативное закрепление в XII разделе Инструкции «Анализ рассмотрения обращений» цели, предмета, форм и субъектов проведения данного анализа, а также обязанности руководителя органа внутренних дел рассматривать его результаты не реже двух раз в год на оперативном

¹ Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции : приказ МВД России от 1 дек. 2016 г. № 777 // СТРАС «Юрист» (дата обращения: 08.02.2023).

² *Богданов А. В.* Служебные совещания в управленческой деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: проблемные вопросы и пути их решения // Академическая мысль. 2023. № 1 (22). С. 15–19.

совещании с заслушиванием руководителей структурных подразделений, учитывать их при планировании служебной деятельности и проведении проверок (п. 211).

При проведении указанного анализа необходимо помнить, что правовую основу организации работы с обращениями граждан составляют: Конституция Российской Федерации; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие кодексы; Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»; Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»; Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера»; Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»; постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»; приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» и др.¹

¹ Звонарева А. Ю. К вопросу организации работы с обращениями граждан // Академическая мысль. 2020. № 2 (11). С. 117–121.

Важная роль института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России обуславливает необходимость изучения организационного механизма его функционирования на предмет выявления характерных особенностей.

Поступившее в органы внутренних дел и зарегистрированное в установленном порядке обращение в соответствии с резолюцией уполномоченного руководителя передается для рассмотрения непосредственному исполнителю. Алгоритм действий непосредственного исполнителя определен п. 91 Инструкции и включает в себя следующие последовательно выполняемые операции:

- внимательное и всестороннее изучение содержания обращения, необходимых сведений, документов и материалов;
- определение сути заявления, предложения или жалобы;
- установление достаточности изложенных в обращении сведений, а также имеющихся документов и материалов для выработки и принятия решения;
- уточнение при необходимости у гражданина дополнительных сведений или просьба в предоставлении отсутствующих документов (по телефону при наличии в обращении сведений об абонентском номере или при личной беседе), а при отказе гражданину направляется ответ по результатам рассмотрения имеющихся материалов;
- подготовка запросов для получения необходимых сведений, документов и материалов, их подписание уполномоченным должностным лицом и направление подразделением делопроизводства адресатам;
- в случае необходимости внесение на рассмотрение поручившего проверку обращения руководителя предложения о выезде на место для проверки изложенных в обращении фактов;
- изучение и анализ полученных сведений, документов и материалов;
- установление фактов и обстоятельств, имеющих значение для принятия решения по существу обращения;
- оценка достоверности сведений, выступающих основаниями для принятия решения по существу обращения;
- установление обоснованности всех приводимых гражданином в своем обращении доводов;
- подготовка ответа и предоставление его для утверждения уполномоченным должностным лицом.

Ответ и уведомление гражданину оформляются на официальном бланке органа внутренних дел, подписываются уполномоченным должностным лицом, после чего передаются для реги-

страции и последующей отправки в подразделение делопроизводства и режима. При этом вся переписка по обращению ведется за единым номером, присвоенным ему при регистрации в учетной форме в день подписания или в срок не позднее следующего рабочего дня.

Необходимо помнить, что поступившим в орган внутренних дел обращениям однократно присваивается индекс «З/___». В качестве регистрационного номера обращения используется автоматически генерируемая в сервисе электронного документооборота (далее – СЭД) ИСОД МВД России уникальная числовая комбинация (например, З/123456789101). Использование дополнительных или иных значений не допускается. Документы, образующиеся в ходе рассмотрения обращения, учитываются в регистрационно-контрольной форме (далее – РКФ) данного обращения.

Не допускается регистрация в СЭД ИСОД МВД России обращений, порядок рассмотрения которых регламентируется не Законом № 59-ФЗ, а иными федеральными законами, за исключением обращений, поступивших в подразделение делопроизводства и режима способами, установленными п. 27 Инструкции.

Результаты рассмотрения обращений граждан в виде предложений и заявлений оформляются докладной запиской либо рапортом. По результатам рассмотрения жалоб граждан в территориальных органах МВД России составляется мотивированное заключение, состоящее из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

В вводной части заключения указываются: должность, звание, инициалы, фамилия сотрудника, проводившего проверку; фамилия, инициалы гражданина; предмет обжалования.

В описательной части заключения приводятся: объективный анализ фактов и обстоятельств, установленных по результатам проверки; сведения, документы и материалы, подтверждающие или опровергающие доводы гражданина.

В резолютивной части заключения указываются:

- выводы о наличии (отсутствии) нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации в действиях сотрудников;
- предполагаемое для принятия решение по обращению.

Если в ходе проверки были выявлены нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, недостатки и упущения в деятельности органа внутренних дел, злоупотребления должностных лиц служебным положением, а также необоснованность принятых ими решений, явившихся причиной жалобы, то в данной части заключения следует указать:

- предложения о проведении служебной проверки в отношении сотрудника, допустившего нарушение, либо применении к нему мер дисциплинарной ответственности;
- выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению выявленных нарушений;
- предложения о мерах по устранению выявленных недостатков;
- предложение о списании материалов в дело.

Подготовленное заключение подписывается сотрудником, проводившим проверку, и утверждается должностным лицом (уровень – не ниже начальника самостоятельного структурного подразделения, отдела), уполномоченным на подписание ответа.

Согласно п. 105 Инструкции в центральном аппарате МВД России для обобщения результатов проверки по жалобе составляется докладная записка.

Необходимо помнить, что электронный образ ответа гражданину и образ заключения (докладной записки либо рапорта) по результатам рассмотрения обращений приобщаются в СЭД ИСОД МВД России отдельно друг от друга.

Прикрепляя электронный образ ответа, важно убедиться, что файл не содержит иной информации помимо той, которая предназначена для направления гражданину.

В соответствии со ст. 56 Инструкции весь массив поступивших обращений в целях эффективной организации работы в рассматриваемой сфере дифференцируют с учетом их содержания. Приведенные ниже характеристики обращений (табл. 6) определяют особенности организации их рассмотрения.

Таблица 6

Характеристики обращений

Повторное	Обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если со времени подачи первого обращения истек установленный законодательством срок рассмотрения или гражданин не согласен с принятым по его обращению решением. Не считаются повторными обращения одного и того же гражданина по разным вопросам
Аналогичное	Второе (и последующие) обращение по одному и тому же вопросу при условии, что срок рассмотрения первого обращения не истек, в том числе копия или дубликат, поступившие из другого государственного органа или органа местного самоуправления

Неоднократное	Обращение гражданина, содержащее такой же вопрос, как и в ранее направленных обращениях, на который ему не менее двух раз давались письменные аргументированные ответы, при условии, что указанное обращение и ранее направленные обращения направлялись в один и тот же орган внутренних дел или одному и тому же должностному лицу
Коллективное	Совместное обращение двух и более граждан по общему для них вопросу, в том числе обращения членов одной семьи, обращения от имени трудовых коллективов, обращения, принятые на публичном мероприятии и подписанные участниками мероприятия или уполномоченным ими лицом
Типовое	Обращение одного и того же содержания, поступившее от разных граждан

Так, при принятии организационного решения по повторному обращению руководитель органа внутренних дел принимает доклад с приложением соответствующих материалов по предыдущим обращениям гражданина для тщательного выяснения обстоятельств и причин повторного обращения (пп. 78–79 Инструкции).

Аналогичное обращение приобщается к материалам первого обращения и рассматривается в установленный по нему срок (п. 98 Инструкции).

Проверка доводов и обстоятельств в обращении, признанном уполномоченным должностным лицом бесосновательным и переписка по вопросам которого прекращена, не проводится (п. 76.5.1 Инструкции).

Ответ на коллективное обращение направляется на имя гражданина, указанного первым или в качестве адресата, либо в организацию (п. 151 Инструкции), а ответ на типовое обращение направляется каждому гражданину отдельно (п. 138 Инструкции).

При организации рассмотрения обращений граждан, поступивших в органы внутренних дел, действуют общие гарантии безопасности гражданина, закрепленные в ст. 6 Закона № 59-ФЗ: запрет на его преследование в связи с обращением и разглашение сведений о его обращении и личной жизни (п. 8.5 Инструкции). Также соблюдается общее правило, закрепленное в ч. 6 ст. 8 Закона № 59-ФЗ, запрещающее направлять жалобу на рассмотрение в обжалуемый орган государственной власти либо в адрес должностного лица, действия которого обжалуются (п. 67 Инструкции).

Вместе с тем Инструкцией определены специальные требования. К их числу относится запрет на информирование граждан по телефону о поступлении на рассмотрение и результатах рассмотрения их обращений, а также на разглашение этой информации третьим лицам (п. 19). Данное положение рассматривается нами как обеспечительная мера, позволяющая исключить возможность доступа сторонних лиц к сведениям об обращении гражданина в органы внутренних дел.

Согласно п. 28 Инструкции сотрудникам подразделений делопроизводства и режима запрещается лично принимать обращения от граждан, за исключением рапортов и обращений, принятых в ходе личного приема. Данная норма обусловлена особенностями организации служебной деятельности органов внутренних дел.

Инструкцией установлен порядок продления срока рассмотрения обращения, согласно которому сотрудник в срок не позднее трех дней до истечения установленного срока для рассмотрения обращения представляет мотивированный рапорт на имя руководителя, принявшего организационное решение о порядке рассмотрения обращения, или уполномоченного должностного лица, содержащий полную информацию о проделанной работе, причинах продления срока, а также перечень мероприятий, необходимых для завершения рассмотрения обращения, с указанием конкретных сроков их проведения (п. 94).

В ч. 5 ст. 11 Закона № 59-ФЗ закреплены основания и установлен порядок прекращения переписки с гражданином по вопросам, на которые ему уже неоднократно (т. е. два и более раза) направлялись ответы по существу, на основании решения уполномоченного должностного лица органа государственной власти или местного самоуправления. Инструкцией данный порядок конкретизирован в части определения формы решения о прекращении переписки – мотивированное заключение либо докладная записка, а также установлено, что последующие обращения по тем же вопросам списываются в дело без рассмотрения и ответы на них гражданину по существу не даются (пп. 135, 136).

Материалы рассмотрения письменного обращения формируются и сшиваются исполнителем в следующей последовательности:

- титульный лист;
- опись документов, находящихся в материале по письменному обращению;
- лист резолюций по письменному обращению;
- письменное обращение, приложения к нему (при их наличии) и конверт;

– материалы проверки по письменному обращению (в случае ее проведения), а также копии уведомлений гражданину и рапорт о продлении срока рассмотрения (при наличии);

– заключение (докладная записка) по результатам рассмотрения жалобы;

– копия ответа гражданину с датой и номером регистрации, заверенная сотрудником подразделения делопроизводства.

Прошитые и пронумерованные материалы сдаются на хранение в подразделение делопроизводства и режима, где они формируются в отдельные номенклатурные дела. Порядок хранения рассмотренных обращений и материалов их рассмотрения установлен в разделе X Инструкции.

В соответствии с приказом МВД России от 29 марта 2023 г. № 170 «Об утверждении Перечня документов, образующихся в процессе деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, с указанием сроков их хранения» (далее – Перечень) формируются отдельные номенклатурные дела: документы (аналитические справки, обзоры, сведения) о рассмотрении обращений граждан (срок хранения определен ст. 53 Перечня); документы (докладные записки, справки, сводки, информация, переписка) о состоянии работы по рассмотрению обращений граждан и организаций (ст. 55 Перечня); заявления, предложения, жалобы, запросы информации (п. «а» ст. 56 Перечня); жалобы, касающиеся содержания задержанных, подозреваемых и обвиняемых лиц (п. «б» ст. 56 Перечня); переписка с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека (п. «в» ст. 56 Перечня).

Признавая важность неукоснительного соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан в органах внутренних дел, в случае поступившей от гражданина просьбы об ознакомлении с материалами по обращению решение о предоставлении гражданину возможности ознакомления с такими материалами или отдельными документами, а также снятии с них копий принимает руководитель органа внутренних дел или самостоятельного подразделения не ниже начальника отдела, которое затем оформляется заключением (п. 116 Инструкции).

Необходимо помнить, что уполномоченное должностное лицо несет персональную ответственность за обоснованность и правомерность принятого решения об ознакомлении гражданина с материалами по обращению или отдельными документами, а также снятии с них копий.

Так, к служебной информации ограниченного распространения в системе МВД России относится несекретная информация, каса-

ющаяся деятельности органов, организаций, подразделений системы МВД России, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью.

На документах (проектах документов), содержащих служебную информацию ограниченного распространения, проставляется пометка «Для служебного пользования». Инструкция по организации деятельности по обращению со служебной информацией ограниченного распространения в системе МВД России утверждена приказом МВД России от 9 ноября 2018 г. № 755.

Помимо служебной информации ограниченного распространения в системе МВД России не подлежит разглашению следующая конфиденциальная информация:

– сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

– сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, сведения о лицах, в отношении которых в соответствии с федеральными законами от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации принято решение о применении мер государственной защиты, а также сведения о мерах государственной защиты указанных лиц, если законодательством Российской Федерации такие сведения не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну;

– служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна);

– сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т. д.);

– сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна);

– сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленном образце до официальной публикации информации о них;

– сведения, содержащиеся в личных делах осужденных, а также сведения о принудительном исполнении судебных актов, актов других органов и должностных лиц, кроме сведений, которые являются общедоступными в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

В случае направления гражданином вместе с обращением в органы внутренних дел оригиналов личных документов необходимо обеспечить их сохранность и возврат гражданину путем личного вручения под расписку или иным предусмотренным регламентированными требованиями способом (п. 115 Инструкции).

В Законе № 59-ФЗ порядок ознакомления гражданина с материалами рассмотрения его обращения и действия должностных лиц с оригиналами личных документов при рассмотрении обращений не получили своего закрепления.

Организационные решения уполномоченного руководителя по поступившему для рассмотрения в органы внутренних дел обращению оформляются им в виде резолюции в СЭД ИСОД МВД России, в исключительных случаях на бумажном носителе – на отдельном листе бумаги с указанием даты и номера его регистрации. Содержание резолюции должно включать в себя сведения о должностном лице, ответственном за рассмотрение обращения и уполномоченном на подписание ответа, сроках, порядке рассмотрения и проведения проверочных мероприятий, субъектах и формах контроля. При этом допускается сокращение срока рассмотрения обращения по усмотрению руководителя. Непосредственный исполнитель определяется должностным лицом, ответственным за рассмотрение обращения – как правило, руководителем структурного подразделения органа внутренних дел. При наложении резолюции руководителям запрещается наносить рукописный текст непосредственно на обращение, допускается лишь выделение отдельных фрагментов обращения, заслуживающих особого внимания непосредственного исполнителя. Приведенные положения нашли свое отражение в пп. 79–82 Инструкции.

Необходимо помнить, что к работе в СЭД ИСОД МВД России допускаются только зарегистрированные пользователи, прошедшие обязательную процедуру аутентификации через подсистему обеспечения информационной безопасности ИСОД МВД России (СУДИС).

Содержание обращений и материалов к ним, размещенных в СЭД ИСОД МВД России, не подлежит разглашению. Передача обращений и материалов к ним, размещенных в СЭД ИСОД МВД России, представителям сторонних организаций допускается только с пись-

менного разрешения руководителя подразделения системы МВД России или его заместителя.

Важное значение для стабильного функционирования института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России имеет своевременное и качественное информирование граждан о порядке реализации их конституционного права на обращение в органы внутренних дел. Информирование осуществляется как путем непосредственного общения с гражданами в телефонном режиме, так и путем разрешения необходимой информации в физическом пространстве (печатные издания и информационные стенды) либо на официальных сайтах органов внутренних дел в сети Интернет. Способы, содержание и нормативные требования к информированию граждан закреплены в главе III Инструкции «Информирование граждан о порядке рассмотрения обращений».

Необходимо помнить, что запрещено информировать граждан по телефону о поступлении обращения и результатах его рассмотрения, а также разглашать данную информацию посторонним лицам (п. 19 Инструкции). Это связано с тем, что в ходе телефонной беседы установить личность гражданина, направившего обращение в органы внутренних дел, не представляется возможным. Целесообразно в беседе озвучивать общие требования к порядку и срокам рассмотрения обращений; информацию о дате, времени и месте приема граждан; о нормативных правовых актах, регламентирующих вопросы рассмотрения обращений граждан; о присутствии на личном приеме членов общественных советов, иных лиц с учетом компетенции; о порядке обжалования действий (бездействий) и решений должностных лиц, предусмотренном законодательством.

При подаче гражданином своего обращения в орган внутренних дел лично вне графика личного приема данное обращение принимается в дежурной части, регистрируется в СОДЧ ИСОД МВД России (КУСП соответствующего органа внутренних дел), после чего на руки гражданину выдается талон-уведомление, подтверждающий факт поступления обращения в орган внутренних дел. Прием обращений граждан осуществляется сотрудниками дежурных частей органов внутренних дел круглосуточно. О поступлении обращений, не содержащих признаков преступления или административного правонарушения, докладывается руководителю, и по его поручению такие обращения передаются для перерегистрации в учетных формах подразделения делопроизводства и режима, о чем в КУСП делается соответствующая отметка. Срок рассмотрения обращения

в данном случае исчисляется с даты его первоначальной регистрации в КУСП.

Необходимо помнить, что алфавитные журналы для регистрации обращений в системе МВД России подразделениями делопроизводства и режима не используются. Вся переписка по обращениям, учтенным в СЭД ИСОД МВД России, осуществляется с использованием электронного документооборота.

При перерегистрации обращения из КУСП в учетные формы СЭД ИСОД МВД России важно обеспечить заполнение всех полей РКФ с указанием номера и даты первоначальной регистрации обращения в дежурной части для правильного определения срока его рассмотрения.

Абсолютно иная ситуация, когда в ходе проверки информации, указанной в изначально зарегистрированном в учетных формах подразделения делопроизводства и режима обращении, выявляются признаки преступления или административного правонарушения. В этом случае исполнителем составляется подробный рапорт на имя руководителя для принятия управленческого решения по организации проведения проверочных мероприятий в соответствии с регламентированными требованиями УПК РФ либо КоАП РФ.

Данный рапорт по поручению руководителя регистрируется в СОДЧ ИСОД МВД России (КУСП), и его дальнейшее рассмотрение осуществляется в соответствии с требованиями 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, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

В учетных формах подразделения делопроизводства и режима проставляется отметка о дате и номере регистрации КУСП, копия рапорта приобщается к материалам рассмотрения обращения.

Необходимо помнить, что ежегодно осуществляется обновление релизов при доработке функционала СЭД ИСОД МВД России.

Так, с марта 2023 г. при автоматическом направлении обращения гражданина в дежурную часть посредством операции «Рапорт о перерегистрации в КУСП» и заполнении в уведомлении из настройки «Шапка сопроводительных писем» провайдера «Подписант» маршрута согласования проекта гражданину отправляется уведомление о перерегистрации в КУСП, оформленное в соответствии с регламентированными требованиями.

Если в обращении гражданина есть несколько тематических блоков, то вопросы, не имеющие отношения к выявленному право-

нарушению, рассматриваются в порядке, установленном Инструкцией. В ответе гражданину по существу всех поставленных вопросов помимо прочего обязательно указывается номер регистрации в КУСП для уведомления гражданина о принимаемых мерах по факту выявленного правонарушения.

Если выявленные исполнителем в ходе проверки признаки противоправного деяния относятся к содержанию обращения в целом, то мотивированный рапорт с предложением о перерегистрации в КУСП с соответствующим поручением руководителя, а также данное обращение направляются в дежурную часть для перерегистрации и проведения проверочных мероприятий согласно 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, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736. В СЭД ИСОД МВД России подразделением делопроизводства и режима ставится отметка с новыми данными учета, гражданин уведомляется о дате и номере регистрации его обращения в КУСП. Данный порядок закреплен в пп. 103–104 Инструкции.

В соответствии с пп. 122 и 124 Инструкции обращения граждан, касающиеся административного либо уголовного производства (жалобы, ходатайства, заявления и т. п.), регистрируются в органах внутренних дел и учитываются в порядке, установленном Инструкцией, после чего приобщаются к соответствующим делам об административных правонарушениях либо к уголовным делам и рассматриваются далее в порядке, установленном КоАП РФ или УПК РФ соответственно. В учетных формах подразделения делопроизводства и режима проставляется отметка о номере дела об административном правонарушении либо уголовного дела, в рамках которого данное обращение будет рассмотрено уполномоченным должностным лицом органа внутренних дел. Рассмотрение указанных выше обращений в порядке, установленном Инструкцией, не производится.

Необходимо помнить, что любые обращения граждан, поступившие вне специального делопроизводства, касающиеся обжалования действий должностных лиц по применению законодательства в рамках административного либо уголовного производства, которые не могут быть предметом самостоятельного обжалования, регистрируются, учитываются и рассматриваются в порядке, установленном Инструкцией.

Полагаем необходимым выделить вопрос о рассмотрении в органах внутренних дел Российской Федерации анонимных

обращений. Наряду с общими требованиями, закрепленными в ч. 1 ст. 11 Закона № 59-ФЗ, Инструкция дополнительно регламентирует отдельные аспекты данного направления работы. Так, анонимные сообщения о совершенном или готовящемся террористическом акте докладываются руководителю органа внутренних дел и по его поручению незамедлительно регистрируются в КУСП (п. 130 Инструкции) для организации их проверки и принятия необходимых мер по защите граждан, общества и государства, что является основным направлением деятельности полиции¹. При установлении факта поступления в органы внутренних дел обращения от вымышленного лица данное обращение признается анонимным (п. 133 Инструкции). Исходя из содержания анонимного обращения (не содержащего сведений, указанных в п. 130 Инструкции), руководитель органа внутренних дел вправе принять организационное решение о проведении проверки информации, указанной в обращении (п. 132 Инструкции).

Следует выделить ряд пунктов Инструкции, в которых устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан, адресованных Министру внутренних дел Российской Федерации, его заместителям и первично учтенных в МВД России. Так, согласно пп. 38–39 Инструкции поступившие в МВД России обращения, адресованные МВД России и его руководству, регистрируются и учитываются Управлением по работе с обращениями граждан ДДО МВД России, а иные обращения, поступившие в подразделения центрального аппарата МВД России, – соответствующими подразделениями делопроизводства и режима. Поступившее в МВД России обращение, содержащее информацию о правонарушении, регистрируется и учитывается в установленном порядке, после чего направляется для регистрации в КУСП и дальнейшего рассмотрения в порядке УПК РФ либо КоАП РФ по территориальности в соответствующий территориальный орган МВД России (далее – ТО МВД России) на межрегиональном или региональном уровне (п. 70 Инструкции). Оригинал анонимного заявления о совершенном или готовящемся террористическом акте, поступившего в МВД России, также направляется по территориальности в указанном выше порядке, при этом его копия направляется в аппарат ответственного за данное направление деятельности заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации, а также в ФСБ России (п. 131 Инструкции).

¹ См. п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 13.02.2023).

Также имеется определенная специфика при рассмотрении устных обращений, поступивших в ходе личного приема граждан должностными лицами системы МВД России.

Общие положения, регламентирующие личный прием граждан должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации, определены в ст. 13 Закона № 59-ФЗ, согласно положениям которой:

- личный прием граждан проводится в установленное время (дни и часы), информация о котором доводится до сведения гражданина;

- гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность;

- содержание и результаты личного приема заносятся в карточку устного приема;

- при отсутствии необходимости в проведении проверки и очевидности изложенных в устном обращении фактов ответ гражданину с его согласия дается в устной форме, в остальных случаях гражданину дается письменный ответ по существу поставленных им вопросов;

- принятое в ходе личного приема письменное обращение подлежит регистрации и рассмотрению в общем порядке;

- при обращении гражданина по вопросам, не относящимся к компетенции осуществляющего личный прием должностного лица, последний дает разъяснение гражданину, куда и в каком порядке ему следует обратиться;

- в ходе личного приема гражданину может быть отказано в рассмотрении его обращения, если по существу вопросов гражданину ранее уже давался ответ;

- отдельные категории граждан имеют право на личный прием в первоочередном порядке.

Каждое из приведенных положений нашло свое отражение в Инструкции, а их большая часть получила в ней свое дальнейшее развитие. Так, личный прием в системе МВД России осуществляется руководителями, их заместителями и начальниками структурных подразделений по вопросам, относящимся к их компетенции, согласно ежемесячно утверждаемому руководителем органа внутренних дел графику, предусматривающему его проведение в течение трех часов один раз в месяц в субботний день, а также не менее одного раза в неделю в рабочий день с 17:00 до 20:00. При отсутствии уполномоченного для проведения личного приема должностного лица производится его замена на иное компетентное лицо либо время личного приема гражданина переносится (пп. 177–180 Инструкции).

Важное значение имеет четкое разграничение компетенции при рассмотрении в ходе личного приема жалоб граждан между начальником территориального органа на региональном уровне и его заместителями. Так, согласно п. 180 Инструкции начальник территориального органа на региональном уровне осуществляет прием по вопросам обжалования действий (бездействия) его заместителей, а также руководителей самостоятельных подразделений данного территориального органа; заместители начальника территориального органа на региональном уровне осуществляют прием по вопросам обжалования действий (бездействия) должностных лиц самостоятельных подразделений данного территориального органа, а также подчиненных территориальных органов на районном уровне.

Организация личного приема в органах внутренних дел осуществляется подразделениями делопроизводства и режима (п. 176 Инструкции). Инструкцией запрещен прием граждан в рабочих кабинетах и определен перечень рекомендательных и обязательных требований к специально выделенным для этих целей помещениям (пп. 169–175):

- рекомендуется их расположение на нижних этажах здания органа внутренних дел;
- оборудование входа пандусами и расширенными проходами для маломобильных категорий граждан;
- наличие системы кондиционирования;
- наличие средств пожаротушения и оповещения при возникновении чрезвычайной ситуации, средств оказания медицинской помощи;
- наличие схем размещения средств пожаротушения и эвакуации при чрезвычайной ситуации;
- наличие в месте ожидания доступа к месту общего пользования (туалету);
- при наличии технической возможности оборудование места ожидания электронной системой управления очередью;
- наличие стульев, столов, писчей бумаги и ручек для оформления при необходимости письменного обращения;
- оборудование рабочих мест должностных лиц, осуществляющих личный прием, телефонной связью и необходимой оргтехникой;
- наличие настольных или настенных табличек с указанием данных о должностных лицах, ведущих личный прием (фамилия, имя, отчество и должность).

Данные требования направлены на создание максимально благоприятных условий для эффективного взаимодействия и сотруд-

ничества с гражданами, что является одним из принципов деятельности полиции, который закреплен в ст. 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Кроме того, вышеперечисленные требования обусловлены необходимостью соблюдения требований в сфере защиты государственной тайны и обеспечения режима секретности. Специально выделенные для осуществления личного приема помещения должны располагаться в административном здании таким образом, чтобы исключить возможность бесконтрольного перемещения гражданских лиц по территории органа внутренних дел.

Учитывая широкий спектр проблемных вопросов, с которыми граждане лично обращаются к должностным лицам, в целях оптимизации процедуры проведения личного приема предусмотрена предварительная запись, когда у изъявившего желание прийти в орган внутренних дел гражданина выясняются мотив и содержание его устного обращения. В то же время отсутствие предварительной записи не является основанием, препятствующим личному приему гражданина (п. 181 Инструкции).

Особенностью организации и проведения личного приема граждан в системе МВД России является нормативное закрепление оснований для отказа в личном приеме и его прекращения. Так, согласно ст. 198 Инструкции на личный прием не допускаются лица с признаками алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, а в случае грубого, агрессивного поведения гражданина его прием прекращается, о чем делается запись в учетной форме. Реализация указанного положения Инструкции является эффективным средством противодействия, применяемым должностными лицами органов внутренних дел при злоупотреблении гражданами своим правом на обращение в органы государственной власти.

Карточки личного приема граждан ведутся в органах внутренних дел в бумажной или электронной форме согласно установленному образцу (приложение № 4 к Инструкции). Они заполняются уполномоченным должностным лицом в день проведения приема. Информация о результатах личного приема хранится в электронном виде в соответствующем разделе СЭД ИСОД МВД России. При заполнении карточек на бумажном носителе их хранение обеспечивает подразделение делопроизводства и режима (при отсутствии постоянно действующей приемной МВД России). Оформление резолюций должностными лицами органов внутренних дел на карточках личного приема, а также выдача на руки гражданину их копий запрещены. Учет карточек личного приема граждан ведет-

ся по хронологии их обращения в органы внутренних дел. Изложенные положения содержатся в пп. 186–190 Инструкции.

При подаче гражданином в ходе личного приема письменно-го заявления о правонарушении последнее передается в дежурную часть органа внутренних дел для регистрации в КУСП и организации дальнейшего рассмотрения в порядке, установленном КоАП РФ или УПК РФ. В карточке личного приема указываются сведения о дате и номере регистрации в КУСП, дополнительная регистрация в учетных формах подразделения делопроизводства не производится (п. 191 Инструкции).

При требовании гражданина дать письменный ответ на его устное обращение составляется рапорт о содержании устного обращения, который рассматривается в порядке, установленном Инструкцией (ст. 193.2). При необходимости проведения дополнительной проверки гражданину предлагается составить письменное обращение. В случае невозможности составить его самостоятельно гражданину оказывается необходимая помощь в написании обращения. В последующем данное обращение также рассматривается в порядке рассмотрения письменных обращений, установленном Инструкцией (п. 194 Инструкции). Особенностью оформления письменных обращений, принятых в ходе проведения личного приема, является проставление отметки «Принято на личном приеме» на их первом листе (п. 195 Инструкции).

Полагаем необходимым раскрыть особенности проведения личного приема граждан руководящим составом МВД России, организация которого возложена на специальное подразделение – приемную МВД России.

Личный прием продолжительностью не менее трех часов на основании утвержденного Министром внутренних дел Российской Федерации графика осуществляется следующими должностными лицами: первым заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации, заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации, руководителями подразделений центрального аппарата. Как правило, прием проводится по предварительной записи, осуществляемой сотрудниками приемной МВД России. Инструкцией разграничены компетенции при рассмотрении обращений в виде жалоб между заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации и руководителями подразделений центрального аппарата. Так, первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации, заместители Министра внутренних дел Российской Федерации осуществляют прием по вопросам обжалования действий (бездействия) должностных лиц главных управле-

ний, департаментов или управлений МВД России; руководители подразделений центрального аппарата МВД России – по вопросам обжалования действий (бездействия) сотрудников территориальных органов на межрегиональном и региональном уровнях. Принятые сотрудниками приемной МВД России письменные обращения направляются по компетенции в соответствующие подразделения МВД России либо в ТО МВД России на региональном или межрегиональном уровнях. Заявления о происшествиях, принятые в ходе личного приема сотрудниками приемной МВД России, направляются для регистрации в КУСП в соответствующие ТО МВД России на региональном либо межрегиональном уровне, о чем направляется уведомление гражданину. Приведенные выше положения закреплены в пп. 199–204 Инструкции.

Согласно распоряжению МВД России от 31 января 2014 г. № 1/788 «Об организации личного приема граждан в центральном аппарате МВД России в режиме видеосвязи» личный прием граждан, обратившихся в приемную МВД России, осуществляется руководящим составом МВД России в режиме видеосвязи.

Сотрудники приемной МВД России уполномочены оказывать консультативную помощь гражданам путем дачи разъяснений по вопросам, перечень которых определен в п. 206 Инструкции и включает в себя:

- требования к оформлению письменного обращения;
- порядок и сроки рассмотрения обращений в органах внутренних дел;
- порядок обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц при рассмотрении обращений и приеме граждан;
- порядок обращения к должностным лицам МВД России, записи на прием к руководящему составу МВД России;
- компетенцию МВД России;
- необходимость обращения в иной государственный орган, к компетенции которого относятся поставленные гражданином вопросы;
- порядок информирования о ходе и результатах рассмотрения письменных обращений.

В связи со сложной эпидемиологической обстановкой личный прием граждан в органах внутренних дел Российской Федерации не проводился в период с 27 марта 2020 г. по 11 июля 2022 г.¹

¹ О признании утратившим силу распоряжения МВД России от 26 марта 2020 г. № 1/3395 «О временном приостановлении личного приема граждан»: распоряжение МВД России от 27 июня 2022 г. № 1/7005 // СТРАС «Юрист» (дата обращения: 08.02.2023).

В соответствии с Законом № 59-ФЗ рассмотрение обращений и личный прием граждан ведутся во всех правоохранительных органах России, поскольку они входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем, учитывая специфику деятельности каждого из них, нормы Закона № 59-ФЗ, как правило, требуют своего развития и дополнения с учетом сферы их применения. Проведенный анализ подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемую предметную область, позволяет сделать вывод, что наиболее детальную регламентацию по своему объему и содержанию рассматриваемые правоотношения получили в Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45¹. В числе особенностей данной Инструкции можно выделить следующие:

- без рассмотрения оставляется обращение, содержание которого указывает на прямое вмешательство автора в компетенцию органов прокуратуры, о чем автору обращения направляется мотивированное сообщение в течение 7 дней со дня его регистрации (п. 2.10);
- без разрешения может быть оставлено обращение, содержание которого лишено логики и смысла, при наличии решения суда о признании гражданина недееспособным в связи с психическим расстройством (п. 2.13);
- установлен 10-дневный срок принятия решения об ознакомлении гражданина с материалами проверки по его обращению либо отказе в ознакомлении, по истечению которого выносится письменное решение, подписанное уполномоченным должностным лицом прокуратуры (п. 4.16);
- определены должностные лица, уполномоченные принять решение об ознакомлении гражданина (представителя гражданина) с конкретным документом (п. 4.16);
- ознакомление гражданина (представителя гражданина) с материалами рассмотрения его обращения оформляется справкой, которая приобщается к надзорному (наблюдательному) производству;
- установлен срок рассмотрения обращений, не требующих дополнительного изучения и проверки, – 15 суток (п. 5.1);
- срок рассмотрения обращения, приходящийся на выходные и праздничные дни, переносится на следующий рабочий день (п. 5.1);

¹ Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45.

– в прокуратурах субъектов Российской Федерации и нижестоящих прокуратурах прием граждан осуществляется уполномоченным сотрудником в течение всего рабочего дня, а руководством – согласно графику, а также определены категории граждан, имеющих право на личный прием вне очереди (пп. 7.2, 7.4, 7.5);

– рассматриваемая Инструкция не содержит нормативных требований к месту проведения личного приема в органах прокуратуры.

Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации, утвержденная приказом Росгвардии от 9 июня 2017 г. № 170¹, по своему объему и содержанию основных положений является практически идентичной соответствующей Инструкции МВД России. Расхождения с ней имеются лишь в следующих частных случаях:

– установлен 15-дневный срок рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставляемых Росгвардией государственных услуг (п. 97);

– закреплена первоочередной порядок личного приема граждан, имеющих льготы, установленные законодательством Российской Федерации (п. 144).

Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности, утвержденная приказом ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463², в сравнении с рассмотренными выше носит несколько усеченный характер. Из числа ее особенностей можно выделить следующие:

– обращения военнослужащих рассматриваются в соответствии с гл. 6 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 (п. 4);

– окончанием срока рассмотрения обращения установлена дата подписания ответа (п. 11), при этом порядок исчисления сроков в случаях, если они приходятся на выходные и праздничные дни, не определен;

– обращения, имеющие пометки «Лично» или «Конфиденциально», рассматриваются теми руководителями органов безопасно-

¹ Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации : приказ Росгвардии от 9 июня 2017 г. № 170.

² Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности : приказ ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463.

сти, непосредственно которым они адресованы, либо иными лицами по их поручению (п. 11);

- ознакомление гражданина с материалами по рассмотрению его обращения производится в приемной либо ином служебном помещении органа безопасности с учетом требований ведомственного делопроизводства, результаты ознакомления оформляются справкой (п. 15);

- в органах безопасности, имеющих в своей штатной структуре подразделения дежурной смены, личный прием уполномоченными лицами осуществляется круглосуточно, в других органах безопасности – только в служебное время (п. 38);

- личный прием граждан производится в специальных помещениях – приемных, а при их отсутствии в служебных помещениях должностных лиц органа безопасности, при этом проход граждан в эти помещения осуществляется в порядке, установленном правовыми актами ФСБ России;

- закреплены следующие требования к приемной: наличие мебели, писчей бумаги и ручек, позволяющих гражданам оформить письменное обращение (п. 41).

Приведенные выше инструкции (прокуратуры Российской Федерации, Росгвардии, ФСБ России) в своих положениях закрепляют обязанность соответствующих руководителей осуществлять контроль за состоянием работы по рассмотрению обращений и личному приему граждан, а также проводить анализ полученных результатов по данному направлению деятельности. Результаты анализа оформляются аналитическими справками и учитываются в организации дальнейшей служебной деятельности приведенных выше правоохранительных органов.

Деятельность СК России по рассмотрению обращений граждан осуществляется в соответствии с требованиями Закона № 59-ФЗ, а также приказа СК России от 21 января 2011 г. № 13 «О совершенствовании приема граждан в системе Следственного комитета Российской Федерации»¹, согласно которому создан специализированный орган – приемная Председателя Следственного комитета Российской Федерации, определен график личного приема руководителями СК России и компетентный орган – Управление по рассмотрению обращений граждан и документационному обеспечению СК России, на которое возложены организация данного направления деятельности, обобщение и анализ ее результатов.

¹ О совершенствовании приема граждан в системе Следственного комитета Российской Федерации : приказ Следственного комитета Рос. Федерации от 21 янв. 2011 г. № 13.

В ФТС России не разработан специальный ведомственный подзаконный нормативный правовой акт, регулирующий рассматриваемое направление деятельности. Вместе с тем в п. 5.44 Положения о Федеральной таможенной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2021 г. № 636,¹ закреплены ее полномочия в части организации личного приема граждан, обеспечения объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, а также принятия по ним решений и направления ответов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В целях методического обеспечения данного направления деятельности ФССП России, разъяснения порядка применения норм Закона № 59-ФЗ, а также унификации процедуры проведения личного приема граждан уполномоченными должностными лицами службы судебных приставов в ФССП России разработаны Методические рекомендации по организации личного приема граждан в Федеральной службе судебных приставов (утверждены ФССП России 13 июля 2010 г. № 06-2)².

В ФСИН России также не имеется специального нормативного правового акта по рассматриваемой тематике. Вместе с тем Регламент ФСИН России содержит разделы XI «Порядок рассмотрения отдельных видов обращений» и XII «Порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан», в которых содержатся положения, конкретизирующие порядок применения норм Закона № 59-ФЗ с учетом специфики деятельности данной федеральной службы³.

Несмотря на выявленные в ходе анализа подходов и правовых актов несущественные отличия, можно прийти к выводу, что в целом рассмотрение обращений и личный прием граждан в правоохранительных органах Российской Федерации производятся в едином формате, основанном на положениях соответствующего Закона № 59-ФЗ.

¹ Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 23 апр. 2021 г. № 636 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 17.02.2023).

² Методические рекомендации по организации личного приема граждан в Федеральной службе судебных приставов (утв. ФССП России 13 июля 2010 г. № 06-2 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 17.02.2023).

³ Об утверждении Регламента Федеральной службы исполнения наказаний : приказ ФСИН России от 14 авг. 2020 г. № 555 (зарег. в Минюсте России 5 окт. 2020 г. № 60221).

Таким образом, во второй главе настоящего учебного пособия нами изучен организационный механизм функционирования института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России, рассмотрены его особенности, связанные со структурным построением и спецификой оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, а также выявлены отличительные черты организации работы по рассмотрению обращений и проведению личного приема граждан в центральном аппарате МВД России и ТО МВД России.

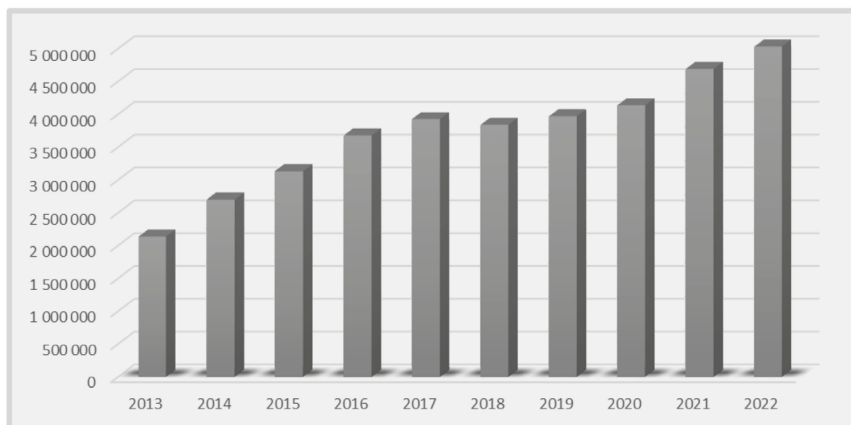
Показано значение рассматриваемого института, оказывающего влияние на совершенствование управленческой деятельности в системе МВД России, улучшение имиджа органов внутренних дел, повышение доверия населения. Очевидно, что выстраивание эффективной коммуникативной связи с гражданами, общественными организациями способствует получению необходимых сведений о проблемных вопросах в правоохранительной сфере и степени удовлетворенности населения работой полиции.

Глава 3. Практика рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации

Ввиду особой значимости института рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России вопросы его функционирования постоянно находятся в фокусе внимания руководства МВД России. Анализ данных, содержащихся в ежегодно подготавливаемых ДДО МВД России обзорах о состоянии работы по рассмотрению обращений и проведению личного приема граждан в органах внутренних дел, позволяет выявить существующие тенденции и закономерности, определить круг проблемных вопросов и типичных недостатков для выработки эффективных управленческих решений в рассматриваемой сфере.

Данные ведомственной статистики указывают на ежегодный рост числа обращений, поступающих в органы внутренних дел Российской Федерации (см. диаграмму). Так, в 2013 г. в систему МВД России поступили для рассмотрения 2 136 069 обращений, в 2014 г. – 2 613 316, в 2015 г. – 3 000 442, в 2016 г. – 3 526 741, в 2017 г. – 3 808 535, в 2018 г. – 3 719 552, в 2019 г. – 3 864 203, в 2020 г. – 4 010 524, в 2021 г. – 4 550 609, в 2022 г. – 4 929 566 обращений. Тенденцию увеличения общего числа обращений, рассмотренных в органах внутренних дел, наглядно демонстрирует приведенная ниже диаграмма.

**Число обращений, поступивших в ОВД
Российской Федерации
в 2013 – 2022 гг.**



За последние 8 лет общее число обращений, поступивших в систему МВД России, увеличилось более чем в 2 раза, что свидетельствует о растущей востребованности данной формы взаимодействия полиции и населения. Полагаем, что отмеченная тенденция свидетельствует о возрастающем доверии граждан к полиции, а также связана с процессом цифровизации современного российского общества, поскольку вследствие развития информационных технологий значительно упростилась процедура подачи обращения в электронном виде. Например, в 2020 г. в системе МВД России было зарегистрировано 1 211 121 обращение в форме электронных документов, поступивших на официальные сайты органов внутренних дел. В то же время, в 2019 г. таких обращений поступило всего 1 009 063, т. е. их годовой прирост составил 20 %.

Длительное время фиксировалось увеличение числа обращений в электронной форме, поступающих на официальный сайт МВД России (мвд.рф). Так, в 2018 г. их доля от общего числа зарегистрированных в центральном аппарате МВД России составила 40,8 % (150 828), в 2019 г. – 48,6 % (179 011), в 2020 г. – 55,5 % (221 807), в 2021 г. – 58,9 % (289 695). Вместе с тем в 2022 г. их доля впервые незначительно снизилась, составив 55,5 % (287 419), что, на наш взгляд, не является началом процесса децифровизации формата направления обращений в систему МВД России, а связано с возобновлением личного приема в органах внутренних дел.

В условиях информатизации общества все чаще наблюдается использование различных технических средств во всех сферах жизнедеятельности, что создает предпосылки для дальнейшего увеличения как общего числа обращений, так и их доли в электронном формате, позволяющем существенно упростить процедуру их направления в органы внутренних дел.

Приведенные выше факторы обуславливают также ежегодное увеличение числа обращений, поступивших непосредственно в центральный аппарат МВД России. Цифровое пространство не имеет территориальных и временных границ, поэтому граждане все чаще предпочитают обращаться непосредственно в МВД России, минуя ТО МВД России по месту своего фактического проживания, к компетенции которых, как правило, относятся излагаемые ими в обращениях вопросы. Так, если в 2021 г. рост обращений непосредственно в МВД России составил 23,1 %, а их общее число достигло 491 843 обращений, то в 2022 г. данная тенденция получила свое продолжение: число обращений возросло на 5,4 % и достигло показателя 518 324.

Складывающаяся практика носит негативный характер, поскольку увеличивает сроки рассмотрения обращений ввиду необходимости их перенаправления из МВД России по компетенции для рассмотрения в уполномоченные ТО МВД России, что снижает оперативность реагирования на указанные в них нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Традиционно наибольшее число обращений, поступающих в органы внутренних дел, относится к категории заявлений, с большим отрывом за ними следуют жалобы, совсем незначительно представлены запросы и крайне редко встречаются предложения граждан. К примеру, в 2022 г. доля заявлений от общего числа поступивших в ТО МВД России обращений составила 79,7 %, в 2021 г. – 78,4 %, в 2020 г. – 76,3 %, в 2019 г. – 75,5 %. Ко второй по значимости категории обращений относятся жалобы. В 2022 г. их доля составила 13,5 %, в 2021 г. – 16,9 %, в 2020 г. – 19 %, в 2019 г. – 20,2 %. Еще более стабильно распределены обращения, содержащие запросы информации. Их доля ежегодно составляет около 4–6,5 %, а доля предложений не превышает 1 %. Таким образом, можно констатировать тенденцию снижения доли жалоб за счет роста доли заявлений, стабильного уровня запросов и единичных фактов предложений от граждан.

Рассматривая практику личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации, необходимо принимать во внимание, что в связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19) в период с 27 марта 2020 г. по 11 июля 2022 г. его проведение было приостановлено¹.

С 11 июля 2022 г. должностными лицами системы МВД России были приняты 28 475 граждан. В 2021 г. личный прием граждан в системе МВД России не проводился, в 2020 г. были приняты 43 874 гражданина, что на 72,6 % меньше, чем в 2019 г. В свою очередь, в 2019 г. в систему МВД России на личный прием обратились 159 852 гражданина, что меньше на 8,2 %, чем в 2018 г. Приведенные цифровые данные указывают на ежегодное снижение числа принятых на личный прием граждан.

Полагаем, что причиной указанного снижения также является процесс цифровизации современного российского общества, вследствие которого граждане все чаще предпочитают использовать элек-

¹ О признании утратившим силу распоряжения МВД России от 26 марта 2020 г. № 1/3395 «О временном приостановлении личного приема граждан»: распоряжение МВД России от 27 июня 2022 г. № 1/7005 // СТРАС «Юрист» (дата обращения: 08.02.2023).

тронную форму подачи обращения, исключаящую необходимость личного посещения органов внутренних дел, в силу существенной экономии времени. Не вызывает сомнений, что проведение личного приема граждан в органах внутренних дел имеет важное значение, поскольку способствует выстраиванию партнерских отношений между полицией и населением, свидетельствует об открытости должностных лиц системы МВД России для прямого диалога с гражданами. Процессы цифровизации создают предпосылки для уменьшения общего числа обращающихся на личный прием граждан в органы внутренних дел, однако в целом не снижают эффективность данного инструмента взаимодействия полиции и граждан общества.

Вызывает интерес тематика обращений, рассматриваемых в системе МВД России. Так, в 2019 г. в центральном аппарате МВД России отмечалось увеличение числа обращений по следующим вопросам:

- медицинское обслуживание (23,4 %);
- пресечение административных правонарушений (23,2 %);
- необоснованное возбуждение уголовных дел (11,2 %).

В то же время зафиксировано снижение обращений по кадровым вопросам (17,9 %) и вопросам социального обеспечения сотрудников (5,2 %).

В 2019 г. число обращений, поступивших в МВД России из Администрации Президента Российской Федерации, снизилось на 17,5 %: со 110 683 (2018 г.) до 91 334.

Темы обращений, поступивших в ТО МВД России в 2019 г., распределились следующим образом:

- вопросы противодействия преступности – 18,5 %;
- недостатки в деятельности органов внутренних дел – 12,7 %;
- обеспечение безопасности дорожного движения – 11,3 %;
- привлечение к административной ответственности – 9,2 %;
- вопросы противодействия правонарушениям – 8,6 %;
- вопросы миграции – 6,7 %;
- вопросы социального обеспечения – 2,5 %;
- отказ в возбуждении уголовного дела – 1,6 %;
- иные – 28,9 %.

В 2020 г. в центральном аппарате МВД России отмечалось увеличение числа обращений по следующим вопросам:

- жалобы на необоснованное привлечение к административной ответственности (40,3 %);
- заявления о пресечении административных правонарушений (25,1 %);

– противодействие преступности (22 %).

Имело место снижение обращений, связанных с необоснованным возбуждением уголовного дела (22,8 %), отказом в его возбуждении (4,5 %) и розыском граждан (8 %).

В 2020 г. число обращений, поступивших в МВД России из Администрации Президента Российской Федерации, снизилось на 1,1 %: с 91 334 (2019 г.) до 90 357.

Темы обращений, поступивших в ТО МВД России в 2020 г., распределились следующим образом:

- вопросы противодействия преступности – 17,3 %;
- недостатки в деятельности органов внутренних дел – 12,2 %;
- обеспечение безопасности дорожного движения – 9,9 %;
- привлечение к административной ответственности – 9,9 %;
- вопросы противодействия правонарушениям – 10 %;
- вопросы миграции – 5,2 %;
- вопросы социального обеспечения – 1,7 %;
- отказ в возбуждении уголовного дела – 1,2 %;
- иные – 32,6 %.

В 2021 г. в центральном аппарате МВД России отмечалось увеличение числа обращений по следующим вопросам:

- жалобы на неправомерное привлечение к административной ответственности (57,8 %);
- несогласие с вынесением постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (14,4 %);
- заявления по вопросам миграции (71 %);
- кадровое обеспечение (62,7 %);
- пресечение административных правонарушений (30,4 %);
- организация и обеспечение безопасности дорожного движения (26,1 %);
- противодействие преступности (22,2 %).

Снизилось число обращений, связанных с необоснованным возбуждением уголовного дела (10,7 %) и недостатками в работе органов внутренних дел (3,2 %).

В то же время в 2021 г. на 3,1 % увеличилось число обращений, поступивших в МВД России из Администрации Президента Российской Федерации, откуда для организации рассмотрения по компетенции поступило 93 152 обращения (в 2020 г. – 90 357).

В 2021 г. отмечался рост обращений в ТО МВД России по следующим вопросам:

- противодействие преступлениям, совершенным с использованием ИТ-технологий, платежных карт, а также средств мобильной связи;

- обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных с использованием автоматизированных систем видеofиксации нарушений правил дорожного движения (далее – ПДД);
- недействительность паспорта гражданина Российской Федерации на портале госуслуг;
- возврат излишне уплаченных денежных средств при оплате госпошлин и штрафов;
- отсутствие на портале госуслуг сведений об оплате штрафов за нарушение ПДД;
- реализация процедуры банкротства (арбитражными, конкурсными и финансовыми управляющими);
- наличие либо отсутствие ограничений на въезд на территорию Российской Федерации, открытие въезда иностранным гражданам, а также пересечение государственной границы в период эпидемиологических ограничений;
- предоставление заявителями фото- и видеозаписей нарушений водителями транспортных средств ПДД;
- выдача органами внутренних дел заключений о возможности (невозможности) допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности.

В 2022 г. в центральном аппарате МВД России отмечалось увеличение числа обращений по кадровым вопросам (30,5 %), а также по вопросам, связанным с социальным обеспечением (22 %).

Снизилось число обращений, связанных с привлечением к административной ответственности (45,6 %), обеспечением безопасности дорожного движения (23,3 %), несогласием с вынесением постановления об отказе в возбуждении уголовного дела (21 %), необоснованным возбуждением уголовного дела (18,1 %), нарушениями законности сотрудниками (14,7 %) и вопросами миграции (11,6 %).

В 2022 г. на 2,8 % снизилось число обращений, поступивших в МВД России из Администрации Президента Российской Федерации, откуда для организации рассмотрения по компетенции поступило 90 569 обращений (в 2021 г. – 93 152).

В 2022 г. отмечался рост обращений в ТО МВД России по следующим вопросам:

- привлечение к уголовной ответственности лиц, не осуществляющих платежи по договорам потребительского займа;
- продажа документов об образовании в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

- противодействие преступлениям, совершенным с использованием платежных карт, средств мобильной связи, сети Интернет и иными дистанционными способами;
- жестокое обращение с животными;
- возврат госпошлины;
- реализация процедуры банкротства арбитражными (конкурсными, финансовыми) управляющими;
- предоставление заявителями фото- и видеозаписей нарушений водителями транспортных средств ПДД;
- совершение краж товарно-материальных ценностей из магазинов;
- размещение в сети Интернет информации, дискредитирующей Вооруженные Силы Российской Федерации;
- наличие (отсутствие) сведений о зарегистрированных транспортных средствах.

Одновременно зафиксировано снижение жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, выявленных специальными техническими средствами, работающими в автономном режиме.

Проведенный ДДО МВД России в 2019–2020 гг. анализ распределения поступивших в систему МВД России жалоб между структурными подразделениями показал, что большинство из них приходятся на подразделения ГИБДД (2019 г. – 17,8 %, 2020 г. – 16,9 %), следственные органы (2019 г. – 16,4 %, 2020 г. – 16,4 %) и участковых уполномоченных полиции (2019 г. – 13,3 %, 2020 г. – 12,5 %). Значительная часть жалоб адресована подразделениям по борьбе с экономическими преступлениями и противодействию коррупции (2019 г. – 4,3 %, 2020 г. – 3,3 %), а также подразделениям миграционной службы (2019 г. – 5,1 %, 2020 г. – 4 %), охраны общественного порядка (2019 г. – 4,1 %, 2020 г. – 3,6 %), уголовного розыска (2019 г. – 2,9 %, 2020 г. – 2,8 %) и дознания (2019 г. – 2,7 %, 2020 г. – 2,5 %). Общая доля жалоб на иные подразделения органов внутренних дел в 2019 г. составила 33,4 %, а в 2020 г. – 35,1 %.

В 2020–2022 гг. анализ динамики числа поступивших в МВД России обращений из субъектов Российской Федерации, проведенный ДДО МВД России, показал возможность изменения их ежегодного количества, а также широкую амплитуду их колебания. Например, в 2022 г. рост обращений, поступивших из Республики Марий Эл, составил 67,4 % (с 589 до 987). В 2020 г. на 24,7 % увеличилось число обращений из Республики Карелия, достигнув 652. В 2021 г. данная тенденция получила продолжение, и из Республики Карелия поступило уже 929 обращений, их рост составил 42,5 %. В других субъектах России такой тенденции выявлено

не было, ежегодные рост и снижение общего числа обращений носили маятниковый характер. Вместе с тем в ряде случаев ежегодные колебания числа поступающих обращений имеют широкий диапазон. Так, в 2020 г. рост обращений из Приморского края составил 94,7 %, число обращений достигло показателя 4 206, а в 2021 г. их количество снизилось на 41,3 % и вышло на прежний уровень, составив 2 230 обращений (в 2019 г. – 2 160). Аналогичная картина имела место в Кабардино-Балкарской Республике, Чукотском автономном округе, Республике Бурятия и т. д.

Приведем наиболее характерные примеры изменений числа обращений в МВД России, поступивших из различных субъектов Российской Федерации, с разбивкой по годам.

2020 г.:

- Вологодская область (+ 47,6 %, с 837 до 1 235);
- Омская область (+ 30 %, с 1 403 до 1 829);
- Республика Саха (Якутия) (+ 29 %, с 872 до 1 125);
- Новосибирская область (+ 25,4 %, с 3 271 до 4 101);
- Пензенская область (– 22,7 %, с 1 310 до 1 012);
- Республика Коми (– 22 %, с 1 011 до 789);
- г. Севастополь (– 17,8 %, с 1 230 до 1 011);
- Удмуртская Республика (– 12,2 %, с 1 171 до 1 028).

2021 г.:

- Чукотский автономный округ (+ 90,5 %, с 42 до 80);
- Кабардино-Балкарская Республика (+ 81,3 %, с 428 до 776);
- Камчатский край (+ 67,7 %, с 300 до 503);
- Мурманская область (+ 55,1 %, с 780 до 1 210);
- Республика Бурятия (+ 54,7 %, с 523 до 809);
- Республика Ингушетия (– 16,3 %, с 320 до 268);
- Белгородская область (– 13,3 %, с 1 960 до 1 699);
- Рязанская область (– 6,7 %, с 1 409 до 1 315).

2022 г.:

- Республика Марий Эл (+ 67,2 %, с 589 до 986);
- Краснодарский край (+ 49,3 %, с 12 022 до 17 944);
- Московская область (+ 33,6 %, с 24 129 до 32 232);
- Тверская область (+ 25,7 %, с 1 663 до 2 090);
- Кабардино-Балкарская Республика (– 41,5 %, с 776 до 445);
- Чеченская Республика (– 39,2 %, с 301 до 183);
- г. Севастополь (– 38,2 %, с 1 415 до 875);
- Томская область (– 33 %, с 1 265 до 848).

Заслуживают особого внимания выявленные ДДО МВД России характерные недостатки в работе органов внутренних дел по рассмотрению обращений граждан в 2020–2022 гг. Так, в 2020 г. к их числу были отнесены:

- несоблюдение трехдневного срока регистрации обращений;
- превышение установленного срока рассмотрения обращений;
- регистрация обращений, поступающих на служебные адреса электронной почты, что нарушает п. 27 Инструкции и не позволяет соблюсти требования ст. 7 Закона № 59-ФЗ;
- ненаправление ответов заявителям на почтовые адреса, после их подписания руководителем электронной подписью, при поступлении обращений в письменной форме;
- использование в тексте ответа на обращение нерасшифрованных служебных аббревиатур, а также ссылок на правовые нормы без изложения их содержания;
- неразмещение ежеквартальных обзоров по обращениям на официальных сайтах МВД по Республике Ингушетия и УМВД России по Липецкой области, что нарушает требования приказа МВД России от 26 февраля 2018 г. № 109 «О порядке подготовки и размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»¹.

В 2020 г. ДДО МВД России в целях совершенствования работы по рассматриваемому направлению на постоянной основе проводились рабочие встречи в режиме видеоконференций с сотрудниками подразделений делопроизводства и режима, по результатам которых ежеквартально подготавливались и направлялись в ТО МВД России методические материалы, содержащие разъяснения и рекомендации по проблемным вопросам, возникающим в ходе рассмотрения обращений граждан в системе МВД России.

Анализ практики организации работы по рассмотрению обращений в органах внутренних дел в 2021 г. свидетельствует, что несмотря на принимаемые ДДО МВД России методические и организационные меры, продолжали иметь место факты неразмещения ежеквартальных обзоров по обращениям на официальных сайтах МВД по Республике Тыва и УМВД России по Калининградской области.

¹ О порядке подготовки и размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет : приказ МВД России от 26 февраля 2018 г. № 109.

Отмечены нарушения установленного ч. 2 ст. 10 Закона № 59-ФЗ пятнадцатидневного срока предоставления ответов на запросы Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций о предоставлении документов и материалов, необходимых для рассмотрения поступивших в данный орган государственной власти обращений. Нарушения были допущены следующими структурными подразделениями центрального аппарата МВД России: Главным управлением по вопросам миграции (ГУВМ МВД России) – 3 факта, Следственным департаментом (СД МВД России) – 3 факта, Главным управлением по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ГУОООП МВД России) – 2 факта.

В 2021 г. был допущен существенный рост количества подтвержденных фактов ненаправления ответов: со 181 (2020 г.) до 315. Наибольшее число таких нарушений допускалось в следующих ТО МВД России:

- ГУ МВД России по г. Москве – 132;
- ГУ МВД России по Московской области – 44;
- ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области – 23;
- ГУ МВД России по Ростовской области – 13;
- ГУ МВД России по Краснодарскому краю – 12.

Обращено внимание на важность использования механизма прекращения переписки с гражданами по вопросам, на которые ранее неоднократно давались ответы, как средства противодействия имеющим место фактам злоупотреблений гражданами их правом на обращение, позволяющего значительно упростить работу с такими обращениями и сократить их объем. Состояние работы по данному направлению в 2021 г. позволило предположить, что возможности механизма прекращения переписки в органах внутренних дел Российской Федерации используются не в полном объеме. Подтверждением справедливости этого суждения могут выступить следующие данные о принятых в 2021 г. в системе МВД России решениях о признании безосновательными обращений и прекращении переписки в соответствии с п. 5 ст. 11 Закона № 59-ФЗ:

- МВД России – 72;
- ГУ МВД России по Новосибирской области – 96;
- ГУ МВД России по Челябинской области – 80;
- ГУ МВД России по г. Москве – 37;
- ГУ МВД России по Красноярскому краю – 36;
- ГУ МВД России по Саратовской области – 32;

- ГУ МВД России по Самарской области – 26;
- МВД по Республике Крым – 24;
- ГУ МВД России по Волгоградской области – 24;
- ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области – 21;
- УМВД России по Вологодской области – 21.

С учетом общего числа поступивших в МВД России в 2021 г. обращений (4 550 609) очевидно, что решения о признании их обосновательными и прекращении переписки носят исключительный, фактически единичный характер, что требует выработки организационно-правовых мер для совершенствования механизма применения в практической деятельности органов внутренних дел положения п. 5 ст. 11 Закона № 59-ФЗ.

По результатам работы в 2021 г. ДДО МВД России особое внимание обращалось на увеличивающуюся актуальность проблем, связанных с идентификацией и аутентификацией личности граждан при направлении ими обращений в электронном виде. Важность данных вопросов обусловлена обязательностью подтверждения достоверности сведений об инициаторе обращения, поскольку сообщаемая гражданину информация не должна стать достоянием третьих лиц, что прямо регламентировано в ч. 2 ст. 6 Закона № 59-ФЗ и ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹. Реализация требований по обязательной идентификации и аутентификации личности граждан возможна лишь по мере их законодательного закрепления. В этой связи ДДО МВД России предлагается активизировать взаимодействие с гражданами, что будет не только выступать решением вопросов об их идентификации как авторов обращений, но и способствовать более полному и качественному рассмотрению направляемых ими обращений.

Анализ практики организации работы по рассмотрению обращений в органах внутренних дел в 2022 г. свидетельствует о том, что несмотря на принимаемые ДДО МВД России методические и организационные меры, в ряде территориальных органов внутренних дел должностными лицами не сделаны надлежащие выводы, вследствие чего были повторно допущены нарушения, ранее указанные в обзоре ДДО МВД России по итогам 2021 г. Так, на официальном сайте МВД по Республике Тыва ежеквартальный обзор по обращениям опубликовывался только в первом квартале 2022 г.²

¹ О персональных данных : Федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 15.03.2023).

² В 2021 г. аналогичные обзоры на официальном сайте МВД по Республике Тыва также не размещались.

В числе недостатков ДДО МВД России указано, что часть жалоб, направляемых с контролем в территориальные органы внутренних дел на региональном уровне, в свою очередь, в нарушение п. 76.3 Инструкции перенаправляется ими в подчиненные территориальные органы внутренних дел районного звена.

Кроме того, в 2022 г. отмечено продолжение роста подтвержденных фактов ненаправления ответов на обращения: с 315 (2021 г.) до 378. Характерно, что наибольшее число нарушений было допущено в ТО МВД России, имевших аналогичные нарушения ранее, в 2021 г.:

- ГУ МВД России по г. Москве – 142;
- ГУ МВД России по Московской области – 36;
- ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области – 37;
- ГУ МВД России по Ростовской области – 15;
- ГУ МВД России по Краснодарскому краю – 16.

Кроме того, выделены следующие причины нарушений порядка и сроков направления ответов на обращения:

- подготовка ответов сотрудниками без использования личного кабинета СЭД ИСОД МВД России;
- низкий уровень исполнительской дисциплины отдельных сотрудников;
- недостаточный контроль со стороны непосредственных руководителей и подразделений делопроизводства и режима;
- несвоевременное приобщение ответа к регистрационно-контрольной форме обращения;
- неправильная работа с экземпляром «головного исполнителя», выражающаяся в том, что сотрудники подразделения делопроизводства и режима после получения обращения на доклад руководителю направляют копию, а подлинник оставляют в подразделении, что приводит к неисполнению обращения;
- подготовка ответа по обращениям, поступившим почтовой связью¹, на адрес электронной почты, что приводит к нарушению требований ч. 4 ст. 10 Закона № 59-ФЗ.

В целях совершенствования работы по рассмотрению обращений граждан в системе МВД России и с учетом отмеченных в обзоре ДДО МВД России за 2022 г. недостатков рекомендуется осуществлять все этапы рассмотрения обращений в СЭД ИСОД МВД России, а также подразделениям делопроизводства и режима в полной

¹ При заполнении регистрационно-контрольной формы обращения, поступившего почтовой связью, поле «E-mail» не заполняется.

мере использовать функционал «реестры отправка ответа организации/гражданину». Следование приведенным рекомендациям позволит исключить факты ненаправления ответов на обращения, что в свою очередь будет способствовать сокращению числа повторных и неоднократных обращений и снижению нагрузки на сотрудников по их рассмотрению.

Проведенный анализ практики рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России показывает, что данный институт активно используется гражданами для оказания им содействия со стороны уполномоченных должностных лиц органов внутренних дел в реализации своих прав, свобод и законных интересов, а также их восстановлении в случаях нарушений. Число обращений ежегодно растет, что подтверждает высокую степень доверия граждан к органам внутренних дел, а также эффективность рассматриваемого института. Очевидна тенденция к ежегодному росту доли обращений в электронной форме на официальные интернет-сайты системы МВД России, что обусловлено процессом глобальной цифровой трансформации современного общества. В этой связи представляется актуальным дальнейшее совершенствование правовых и организационных основ работы по рассмотрению обращений в системе МВД России в условиях цифровизации данного процесса в целях обеспечения неукоснительного соблюдения прав и свобод граждан, обеспечения конфиденциальности рассмотрения обращений и защиты персональных данных от передачи третьим лицам. Наряду с изложенным не утрачивают актуальности общие вопросы соблюдения сроков регистрации и рассмотрения обращений, полноты и объективности проверки содержащихся в них доводов, качества ответов на обращения. Дальнейшего совершенствования требуют меры противодействия при злоупотреблениях правом на обращение.

Глава 4. Методические основы рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России

Методическое обеспечение работы органов внутренних дел Российской Федерации по рассмотрению обращений и проведению личного приема граждан имеет положительное значение для эффективной реализации положений данного правового института, поскольку аккумулирует в себе передовой опыт, на основе которого внедряются апробированные алгоритмы отдельных этапов процесса рассмотрения обращений, рекомендованные образцы документов, оптимальные формы контроля за соблюдением исполнительской дисциплины. Соответственно качество проводимых проверок и подготавливаемых ответов повышается. Своевременное информирование исполнителей о выявляемых типовых ошибках и характерных недостатках способствует их минимизации, вплоть до полного искоренения из практической деятельности органов внутренних дел.

Вместе с тем, учитывая широкий спектр общественных отношений, складывающийся в процессе рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России, а также принимая во внимание ограниченный объем настоящего учебного пособия, представляется целесообразным осветить методические основы, сфокусировав внимание на отдельных актуальных аспектах рассматриваемого процесса, а также привести рекомендуемые образцы наиболее востребованных документов, образующихся в ходе рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан.

Рассмотрение обращений и личный прием граждан в органах внутренних дел Российской Федерации представляют собой самостоятельное направление служебной деятельности, организация и осуществление которой носит нормативный характер. В этой связи важно сделать акцент на необходимости строгого соблюдения положений Закона № 59-ФЗ и Инструкции в части разграничения ответственности между субъектами работы по рассмотрению обращений, соблюдению требований по регистрации, учету обращений, сроков и порядка их рассмотрения, полноты и объективности проверок содержащихся в них доводов, качества направляемых ответов, проведению анализа результатов данного направления деятельности и их последующего использования в процессе ведомственного управления. Важное значение имеет неукоснительное соблюдение прав, свобод и законных интере-

сов гражданина при рассмотрении его обращения. В то же время необходимо давать принципиальную оценку фактам злоупотреблений гражданином своим правом на обращение, выражающихся в направлении им обращения по вопросам, по которым ранее уже неоднократно давались письменные ответы по существу, при отсутствии в нем новых доводов (ч. 5 ст. 11 Закона № 59-ФЗ), а также при указании в обращении заведомо ложных сведений (ч. 2 ст. 16 Закона № 59-ФЗ).

Полнота проводимых проверок и качество направляемых ответов на обращения оказывают существенное влияние на число повторных обращений, поскольку гражданин, не получивший исчерпывающего и понятного ответа от уполномоченного должностного лица по каждому из приведенных в своем обращении доводов, вынужден обращаться в орган внутренних дел повторно, с постановкой тех же вопросов. Изложенное объясняет наличие в Инструкции дополнительных требований к порядку рассмотрения повторных обращений. Так, согласно пп. 77, 78 Инструкции при поступлении в орган внутренних дел повторного обращения в обязательном порядке рассматриваются материалы предшествующего ему обращения, а также выявляются причины и обстоятельства, побудившие гражданина обратиться повторно.

Нормы Закона № 59-ФЗ и Инструкции подлежат буквальному толкованию и их применение носит директивный характер. Нормативный подход к регулированию общественных отношений, складывающихся в процессе рассмотрения обращений граждан в системе МВД России, ведет к его алгоритмизации, создавая предпосылки к унификации и стандартизации создаваемых при этом учетных форм и документов. Вместе с тем опыт практической деятельности по рассмотрению обращений показывает, что ряд возникающих вопросов не находит своего отражения в положениях Закона № 59-ФЗ и Инструкции, что требует дополнительного разъяснения. Предлагаем разобрать ряд подобных вопросов, носящих, на наш взгляд, актуальный характер.

Так, в последнее время участились факты поступления в органы государственной власти обращений, направляемых через опосредованных лиц. Третьи лица (посредники) создают в сети Интернет специальные ресурсы, в которых аккумулируются отзывы граждан о проблемных вопросах, возникающих в различных областях социальной и экономической сферы. Впоследствии данные отзывы (отклики), зачастую без ведома их авторов, направляются посредником со своего электронного почтового адреса в органы государственной власти либо органы местного самоуправления, по компе-

тенции, с требованием разобраться и выложить ответ на созданный им интернет-ресурс.

При работе с обращениями, направленными через посредников, следует руководствоваться Методическими рекомендациями, разработанными Администрацией Президента Российской Федерации, в которых обращается внимание на необходимость защиты персональных данных граждан – авторов обращений, для чего им рекомендуется предварительно предоставить доказательства своего согласия на обработку персональных данных. Гражданам необходимо разъяснить, что направление обращения через посредника не гарантирует защиту их персональных данных и неразглашение сведений о их личной жизни, содержащихся в обращении. В целях избежания подобных фактов следует предлагать гражданам обращаться по интересующим их вопросам лично, путем почтового отправления письменного обращения либо обращения в форме электронного документа на официальный сайт адресата.

При ответе на обращение, направленное через посредника, следует воздержаться от указания в нем персональных данных и сведений о частной жизни автора обращения. В случаях, когда указание такой информации является необходимым, нужно предварительно получить от автора доказательства конкретного, информированного и сознательного согласия на обработку его персональных данных, данного им свободно, по своей воле и в своем интересе. При этом сведения, касающиеся частной жизни иных лиц, не подлежат разглашению в тексте ответа на обращение в любом случае.

При направлении посредником обращения другого гражданина (автора) с предложением направить ответ на него в оба адреса (посредника и автора) в обязательном порядке следует предложить посреднику предоставить доказательства конкретного, информированного и сознательного согласия автора на обработку его персональных данных, данного им свободно, по своей воле и в своем интересе. Автору дается ответ по существу обращения, если решение изложенных в нем вопросов входит в компетенцию соответствующего органа государственной власти (местного самоуправления).

Тщательной проработки на предмет недопущения разглашения сведений о персональных данных и частной жизни с учетом ст. 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ требуют ответы при организации посред-

¹ Об общественных объединениях : Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 15.03.2023).

ником акции по массовому направлению обращений различных авторов в орган государственной власти (местного самоуправления).

Документы, связанные с процессуальным делопроизводством (исковые заявления, кассационные и апелляционные жалобы, возражения против иска и т. п.), поступающие в систему МВД России через Сервис приема обращений официального сайта МВД России (мвд.рф) в сети Интернет, подлежат регистрации в разделе «Обращения граждан» СЭД ИСОД МВД России с последующей передачей в иные учетные формы (раздел входящих документов СЭД ИСОД МВД России либо модуль «иск» прикладного сервиса обеспечения деятельности правовых подразделений системы МВД России (СОДПП). В регистрационно-контрольной форме данного документа раздела обращений СЭД ИСОД МВД России в графу «Комментарий» вносится соответствующая информация. Во вкладке «Статистика» заполняется поле «Результат рассмотрения» значением «Подлежит рассмотрению в соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона № 59-ФЗ».

Возможно рассмотрение обращений, направляемых третьими лицами, выступающими по доверенности в интересах конкретных граждан, в порядке Закона № 59-ФЗ. Данные правоотношения регулируются нормами Гражданского кодекса Российской Федерации. При рассмотрении подобных обращений необходимо руководствоваться положениями ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹, согласно которой запрещено раскрытие третьим лицам и распространение персональных данных, а также сведений о личной жизни гражданина без его согласия. В свете изложенного определение правомочий выступающего по доверенности лица возлагается на непосредственного исполнителя, который в соответствии с п. 8.1 Инструкции обязан обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а при необходимости – с участием гражданина. При этом допускается направление ответа как в адрес заявителя, так и в адрес его представителя, в зависимости от содержащейся в обращении просьбы. В случае если в обращении прямо не указано, в адрес какого лица необходимо направить ответ, то ответ адресуется лицу, непосредственно направившему обращение.

При рассмотрении обращений в виде жалоб и заявлений о предоставлении государственных услуг уполномоченными должностными лицами, органами и подразделениями системы

¹ О персональных данных : Федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 15.03.2023).

МВД России наряду с требованиями Закона № 59-ФЗ и Инструкции необходимо также руководствоваться профильным федеральным законом и подзаконными нормативными правовыми актами, регулирующими общественные отношения, складывающиеся в рассматриваемой сфере¹.

Способы поступления, порядок внесудебного рассмотрения жалоб и заявлений на предоставление государственных услуг, закрепленные в приведенных выше нормативных правовых актах, являются в целом идентичными и существенных расхождений не имеют. Вместе с тем установленный Законом № 59-ФЗ порядок рассмотрения обращений не распространяется на обращения, подлежащие рассмотрению в порядке, регламентированном иными федеральными законами (ч. 2 ст. 1 Закона № 59-ФЗ), что имеет существенное значение в случае возникновения конкуренции правовых норм. Следует принимать во внимание, что из-за схожести способов поступления, а также обязательной регистрации направляемой гражданами посредством интернет-сайта корреспонденции жалобы и заявления могут поступать в органы (подразделения) системы МВД России, не принимающие участия в оказании государственных услуг. В этом случае они должны учитываться в соответствии с Инструкцией в разделе обращений СЭД ИСОД МВД России и направляться по компетенции.

При поступлении заявлений или жалоб на предоставление государственных услуг в подразделение, непосредственно их осуществляющее, они передаются сотрудником подразделения делопроизводства и режима (при необходимости по реестру, разносной книге или расписке) уполномоченному на предоставление данной государственной услуги сотруднику, который определяет соот-

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ; О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействия) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1. статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников : постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 840; О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2012 г. № 1198 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 17.03.2023).

ветствие данной корреспонденции требованиям, установленным административным регламентом. Если нарушений не выявлено, то обращение учитывается в предусмотренной регламентом форме, без регистрации в разделе обращений СЭД ИСОД МВД России.

Определение соответствия заявлений и жалоб на предоставленные государственные услуги указанным в административных регламентах требованиям относится к компетенции сотрудников подразделений, непосредственно их предоставляющих, как и порядок их оказания, с учетом требований Закона № 59-ФЗ и Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Заслуживают внимания вопросы отправки обращений по компетенции в органы государственной власти по системе межведомственного электронного документооборота (далее – МЭДО). Предлагаем воспользоваться для этого следующим алгоритмом действий:

- в маршруте прохождения обращения выбрать соответствующий орган государственной власти с пометкой МЭДО;

- для создания сопроводительного письма и уведомления гражданина необходимо сформировать реестр (алгоритм его формирования приведен в методических рекомендациях ДДО МВД России от 25 марта 2020 г. № 2/3317);

- далее следует перейти в раздел электронных образов РКФ и нажать кнопку «Добавить штамп для бланка», во всплывающем окне выбрать дату и нажать кнопку «Добавить»;

- в новом окне разместить дату на образе сопроводительного письма и нажать кнопку «Прикрепить»;

- в случае отсутствия на бланке штампа (электронной подписи) нажать кнопку «Заверить ЭП»;

- далее разместить штамп ЭП на образе сопроводительного письма, после чего нажать кнопку «Прикрепить»;

- если документ создавался в электронном виде и уже подписан ЭП, то пункт 6 выполнять не требуется;

- в нижней части РКФ следует нажать кнопку «Отправить через МЭДО 2.7» либо «Отправить через МЭДО 2.7.1» (в зависимости от того, с какой версией МЭДО работает получатель);

- в новом окне выбрать экземпляр адресата, заполнить поле «Ф. И. О. исполнителя» и отметить необходимый комплект документов, после чего нажать кнопку «Отправить».

Стратегия цифровой трансформации государственного управления в Российской Федерации предполагает дальнейшее развитие единого цифрового пространства, что предполагает дальнейшее развитие МЭДО, а это в свою очередь создает предпосылки для актив-

ного внедрения приведенного алгоритма в повседневную деятельность органов внутренних дел.

Особого внимания требуют вопросы, связанные с методикой проведения личного приема граждан в системе МВД России. Его сложность обусловлена тем, что данная процедура по своей сути представляет собой процесс формальной коммуникации в форме деловой беседы, участники которой имеют определенный правовой статус, а ее место, время, тематика – нормативное закрепление.

Важно, чтобы осуществляющий личный прием сотрудник органов внутренних дел был вежлив и тактичен в обращении с гражданами, чутко относился к их просьбам и заявлениям, адекватно оценивал их состояние, следил за своим внешним видом и поведением. В число необходимых для успешного личного приема умений и навыков можно включить следующие:

- установление психологического контакта с гражданами;
- направление беседы в нужное русло во избежание отклонения от сути обращения;
- преодоление психологических барьеров в общении;
- доступное и понятное изложение собственной позиции по рассматриваемым вопросам, ее аргументация со ссылками на конкретные нормативные правовые акты;
- контроль и самообладание, избежание критики посетителя либо споров с ним;
- твердость и последовательность в диалоге с гражданином.

В целях оптимизации процесса личного приема граждан в системе МВД России, выработки мер, направленных на повышение эффективности его проведения, представляется необходимым выделить следующие этапы его проведения: подготовительный, начальный, основной и заключительный¹.

Вместе с тем каждый из приведенных выше этапов имеет свою внутреннюю структуру, обусловленную содержанием выполняемых в ходе его проведения мероприятий и сущностью решаемых задач.

Так, подготовительный этап включает в себя предварительное информирование граждан о порядке личного приема, месте и времени его проведения; подготовку места проведения личного приема; сбор информации по рассматриваемому вопросу, а также о личности посетителя (при наличии предварительной записи); составление плана деловой беседы (при необходимости). Задачей данного

¹ *Богданов А. В.* К вопросу о совершенствовании организационно-правовых основ личного приема граждан в органах внутренних дел Российской Федерации // Академическая мысль. 2022. № 1 (18). С. 7–12.

этапа является создание оптимальных организационных условий для последующего проведения личного приема уполномоченным должностным лицом органов внутренних дел.

Начальный этап включает в себя встречу посетителя и представление должностного лица. Задача начального этапа – установление психологического контакта между ведущим личный прием должностным лицом и посетителем, что является залогом их дальнейшего конструктивного диалога.

Содержание основного этапа личного приема:

- ознакомление ведущего личный прием должностного лица с доводами посетителя;

- разъяснение ему сложившейся ситуации (с учетом доводов посетителя), выстраивание собственной позиции, ее аргументация;

- обмен мнениями сторон, поиск оптимальных путей решения проблемной ситуации.

Заключительный этап включает в себя:

- подведение итогов личного приема;

- доведение до посетителя решения по существу его обращения (при необходимости разъяснение ему порядка его дальнейших действий);

- окончание деловой беседы, заполнение карточки личного приема.

К числу типичных ошибок, встречающихся при организации личного приема граждан, можно отнести следующие:

- ненадлежащая подготовка места проведения личного приема (неправильно оформленные таблички, отсутствие писчей бумаги на столе, неисправные канцелярские принадлежности и т.п.);

- проведение личного приема должностными лицами органов внутренних дел в рабочих кабинетах (в нарушение п. 169 Инструкции);

- формальный подход к изучению личности записавшегося на личный прием гражданина, не раскрывающий его принадлежности к льготным категориям (ветеран, инвалид, члены его семьи и т. д.);

- отсутствие предварительного сбора информации и проработки вопроса, с которым гражданин записался на личный прием, что увеличивает время его проведения;

- излишняя официальность в общении, препятствующая выстраиванию доверительных отношений с гражданином;

- ненадлежащий внешний вид должностного лица органов внутренних дел, использование им жаргонизмов в разговоре с посетителем, экспрессивность, фамильярность;

- формализм и шаблонность, исключаящие индивидуальный подход к гражданину и иницилируемому им проблемному вопросу;
- игнорирование доводов посетителя, навязывание ему собственной точки зрения на проблемную ситуацию;
- отсутствие должной аргументации позиции должностного лица органов внутренних дел со ссылкой на конкретные правовые нормы и разъяснением их содержания;
- поверхностный, субъективный подход к рассмотрению иницируемого посетителем проблемного вопроса, негативная оценка его доводов без их предварительной проверки;
- конфликтный характер общения между посетителем и должностным лицом органов внутренних дел;
- неправильное заполнение карточки личного приема гражданина, иных учетных форм, а также нарушения, связанные с порядком их дальнейшего хранения;
- формальное проведение анализа результатов личного приема граждан и (или) неиспользование его результатов в дальнейшей управленческой деятельности.

Вне зависимости от результатов личного приема гражданина должностное лицо органов внутренних дел обязано вести себя достойно и вежливо, вызывая доверие и уважение граждан к органам внутренних дел, показывая готовность оказывать им содействие, в соответствии с требованиями Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что изучение методических основ рассмотрения обращений и проведения личного приема граждан в системе МВД России, следование разработанным рекомендациям и недопущение в работе с обращениями приводимых в методических материалах (рекомендациях, обзорах и т.п.) типичных ошибок и недостатков позволят существенно повысить эффективность рассматриваемого направления деятельности.

¹ Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 26 июня 2020 г. № 460.

Заключение

Институт обращения граждан, являясь одной из ключевых форм взаимодействия человека и государства, в последние годы в России претерпевает кардинальные изменения. Так, с момента принятия Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 18 июля 2012 г. № 19-П¹ можно говорить о смене парадигмы конституционного права граждан на обращение. Причем речь идет не только о существенном нормативном расширении пределов действия ст. 33 Конституции Российской Федерации, но и об изменении конституционной доктрины.

Одним из основных трендов современной концепции государственного управления является модернизация взаимоотношений между государством и обществом, сферами их влияния на управленческую общественную жизнь. К приоритетным направлениям модернизации системы управления можно отнести повышение удовлетворенности граждан публичными услугами, их доступностью для населения, в том числе в электронном виде, качественное взаимодействие органов государственной власти с представителями общественности и бизнес-сообщества. Главным приоритетом новой реформы – модернизации органов управления в Российской Федерации – следует считать служение человеку².

При этом современное состояние правового регулирования характеризуется постоянным увеличением количества нормативных актов, в той или иной мере регулирующих подачу и рассмотрение обращений граждан (только федеральных законов, полностью или частично регламентирующих отдельные разновидности обращений, принято более 100), что порождает конкуренцию норм и существенно усложняет правоприменение.

В России появились и активно развиваются новые способы подачи обращений граждан (посредством государственных интернет-порталов, электронных приемных, мобильных приложений и т. п.), а также продолжают совершенствоваться традиционные

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

² *Важенина И. В.* Проблемы модернизации государственного управления в России // Конституционные процессы и модернизация общественно-политической системы российского государства : сб. статей по материалам межвузовской науч.-практ. конф. (Москва, 20 мая 2021 г.). Москва, 2021. С. 94–99.

(проведение личного приема, в том числе в режиме видеоконференцсвязи и др.). Вместе с тем нормативное регулирование современных способов подачи и новых видов обращений (прежде всего отзывов о деятельности органов власти, досудебных жалоб на ненадлежащим образом оказанные государственные и муниципальные услуги, запросов информации, федеральной правотворческой инициативы, предварительной записи и др.) намного опережает отечественную юридическую науку, а потому осуществляется без необходимости научной и методологической основы, что косвенно подтверждается стабильным ростом количества самих обращений.

Право на обращение в органы государственной власти, являясь институтом прямой демократии, позволяющим гражданам России участвовать в управлении государственными делами, обеспечивает реализацию важнейшего конституционного принципа – народовластия. Оно же представляет собой одно из основных политических прав граждан Российской Федерации. Обеспечение субъективного права граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления – это одна из гарантий народного суверенитета и связующее звено между народом и его представителями.

Одним из приоритетов государственного управления является отстаивание интересов и потребностей граждан¹. Обращения граждан выполняют важную функцию обратной связи между народом и государством, позволяющую доносить мнение граждан по актуальным вопросам до органов государственной власти. Кроме того, информация о наиболее насущных проблемах, содержащихся в обращениях, позволяет принимать своевременные меры по их устранению и недопущению в будущем. Наличие в государстве развитой правоохранительной системы, отвечающей демократическим принципам, способствует надлежащей реализации и защите прав и свобод человека и гражданина.

¹ *Важенина И. В.* Политическая миссия государственного управления // Государственная и муниципальная служба в России: история, современные проблемы и перспективы развития : сб. статей по материалам межвузовской науч.-практ. конф., посвященной 300-летию введения Табели о рангах (Москва, 19 мая 2022 г.). Москва, 2022. С. 11–16.

Приложения

Приложение 1

УТВЕРЖДАЮ

Начальник _____

(наименование должности)

(специальное звание)

(подпись, И. О. Фамилия)

« _____ » _____ 20 ____ г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам рассмотрения обращения (*фамилия и инициалы автора обращения, регистрационный номер, дата*), поступившего из (*указать, откуда поступило обращение или на чье имя*), по вопросу (*указать предмет обжалования*).

(*Должность, специальное звание, И. О. Фамилия непосредственного исполнителя*) в соответствии с требованиями Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», провел без выезда / с выездом проверку обоснованности фактов, указанных в обращении (*Фамилия и инициалы автора обращения*).

Всесторонне изучив указанные в обращении факты, исследовав все обстоятельства и проанализировав полученные сведения (*документы, материалы*)¹,

УСТАНОВИЛ:

(*Описательная (установочная) часть заключения должна содержать:*

– *кратко изложенную суть обращения и предмет обжалования;*

¹ В ходе проверки изучаются факты и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения, оценивается достоверность полученных сведений, проверяется, соответствовали ли обжалуемые действия (бездействия) сотрудников органов внутренних дел положениям законодательных актов Российской Федерации и требованиям нормативных правовых актов МВД России, и устанавливается обоснованность всех доводов, приведенных в жалобе.

– информацию, куда направлялись запросы (в какой орган внутренних дел (подразделение), государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, исх. №, дата), дополнительные сведения (документы, материалы), относящиеся к предмету проверки (в случае если в ходе проверки запрашивались дополнительные сведения, необходимые для принятия решения);

– дополнительные сведения, представленные заявителем (в случае если у заявителя уточнялись сведения либо запрашивались отсутствующие документы):

– анализ собранных материалов (сведений, документов), а также фактов и обстоятельств, установленных по результатам проверки).

На основании изложенного

ПОЛАГАЮ:

1. Проверку по обращению (фамилия и инициалы автора обращения) считать оконченной. В действиях сотрудников (должность, И. О. Фамилия) нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации не установлено (либо выявлены нарушения: указать какие).

2. Указанные в обращении факты считать (неподтвердившимися, частично подтвердившимися, подтвердившимися), жалобу признать (необоснованной, обоснованной), обращение (неподдержанным, поддержанным).

3. По выявленным фактам инициировать назначение служебной проверки в отношении (должность, И. О. Фамилия сотрудника (ов), допустившего (их) нарушения), проведение которой поручить (И. О. Фамилия должностного лица, наименование органа внутренних дел (подразделения), которому поручено провести проверку).

Либо:

3. Принять к сведению, что по результатам проведенной служебной проверки, утвержденной (указать кем и когда утверждена), (должность, И. О. Фамилия сотрудника (ов), допустившего (их) нарушение) привлечен (ы) к дисциплинарной ответственности (указать вид дисциплинарного взыскания)¹.

¹ Если служебная проверка проведена ранее, до даты утверждения заключения по результатам рассмотрения обращения, указывается принятие меры в отношении виновных должностных лиц.

К материалам по обращению приобщается копия заключения служебной проверки в отношении виновных сотрудников, а также приказов о привлечении их к дисциплинарной ответственности.

4. Принять меры (решения) (указываются необходимые меры для восстановления нарушенных законных прав и свобод гражданина в случае, если жалоба признана обоснованной, при необходимости указываются и другие решения, принятые по итогам проверки).

5. О результатах проверки уведомить (указать кого).

6. Материалы по обращению (фамилия, инициалы автора обращения) списать в номенклатурное дело.

Должность,
специальное звание сотрудника,
проводившего проверку (подпись сотрудника) И. О. Фамилия

СОГЛАСОВАНО

Должность, специальное звание руководителя
подразделения, ответственного
за рассмотрение обращения (подпись руководителя) И. О. Фамилия
« _____ » _____ 20 __ г.

Официальный бланк ТО МВД России

Должность, наименование
государственного органа, органа
местного самоуправления

И. О. Фамилия

аннотация

Уважаемый (ая) (имя, отчество)!

В соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» направляем на рассмотрение обращение (*фамилия и инициалы автора обращения*), содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию (*наименование органа внутренних дел*).

Заявитель уведомлен о переадресации.

Приложение: по тексту, на ___ л. в 1 экз.

Начальник

И. О. Фамилия

Примечание. Если письмо адресуется организации, не входящей в систему МВД России, указываются ее наименование, а затем почтовый адрес.

В документах, направляемых в высшие органы государственной власти, другие федеральные органы исполнительной власти, территориальные органы федерального органа исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, почтовый адрес не указывается.

В реквизите «Адресат» допускается использовать официально принятые сокращенные наименования органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций.

При адресовании документа в орган власти, организацию или структурное подразделение (без указания должностного лица) их наименования пишутся в именительном падеже.

При адресовании документа в орган внутренних дел указываются сокращенное наименование органа внутренних дел и через 2 интервала наименование подразделения в именительном падеже.

При адресовании документа конкретному должностному лицу указываются в дательном падеже наименование должности этого лица, полное или сокращенное наименование органа внутренних дел, через 2 интервала специальное (воинское) звание, через 1 интервал инициалы, фамилия.

Официальный бланк ТО МВД России

Г

Фамилия И. О.
адрес электронной почты

Г

Уважаемый (ая) (имя, отчество)!

Ваше обращение, поступившее с электронного адреса (*указать адрес электронной почты*), рассмотрено (*указывается полное наименование органа внутренних дел (подразделения)*).

Сообщаем, что выбранная Вами форма обращения через опосредованных лиц не гарантирует защиту Ваших персональных данных и неразглашение сведений, содержащихся в обращении, в связи с чем рекомендуем Вам обратиться по интересующим вопросам непосредственно в (*указывается полное наименование органа внутренних дел (подразделения)*) в письменной форме или в форме электронного документа на официальный сайт (*указывается адрес официального сайта территориального органа*).

Информация по существу поставленных вопросов на указанный электронный адрес будет направлена после представления Вами доказательства о конкретном, информированном и сознательном согласии на обработку персональных данных, данного свободно, по своей воле и в своем интересе, в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Начальник

И. О. Фамилия

Примечание. Ответ заявителю оформляется на официальном бланке и направляется за номером, присвоенным ему при регистрации в учетной форме.

Ответ на интернет-обращение направляется в письменном виде (если в обращении указан почтовый адрес) или в электронном виде, путем сканирования письменного ответа по указанному в обращении адресу электронной почты. В последнем случае оригинал ответа приобщается к материалу по обращению.

Учебное издание

Звонарева Анна Юрьевна,
Важенина Ирина Викторовна,
Богданов Алексей Викторович

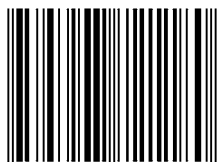
**ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ
И ПРОВЕДЕНИЯ ЛИЧНОГО ПРИЕМА ГРАЖДАН
В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Редактор: А. А. Мельникова
Верстка А. А. Мельниковой

Подписано в печать 04.03.2024. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 4,88. Уч.-изд. л. 4,15. Тираж 85 экз. Заказ 06у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академия управления МВД России
125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8.

ISBN 978-5-907721-18-0



9 785907 721180 >