

Раздел 2. Охрана и защита прав человека

БЕЗРУКОВ А.В., BEZRUKOV A.V.,
доктор юридических наук, доцент, Doctor of Legal Sciences,
abezrukov@bk.ru, associate professor,
abezrukov@bk.ru
Кафедра государственно-правовых дисциплин; Chair of state and legal disciplines;
Сибирский юридический институт Siberian Law Institute of the Ministry
Министерства внутренних дел of the Interior of the Russian Federation,
Российской Федерации, Rokossovskogo St. 20,
660131, г. Красноярск, Krasnoyarsk, 660131,
ул. Рокоссовского, 20 Russian Federation

САВОСЬКИН А.В., SAVOSKIN A.V.,
кандидат юридических наук, доцент, Candidate of Legal Sciences,
savoskinav@yandex.ru, associate professor,
savoskinav@yandex.ru
Кафедра конституционного права; Chair of constitutional law;
Уральский государственный Ural State Law University,
юридический университет, Komsomolskaya St. 21,
620137, г. Екатеринбург, Yekaterinburg, 620137,
ул. Комсомольская, 21 Russian Federation

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ

Аннотация. Конституционное право граждан на обращение является одним из основных субъективных прав в Российской Федерации, при этом его реализация существенно различается в зависимости от вида обращения и специфики адресата. В силу особенностей задач, стоящих перед органами внутренних дел Российской Федерации, механизм реализации конституционного права на обращение объективно отличается от универсального. Авторами статьи на основе анализа доктринальных, нормативных источников и практики реализации обращений выявляются особенности правового регулирования и работы с обращениями граждан, а также пределы действия конституционного права на обращение в органах внутренних дел, в том числе субъектный состав обязанной стороны, не характерные для большинства органов публичной власти способы подачи обращений, специфика процедуры рассмотрения обращений граждан и другие. По результатам анализа делается вывод о наличии специальных инструментов, обеспечивающих особый демократизм работы с обращениями граждан в органах внутренних дел, предусматривающих преднамеренное увеличение количества способов подачи обращений граждан и их упрощение, а также установление дополнительных гарантий, направленных на повышение качества рассмотрения обращений граждан.

Ключевые слова: конституционное право на обращение; органы внутренних дел; субъективное право; рассмотрение обращений граждан; заявитель; механизм реализации права.

PECULIARITIES OF THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO APPEAL IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. The constitutional right of citizens to appeal is one of the main subjective rights in the Russian Federation, while its implementation differs significantly depending on the type of appeal and the specifics of the addressee. Due to the peculiarities of the tasks facing the internal affairs bodies of the Russian Federation, the mechanism of the implementation of the constitutional right to appeal objectively differs from the universal one. Basing on the analysis of the doctrines, legislation and the practice of implementation of appeals, the authors of the article reveal the peculiarities of the legal regulation and work with citizens' appeals, as well as the limits of the constitutional right to appeal to the internal affairs bodies, including the subjects of the obligated party, the methods of filing appeals

that are not typical for most public authorities, the specifics of the procedure of consideration of citizens' appeals, etc. According to the results of the analysis, it is concluded that there are special tools that ensure special democracy of working with citizens' appeals in the internal affairs bodies, which provide for a deliberate increase in the number of ways of appealing and their simplification, as well as the additional guarantees aimed at improving the quality of consideration of citizens' appeals.

Keywords: constitutional right to appeal; internal affairs bodies; subjective right; consideration of citizens' appeals; applicant; mechanism of implementation of the right.

Органы внутренних дел являются адресатами миллионов самых разнообразных обращений граждан и организаций. При этом порядок реализации полицией нормативных положений ст. 33 Конституции Российской Федерации несколько отличается от универсальных правил, предусмотренных Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»* (далее — Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»). В связи с этим целью настоящей работы является исследование особенностей реализации конституционного права граждан на обращение в органы внутренних дел.

Конституционное право граждан на обращение рассматривается как субъективное право, то есть мера дозволенного поведения субъекта [1, с. 8-21], обеспеченная юридическими обязанностями других лиц, поэтому отражает меру возможного (допустимого) поведения лица в обществе [2, с. 175], в том числе по свободному волеизъявлению граждан в адрес органов внутренних дел.

Опираясь на общетеоретические основы определения субъективного права, заметим, что одну из наиболее развернутых дефиниций субъективного права сформулировал М.С. Строгович: «Субъективное право лиц означает выраженные в норме права и закрепленные в ней: а) возможность пользования определенным социальным благом; б) полномочие совершать определенные действия и требовать соответствующих действий от других лиц; в) свободу поведения, поступков в границах, установленных нормой права» [3, с. 15].

* О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ: ред. от 27 дек. 2018 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. N 19. Ст. 2060; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Между тем С.С. Алексеев явление субъективного права раскрывает посредством смежных категорий: как юридическую возможность, предоставленную субъекту (когда правовые нормы не предписывают лицу определенного поведения и лицо вправе, но не обязано действовать); и как меру допустимого поведения, которая обеспечена силой государства посредством возложения обязанностей на иных участников правоотношений [4, с. 298].

Согласно позиции Н.И. Матузова субъективное право предполагает наличие четырех возможностей: а) право определенного поведения самого управомоченного; б) право требовать соответствующего поведения от иных субъектов правоотношения; в) право прибегать к государственному принуждению; г) право пользоваться определенными социальными благами [5, с. 115-124].

Все вышеперечисленные трактовки в полной мере могут быть использованы и для определения субъективного конституционного права на обращение, однако требуют конкретизации (особенно в части перечня правомочий заявителя и соответствующих ему обязанностей адресата). Так, следует отметить наличие нескольких подходов к перечню правомочий конституционного права граждан на обращение, от весьма узких (например, Б.В. Маслов выделяет только «право на предложение, право на заявление, право на жалобу, право на иной вид обращения») [6, с. 9] до чрезмерно широких (например, К.А. Черкесов, исследуя право на обращения в странах СНГ и Балтии, выделяет свыше десяти правомочий) [7, с. 9-10].

М.В. Скрябина называет следующие правомочия: а) правомочие критического анализа деятельности органов власти; б) правомочие рекомендовать что-либо органам власти и их должностным лицам; в) правомочие инициировать принятие, отмену или изменение нормативных правовых актов или правоприменительных решений

органов власти; г) правомочие просить содействовать в реализации своих прав, свобод и законных интересов; д) правомочие на защиту; е) правомочие сообщать о фактах нарушения закона [8, с. 8]. Вряд ли можно согласиться с таким подходом. Во-первых, он раскрывает не содержание субъективного права, а потенциальное содержание обращений, а во-вторых, не предполагает полного перечня правомочий заявителя.

В доктринальном комментарии к Конституции Российской Федерации под редакцией В.Д. Зорькина выделяются три правомочия: «правомочие личного обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, правомочие направлять в названные органы индивидуальные и коллективные обращения; правомочия требования рассмотрения обращения в разумный срок компетентным лицом аппарата публичной власти и получения на него мотивированного и обоснованного, по существу поставленных в обращении вопросов, ответа, содержащего указание на конкретные обстоятельства, положенные в его основу» [9, с. 235].

Принимая возможность существования таких правомочий, отметим неполноту и некоторую несистемность данного перечня, так как первые два правомочия отражают способы подачи обращений, а третье — фактически содержит три правомочия — на рассмотрение по существу, на рассмотрение в срок и на мотивированный ответ. При этом авторы комментария добавляют, что «право на обращение охватывает инициирование, процесс и результат петиционных отношений личности и государства, а “выпадение” из его нормативного содержания хотя бы одного из названных элементов (их непризнание или необеспечение) неизбежно приводит к неэффективности названного конституционного права в целом» [9, с. 238].

Вместе с тем вне зависимости от выделяемого объема правомочий любому субъективному праву корреспондирует юридическая обязанность, то есть мера должного поведения. Можно говорить, что она заключается в необходимом поведении [10]. Необходимость при этом понимается как долженствование, основанное на требованиях правовых норм [11, с. 310].

Более удачными, но также неполными, представляются правомочия, предложенные в доктринальном комментарии к Конституции Российской Федерации под редакцией Ю.И. Скуратова: «права свободно (лично) обращаться в органы публичной власти; права свободно направлять в органы публичной власти личные и коллективные петиции (обращения); права требовать от государственных органов, органов муниципальной публичной власти и должностных лиц исполнения соответствующей обязанности по рассмотрению обращений и принятию по ним мотивированных решений; права обращаться к вышестоящим должностным лицам или в суд в случае неисполнения органами публичной власти обязанности по рассмотрению обращений граждан либо в случае неудовлетворительного, по мнению гражданина, исполнения указанной обязанности; право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда» [12, с. 106].

Несмотря на многообразие общетеоретических подходов к структуре субъективного права в целом и к конституционному праву гражданина на обращение в частности, применительно к предмету нашего изыскания целесообразно выделить только три блока правомочий: а) на подачу обращения (в том числе устного) в орган внутренних дел; б) его рассмотрение органом внутренних дел по существу; в) информирование заявителя о результатах рассмотрения обращения. В связи с этим нами осознанно исключены из предмета исследования иные формы волеизъявления граждан, в реализации которых принимают участие органы внутренних дел (например, публичные мероприятия, забастовки, общественная экспертиза актов МВД России и др.).

В современной научной литературе общетеоретические вопросы реализации конституционного права на обращение исследованы недостаточно.

Исследователей механизма реализации субъективных конституционных прав можно условно подразделить на две груп-

пы: первые утверждают, что реализация субъективного конституционного права возможна только посредством отраслевых правоотношений; вторые обосновывают существование самостоятельного конституционного правоотношения. Например, А.Н. Кожухарь, последователь первого подхода, отмечает отсутствие необходимости конструировать конституционное правоотношения, поэтому суд, например, возбуждает конкретное дело лишь при условии, что лицо, требующее рассмотрения дела, располагает субъективным процессуальным правом [13, с. 48]. Последователи иного подхода отстаивают тезис об особом характере субъективного конституционного права, выделяя специальное общерегулятивное многостороннее правоотношение, складывающееся между человеком, обществом и государством. В частности, Н.А. Грачев отмечает, что конституционное субъективное право «порождает связи между всеми субъектами права и образует почву для реализации в конкретных правоотношениях» [14, с. 101].

Компромиссных взглядов придерживается П.М. Филиппов, рассматривающий субъективные конституционные права как отношения общего характера. Однако он добавляет, что «в таком виде они существуют до своей реализации, которая влечет новые правоотношения, урегулированные отраслевыми нормами» [15, с. 16].

Представляется, что конституционное право на обращение может реализовываться в правоотношениях двух типов: общерегулятивном, порождающем права и обязанности для человека, общества и государства в целом, и непосредственном, опосредующем отношения между конкретным гражданином (заявителем) и адресатом его обращения. Вместе с тем, учитывая предмет настоящей работы, наиболее верным будет остановиться на втором подходе, а именно непосредственном отношении, возникающем между заявителем и органом внутренних дел в связи с подачей обращения. Субъектами такого правоотношения являются: заявитель (лично, коллегиально, от имени организации) и орган внутренних дел, а также его должностные лица. Объектом правоотношения выступает волеизъявление лица, то есть требование (просьба) заявителя о предоставлении ему субъективного бла-

га или его защите. Содержание непосредственного (конкретного) правоотношения образуют: право заявителя сформулировать в соответствии с законодательно установленной процессуальной формой требование и обязанность органа внутренних дел рассмотреть его по существу поставленных в обращении вопросов.

Заметим, что в отечественной юридической науке предпринималось лишь несколько попыток исследовать механизм реализации непосредственно конституционного права на обращение. Так, Ю.Н. Алистратов выделяет следующие четыре составляющие механизма реализации права человека на обращение: «основные принципы правового механизма реализации субъективного права на обращение; нормативно-правовое регулирование публичных форм реализации гражданами конституционного права на обращение; нормативно-правовое регулирование механизма реализации права граждан на обращение в административном порядке; правовые гарантии реализации субъективного права на обращение» [16, с. 38]. Особо следует отметить вклад в разрешение этой проблемы С.А. Широбокова, который дифференцировал механизм реализации конституционного права на обращение на «механизм индивидуального права на обращение, механизм реализации коллективного права на обращение, механизм реализации позитивного права на обращение и механизм реализации права на обращение органами местного самоуправления» [17, с. 56].

Принимая во внимание назначение конституционно-правового механизма и основываясь на Конституции Российской Федерации и связанных с ней положениях Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» и иных нормативных правовых актов, выделим следующие его составные части: объект (отношения по поводу подачи и рассмотрения обращений граждан), субъекты (заявители и адресаты во всем их многообразии), содержание (деятельность субъектов по поводу подачи и рассмотрения обращений граждан). При этом под моделируемой конструкцией конституционно-правового механизма реализации конституционного права граждан на обращение следует понимать целостную систему взаимосвязан-

ных элементов, взаимодействующих друг с другом для достижения указанной основной цели — создания условий эффективного и полного удовлетворения субъективных прав и законных интересов человека посредством подачи обращений. С учетом сформированных фундаментальных методологических подходов к конструкции конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка [18, с. 93-102; 19, с. 5-9] можно представить ее по аналогии в виде трех блоков: нормативно-ценностного (конституционно-правовое регулирование, реально обеспечивающее приоритет конституционных ценностей во взаимодействии личности и государства), институционального (непосредственно заявители и адресаты) и инструментально-процедурного (права и обязанности как заявителя, так и адресата, а также процедуры подачи и рассмотрения обращений граждан).

Здесь важно отметить, что конкретное наполнение механизма реализации конституционного права на обращение может существенно отличаться в зависимости от вида обращения и особенностей адресата, что особенно актуально для органов внутренних дел (в силу специфики решаемых ими задач и их характеристики в качестве правоохранительных). Полиция является основным субъектом системы обеспечения конституционных прав человека и гражданина.

Положения Конституции Российской Федерации ориентируют полицию на реализацию важнейших конституционных принципов, которые развиваются в действующем законодательстве. В статье 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции» (далее — Федеральный закон «О полиции») установлено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности и правопорядка, охраны собственности, а в ст. 12 (обязанности полиции) указано, что полиция обязана принимать, регистрировать рассматривать в установленном порядке заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях*.

* О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. N 3-ФЗ: ред. от 1 апр. 2019 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. N 7. Ст. 900; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Кроме того, органы внутренних дел, являясь правоохранительными органами, должны не только защищать права и свободы граждан по их обращениям, но и гарантировать надлежащую реализацию конституционного права на обращение органами внутренних дел и их подразделениями, то есть обеспечить различные способы получения обращений граждан (в том числе в электронной форме или по телефону) и надлежащие правовые и организационные условия их своевременного и всестороннего рассмотрения и разрешения. Как уже было отмечено выше, полиция является одним из наиболее востребованных адресатов при направлении обращений. Например, в 2018 г. только в адрес руководства МВД России поступило 221 560 обращений**.

С учетом вышеизложенного можно определить следующие объективно проявляющиеся особенности реализации субъективного конституционного права на обращение в органы внутренних дел. Во-первых, сложное и многоуровневое правовое регулирование обращений граждан. Работа органов внутренних дел с обращениями регулируется сразу несколькими федеральными законодательными актами: УПК РФ — при получении заявлений о совершении преступления, КоАП РФ — при получении заявлений о совершении административных правонарушений или жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях; Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»*** — при получении заявлений на оказание государственных услуг либо жалоб на ненадлежащее их оказание; Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»**** —

** МВД России: официальный сайт. URL: <https://мвд.рф>

*** Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. N 31. Ст. 4179.

**** Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 февр. 2009 г. N 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. N 7. Ст. 776.

при запросе информации (не связанной с уголовным или административным производством); Федеральным законом «О полиции» – в части непосредственных обращений граждан к сотрудникам полиции; Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» – во всех остальных случаях подачи обращений гражданами.

Кроме того, в развитие соответствующих законов приняты приказы МВД России, например: от 12 сентября 2013 г. N 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»*, от 29 августа 2014 г. N 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»**; от 29 декабря 2018 г. N 900 «Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации»***, от 22 августа 2012 г. N 808 «О создании системы “горячей линии МВД России”»****; от 31 августа 2011 г. N 988 «Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах

* Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сент. 2013 г. N 707 // Рос. газ. 2014. 17 янв.

** Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 авг. 2014 г. N 736 // Рос. газ. 2014. 14 нояб.

*** Об утверждении Положения о Департаменте делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 29 дек. 2018 г. N 900. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**** О создании системы «горячей линии МВД России»: приказ МВД России от 22 авг. 2012 г. N 808 // Рос. газ. 2012. 21 сент.

при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан»*****, а также многочисленные административные регламенты предоставления государственных услуг органами внутренних дел и другие подзаконные акты. При этом применимый акт должен быть самостоятельно определен должностным лицом органа внутренних дел, ответственным за рассмотрение соответствующего обращения, исходя из его содержания.

Во-вторых, в ведении МВД России находится достаточно большое количество образовательных, научных, медико-санитарных и санаторно-курортных организаций, а также иных учреждений и организаций (для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел). При этом в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в постановлении от 18 июля 2012 г. N 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»***** и Федеральным законом от 7 мая 2013 г. N 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”»***** учреждения и организации системы МВД России обязаны принимать и рассматривать обращения граждан Российской Федерации.

***** Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан: приказ МВД России от 31 авг. 2011 г. N 988 // Рос. газ. 2011. 26 окт.

***** См.: Рос. газ. 2012. 3 авг.

***** О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: федер. закон от 7 мая 2013 г. N 80-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

В-третьих, в органах внутренних дел предусмотрены дополнительные меры, упрощающие подачу обращений граждан. Например, органы внутренних дел обязаны рассматривать анонимные обращения, если они содержат информацию о противоправном деянии, его подготовке или совершении (ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»); при обращении гражданина к сотруднику полиции последний обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно выслушать гражданина и принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса, а также требование принимать обращения граждан независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток (п. 5 ст. 5 и п. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции» соответственно); выдача талонов-уведомлений о приеме и регистрации заявления (п. 34 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») и другие.

В-четвертых, органы внутренних дел подробно регламентируют дополнительные способы подачи обращений граждан, отсутствующие в большинстве иных органов власти. В качестве примера можно привести Порядок функционирования телефонов доверия, входящих в систему «горячей линии МВД России» по приему и учету сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства о преступлениях и иных правонарушениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации*, порядок проведения личных приемов граждан руководителями органов внутренних дел**. Нормативными правовыми актами МВД России регламентируются и такие относительно нерас-

* О создании системы «горячей линии МВД России»: приказ МВД России от 22 авг. 2012 г. N 808 // Рос. газ. 2012. 21 сент.

** См.: глава XI Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

пространенные способы подачи обращений граждан, как факсимильная связь и использование специальных ящиков для корреспонденции, размещаемых в круглосуточно доступных для граждан местах зданий органов внутренних дел (пп. 27.1.3 и 27.1.6 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации соответственно).

Особое внимание следует уделить стремлению органов внутренних дел «идти в ногу со временем», предоставляя гражданам новейшие возможности взаимодействия с полицией посредством современных средств мобильной связи. МВД России выпущено официальное приложение для мобильных устройств, которое в числе прочих возможностей позволяет совершить вызов ближайшего к месту нахождения абонента отдела полиции или направить электронное обращение в приемную МВД России или территориальный орган внутренних дел***.

При этом следует заметить, что органы внутренних дел не являются исключением из общероссийской тенденции, и доля обращений граждан, получаемых посредством сети Интернет, неуклонно растет. Так, за первый квартал 2019 г. с 10 837 до 15 314 (то есть на 41,3 % по сравнению с четвертым кварталом 2018 г.) возросло количество обращений в центральный аппарат МВД России с официального сайта министерства****.

В-пятых, процедура рассмотрения обращений граждан в органах внутренних дел существенно шире, нежели это предполагает юридическая теория. Помимо традиционных этапов получения, рассмотрения обращения и направления ответа, в МВД России она включает в себя: анализ рассмотрения обращений и контроль за их рассмотрением*****. Кроме того, в отличие от положений Федерального зако-

*** Официальный сайт мобильного приложения в сети Интернет. URL: <https://приложения.мвд.рф>

**** МВД России: официальный сайт. URL: <https://мвд.рф>

***** См.: пункт 3 Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

на «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» Федеральный закон «О полиции» обязывает сотрудников полиции в отдельных случаях реагировать на обращение гражданина незамедлительно (например, подп. 2 п. 1 ст. 5 Федерального закона «О полиции»).

Также обращает на себя внимание глубина проработки вопросов рассмотрения обращений граждан в актах МВД России (для сравнения: подзаконные акты иных органов власти нередко ограничиваются лишь ссылками на обязательность, объективность и всесторонность рассмотрения обращений граждан и не дифференцируют эту деятельность в зависимости от вида обращений). Например, сотрудник органов внутренних дел, рассматривающий обращение, обязан: внимательно и всесторонне изучать содержание обращения, необходимые сведения, документы и материалы; определить суть заявления, предложения или жалобы и установить достаточность изложенных в обращении сведений, а также имеющихся документов и материалов для принятия обоснованного решения; уточнить (при необходимости) у заявителя дополнительные сведения, в том числе путем приглашения его на личную встречу; направлять запросы для получения необходимой информации; по решению руководителя рассматривать обращение с выездом на место; устанавливать факты и обстоятельства, имеющие значение для принятия обоснованного решения по обращению, а также обоснованность доводов гражданина; оценить достоверность имеющихся сведений, являющихся основанием для принятия решения по обращению; подготовить ответ.

Важно, что при рассмотрении органом внутренних дел предложений оценке подлежит целесообразность применения на практике каждой рекомендации гражданина и делается вывод о возможности (невозможности) ее реализации. При рассмотрении заявлений должно быть выделено действие, на необходимость совершения которого указывает гражданин, и при наличии необходимых оснований — приняты меры для удовлетворения заявленных требований. При рассмотрении жалоб проводится проверка обоснованности каждого довода гражданина. Если доводы призна-

ются обоснованными, то органом внутренних дел реализуются меры, необходимые для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

Самостоятельное регулирование работы с обращениями в системе МВД России представлено для сферы государственных услуг (которых, например, за 2016 г. органами внутренних дел было оказано более 160 млн). Важно учитывать, что имеющееся регулирование определяет не только правила приема и разрешения заявлений о предоставлении государственных услуг, но и специальные процедуры рассмотрения досудебных жалоб, которых за период с 1 января по 21 ноября 2016 г. в МВД России поступило 3515*.

В-шестых, органы внутренних дел обязаны организовать получение особой разновидности обращений граждан — отзывов о деятельности, содержащих оценку качества оказания государственных услуг и субъективное мнение заявителя по этому вопросу**. Эта работа организована путем размещения соответствующих электронных форм опроса граждан на едином интернет-портале государственных услуг (<https://www.gosuslugi.ru>) и «Ваш Контроль» (<https://vashkontrol.ru>), а также на официальных веб-сайтах органов внутренних дел посредством специальных опросных форм (например, https://мвд.рф/Deljatelnost/emvd/quality_form). На-

* См.: раздел «Сведения о результатах мониторингов предоставления государственных услуг» официального сайта МВД России в сети Интернет. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics>

** См.: пункт «и» ст. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. N 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» (Рос. газ. 2012. 19 дек.).

пример, по данным автоматизированной информационной системы «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг», в период с 1 января по 12 декабря 2016 г. показатель удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления МВД России государственных услуг составил 92,44 % (от граждан получено 8,46 млн оценок)*.

Следует отметить, что МВД России активно развивает идею оставления гражданами отзывов и инициативно экстраполирует ее не только на сферу предоставления государственных услуг, но и на общение граждан с должностными лицами полиции. Так, мобильное приложение «МВД России» предусматривает возможность оценить и оставить комментарий непосредственно после общения с участковым уполномоченным полиции**. Однако следует признать, что алгоритм анализа и использования результатов отзывов о деятельности нормативно еще не урегулирован (ни на федеральном уровне, ни в МВД России).

Обобщая изложенное, необходимо обратить внимание на следующие особенности реализации конституционного права граждан на обращение в органы внутренних дел.

1. Конституционное право граждан на обращение реализуется в органах внутренних дел Российской Федерации на основании универсальных правил с учетом особенностей статуса и задач, решаемых МВД России, поэтому применительно к теме проводимого изыскания может быть сформулировано как возможность предъявлять органам внутренних дел (и их должностным лицам) устные и письменные требования, гарантированные обязанностью адресата их принять, рассмотреть в нормативно установленном порядке по существу поставленных вопросов и проинформировать о результатах такого рассмотрения.

2. В дополнение к универсальной конституционно-правовой процедуре реа-

лизации права граждан на обращение в органах внутренних дел предусмотрены дополнительные стадии: анализ рассмотрения обращений и ведомственный контроль за их рассмотрением.

3. Реализация конституционного права на обращение в органы внутренних дел отличается особым демократизмом и предполагает преднамеренное упрощение способов подачи обращений граждан (возможность подачи обращений по телефону, непосредственно должностному лицу вне процедуры личного приема и др.), а также увеличение их количества (прием обращений посредством факсимильной связи, специальных электронных форм на официальных сайтах, мобильного приложения и т.д.) и установление дополнительных гарантий, направленных на повышение качества рассмотрения обращений граждан по существу заявленных требований (дифференциация процедуры рассмотрения различных видов обращений, сбор сведений, имеющих значение для принятия решения, учет отзывов о деятельности и др.).

Таким образом, рассмотрение обращений граждан является важным направлением работы деятельности органов внутренних дел. При этом сложившееся в полиции нормативное регулирование работы с обращениями граждан свидетельствует о его прогрессивной динамике. Представляется, что правовые акты МВД России, регулирующие работу с обращениями граждан (несмотря на то, что являются подзаконными актами) в своей совокупности не только предоставляют различные способы подачи обращений, но и гарантируют их своевременное и всестороннее рассмотрение, тем самым способствуя обеспечению предусмотренной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами надлежащей реализации субъективного конституционного права граждан Российской Федерации на обращение, а установленный в рассматриваемом ведомстве порядок получения и разрешения обращений граждан гарантирует эффективную охрану и защиту конституционных прав и свобод личности и предопределяет качественное обеспечение конституционного правопорядка в России.

* URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics>

** Официальный сайт мобильного приложения в сети Интернет. URL: <https://приложения.мвд.рф>

Список литературы

1. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.: Госюриздат, 1950. 367 с.
2. Лукьянова Е.Г. Права человека и закон // Теория и практика российского конституционализма: сб. докл. науч.-практ. конф., посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина (26 июня 2012 г.). М.: Издат. центр Ун-та имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 174-181.
3. Строгович М.С. Развитие прав личности в период развернутого строительства коммунизма // Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства. Саратов, 1962. С. 9-27.
4. Алексеев С.С. Собр. соч.: в 10 т. Т. 3: Проблемы теории и права: курс лекций. М.: Статут, 2010. 781 с.
5. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. 781 с.
6. Маслов Б.В. Институт обращений граждан в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2008. 22 с.
7. Черкесов К.А. Конституционное право на обращение в органы публичной власти в государствах – членах СНГ и странах Балтии: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2010. 196 с.
8. Скрябина М.В. Реализация конституционного права на обращение в органы публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. СПб., 2007. 210 с.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Инфра-М, 2011. 1008 с.
10. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. 88 с.
11. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.
12. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев; науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013. 688 с.
13. Кожухарь А.Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. Кишинев: Штниинца, 1989. 140 с.
14. Грачев Н.А. Судебная защита экономических прав и свобод личности (конституционный аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 215 с.
15. Филиппов П.М. Проблемы теории судебной защиты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Л., 1988. 38 с.
16. Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации: монография. М.: Манускрипт, 1997. 92 с.
17. Ширококов С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: учеб. пособие. Пермь: Пермский филиал Нижегородской акад. МВД России, 2002. 189 с.
18. Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 326 с.
19. Безруков А.В. Архитектоника конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти // Труды Академии управления МВД России. 2016. N 1. С. 5-9.

References

1. Bratus' S.N. Sub'ekty grazhdanskogo prava [Subjects of civil law]. Moscow, Gosyurdizdat Publ., 1950. 367 p.
2. Luk'yanova E.G. Prava cheloveka i zakon [Human rights and the law]. Teoriya i praktika rossijskogo konstitucionalizma [Theory and practice of Russian constitutionalism]. Moscow, Publishing center of the University named after O.E. Kutafin, 2013. Pp. 174-181.
3. Strogovich M.S. Razvitie prav lichnosti v period razvernutogo stroitel'stva kommunizma [The development of individual rights in the period of the full-scale construction of communism]. Razvitie prav grazhdan SSSR i usilenie ih ohrany na sovremennom etape kommunisticheskogo stroitel'stva [Development of the rights of citizens of the USSR and the strengthening of their protection at the present stage of communist construction]. Saratov, 1962. Pp. 9-27.
4. Alekseev S.S. Sobranie sochineniy. V 10 t. T. 3. Problemy teorii i prava [Collected Works. In 10 volumes. Vol. 3: Problems of Theory and Law]. Moscow, Statut Publ., 2010. 781 p.
5. Matuzov N.I. Lichnost'. Prava. Demokratiya: Teoreticheskie problemy sub'ektivnogo prava [Personality. The rights. Democracy: Theoretical problems of subjective right]. Saratov, 1972. 781 p.
6. Maslov B.V. Institute obrashcheniy grazhdan v administrativnom prave. Avtoref. Kand. Diss. [Institute of citizens' appeals in administrative law. Autoabstract Cand. Diss.]. Moscow, 2008. 22 p.
7. Cherkesov K.A. Konstitucionnoe pravo na obrashchenie v organy publichnoy vlasti v gosudarstvah – chlenah SNG i stranah Baltii: sravnitel'no-pravovoe issledovanie. Kand. Diss. [The constitutional right to appeal to public authorities in the CIS member states and the Baltic States: a comparative legal study. Cand. Diss.]. Moscow, 2010. 196 p.
8. Skryabina M.V. Realizatsiya konstitutsionnogo prava na obrashchenie v organy publichnoy vlasti. Kand. Diss. [Realization of the constitutional right to appeal to public authorities. Cand. Diss.]. St. Petersburg, 2007. 210 p.

9. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateyniy) [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (itemized)]. Moscow, Infra-M Publ., 2011. 1008 p.
10. Tolstoy Yu.K. K teorii pravootnosheniya [To the theory of legal relations]. Leningrad, Publishing House of Leningrad State University, 1959. 88 p.
11. Ioffe O.S., Shargorodskiy M.D. Voprosy teorii prava [Law Theory Issues]. Moscow, Gosyurizdat Publ., 1961. 381 p.
12. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Doktrinal'niy kommentariy (postateyniy) [Constitution of the Russian Federation. Doctrinal comment (itemized)]. Moscow, Statut Publ., 2013. 688 p.
13. Kozhuhar' A.N. Pravo na sudebnuyu zashchitu v iskovom proizvodstve [The right to judicial protection in the lawsuit]. Kishinev, Shtniinca Publ., 1989. 140 p.
14. Grachev N.A. Sudebnaya zashchita ekonomicheskikh prav i svobod lichnosti (konstitucionniy aspekt). Kand. Diss. [Judicial protection of economic rights and individual freedoms (constitutional aspect). Cand. Diss.]. Moscow, 2007. 215 p.
15. Filippov P.M. Problemy teorii sudebnoy zashchity. Avtoref. Kand. Diss. [Problems of the theory of judicial protection. Autoabstract Cand. Diss.]. Leningrad, 1988. 38 p.
16. Alistratov Yu.N. Pravo petitsiy v Rossiyskoy Federatsii [The right of petitions in the Russian Federation]. Moscow, Manuskript Publ., 1997. 92 p.
17. Shirobokov S.A. Konstitutsionnoe pravo cheloveka i grazhdanina na obrashchenie [Constitutional right of a person and a citizen to appeal]. Perm', Perm branch of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2002. 189 p.
18. Bezrukov A.V. Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm obespecheniya pravoporyadka organami publichnoy vlasti v Rossii [Constitutional legal mechanism for ensuring law and order by public authorities in Russia]. Moscow, Yusticinform Publ., 2018. 326 p.
19. Bezrukov A.V. Arhitektonika konstitutsionno-pravovogo mekhanizma obespecheniya pravoporyadka organami publichnoy vlasti [Architectonics of the constitutional legal mechanism of law enforcement by public authorities]. Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii – Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of the Interior of Russia, 2016, no. 1, pp. 5-9.