

УДК 342.536.5 + 351.74

Безруков А. В.

РОЛЬ ПОЛИЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОБРАЩЕНИЕ

Bezrukov A. V.

THE VALUE OF THE POLICE IN THE EXERCISE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHTS OF RUSSIAN CITIZENS TO APPEAL

Рассмотрены основные направления деятельности полиции в реализации конституционного права граждан на обращение как элемента механизма обеспечения правопорядка. На основе системного анализа положений Конституции Российской Федерации и законодательства выявлены конституционно-правовые основы, регламентирующие деятельность полиции по рассмотрению и разрешению обращений граждан. Показано, что в механизме реализации субъективного конституционного права на обращение, равно как в механизме реализации иных прав и свобод человека и гражданина, полиция является важнейшим субъектом, выполняющим основную нагрузку, непосредственно реализуя положения Конституции Российской Федерации и законодательства. Выделены и проанализированы три основных направления деятельности полиции по обеспечению конституционного права граждан Российской Федерации на обращение: административно-правовое, уголовно-процессуальное и организационно-правовое, которые в совокупности обеспечивают прогрессивный и действенный механизм реализации субъективного конституционного права на обращение.

Ключевые слова: Конституция РФ; права и свободы человека и гражданина; правопорядок; правоохранительные органы; полиция; обращения граждан, право на обращение, личный прием, телефоны горячих линий.

The main directions of the police in the implementation of the constitutional right of citizens to appeal as an element of the mechanism for ensuring law and order are considered. On the basis of a systematic analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and legislation, constitutional and legal foundations regulating the activities of the police to consider and resolve appeals of citizens are revealed. It is shown that in the mechanism for the implementation of a subjective constitutional right to appeal, as well as in the mechanism for the implementation of other human and civil rights and freedoms, the police are the most important subject who fulfills the main load, directly implementing the provisions of the Constitution of the Russian Federation and the law. Three main areas of police activity to ensure the constitutional right of citizens of the Russian Federation to appeal are identified and analyzed: administrative law, criminal procedure and organizational law, which together provide a progressive and effective mechanism for the implementation of the subjective constitutional right to appeal.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; human and civil rights and freedoms; law and order; law enforcement agencies; police; appeals of citizens, the right to appeal, personal reception, telephone hotlines.

Важнейшей задачей Российского государства является реализация прав и свобод человека и гражданина и надлежащее обеспечение правопорядка. Эффективной реализацией конституционных прав и

свобод человека и гражданина способствует процесс конституционализации отраслевого законодательства, что влечет укрепление конституционного правопорядка, повышает эффективность право-

17

Конституция,
государство и общество

вого регулирования и деятельности государственного аппарата, включая органы обеспечения правопорядка [1, с. 12-14].

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации не устанавливает систему органов исполнительной власти и не содержит перечень правоохранительных органов, тем не менее, отдельные ее положения относят кадры судебных и правоохранительных органов к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72); закрепляют единство системы федеральных и региональных органов исполнительной власти, предусматривают возможность передачи ими друг другу осуществление части своих полномочий (ч. 2 ст. 77, ст. 78 Конституции РФ), а федеральным исполнительным органам власти – возможность создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ).

Таким образом, положения Конституции РФ аккумулируют в себе исходные конституционные основы деятельности тех или иных правоохранительных органов, включая органы внутренних дел, которые конкретизируются в положениях действующего законодательства. Следовательно, органы внутренних дел пусть и завуалировано, но присутствуют в Конституции РФ в качестве элемента исполнительной власти (ст. 10, 72, 77, 78 Конституции РФ). Потому конституционно-правовые основы деятельности полиции в механизме обеспечения прав и свобод личности занимают первостепенное значение, а функционирование полиции должно рассматриваться сквозь призму Конституции Российской Федерации и развивающих ее положения правовых актов.

Полиция как субъект обеспечения конституционных прав человека и гражданина

Полиция является основным элементом системы обеспечения конституционных прав человека и гражданина. Основные принципы и направления ее деятельности определены в Федеральном законе «О полиции».

Положения Конституции РФ ориентируют полицию на реализацию важнейших конституционных принципов, которые развиваются в действующем законодательстве. В ст. 1 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» установлено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействия преступности, обеспечения общественной безопасно-

сти и правопорядка, охраны собственности. 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. Более того в силу п. 2 ст. 27 (основные обязанности сотрудника полиции) сотрудник полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязан в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии либо в случае выявления преступления, административного правонарушения, происшествия принять меры по спасению гражданина, предотвращению и (или) пресечению преступления, административного правонарушения, задержанию лиц, подозреваемых в их совершении, по охране места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия.

Таким образом, органы внутренних дел, являясь правоохранительным органом, должны не только защищать права и свободы граждан по их обращениям, но и гарантировать надлежащую реализацию конституционного права на обращение самой полицией, 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. Тем более, что полиция является одним из наиболее востребованных адресатов при направлении обращений. Так, в 2016 году, только в адрес руководства МВД России поступило 123 348 письменных обращений граждан, общественных объединений и юридических лиц, в том числе: 65 206 заявлений; 53 470 жалоб; 3 365 предложений; 1 307 запросов информации [2, с. 110].

Деятельность подразделений МВД России по обеспечению прав и свобод человека и гражданина представляет собой систему организационно-правовых форм, которые группируются в юридической литературе по нескольким сферам деятельности [3, с. 219-220; 4, с. 65-765]. Применительно к избранной тематике, представляется оптимальным выделить три основных блока деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционного права гражданина на обращение: административно-правовую, уголовно-процессуальную и организационно-правовую деятельность. При этом важно обратить внимание на то обстоятельство,

что деятельность полиции многогранна, что не может не сказываться на характере реализации конституционного права граждан на обращение органами правопорядка.

Основные направления деятельности полиции по обеспечению рассмотрения обращений граждан РФ

Административно-правовая деятельность связана с проведением мероприятий административно-правового характера, реализуемыми органами внутренних дел. Такая деятельность наиболее обширна и объемна, связана с обеспечением правопорядка в общественных местах, безопасности дорожного движения, включает так же производство по делам об административных правонарушениях; профилактику административных правонарушений и др. Особенно значима роль и деятельность полиции по рассмотрению обращений граждан, которая осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а так же КоАП РФ и Инструкцией о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (в части рассмотрения заявлений об обращениях граждан), которая утверждена приказом МВД России от 29.08.2014 № 736 и Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и соответствующими административными регламентами или иными нормативными актами МВД России (в части рассмотрения заявлений о предоставлении государственных услуг или реализации функций).

Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по рассмотрению и разрешению обращений граждан осуществляется исходя из принципов и предписаний, установленных Конституцией РФ, в первую очередь, при условии обеспечения конституционных прав граждан, среди которых: право на охрану достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ), свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ), свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ), свободу мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ), право на объединение и манифестации (ст. 30, 31 Конституции РФ), избирательные права (ст. 32 Конституции РФ), право на обращение (ст. 33 Конституции РФ) и др.

Содержательно такая деятельность непосредственно обуславливает эффективность деятельности полиции по разрешению обращений граждан, в том числе за счет применения мер административного принуждения. Исходя из целей, способов обеспечения правопорядка меры административного принуждения подразделяются на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, меры административной ответственности [5, с. 36-48].

Уголовно-процессуальная деятельность во многом ориентирована на защиту и восстановление основных прав и свобод человека. Рассматриваемая деятельность осуществляется многими органами государственной власти (судами, МВД, ФСБ, СК, ССП), в ней участвуют органы юстиции, прокуратура, иные органы. Органами внутренних дел уголовно-процессуальная деятельность осуществляется посредством предварительного расследования в двух формах: предварительного следствия и дознания.

Безусловно, уголовные дела могут возбуждаться как по заявлениям граждан, так и без них (то есть по факту выявления признаков преступления). Однако если возбуждение уголовного дела происходит по заявлению пострадавшего (или иного лица), то его расследование является формой реагирования на обращение. Что особенно важно учитывать по делам частного и лично-публичного обвинения. Вместе с тем рассмотрение такого рода обращений регулируется уже не Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а соответствующими нормами УПК России, что, однако, не мешает признавать ее формой реализации органами внутренних дел России конституционного права на обращение.

Конституция Российской Федерации в главе 2 напрямую закрепляет и содержит важнейшие принципы уголовного судопроизводства, имеющие прямое действие, которые нашли отражение в уголовно-процессуальном законодательстве и, безусловно, должны соблюдаться сотрудниками органов внутренних дел при осуществлении процессуальных и следственных действий. В их числе: право на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ); право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ); презумпция невиновности (ст. 49 Конституции РФ); недопустимости использования доказательств,





полученных с нарушением федерального закона (ст. 50 Конституции РФ); право не свидетельствовать против себя и своих близких (ст. 51 Конституции РФ).

Сущность предварительного расследования заключается в получении доказательств и объективном установлении обстоятельств конкретного дела, по результатам анализа которых уполномоченным органом или должностным лицом принимается правоприменительное решение по делу.

Исходя из подпрограммы «Предварительное следствие» Государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», основной целью органов следствия является совершенствование деятельности следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений. Данная цель достигается посредством решения следующих задач: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; повышение качества и уровня объективности предварительного следствия; возмещение потерпевшим причиненного ущерба; защита личности от незаконного ограничения прав и свобод в ходе предварительного следствия.

Эффективность работы следственных подразделений МВД России, а значит и реализации гражданских права на обращение, в современный период подтверждаются статистическими сведениями. В 2016 году всеми правоохранительными органами было раскрыто почти один миллион двести тысяч преступлений. Более 80% из них приходится на долю органов внутренних дел. Повысилась раскрываемость ряда наиболее опасных криминальных деяний. В первую очередь, убийств и покушений на убийство, умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, похищений человека, изнасилований, разбоев, грабежей. Улучшились показатели работы следственных подразделений органов внутренних дел. Возросло число уголовных дел, направленных в суд. Почти в два раза сократилось количество прекращенных дел [6].

В целом же общая оценка следственной работы правоохранительных структур Генпрокуратурой России за последние годы несколько иная. Несмотря на рост числа дел, направленных в суд и другие позитивные результаты, существенным недостатком остается затяжной характер следствия более чем по трети уголовных дел. Причем в последние годы в работе следователей наблюдается тенденция роста этого показателя [7].

Организационно-правовая деятельность заключается в проведении организационно-управленческой и правовой работы, направленной на слаженную организацию функционирования и качественную нормотворческую деятельность подразделений органов внутренних дел.

Органы внутренних дел осуществляют подзаконное нормотворчество посредством аналитико-творческой деятельности, направленной на создание, изменение или отмену правовых предписаний в форме принятия нормативных правовых актов (приказов, распоряжений и др.). Ключевую роль играют правовые подразделения, которые осуществляют ведомственное нормотворчество, правовую экспертизу и правовой мониторинг.

Следует отметить, что разработка актов о работе с обращениями в МВД России ведется на очень высоком уровне. Так, в целях организации различных каналов подачи обращений граждан, помимо уже упомянутого Приказа МВД России от 29.08.2014 № 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», в органах внутренних дел действуют Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» и многочисленные административные регламенты предоставления государственных услуг, определяющие алгоритм действия органов полиции при для такой разновидности обращений граждан как заявление (запрос) на получение государственной услуги (например, Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации, утв. приказом МВД России от 27.11.2017 № 891).

Свидетельством высокого качества организационно-правовой деятельности полиции по нормативному обеспечению процедуры получения и рассмотрения обращений граждан является не только наличие всех необходимых нормативных актов и их надлежащее содержание, но и стремление урегулировать крайне вос-

требуемые в современных условиях телефонные обращения, не нашедшие своего закрепления в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и крайне редко регулируемых в иных органах власти.

Так, в соответствии с приказом МВД России от 22.08.2012 № 808 «О создании системы «горячей линии МВД России» (одного из первых в России по вопросам телефонных обращений) в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Главном управлении МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, управлениях на транспорте МВД России по федеральным округам, Восточно-Сибирском и Забайкальском линейных управлениях МВД России на транспорте, а также территориальных органах МВД России на региональном уровне создана система «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, посредством обеспечения функционирования специально выделенных для этих целей линий телефонной связи.

Помимо учреждения самих телефонов доверия, полицией ведется активная работа по информированию граждан о функционировании «горячей линии МВД России» посредством нанесения на боковые поверхности транспортных средств полиции абонентских номеров «телефонов доверия» и их дополнительного размещения на всех стационарных местах несения службы сотрудниками полиции, а также посредством средств массовой информации и путем размещения на своих сайтах в сети Интернет.

К организационно-правой детально-сти полиции по работе с обращениями

граждан следует также отнести личный прием, проводимый в обязательном порядке руководителями органов внутренних. Прогрессивной особенностью личного приема (выгодно отличающей полицию от иных органов государственной власти) является практика привлечения к его проведению членов общественных советов при органах внутренних дел в соответствии с Приказом МВД РФ от 31.08.2011 № 988 «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».

* * *

Рассмотрение обращений граждан является важным направлением работы, пронизывающим основные сферы деятельности органов внутренних дел. При этом сложившиеся в МВД России нормативное регулирование работы с обращениями граждан свидетельствует о его прогрессивной динамике. Представляется, что акты МВД России о работе 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, то есть в системной связи с федеральными законами гарантируют надлежащую реализацию субъективного конституционного права граждан РФ на обращение, а установленный в полиции порядок получения и разрешения обращений граждан гарантирует как эффективную охрану и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина в целом, так и способствует качественному обеспечению конституционного правопорядка в России.

Литература

1. Безруков А.В. Конституционализация правопорядка: сущность, реализация, условия // Российская юстиция. – 2016. – № 5.
2. Мещерягина В.А. Право граждан на обращение в органы исполнительной власти РФ (конституционно-правовой аспект): дисс... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2018.
3. Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2006.
4. Киричк Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия: монография. – М., 2015.
5. Бецов А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка. – М., 2014.
6. Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 09 марта 2017 года. // Эл. ресурс: Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document> (дата обращения 10 ноября 2018 г.).



7. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на расширенном заседании коллегии 14 марта 2017 года, по итогам работы в 2016 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2017 г. // Эл. ресурс: Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news> (дата обращения 10 ноября 2018 г.).

References

1. Bezrukov A.V. Konstitutsionalizatsiya pravoporyadka: sushchnost', realizatsiya, usloviya // Rossiyskaya yustitsiya. – 2016. – № 5.
2. Meshcheryagina V.A. Pravo grazhdan na obrashcheniye v organy ispolnitel'noy vlasti RF (konstitutsionno-pravovoy aspekt): diss... kand. jurid. nauk. – Yekaterinburg, 2018.
3. Kardashova I.B. MVD Rossii v sisteme obespecheniya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii: dis. ... dokt. jurid. nauk. – M., 2006.
4. Kirichok Ye.V. Politsiya i instituty grazhdanskogo obshchestva v organizatsionno-pravovom mekhanizme obespecheniya konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: ustoyavshiyesya postulaty, realii i perspektivy vzaimodeystviya: monografiya. – M., 2015.
5. Betskov A.V., Yelagin A.G., Nikolayev A.G. Administrativno-pravovyye sredstva organizatsii deyatel'nosti podrazdeleniy politzii spetsial'nogo naznacheniya pri obespechenii obshchestvennogo poryadka. – M., 2014.
6. Vystupleniye Ministra vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii V.A. Kolokol'tseva na rasshirennom zasedanii kollegii MVD Rossii 09 marta 2017 goda. // El. resurs: Ofitsial'nyy sayt MVD Rossii. URL: <https://mvd.ru/document> (data obrashcheniya 10 noyabrya 2018 g.).
7. Doklad General'nogo prokurora Rossiyskoy Federatsii na rasshirennom zasedaniye kollegii 14 marta 2017 goda, po itogam raboty v 2016 g. i zadacham po ukrepleniyu zakonnosti i pravoporyadka v 2017 g. // El. resurs: Ofitsial'nyy sayt General'noy prokuratury RF. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news> (data obrashcheniya 10 noyabrya 2018 g.).

БЕЗРУКОВ Андрей Викторович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права юридического института Сибирского федерального университета. 660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 79. E-mail: abezrukov@bk.ru

BEZRUKOV Andrey, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law of the Law Institute of the Siberian Federal University. 660041, Krasnoyarsk, pr. Svobodny, 79. E-mail: abezrukov@bk.ru

