

УДК 343.163

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-226-231

Особенности информационно-аналитической работы в органах прокуратуры при рассмотрении и разрешении обращений граждан**Шеставин Д.А.**

Аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью работы по рассмотрению обращений при реализации органами прокуратуры как внешних, так и внутриведомственных функций, поскольку заявления граждан выступают частью информационно-аналитической работы и оказывают существенное влияние на планирование деятельности ведомства в целом. Цель научного исследования заключается в установлении наиболее эффективных способов повышения уровня качества информационно-аналитической работы при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры. Задачами исследования являются выявление существующих проблем в прокурорской деятельности в сфере работы с обращениями граждан, определение путей их преодоления, а также совершенствование прокурорской деятельности на данном направлении. Научная значимость исследования состоит в раскрытии отдельных теоретических положений информационно-аналитической работы. Практическая значимость выражается в предложениях по оптимизации прокурорской деятельности, комплексном анализе внутриведомственной работы с заявлениями граждан, а также в раскрытии особенностей взаимодействия прокурора-руководителя и исполнителя при работе с обращениями. Результаты научного исследования представлены в ряде рекомендаций оперативным работникам органов прокуратуры по совершенствованию информационно-аналитической работы при рассмотрении и разрешении обращений граждан.

Ключевые слова: обращения граждан, органы прокуратуры, информационно-аналитическая работа, информация

Для цитирования: Шеставин Д.А. Особенности информационно-аналитической работы в органах прокуратуры при рассмотрении и разрешении обращений граждан // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 226–231. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-226-231.

Информационно-аналитическая работа в органах прокуратуры является важным компонентом деятельности ведомства, позволяющим реализовывать функции прокуратуры в более эффективной и результативной форме. Под информационно-аналитической работой исследователями понимается непрерывная деятельность, осуществляемая всеми оперативными работниками органов прокуратуры «по определению источников информации, сбору ин-

формации о нарушениях законодательства, их учету, накоплению, анализу и выработке предложений для принятия управленческих решений» [1, с. 48].

В науке сформировался консенсус относительно того, что информационно-аналитическая работа осуществляется по двум направлениям [1, с. 47; 2; 3]: внешнему и внутреннему. Внешнее направление – это деятельность органов прокуратуры по работе с поступающей извне информацией с целью даль-

нейшего прогнозирования мероприятий по обеспечению правопорядка на поднадзорной территории. Внутреннее направление – это деятельность ведомства по работе с информацией о собственных организационных мероприятиях с целью совершенствования системы управления. Данные направления взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Предметом по внешнему направлению информационно-аналитической работы выступает работа с информацией, содержащей сведения об исполнении законов органами и организациями. Для внутреннего направления предметом является работа с информацией, характеризующей внутриведомственную деятельность органов прокуратуры.

Цели информационно-аналитической работы установлены п. 3.1 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 г. № 276. К таковым относятся: совершенствование организации и управления в системе органов прокуратуры, определение приоритетных направлений деятельности, формирование планов и подготовка организационно-распорядительных и информационно-справочных документов Генеральной прокуратуры [4].

Являясь внешним источником информации, жалобы, заявления, предложения и другие обращения юридических и физических лиц [2] представлены составным элементом информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры.

Поступающие обращения позволяют оценить уровень работы поднадзорных органов, социально-экономическую обстановку на поднадзорной территории. Также сведения, которые были получены в ходе проверочных мероприятий по обращению, можно использовать оперативными работниками в дальнейшем при планировании прокурорской деятельности. Кроме того, поступающие в вышестоящие прокуратуры обращения могут свидетельствовать о существующих в нижестоящих прокуратурах недостатках: а) в работе с обращениями (нарушение сроков, необоснованное перенаправление и т.д.); б) во взаимодействии подчиненных прокуратур с гражданами.

Несмотря на то что Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2024 г. были подготовлены новые «Методические рекомендации по составлению аналитических справок о практике рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» [5], ряд докладных записок прокуратур подготовлен без их учета. Среди распространенных недостатков Генеральная прокуратура Российской Федерации отмечает отсутствие в итоговых документах отдельных прокуратур информации о результативности личных приемов населения (особенно выездных, тематических, с использованием технических средств свя-

зи), конкретизации об организации личного приема граждан. Также в итоговых документах не отражено состояние деятельности прокуратур на данном направлении, а лишь констатируются факты использования различных форм приемов. Должных выводов и предложений по повышению эффективности проводимой работы, а также значимых примеров в аналитических справках не представлено [6].

Не утратила своей актуальности проблема избыточной информации, поступающей в органы прокуратуры, поскольку на работу с любыми сведениями «затрачивается много времени и сил» [2]. В то же время каждое сведение о нарушении закона подлежит проверке, что «усложняет и повышает объем и реализацию информационно-аналитической деятельности» [7, с. 232] ведомства. В связи с чем нельзя не согласиться с научной позицией, предлагающей использовать нейросети для нужд информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры [8].

В настоящее время активное внедрение информационных технологий в прокурорскую деятельность создало качественные условия для взаимодействия ведомства с гражданами, объединениями граждан и юридическими лицами в цифровой среде. Сформировано множество вариантов подачи заявлений в органы прокуратуры, что создает благоприятные условия для реализации конституционного права на обращение. Однако среди населения также пользуются популярностью массовые и веерные обращения в органы власти.

Под массовыми обращениями С.П. Степкин предлагает понимать более 10 обращений идентичного или одинакового содержания от разных заявителей, а также подготовленные с помощью шаблонов. Под веерными обращениями исследователь понимает заявления схожего или одинакового содержания, направленные одним заявителем в различные органы и организации [9, с. 29].

Действительно, в настоящее время указанные явления позволяют недобросовестным заявителям, злоупотребляя правом на обращение, увеличивать нагрузку на работников органов прокуратуры, что способно привести к распылению внимания и, соответственно, к снижению уровня качественного разрешения всех обращений граждан. В результате – к общему снижению качества информационно-аналитической работы в целом. Один из способов по снижению доли массовых и веерных обращений видится в активном проведении мероприятий по правовому информированию населения органами прокуратуры, в ходе которых гражданам будет разъясняться компетенция ведомства, а также порядок работы с обращениями.

Кроме того, в регионах имеются фирмы, специализирующиеся на оказании услуг по подготовке обращений, которые чаще всего оказываются без-

основательными. Например, в 2024 г. в прокуратуре Белгородской области снизилось общее количество поступивших обращений по вопросам нарушения пенсионных прав, прав инвалидов и престарелых на 53 %. Резкое снижение показателя обусловлено прекращением деятельности на территории региона организации, занимавшейся подготовкой обращений по вопросам перерасчета пенсии. В большинстве случаев указанные обращения являлись необоснованными [10].

Деятельность подобных организаций помимо того, что создает необоснованную нагрузку на органы прокуратуры, также вводит граждан в заблуждение относительно наличия у последних каких-либо субъективных прав.

Полагаем, что при неоднократном и систематическом поступлении необоснованных по различным вопросам обращений работникам органов прокуратуры необходимо организовывать комплексную работу с гражданами. Должностным лицам ведомства следует уточнять доводы заявителей, проводить правовое разъяснение гражданам и в случаях выявления подобных недобросовестных практик по оказанию юридических услуг, а также при наличии законных оснований инициировать проверочные мероприятия уже в отношении указанных организаций.

Органы прокуратуры на постоянной основе осуществляют мониторинг средств массовой информации. При обнаружении информации, содержащей сведения о нарушении законов, или публичных обращений ведомство начинает проведение проверки по данному факту. Кроме того, параллельно осуществлению проверочных мероприятий следует проводить работу по правовому разъяснению гражданам их прав. Учитывая, что средства массовой информации представлены множественностью вариантов распространения сведений, которые в равной степени могут заинтересовать различные компетентные органы, то необходимо качественно анализировать ежедневно производимый информационный материал.

На осуществление сбора, учета, накопления, анализа, а также принятия решений требуется определенное количество ведомственных ресурсов. С учетом роста и видоизменения средств массовой информации необходимо принятие дополнительных мер по оптимизации мониторинга.

Под публичным обращением следует понимать реализацию в индивидуальной или коллективной форме конституционно определенной возможности излагать суть вопроса (в части рекомендаций, просьб о содействии в реализации или о восстановлении или защите прав) общедоступным для неопределенного круга лиц способом посредством опубликования в средствах массовой информации или в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Как один из вариантов оптимизации прокурорской деятельности на данном направлении, способным повысить уровень взаимодействия ведомства и средств массовой информации, представляется нам в организации на постоянной основе работы по перенаправлению редакциями средств массовой информации тех публичных обращений, в которых содержатся сведения о нарушении законов. Также следует установить аналогичное взаимодействие с включенными в установленном законом порядке в реестр Роскомнадзора владельцами или администраторами страниц в социальных сетях с аудиторией более 10 тыс. подписчиков.

Ключевую роль в работе с обращениями граждан играет прокурор-руководитель. От качественно организованной им работы по рассмотрению и разрешению обращений зависит не только состояние законности на поднадзорной территории, но и информационно-аналитическая работа, а также имидж конкретной прокуратуры.

Ответственность за объективное, всестороннее и своевременное разрешение обращений возлагается на руководителей органов прокуратуры [11], поэтому прокурор-руководитель предпринимает полный комплекс необходимых мер для качественного рассмотрения и разрешения каждого обращения, вырабатывает методику и тактику действий, принимает ряд управленческих решений.

В рамках планирования работы по поступившему обращению прокурор-руководитель определяет и конкретизирует цели и задачи, осуществляет выбор подходящей стратегии и необходимых методов для их достижения, а также утверждает план действий.

При поступлении обращения прокурор-руководитель анализирует текст поступившего заявления, принимая одно из возможных предварительных решений. Назначает ответственного исполнителя и дает предварительные поручения.

При организации работы с обращением прокурору-руководителю необходимо организовывать равномерную нагрузку на подчиненных оперативных работников, учитывать их опыт работы, сложность направлений прокурорской деятельности и оперативной обстановки, а также должностные обязанности работников. Кроме того, руководителю следует придерживаться баланса при распределении поступивших обращений, при необходимости и загруженности оперативного работника равномерно распределять жалобы между подчиненными, избегая ситуаций, в которых у одного подчиненного на разрешении может оказаться до 80 % поступивших обращений, у других – 20 %. Также необходимо учитывать сложность поступающих обращений, ограниченные сроки рассмотрения и разрешения, объем доводов, подлежащих проверке, наличие контроля вышестоящей прокуратуры. Поэтому процентное соотношение по объему работы с обра-

ниями между подчиненными должно быть приблизительно равным. В свою очередь распределение в равных долях обязанности по взаимодействию с населением позволит снизить нагрузку на оперативных работников, предоставит им возможность более качественно рассматривать доводы заявителя, на основе анализа принимать полный комплекс необходимых мер, что, в общем, положительно отразится на уровне информационно-аналитической работы ведомства.

Также прокурору-руководителю следует обеспечивать согласованность между оперативными работниками. Поддерживать мотивацию работников, ориентировать их на выполнение своих обязанностей наилучшим образом.

Нельзя не согласиться с исследователями в части стрессовых ситуаций, «препятствующих успешному мыслительно-логическому процессу, который служит стержнем аналитической деятельности» [2]. Для преодоления таковых негативных эффектов, чаще всего вызванных рутинной деятельностью, прокурору-руководителю необходимо поддерживать эмоциональный климат среди работников. При необходимости оказывать поддержку оперативным работникам, консультировать исполнителей при разрешении обращений и при взаимодействии с гражданами. Грамотно оценивать возможности каждого работника.

Прокурору-руководителю следует на постоянной основе осуществлять контроль за рассмотрением обращений. С определенной периодичностью заслушивать доклады о проделанной работе по каждому обращению.

Для подчиненных оперативных работников эффективным будет следующий порядок действий с обращениями.

Первоначально необходимо проанализировать текст обращения. Определить, имеются ли основания для разрешения в рамках специальных сроков, а также сроков, не требующих дополнительного изучения и проверки (15 дней).

В ходе анализа из текста обращения следует извлечь сущность и факты, поскольку чаще всего заявители, аргументируя свою позицию, приводят доводы, не относящиеся к содержанию заявления. Задача прокурорского работника состоит в том, чтобы точно выявить суть обращения заявителя, понять, в чем состоит просьба или претензия обратившегося. Резюмируя текст, исполнитель формирует точное представление о содержании обращения. Классифицируя доводы заявителя, прокурорский работник понимает, какие нормы законодательства, исходя из изложенного, были (могут быть) нарушены.

Кроме того, исполнителю следует установить: имелись ли случаи подобных обращений от заявителя по этому вопросу раньше; с какой периодичностью обращался заявитель в органы прокуратуры;

имелись ли случаи обращений от иных граждан по данному вопросу. Если имелись, то существует ли закономерность между этим обращением и предыдущими жалобами.

На втором этапе работы с обращением необходимо организовать взаимодействие с заявителем. Уточнение доводов, получение объяснений в части сути содержания обращения необходимы для комплексного разрешения обращения. Кроме того, встреча с заявителем имеет психологический эффект, поскольку заявитель может наблюдать за ходом рассмотрения его обращения, участвовать в его разрешении, что способствует формированию уверенности у обратившегося в том, что его проблема будет объективно, всесторонне и своевременно рассмотрена.

Далее следует определить круг участников, о которых говорится в обращении. Запросить необходимую информацию, если таковая не опубликована официально в средствах массовой информации или не размещена на официальном сайте органа или организации. Вместе с тем существует следующий проблемный вопрос. Так, не исключены случаи, когда официально опубликованная информация органов или организаций является неактуальной. Для информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры это существенная угроза, так как анализ искаженных или несоответствующих действительности сведений способен привести к неверным выводам и вытекающим из этого недостаткам в прокурорской деятельности. Как один из вариантов разрешения указанного проблемного вопроса видится нам в осуществлении систематической сверки опубликованной официально информации на соответствие ее актуальности либо в периодическом уточнении актуальности опубликованных сведений при работе с таковыми.

В рамках проверочных мероприятий необходимо опросить должностных лиц органов и организаций, упомянутых в заявлении, в необходимых случаях выйти с проверкою на место. Оперативные прокурорские работники используют как свой собственный, так и накопленный коллегами опыт при проведении проверочных мероприятий.

По результатам проверки, проанализировав имеющиеся данные, оперативный работник принимает одно из предусмотренных решений по заявлению: удовлетворить обращение; удовлетворить повторное обращение; отклонить в связи с необоснованностью требований; разъяснить вопросы правового характера; принять иное решение; перенаправить обращение [11].

По результатам информационно-аналитической работы по конкретному обращению исполнитель готовит справку, в которой докладывает прокурору-руководителю о результатах рассмотрения обращения. На основании доклада прокурор-руководитель

делает соответствующие выводы и принимает одно из решений.

Ранее Э.Б. Хатовым было высказано интересное замечание относительно необходимости расширения «круга прокуратур, обладающих собственными сайтами» [12, с. 63]. С указанной позицией нельзя не согласиться, поскольку в настоящее время информация о деятельности прокуратур районного (городского) звена публикуется на официальных сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации и на сайтах органов местного самоуправления. Отсутствие интернет-приемных не позволяет заявителям обращаться таким способом напрямую в нижестоящие прокуратуры. В связи с чем нами предлагается принятие комплекса мер, направленных на создание включенных в Единый портал ведомства официальных сайтов прокуратур районного (городского) звена, на которых будет иметься не только интернет-приемная для возможности подать обращение, но и будут содержаться сведения о результатах прокурорской деятельности на поднадзорной территории, правовое информирование граждан.

Подводя итог вышесказанного, можно сделать следующие выводы. Обращения граждан являются важным элементом информационно-аналитической работы в органах прокуратуры. Сохраняя свои особенности, работа ведомства по рассмотрению и разрешению обращений продолжает активно развиваться в условиях изменяющегося мира. Несмотря на то что вышестоящими органами прокуратуры на постоянной основе ведется качественная разработка различных методических рекомендаций по работе подчиненных с обращениями, в настоящее время в нижестоящих прокуратурах продолжают возникать новые проблемные вопросы. Необходимо разрабатывать и активно внедрять методы работы с недобросовестными гражданами, злоупотребляющими правом на обращение. Следует активизировать работу по взаимодействию и укреплению связей со средствами массовой информации, налаживать обмен информацией, в том числе и с владельцами онлайн-площадок, производящих различный контент. Кроме того, необходимо уделять внимание постоянному совершенствованию организационных качеств прокуроров-руководителей, формировать у них навыки эффективного управляющего подчиненными. Также следует продолжать развивать и совершенствовать имеющиеся способы взаимодействия органов прокуратуры с населением.

Литература:

1. Организация деятельности прокуратуры: учеб. пособие / О.Н. Коршунова, И.И. Головкин, Э.Р. Исламова [и др.]; под ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербург. юрид. институт (филиал) ун-та прокуратуры РФ, 2024. 259 с.
2. Амирбеков К.И., Андреев В.Б., Воронцов А.А., Жигонский П.Э. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): метод. пособие. М., 2013. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/scientific-materials?item=4900047> (дата обращения: 25.02.2025).
3. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учеб. / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова. М.: ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 2004. 334 с.
4. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 г. № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Методические рекомендации по составлению аналитических справок о практике рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: письмо заместителя Генерального прокурора от 21.06.2024 № 25-08-2024: Документ официально опубликован не был.
6. Обзор практики организации личного приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2024 г. от 09.09.2024 № 24-03-2024/Иф13909-24: Документ официально опубликован не был.
7. Колomoец И.И., Степанов О.А. Совершенствование информационно-аналитической деятельности прокуратуры Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2019. № 4. С. 230–234.
8. Спиридонов А.П. Искусственный интеллект в деятельности органов прокуратуры: перспективы внедрения и использования // Законность. 2024. № 8. СПС «КонсультантПлюс».
9. Степкин С.П. Проблемы правовой регламентации массовых, всеерных и коллективных обращений граждан // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 11 (144). С. 23–30.
10. О результатах работы по рассмотрению обращений и приему граждан в 1 полугодии 2024 г.: Информационное письмо прокурора Белгородской области от 09.08.2024 г. № 25-03-2024/5396. Документ официально опубликован не был.
11. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (с изм. на 05.06.2024 г.) СПС «КонсультантПлюс».
12. Хатов Э.Б. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 3. С. 58–64.

Features of Information and Analytical Work in the Prosecutor's Office When Considering and Resolving Citizens' Appeals

Shestavin D.A.

*St. Petersburg Law Institute (branch)
of University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*

The relevance of the research topic is due to the importance of the work on reviewing appeals in the implementation by the prosecutor's office of both external and internal functions, since citizens' statements are part of the information and analytical work and have a significant impact on the planning of the department as a whole. The purpose of the scientific research is to establish the most effective ways to improve the quality of information and analytical work when considering citizens' appeals to the prosecutor's office. The objectives of the study are to identify existing problems in prosecutorial activities in the field of dealing with citizens' complaints, identify ways to overcome them, and improve prosecutorial activities in this area. The scientific significance of the research lies in the disclosure of certain theoretical provisions of information and analytical work. The practical significance is expressed in proposals to optimize prosecutorial activities, a comprehensive analysis of the interdepartmental work with citizens' applications, as well as in disclosing the specifics of the interaction between the prosecutor, the head and the executor when dealing with appeals. The results of the scientific research are presented in a number of recommendations to the operational staff of the prosecutor's office to improve information and analytical work when considering and resolving citizens' appeals.

Keywords: citizens' appeals, prosecutor's offices, information and analytical work, information

