

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 34.096

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ МВД РОССИИ): РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного и гражданского права и процесса, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал РАНХиГС)

SPIN-код: 3265-9965

E-mail: dvoymennyu-ia@ranepa.ru

Тел.: 253-84-51

Поступила в редакцию 3.03.2022. Принята к публикации 09.03.2022.

Аннотация

Предмет. Государственные услуги и государственные функции в деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

Тема. Предоставление государственных услуг органами внутренних дел Российской Федерации.

Цели. Анализ теоретических и практических вопросов предоставления государственных услуг органами внутренних дел Российской Федерации.

Методология. В качестве методологической основы выступают общенаучные методы исследования, в частности анализ, синтез, системно-структурный метод, а также специальные методы - формально-юридический, статистический.

Результаты. Рассмотрены особенности предоставления государственных услуг органами внутренних дел, проанализирован региональный опыт предоставления государственных услуг, в том числе органами МВД России.

Область применения. Анализ практики реализации органами внутренних дел России функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам.

Выводы. Институт государственных услуг, созданный в двухтысячных годах, в настоящее время успешно функционирует и продолжает совершенствоваться, однако для получения положительных результатов важно не только совершенствование технологий, увеличение числа предоставляемых государственных и муниципальных услуг, но и создание условий для их полноценного использования людьми.

Ключевые слова: государственные функции, государственные и муниципальные услуги, МВД России, цифровизация государственных услуг.

UDC 34.096

STATE AND MUNICIPAL SERVICES IN LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION (BY THE EXAMPLE OF THE MIA OF RUSSIA): REGIONAL EXPERIENCE

Dvoymenny I. A., candidate of legal sciences, associate professor, Head of the Department of Criminal and Civil Law and Procedure, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Voronezh branch of the RANEPA)

Author SPIN: 3265-9965

E-mail: dvoymennyu-ia@ranepa.ru

Tel.: 253-84-51

Annotation

Subject. *State services and state functions in the activities of state authorities of the Russian Federation.*

Topic. *Provision of public services by internal affairs bodies of the Russian Federation.*

Goals. *Analysis of theoretical and practical issues of the provision of public services by the internal affairs bodies of the Russian Federation.*

Methodology. *The methodological basis is the general scientific methods of research, in particular analysis, synthesis, system-structural method, as well as special methods - formal legal, statistical.*

Results. *The features of the provision of public services by the internal affairs bodies are considered, the regional experience in the provision of public services, including the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia, is analyzed.*

Application area. *Analysis of the practice of implementation by the internal affairs bodies of Russia of the function of providing state and municipal services to individuals and legal entities.*

Conclusions. *The institute of public services, established in the 2000s, is currently successfully functioning and continues to improve, however, in order to obtain positive results, it is important not only to improve technologies, increase the number of public and municipal services provided, but also create conditions for their full use by people.*

Key words: *state functions, state and municipal services, Ministry of Internal Affairs of Russia, digitalization of public services.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2022-56-1-147-152

Введение

Процесс реформирования органов государственной власти, начавшийся в России несколько лет назад и преследующий цель модернизации и совершенствования работы органов исполнительной власти, с каждым годом становится все более актуальным и приобретает социальную значимость.

Реализация административной реформы явилась фактором, способствовавшим формированию и развитию института государственных услуг. На сегодняшний день процесс реформирования направлен на так называемое «сервисное государство», поэтому одним из приоритетных направлений административной реформы является повышение качества государственных услуг.

Сегодня на территории Российской Федерации предоставление государственных услуг реализуется на основе федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [1]. Федеральным законодательством органам государственной власти переданы отдельные государственные полномочия, на основе которых они реализуют свои функции посредством предоставления государственных услуг по запросам заявителей.

Предоставление государственных услуг органами внутренних дел Российской Федерации

Предоставление государственных услуг — отдельная сфера деятельности по реализации функций органов государственной власти.

Вопрос о юридической природе государственных услуг и их отличии от государствен-

ных функций в юридической литературе однозначно не решен.

Понятие «функция государства» трактуется как определение основных, самых важных и перспективных направлений деятельности государства, с помощью которых представляется возможным определить сущность и социальное назначение государства. Принято считать, что функции государства — это основные направления его деятельности, зависящие от потребностей общества, уровня развития.

Под предоставлением государственных услуг в настоящее время понимают деятельность федерального органа исполнительной власти по реализации его функций по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ полномочий органа, предоставляющего государственные услуги.

Таким образом, одним из главных отличий государственной услуги от государственной функции считается запрос гражданина как факт инициирования предоставления услуги, т. е. если инициатором соответствующего правоотношения выступает гражданин как субъект, желающий удовлетворить свои потребности — это оказание государственных услуг (например, получение загранпаспорта и др.); если же инициатором правоотношения выступает государство, здесь имеет место реализация контрольно-разрешительных функций самого государства. Однако следует помнить о том, что некоторые функции органов власти, осуществляемые в рамках контрольно-надзорной (и регистрационной, и разрешительной) деятельности, также яв-

ляются государственными услугами, несмотря на то что они запрашиваются не по собственному желанию граждан и организаций, а потому что этого требуют обязанности, установленные законом. Такими примерами могут послужить регистрационный учет, миграционный учет, выдача лицензий, включение частных организаций в государственные реестры, кадастровый учет, регистрация прав на недвижимость и многие другие подобные примеры деятельности государственных органов, которые законодательством определены как государственные услуги. Поэтому решающим критерием отнесения названных функций к государственным услугам является их заявительный характер, т. е. конкретный признак, — обращение гражданина (организации) с запросом в орган власти с целью инициирования определенных действий этого органа власти в интересах обратившегося гражданина (организации).

В этом контексте оказание государственных услуг и функции государства следует понимать как часть и целое. Сущность государственных услуг заключается в удовлетворении потребностей граждан и организаций посредством предоставления их органами власти. Таким образом, государственная услуга должна быть направлена на содействие государства гражданам и юридическим лицам в реализации их законных прав и интересов.

На сегодняшний день МВД России является одним из ключевых органов государственной власти, который предоставляет различного рода государственные услуги населению. Ю. А. Аврутин отмечает: «Правоохранительная деятельность в целом, в том числе и деятельность органов внутренних дел, органически вплетена в социальную жизнь общества, определяется ею, и сама воздействует на нее. Поэтому ни правоохранительная деятельность, ни ее эффективность, ни используемые для ее оценки критерии и показатели не могут быть поняты вне связи с социальными реалиями...» [2].

Государственная услуга, предоставляемая органами внутренних дел, — это деятельность по реализации функций МВД России при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами, которая осуществляется соответствующими должностными лицами учреждений и иных подразделений органов внутренних дел по удовлетворению законных интересов заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, полномочий органов, осуществляющих государственные услуги [3].

Лишь некоторые государственные услуги, предоставляемые МВД России, выступают таковыми в «чистом виде» (например, адресно-справочные услуги), большинство предоставляемых услуг сопряжены с контрольно-надзорной деятельностью органов внутренних дел в той или иной сфере, охраняемой законодательством. Поскольку выдача патентов иностранным работникам, или виз иностранным гражданам, паспортов, вида на жительство, либо выдача водительских прав, разрешений на провоз опасных грузов и др. как деятельность имеет отношение и к государственным услугам, это запрос на получение блага, и одновременно содержит элементы контрольно-надзорной деятельности.

По данным официального сайта Министерства Внутренних дел Российской Федерации, Министерством предоставляются 33 государственные услуги, из них 5 государственных услуг предоставляются подразделениями Госавтоинспекции, 5 — ФКУ «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации» («ГИАЦ МВД России») и информационными центрами, 18 — подразделениями по вопросам миграции, 4 — подразделениями по контролю за оборотом наркотиков и 1 — Экспертно-аналитическим центром МВД России.

Из всего объема государственных услуг, предоставляемых МВД России, 30 государственных услуг предоставляются на региональном уровне и 3 государственные услуги — на федеральном уровне (Главным управлением по вопросам миграции (ГУВМ), Главным управлением по контролю за оборотом наркотиков (ГУНК) и Экспертно-аналитическим центром (ЭКЦ) МВД России).

За 1-е полугодие 2021 г. МВД России предоставлено более 44,1 млн государственных услуг, в том числе по линии обеспечения безопасности дорожного движения — более 10,2 млн, в сфере миграции — более 29,9 млн, по линии информационно-справочной работы — более 3,7 млн, по линии контроля за оборотом наркотиков — более 23 тыс., по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации — более 148 тыс. и экспертно-криминалистической деятельности — более 200 [4].

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами внутренних дел Российской Федерации, органами местного самоуправления»

[5] и на основании заключенных соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами (МФЦ) и территориальными органами МВД России организовано оказание 9 государственных услуг в филиалах МФЦ. Из них по линии обеспечения безопасности дорожного движения — 2 государственные услуги (регистрация транспортных средств и проведение экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений), по линии информационно-справочной работы — 2 (выдача справок о наличии (отсутствии) судимости и справок по административному наказанию за употребление наркотических средств) и в сфере миграции — 5 (оформление паспорта гражданина Российской Федерации, заграничных паспортов нового и старого образца, регистрационный и миграционный учет).

По информации официального сайта МВД России, в первом полугодии 2021 г. гражданами через МФЦ было подано более 9 млн заявлений на предоставление государственных услуг МВД России, из них в сфере миграции — более 7 млн, по линии информационно-справочной

работы — более 1,5 млн и по линии обеспечения безопасности дорожного движения — более 416 тыс. [4]

По итогам 2020 года Министерство экономического развития РФ подвело итоги мониторинга качества оказания госуслуг в электронной форме в субъектах федерации. По результатам этого исследования был сформирован соответствующий рейтинг регионов.

Первое место в нем заняла Москва, набравшая почти 88 баллов. Также в первую тройку вошли Московская (85,37) и Тульская (85,32) области.

Самые низкие результаты (соответственно, места №№ 83—85) показали Забайкальский край (16,10), Республика Ингушетия (7,45) и Республика Крым (6,39).

Воронежская область заняла в этом списке 15 место (69,95 баллов). Это шестая позиция среди 18 субъектов Центрального федерального округа. Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в Воронежской области неуклонно росла и к концу 2020 года достигла 70 %.

Таблица

№ п/п	Наименование государственной программы, подпрограммы, основного мероприятия, показателя (индикатора)	Единицы измерения	Значения показателя (индикатора) по годам реализации государственной программы							
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме	%	11	17,4	40,	64,2	60	70	70	70

Достижения других регионов Центрального Черноземья таковы: Белгородская область (79,20) — 8 место, Липецкая область (63,66) — 18 место, Курская область (55,24) — 28 место, Тамбовская область (43,63) — 42 место [6].

По информации Минэкономразвития, количество обращений россиян в Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) и на Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) росло на протяжении всего 2020 года. В общей сложности в МФЦ поступило 87 596 486 обращений, на ЕПГУ — 182 093 970 обращений.

Самой популярной услугой в электронном виде стало «информирование зарегистрированных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе обязательного пенсионного страхования» (10 284 471 обращение). На втором и третьем местах, соответственно, «запись в детский сад» (9 378 175 обращений)

и «регистрация автотранспортных средств и прицепов к ним» (8 037 994). Таким образом, МВД России занимает третье место в рейтинге популярности электронных государственных услуг.

В 2021 году на портале госуслуг стали доступны новые сервисы, в том числе и по линии МВД России. Так, например, запущено приложение «Госуслуги Авто», которое позволяет водителям предъявлять цифровую копию свидетельства о регистрации транспортного средства в виде QR-кода, проверять автомобиль перед покупкой, подавать заявления: на регистрацию или снятие с регистрационного учета транспортного средства, замену водительского удостоверения или обжалование штрафов за нарушение правил дорожного движения.

По словам заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Чернышенко, порталом «Госуслуги» в 2021 году поль-

зуются уже 93 млн россиян. Цифровой формат получения услуг предпочитают 48 % жителей страны.

В Воронежской области на «Госуслугах» зарегистрированы 85 % жителей (1 970 828 человек). Учетные записи подтверждены у 1 374 368 человек. Сейчас на портале воронежцам доступны больше 23 тыс. услуг. Самыми популярными услугами, которые можно получить через интернет, у воронежцев стали запись к врачу, запрос о состоянии счетов в системе пенсионного страхования, регистрация водительских удостоверений или постановка на учет автомобилей, выплаты на детей [7].

По словам руководителя департамента цифрового развития Воронежской области Д. В. Волкова, ключевой процесс 2021 года и последующих лет — перевод массовых социально значимых услуг в цифровой формат. В настоящее время технически все они доступны на Едином портале госуслуг, но для их оптимизации, полного перевода внутренних процессов оказания услуг в электронный вид потребуется большая работа.

В рамках дальнейшего развития цифровизации госуслуг в центрах «Мои Документы» г. Воронежа и Воронежской области стало возможным оформить заграничный паспорт нового поколения с использованием программно-технического комплекса «Криптобиокабина». С помощью уникального устройства осуществляется цифровое фотографирование, сканирование папиллярных узоров пальцев рук, документов и направление их в подразделение МВД по электронным каналам связи, оснащенным надежной криптографической защитой персональных данных. Главной целью внедрения такого высокотехнологичного решения является автоматизация и упрощение процесса сбора данных о заявителе. Все необходимые манипуляции в комплексе сопровождаются пошаговыми инструкциями для граждан. При этом в случае необходимости специалисты МФЦ всегда готовы оказать консультативную помощь.

Паспорт нового образца имеет существенные преимущества:

- действует в течение 10 лет;
- подходит для частых поездок, так как содержит больше страниц, а значит и больше свободного места для виз и штампов о пересечении границ;
- обладает микрочипом с биометрической информацией гражданина — цифровым фото в цветном виде и отпечатками пальцев рук;
- не требуется предоставление фотографий на бумажном носителе;
- можно получить в качестве второго действующего паспорта [8].

В заключение необходимо отметить, что Воронежская область входит в число пилотных регионов в проекте Минэкономразвития по оптимизации государственных услуг.

Успешным результатом цифровизации государственных услуг исследователи называют получение гражданами качественных государственных услуг в режиме онлайн, повышение качества государственного управления, адаптация к вызовам нового технологического уклада и изменяющимся условиям хозяйствования, снижение расходов на государственное управление, но для этого необходимо развитое информационное общество и отсутствие технологических барьеров во всем обществе.

Заключение

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что вопрос предоставления государственных услуг остается важным как в теоретическом аспекте, так и в правоприменительной деятельности государства. Представляется возможным предположить, что совершенствование системы государственного управления и ее модернизация в большей степени зависят от качества и своевременности исполнения органами власти своих обязанностей. Так, например, ознакомление с интернет-сервисами МВД России по оказанию государственных услуг позволяет сделать вывод о том, что исчерпывающей информации граждан на официальных интернет-источниках подразделений МВД России, их предоставляющих, в актуальном, полном объеме не получает. Поэтому для получения положительных результатов важно не только совершенствование технологий, увеличение числа услуг, предоставляемых в онлайн-формате, но и создание условий для их полноценного использования людьми.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: [Федер. закон : принят Гос. Думой 7 июля 2010 г.: по состоянию на 2 июля 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. — 02.08.2010. — № 31. — Ст. 4179.

LIST OF LITERATURE

2. Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования : дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Юрий Ефимович Аврутин. — Санкт-Петербург, 1998. — 470 с.

3. Кобозев А. А. Предоставление государственных услуг органами внутренних дел: понятие, сущность, содержание / А. А. Кобозев // Научный портал МВД России. — 2013. — № 1 (21). — С. 47—50.

4. Информационно-справочные материалы о результатах мониторинга качества предоставления государственных услуг МВД России за I полугодие 2021 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://мвд.рф/Dejatelnost/statistics/сведения-о-результатах-мониторингов>.

5. О взаимодействии между multifunctional центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления : [постан. Правительства РФ: принято 27 сент. 2011 г.: по состоянию на 27 янв. 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. — 03.10.2011. — № 40. — Ст. 5559.

6. Показатели эффективности деятельности — Портал Воронежской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: govvrn.ru.

7. Цифровизация Воронежской области: первые итоги [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://communa.ru/analitika/tsifrovizatsiya-voronezhskoy-oblasti-pervye-itogi/>.

8. Цифровизация госуслуг: центры «Мои Документы» в Россоси и Борисоглебске начали выдачу заграничных паспортов нового поколения с помощью криптобиокабины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://mydocuments36.ru/news/1009-tsifrovizatsiya-gosuslug-tsentry-moi-dokumenty-v-rossoshi-i-borisoglebske-nachali-vydachu-zagranichnykh-pasportov-novogo-pokoleniya-s-pomoshchyu-kriptobiokabiny>.

1. On the organization of the provision of state and municipal services : [feder. law: adopted by the State. Duma on July 7, 2010: as of July 2, 2021] // Collected Legislation of the Russian Federation. — 02.08.2010. — No. 31. — Art. 4179.

2. Avrutin Yu. E. The effectiveness of the internal affairs bodies: state-legal, social and organizational aspects of the study, evaluation, design : diss. ... Dr. jurid. Sciences: 12.00.02 / Yuri Efimovich Avrutin. — St. Petersburg, 1998. — 470 p.

3. Kobozev A. A. Provision of public services by internal affairs bodies: concept, essence, content / A. A. Kobozev // Scientific portal of the Ministry of Internal Affairs of Russia. — 2013. — No. 1 (21). — S. 47—50.

4. Information and reference materials on the results of monitoring the quality of the provision of public services by the Ministry of Internal Affairs of Russia for the first half of 2021 [Electronic resource]. — Access mode: <https://mvd.rf/Dejatelnost/statistics/information-about-the-results-of-monitoring>.

5. On the interaction between multifunctional centers for the provision of state and municipal services and federal executive authorities, state non-budgetary funds, state authorities of the constituent entities of the Russian Federation, local governments: [dec. Government of the Russian Federation: adopted on 27 September. 2011: Accessed Jan 27 2022] // Collection of legislation of the Russian Federation. — 03.10.2011. — No. 40. — Art. 5559.

6. Performance indicators — Portal of the Voronezh region [Electronic resource]. — Access mode: govvrn.ru.

7. Digitalization of the Voronezh region: first results [Electronic resource]. — Access mode: <https://communa.ru/analitika/tsifrovizatsiya-voronezhskoy-oblasti-pervye-itogi/>.

8. Digitization of public services: My Documents centers in Rossosh and Borisoglebsk have begun issuing new-generation foreign passports using a cryptobiocabin [Electronic resource]. — Access mode: <https://mydocuments36.ru/news/1009-tsifrovizatsiya-gosuslug-tsentry-moi-dokumenty-v-rossoshi-i-borisoglebske-nachali-vydachu-zagranichnykh-pasportov-novogo-pokoleniya-s-pomoshchyu-kriptobiokabiny>.