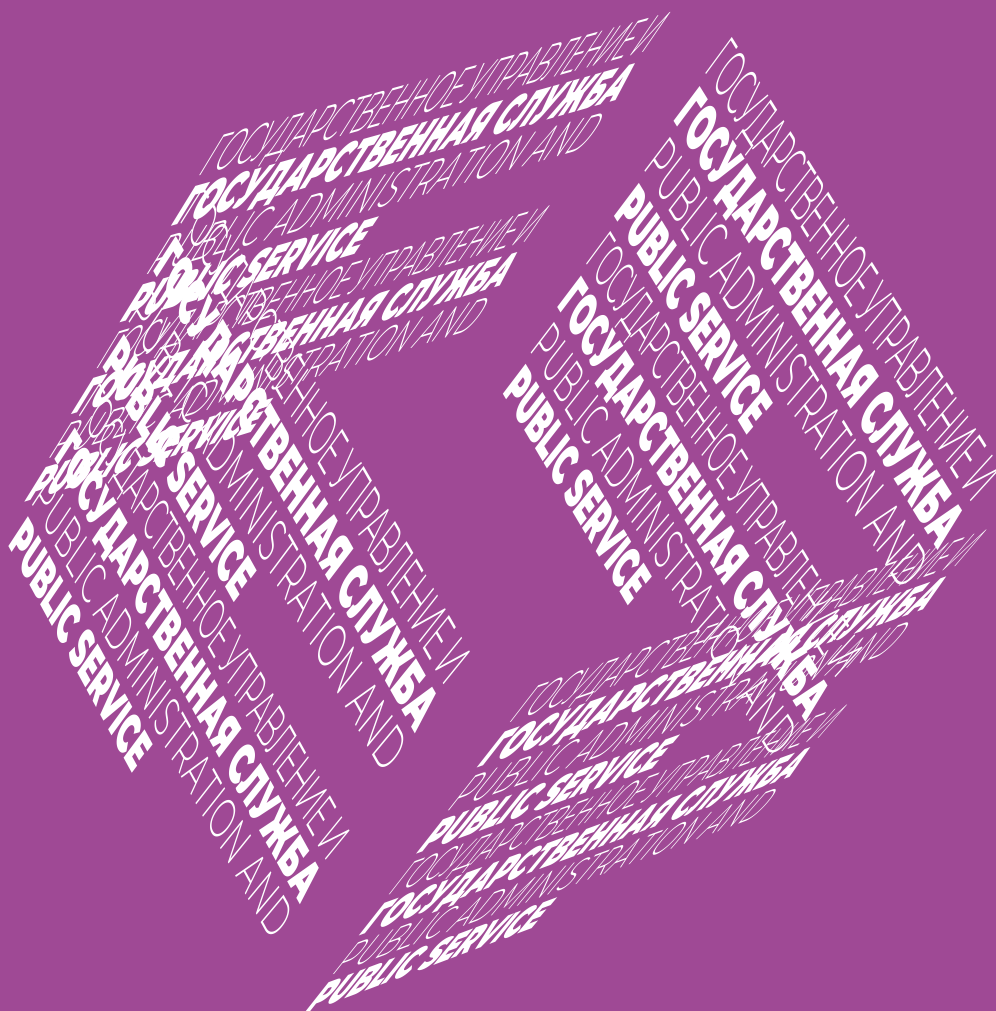


# 8/22

ПРЕПРИНТЫ



Э. В. Талапина, В. Н. Южаков  
А. А. Ефремов, Д. Ю. Козяр, И. А. Черешнева

**ОБРАБОТКА ДАННЫХ  
В ИНТЕРЕСАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
ПРОАКТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ:  
ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ  
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

**ОБРАБОТКА ДАННЫХ В ИНТЕРЕСАХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
ПРОАКТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ:  
ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Талапина Э.В., в.н.с. ЦТГУ, д.ю.н., 0000-0003-3395-3126, [talapina-ev@ranepa.ru](mailto:talapina-ev@ranepa.ru)  
Южаков В.Н., директор ЦТГУ, д.ф.н., проф., 0000-0002-5687-1863, [yuzhakov-vn@ranepa.ru](mailto:yuzhakov-vn@ranepa.ru)  
Ефремов А.А., в.н.с. ЦТГУ, д.ю.н., 0000-0001-9454-4305, [efremov-a@ranepa.ru](mailto:efremov-a@ranepa.ru)  
Козяр Д.Ю. (Двинских), н.с. ЦТГУ, к.э.н., [dardlife@gmail.com](mailto:dardlife@gmail.com)  
Черешнева И.А., н.с. ЦТГУ, 0000-0001-8135-4166, [chereshneva-ia@ranepa.ru](mailto:chereshneva-ia@ranepa.ru)

Москва 2022

### Аннотация

Обеспечение фундаментальных прав человека является конституционной обязанностью российского государства; в цифровых условиях риски нарушений прав человека возрастают, что **актуализирует** необходимость реализации последовательной государственной политики, в частности, при обработке данных при предоставлении государственных услуг в новом проактивном режиме. **Цель** исследования – анализ правового регулирования и разработка правовой модели обработки данных в интересах предоставления проактивных государственных услуг. **Предмет** исследования составили научные публикации, нормативные правовые акты международного и национального уровня, в том числе зарубежных государств. В исследовании применены формально-правовой, историко-правовой, метод юридического толкования, а также сравнительно-правовой метод, статистический **методы**. **Результатами** стали авторские понятие и типология проактивных госуслуг, оценка нормативной компетенции органов, предоставляющих проактивные госуслуги, предложения по применению теории информационного самоопределения в контексте предоставления проактивных госуслуг, предложения по дифференциации правовых режимов обработки персональных данных и больших данных в целях оказания проактивных госуслуг, а также результаты анализа правовых аспектов обеспечения безопасности данных, используемых при предоставлении проактивных государственных услуг, и, как основной результат - правовая модель обработки данных, учитывающая как активные намерения органа, предоставляющего услугу, так и субъективные права заявителя – обладателя данных. Исследование позволяет сделать **выводы** о недостаточном закреплении в отечественном законодательстве внедряемого на практике проактивного режима предоставления госуслуг, имеющего между тем, значительные отличия от реализуемого ранее реактивного режима. Особо значимые расхождения касаются вопросов обработки персональных данных и закрепления общих требований к проактивным госуслугам. Необходимым является оперативное развитие нормативно-правовой базы, на принципах, учитывающих как права граждан на персональные данные, так и возможности государства по их получению, для наладки регулярной государственной функции по предоставлению госуслуг в новом формате. **Научная новизна** исследования определяется неурегулированностью процесса предоставления государственных услуг в упреждающем (проактивном) режиме, а также практической неисследованностью концептуальных основ данного процесса. **Рекомендации** по итогам исследования заключаются в использовании полученных результатов при формировании соответствующей нормативно-правовой базы и государственной политики в области цифрового государственного управления и обработки данных при предоставлении проактивных госуслуг.

### Ключевые слова:

Данные, государственные услуги, проактивное государство, персональные данные, субъективное право, большие данные

### Коды JEL Classification

H11; H83; K38

PREPRINT  
(SCIENTIFIC REPORT)

**DATA PROCESSING IN THE INTERESTS OF PROVIDING  
PROACTIVE PUBLIC SERVICES:  
PROSPECTS FOR LEGAL REGULATION**

Talapina Elvira V., lead researcher, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci. (Law), ORCID 0000-0003-3395-3126, [talapina-ev@ranepa.ru](mailto:talapina-ev@ranepa.ru)  
Yuzhakov Vladimir N., director, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci. (Philosophy), professor, ORCID 0000-0002-5687-1863, [yuzhakov-vn@ranepa.ru](mailto:yuzhakov-vn@ranepa.ru)  
Efremov Alexey A., lead researcher, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci. (Law), associate professor, ORCID 0000-0001-9454-4305, [efremov-a@ranepa.ru](mailto:efremov-a@ranepa.ru)  
Koziar Daria.Yu. (Dvinskikh), researcher, Center of Public Administration Technologies, Cand. Sci. (Economy), [dardlife@gmail.com](mailto:dardlife@gmail.com)  
Chereshneva Irina A. researcher, Center of Public Administration Technologies, ORCID 0000-0001-8135-4166, [chereshneva-ia@ranepa.ru](mailto:chereshneva-ia@ranepa.ru)

## Abstract

Ensuring fundamental human rights is a constitutional duty of the Russian state. In digital age the risks of human rights violations are increasing, which is **gained newfound relevance** of the need to implement a consistent state policy, especially with data processing in providing public services in a new proactive mode. The **objective** of this paper is to analyze legal regulation and develop a legal framework of data processing in the interests of providing proactive public services. The **subject** of the study is scientific publications, international and national laws and regulations, including foreign countries. The study is used formal legal and historical legal **methods**, method of legal interpretation as well as comparative legal method and statistical methods. The **results** of the study are the author's concept and typology of proactive public services, an assessment of the regulatory competence of bodies providing proactive public services, proposals for the application of the theory of informational self-determination in the context of providing proactive public services, proposals for the differentiation of legal regimes of personal data and big data processing for providing proactive public services, and what is more, legal analysis findings of data security used in proactive public service delivery. The main result of the study is a legal framework of data processing that responds to both the active intentions of a body providing a service and the subjective rights of an applicant who is a data owner. The study allows for the **conclusion** about the insufficient enshrinement in national legislation of the proactive public service delivery mode implemented in practice, which, meanwhile, has significant differences from the reactive mode previously implemented into the legislation. Particularly important differences relate to personal data processing and the enshrinement of general requirements for proactive public services. It is necessary to promptly develop the regulatory framework based on principles address both the rights to personal citizen data and the possibility of the state to obtain it in order to establish a regular state function to provide public services in a new format. The **scientific novelty** of the research is determined by the lack of regulation of the public service delivery process in the proactive mode as well as the lack of empirical research of conceptual framework of the process. Based on the results of the study **recommendations** are to use the findings in the formation of an appropriate regulatory framework and state policy in digital public administration and data processing in the provision of proactive public services.

## Key words:

Data, public services, proactive government, personal data, right, big data

## JEL Classification

H11; H83; K38

# Оглавление

Введение.....	6
1. Понятие, типология и опыт предоставления проактивных государственных услуг в России и за рубежом .....	8
2. Нормативная компетенция органов публичной власти, предоставляющих проактивные государственные услуги .....	12
3. Теория информационного самоопределения граждан в контексте проактивных государственных услуг .....	17
4. Возможности дифференциации правовых режимов обработки персональных данных и больших данных в целях оказания проактивных государственных услуг.....	20
5. Предложения к правовой модели обработки данных в интересах предоставления проактивных государственных услуг.....	25
Заключение.....	33
Благодарности.....	35
Список источников.....	36

# Введение

В современном мире набирает популярность концепция проактивного государства, которое в упреждающем порядке удовлетворяет потребности своих граждан. Происходит это при активном использовании цифровых технологий – обработки больших данных, применения автоматизированных систем принятия решений и др.

Разумеется, в правовом плане задача предоставления проактивных услуг (в настоящем исследовании речь идет об оказании государственных услуг в проактивном режиме, даже при синонимичном употреблении понятий «услуги» или «проактивные услуги»), нуждается в тщательной проработке и осмыслении, иначе правовой механизм не сможет быть работоспособным и учитывать многочисленные риски. Правовая трактовка и типология подобных услуг нуждаются в самостоятельном исследовании. Важно определить правовой режим обработки данных, используемых для предоставления проактивных услуг. Такой режим должен предусматривать разные и при этом регулируемые степени доступа к данным, поскольку необходимая информация извлекается как из персональных данных, так и посредством обработки больших данных. Если обработка персональных данных в целом нормативно урегулирована, то обработка больших данных пока находится вне правового регулирования.

Целью настоящего исследования является анализ правового регулирования и разработка правовой модели обработки данных в интересах предоставления проактивных государственных услуг.

Для достижения данной цели выполнены следующие задачи:

- 1) Теоретическая разработка понятия и типологии проактивных услуг.
- 2) Анализ нормативной компетенции органов, предоставляющих проактивные услуги.
- 3) Оценка применимости теории информационного самоопределения граждан в контексте проактивных услуг.
- 4) Исследование возможностей дифференциации правовых режимов обработки персональных данных и больших данных в целях оказания проактивных услуг, с выделением правовых аспектов обеспечения безопасности данных, используемых при предоставлении проактивных государственных услуг
- 5) Разработка правовой модели обработки данных, учитывающую как активные намерения органа, предоставляющего услугу, так и субъективные права заявителя – обладателя данных.

Новизна такого исследования определяется неурегулированностью процесса предоставления государственных услуг в упреждающем (проактивном) режиме, а также практической неисследованностью концептуальных основ данного процесса.

Полученные результаты могут быть использованы для разработки соответствующего направления государственной политики в области цифрового государственного управления.



# 1. Понятие, типология и опыт предоставления проактивных государственных услуг в России и за рубежом

Идея проактивных государственных услуг коренится в концепции проактивного государства, которое способно в упреждающем порядке осознать и ответить на нужды своих граждан. Очевидно, что цифровизация лишь усилила эту тенденцию, предоставив новые скоростные методы обработки данных. Проактивными госуслугами считают оказываемые в момент наступления определенного жизненного события. Вся предварительная работа госорганов для их оказания ведется в упреждающем порядке, без заявления граждан, на основе данных государственных реестров.

В зарубежных исследованиях отмечается недостаточная изученность вопроса проактивных государственных услуг, при этом уже накопился некоторый экспериментальный опыт.

В *Эстонии* 25 мая 2017 года Правительством было принято Постановление № 88 «Принципы управления услугами и предоставления информации» [1], которое вступило в силу 3 июня 2017 года. В нем под проактивной услугой понимается услуга, которая «активируется» с помощью какого-либо триггера (например, инициатива со стороны организации), которая предполагает наличие воли лица и для ее предоставления осуществляется сбор данных государственной информационной системы. Упреждающая услуга предоставляется автоматически или если запрошено разрешение со стороны заявителя [1].

Предоставление государственных услуг в *Китайской Народной Республике* можно рассмотреть через призму концепции целостного управления (holistic governance), особенность которого в определении уникальной роли органов государственного управления, которые предоставляют информацию, данные и другие политические инструменты в попытке расширения возможности предприятий по предоставлению государственных услуг [2]. Применительно к Китаю и в контексте цифровой трансформации этот вопрос приобретает особую актуальность, поскольку предоставление государственных услуг в большей степени зависит от участия третьей стороны (совместное оказание государственных услуг), к которой относятся и интернет-предприятия [3]. Цифровые технологии преобразуют режим оказания государственных услуг: если ранее они предоставлялись одним агентом, то в настоящее время речь идет о предоставлении государственных услуг несколькими агентами. Для того чтобы найти баланс между поддержанием контроля устойчивости и достижением динамичной гибкости, органам государственной власти, участвующим в совместных проектах с предприятиями в сфере цифровизации, необходимо преодолеть ограничения традиционной бюрократической структуры управления и пере-

осмыслить способ распределения полномочий и координации между предприятиями и органами государственной власти соответственно. В ходе этого процесса последние не могут, как прежде, играть роль «первой скрипки», а, напротив, должны уважать автономию и самоконтроль стейкхолдеров. Как следствие, изменение этой роли приводит к трансформации отношений между органами государственной власти и предприятиями - от вертикального контроля к горизонтальной координации [4].

Примером реализации стратегии проактивного электронного правительства может служить опыт *Тайваня*, основу которого составили следующие элементы стратегии: высокое качество предоставления услуг, операционная эффективность и доступность цифровых технологий. Так, в первом случае повышение качества предоставления государственных услуг происходит за счет запуска проекта «e-HouseKeeper», в рамках которого гражданам предоставляется информация и услуги на основе определенных жизненных обстоятельств, личных предпочтений, а также местоположения по свободно выбранным каналам. Во втором случае речь идет о проекте «Taipei 1999», в рамках которого операционная эффективность достигается посредством повышения оперативности реагирования правительства за счет расширения возможностей представителей колл-центров по упреждению и удовлетворению потребностей граждан. Наконец, доступность цифровых технологий реализуется с помощью инициативы «Электронные услуги от двери до двери», в рамках которой находящиеся «на передовой» государственные служащие используют мобильные телефоны с выходом в интернет для более проактивного обслуживания уязвимых групп граждан и преодоления цифрового неравенства посредством физического предоставления виртуальных услуг [5].

*Проактивные государственные услуги развиваются также и в государствах ЕАЭС.* Так, Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах» [6] содержит определение понятия «проактивная услуга» – это государственная услуга, оказываемая в электронной форме, предоставляемая по инициативе субъекта оказания услуг, для оказания которой необходимо обязательное согласие субъекта получения услуги, предоставленное посредством абонентского устройства сотовой связи.

*Российский опыт предоставления проактивных государственных услуг.* В рамках реализации направления «Цифровое государственное управление» предполагается, что к 2024 году государственные (муниципальные) услуги будут предоставляться проактивно и онлайн [7]. Кроме того, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года указывалось, что «до конца 2020 года предоставление всех ключевых государственных услуг следует перевести именно в проактивный формат, когда человеку до-

статочно выслать запрос на необходимую услугу, а остальное система должна сделать самостоятельно, автоматически» [8].

Ст. 7.3. Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [9] предусматривает возможность предоставления государственных и муниципальных услуг в упреждающем (проактивном) режиме. В свою очередь, данный режим предполагает наличие запроса со стороны заявителя. Законодателем устанавливаются «два вида запроса о предоставлении публичной услуги: запрос о предоставлении соответствующей услуги и запрос заявителя о предоставлении публичных услуг, в отношении которых у заявителя могут появиться основания для их предоставления ему в будущем» [10].

К примерам реализации проактивного режима предоставления государственных услуг можно отнести предоставление налоговых льгот и налоговых вычетов: по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу беззаявительный порядок предусмотрен для отдельных категорий граждан (пенсионеры, инвалиды, лица, имеющие трех и более несовершеннолетних детей – ст. 391, 407 Налогового кодекса РФ) [10].

Обращаясь к вопросу типологии проактивных госуслуг, заметим, что в российской науке государственного управления и юридической науке не сложилось единого понимания и типологии проактивных государственных услуг, имеются различные подходы к определению типологии государственных услуг: в зависимости от предназначения, от характера блага, от продолжительности процесса оказания и степени регулярности предоставления и т.п. [11]. В интересах настоящего исследования составим собственную типологию.

Проактивный режим оказания госуслуг устанавливается инициативно, так как основным режимом по действующему российскому законодательству является заявительный. Однако, для ряда госуслуг, органичность проактивного режима различна. Так, например, существуют госуслуги получение которых обязательно и неизбежно для гражданина, в заданных обстоятельствах. Получение их в стандартном режиме просто не имеет объективного смысла. К таковым отнесем, например, уплату налогов, или получение пакета документов при изменении фамилии. Как следствие, существенным становится разделение госуслуг на типы, значимость для которых предоставления в проактивном режиме различна. В рамках данного основания (в зависимости от степени проактивности) можно выделить (*рисунок 1*):

– полностью проактивные – беззаявительные проактивные госуслуги, оказание которых наиболее органично в проактивном беззаявительном формате;

– условно проактивные – предзаявительные проактивные госуслуги, оказание которых имеет смысл как в проактивном, так и в стандартном режиме; при условии наличия волеизъявления пользователя могут быть оказаны проактивно.

Такой подход к типологии представляется наиболее объективированным с точки зрения возможности внедрения проактивных госуслуг и полезен для разработки предложений по правовому регулированию проактивных госуслуг.

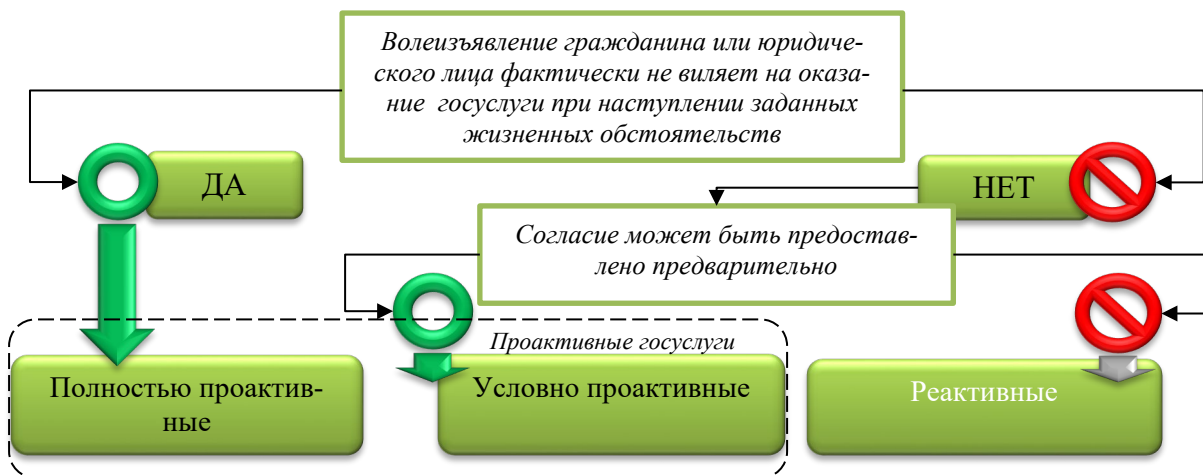


Рис. 1. Типы услуг (по степени проактивности)

Данную типологию используем далее для систематизации предложений по развитию нормативной компетенции проактивного режима оказания госуслуг, поскольку она «подсвечивает» принципиально различные аспекты проактивного режима применительно к ситуациям, когда заявление в принципе является избыточным рудиментарным инструментом, существование которого поддерживается только принципом заявительности оказания госуслуг, и когда отказ от заявительной модели в пользу проактивного режима является более сложным процессом, предполагающим обоснование его необходимости ввиду наличия альтернатив, и требует учета многочисленных правовых аспектов неприкосновенности частной жизни.

## 2. Нормативная компетенция органов публичной власти, предоставляющих проактивные государственные услуги

Под нормативной компетенцией понимаются полномочия (права и обязанности) органов государственной власти, включая механизмы их исполнения. Переход к проактивности предоставления госуслуг основывается на сформированной системе оказания госуслуг, предполагает перевод в проактивный режим госуслуг, оказываемых реактивно. Внедрение проактивного подхода в практику органов государственной власти при предоставлении государственных услуг по основным направлениям внедрения проактивного режима (а именно – предварительное информирование, оказание услуг в проактивном режиме и мониторинг), предполагает развитие полномочий в области (1) предоставления услуг в электронном формате (2) выявления и предоставления проактивных услуг (3) мониторинга и контроля внедрения упреждающих технологий в предоставлении госуслуг (рисунк 2). Эти полномочия имеют разнообразные основания как общего, так и специального характера.



Рис. 2. Полномочия ОГВ, обеспечивающие переход на проактивный режим оказания госуслуг

Целесообразно сформировать единую методическую базу, позволяющую эффективно организовать там, где это возможно, переход на проактивный режим предоставления госуслуг для всех участников, задействованных в процессе предоставления и обеспечения предоставления государственных услуг.

В основу методической базы нужно положить принципы, инструменты и технологии клиентоцентричности, уже активно внедряемые в государственную систему. Реализовать методический аппарат предлагается в системе нормативных документов и стандартов:

1) Для развития компетенции в части предоставления госуслуг в электронном формате:

а) сформировать и принять политики безопасности для обработки и использования всех персональных данных, требуемых для оказания госуслуг в проактивном режиме;

б) разработать регламенты обмена данными, для реализации принципа бесшовности при предоставлении проактивных госуслуг с поставщиками данных, включая данные министерств и ведомств, данные подведомственных организаций, Единого портала государственных услуг, Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, Реестра обязательных требований, Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, Государственной информационной системы промышленности, и иных;

в) унифицировать требования к интеграции цифровых и автоматизированных решений, сопровождающих предоставление государственных услуг на региональном и муниципальном уровне, распространить на полный перечень госуслуг практику закрепления результатов их оказания в форме реестровой записи.

2) Для развития компетенции в части выявления и предоставления госуслуг в проактивном режиме:

а) принять стандарты выявления госуслуг, которые могут быть предоставлены в проактивном режиме (формате) на принципах клиентоцентричности, успешно апробированных в проекте «Суперсервисы», в том числе регламенты анализа клиентского опыта, описания и инжиниринга процессов проактивного оказания госуслуг:

– разработать и утвердить стандарты анализа клиентского опыта, включая методические рекомендации по организации деятельности участников процесса, технологии процесса, включая разъяснения основных понятий (клиент, услуга, клиентский опыт и т.д.) и основные инструменты (сегментация клиентов, картирование клиентского опыта) [12];

– разработать и внедрить стандарты и методические рекомендации описания и реинжиниринга процессов оказания государственных услуг в логике проактивности, включая требования к квалификации кадров, организации проектной группы, технологиям описания бизнес-процесса;

– разработать стратегию и дорожную карту внедрения практики перехода к предоставлению госуслуг в проактивном режиме, в рамках Федерального проекта «Государство

для людей» [12], где закрепить целевое видение перечня услуг, оказываемый в проактивном режиме в привязке к жизненным ситуациям, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

3) Для развития компетенции в части мониторинга и контроля внедрения упреждающих технологий в предоставлении госуслуг:

а) закрепить порядок мониторинга предоставления государственных и муниципальных услуг, включая перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, должностных лиц;

б) закрепить требования к формированию КРІ для оценки уровня внедрения проактивных технологий;

в) обязать органы государственной власти, предоставляющие государственные услуги:

– изучать опыт клиентов на регулярной основе, разрабатывать предложения по совершенствованию предоставления услуг, и выявлять возможности для проактивного предоставления госуслуг;

– разрабатывать, утверждать и обеспечивать реализацию планов по внедрению клиентоцентричных принципов проактивного предоставления услуг; обеспечивать достижение целевых показателей уровня внедрения проактивности (например, показателя «доля услуг, предоставляемых в проактивном режиме в числе услуг, которые могут быть предоставлены в проактивном режиме»).

Таким образом, с целью обеспечения гармоничного внедрения проактивного предоставления государственных услуг предлагается обеспечить развитие ряда ключевых компетенций: цифровизации и автоматизации госуслуг, выявления, предоставления и контроля внедрения проактивных услуг. Развитие компетенций предлагается обеспечить формированием нормативно–методической базы и стандартизацией основанных процедур.

В основу предлагаемых инструментов нужно положить логику клиентоцентричности, как методологическую и идейную базу проактивного предоставления госуслуг.

Рекомендации:

1) Для развития компетенции в части предоставления госуслуг в проактивном режиме в электронном формате:

- сформировать и принять политики безопасности для обработки и использования всех персональных данных, требуемых для оказания госуслуг в проактивном режиме;

- разработать регламенты обмена данными, для реализации принципа бесшовности при предоставлении госуслуг в проактивном режиме с поставщиками данных;

- унифицировать требования к интеграции цифровых и автоматизированных решений, сопровождающих предоставление государственных услуг на региональном и муниципальном уровне, распространить на полный перечень госуслуг практику закрепления результатов их оказания в форме реестровой записи.

2) Для развития компетенции в части выявления госуслуг, которые могут быть предоставленных в проактивном режиме:

- принять стандарты выявления госуслуг, которые могут быть предоставленных в проактивном режиме на принципах клиентоцентричности, успешно апробированных в проекте «Суперсервисы», в том числе регламенты анализа клиентского опыта, описания и инжиниринга процессов проактивного оказания услуг;

- разработать стратегию и дорожную карту внедрения госуслуг, которые могут быть предоставленных в проактивном режиме, в рамках Федерального проекта «Государство для людей», где закрепить целевое видение перечня услуг, оказываемых в проактивном режиме в привязке к жизненным ситуациям, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (рисунки 3; рисунок 4).

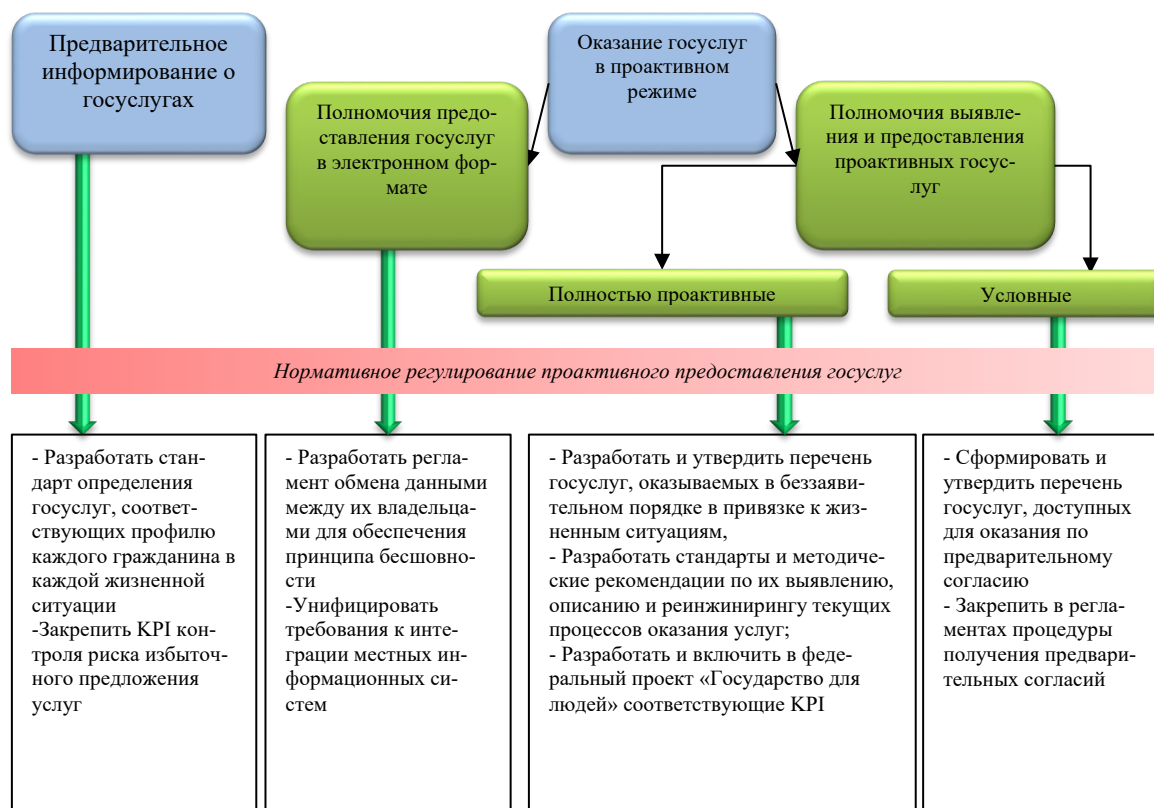


Рис. 3. Предложения 1, 2 – по развитию нормативной компетенции оказания проактивных госуслуг

3) Для развития компетенции в части мониторинга и контроля внедрения упреждающих технологий в предоставлении госуслуг:



- закрепить порядок мониторинга предоставления государственных и муниципальных услуг, включая перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, должностных лиц;
- закрепить требования к формированию КРІ для оценки уровня внедрения проактивных технологий;
- обязать органы государственной власти, предоставляющие государственные услуги выявлять возможности для проактивного предоставления госуслуг и обеспечивать реализацию планов по внедрению клиентоцентричных принципов проактивного предоставления услуг.



- закрепить порядок мониторинга предоставления госуслуг;
- закрепить требования к формированию КРІ для оценки уровня внедрения проактивных технологий;
- обязать органы государственной власти, предоставляющие государственные услуги:
  - изучать опыт клиентов на регулярной основе, разрабатывать предложения по совершенствованию предоставления услуг;
  - разрабатывать, утверждать и обеспечивать реализацию планов по внедрению клиентоцентричных принципов проактивного предоставления услуг;
  - обеспечивать достижение целевых показателей уровня внедрения проактивности

Рис. 4. Предложение 3 – по развитию нормативной компетенции в части мониторинга внедрения проактивного режима

### **3. Теория информационного самоопределения граждан в контексте проактивных государственных услуг**

Предложения, описанные в предыдущем разделе данного отчёта, позволяют сформировать общую правовую инфраструктуру, необходимую для предоставления госуслуг в проактивном режиме.

Однако специального исследования требует фундаментальный вопрос установления новых правоотношений между государством и гражданином, по поводу предоставления и обработки персональных данных. Как было описано ранее, существование проактивного режима возможно только в условиях доступности ОГВ всех необходимых для оказания услуг данных.

При этом, согласно ФЗ «О персональных данных», права на их предоставление на данный момент полностью принадлежат гражданам (формально), а в действительности согласие на обработку персональных данных запрашивается у граждан как условие оказания услуги (банком, школой, поликлиникой, ОГВ), что сводит его реальную значимость на нет. Одновременно (опять-таки, в теории) согласие на обработку персональных данных может быть отозвано по инициативе гражданина, что делает «зыбкой» саму возможность формирования устойчивой системы проактивного предоставления услуг.

В данной связи особо важным является анализ почвы для установления нового консенсуса, позволяющего оказывать госуслуги более удобным образом, с одной стороны, и учитывающие права гражданина на персональную информацию, с другой. Для содержательного рассмотрения границ влияния граждан на предоставление сведений государству воспользуемся теорией информационного самоопределения.

В российском законодательстве право на информационное самоопределение не представлено как таковое, но имеются его отдельные элементы. Так, ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закрепляет права обладателя информации (ст. 6, п. 8 ст. 9), а также право на забвение (ст. 10.3), но только в отношении поисковых систем. ФЗ «О персональных данных» регламентирует согласие как основной элемент конструкции обработки данных (ст. 9), право на доступ к персональным данным (ст. 14), и возможность обжалования (ст. 17). Получается, что с одной стороны, обработка персональных данных ориентирована на согласие гражданина, но все дальнейшие отношения дробятся на более мелкие – с оператором поисковой системы, с обработчиком данных и пр., причем в этих отношениях действует лишь частица информационного самоопределения. Признание информационного самоопределения основой обработки персональных данных позволит:

- 1) систематизировать права обладателя данных и корреспондирующие им обязанности обработчиков, операторов и пр.
- 2) сбалансировать публичное и частные начала в защите данных.
- 3) распределить ответственность за обработку между обладателем данных и обработчиком.
- 4) уточнить компетенцию обработчика данных.

Представляется также возможным выделить нюансы применения теории информационного самоопределения применительно к нашей типологии проактивных госуслуг, а именно полностью проактивных и условно проактивных. Если полностью проактивные госуслуги реализуют, по сути, властную компетенцию государственных органов и не требуют согласия граждан на обработку их данных, то условно проактивные относятся к тем областям, где согласие гражданина требуется, и здесь он в полной мере способен реализовать свое информационное самоопределение.

Применительно к задаче нормативно-правового регулирования проактивного предоставления государственных услуг, риски и возможности, подсвечиваемые теорией информационного самоопределения, формируют набор задач, решения которых невозможно избежать для адекватного запуска данной инициативы.

В частности, критическими становятся вопросы обработки персональных данных, значимость которых различна в зависимости от типа проактивных государственных услуг.

Немаловажно, что проактивное информирование становится в данной конструкции необходимым элементом для адекватного предложения госуслуг и может подразделяться на два направления:

- 1) Общее проактивное информирование, основанное на типизации жизненных ситуаций и обработке обезличенных персональных данных, что совершенно не затрагивает сферу реализации информационного самоопределения граждан, но создает риски их чрезмерного информирования и навязывания госуслуг.

- 2) Таргетированное проактивное информирование, основанное на профилировании гражданина и выделении госуслуг, предлагаемых именно ему.

Здесь возможно групповое профилирование по категориям граждан (военнослужащие, молодые семьи, студенты и пр.). Таргетированное профилирование непосредственно связано с обработкой персональных данных и требует обязательного согласия гражданина.

Далее детально рассмотрим возможности правовой реализации информационного самоопределения получателей государственных услуг в следующей логике (*таблица 1*).

Таблица 1

Дифференциация правовых режимов по направлениям внедрения проактивных технологий в оказание госуслуг, учитывающее риски и возможности теории информационного самоопределения граждан

Направление внедрения проактивного режима	Проактивное информирование		Оказание проактивных госуслуг	
	Профилирование	Групповое информирование	Полностью проактивные	Условно проактивные
Вид правового режима обработки данных в целях оказания проактивных государственных услуг	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: исходные персональные данные обрабатываются с согласия гражданина, обработка деперсонифицированных данных согласия не требует	Режим информации, свободно распространяемой в рамках внутриведомственных и межведомственных процессов, обеспечивающих предоставление соответствующей госуслуги, согласие гражданина не требуется	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина

#### **4. Возможности дифференциации правовых режимов обработки персональных данных и больших данных в целях оказания проактивных государственных услуг**

Основанием для дифференциации правовых режимов проактивного оказания госуслуг служит различная природа порядка оказания проактивных услуг разного типов. Выделим следующие правовые режимы, применимые для различных типов проактивных госуслуг и направлений внедрения проактивного режима:

1) Проактивное информирование профилированное – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Режим обработки больших данных нуждается в урегулировании на общем уровне.

2) Проактивное информирование групповое – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Режим обработки больших данных нуждается в урегулировании на общем уровне.

3) Оказание полностью проактивных госуслуг – режим информации, свободно распространяемой в рамках внутриведомственных и межведомственных процессов, обеспечивающих предоставление соответствующей госуслуги: согласие гражданина не требуется.

4) Оказание условно проактивных госуслуг – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина.

Рассмотрим содержание данных режимов в таблице (*таблица 2*).

## Дифференциация правовых режимов предоставления проактивных госуслуг

Направление внедрения проактивного режима	Проактивное информирование		Оказание проактивных госуслуг	
	Профилирование	Групповое информирование	Полностью проактивные	Условно проактивные
Описание направления внедрения проактивных госуслуг	Обеспечение предложения актуальных для конкретного гражданина госуслуг, выявленных на основе аналитической обработки персональных и больших данных, в том числе с применением технологий искусственного интеллекта	Обеспечение предложения актуальных для группы граждан госуслуг, выявленных на основе аналитической обработки деперсонафицированных, в том числе больших данных, в том числе с применением технологий искусственного интеллекта	Обеспечение бесшовного оказания группы связанных госуслуг, либо самостоятельной госуслуги, которые должны быть оказаны в обязательном порядке при наступлении данного жизненного обстоятельства	Обеспечение оказания госуслуги, которая может быть оказана в согласительном порядке при наступлении данного жизненного обстоятельства
Вид правового режима обработки данных в целях оказания проактивных государственных услуг	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина, обработка больших данных согласия не требует	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: исходные персональные данные обрабатываются с согласия гражданина, обработка больших данных согласия не требует	Режим информации, свободно распространяемой в рамках внутриведомственных и межведомственных процессов, обеспечивающих предоставление соответствующей госуслуги, согласие гражданина не требуется	Режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина
Целевое назначение правового режима	Обеспечение права гражданина на информационное самоопределение применительно к вопросам профиликации	Обеспечение исполнения госфункций	Обеспечение исполнения госфункций	Обеспечение права гражданина на информационное самоопределение применительно к вопросам выбора формата взаимодействия с госорганом

Направление внедрения проактивного режима	Проактивное информирование		Оказание проактивных госуслуг	
	Профилирование	Групповое информирование	Полностью проактивные	Условно проактивные
Объект правового режима	<p>Персональные данные гражданина:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставленные самим гражданином;</li> <li>- имеющиеся в государственном органе;</li> <li>- полученные государственным органом от третьих лиц</li> </ul> <p>Результаты обработки персональных данных: персональные данные гражданина, обработанные методами, позволяющими получить дополнительную информацию, неочевидную для гражданина, при даче согласия на обработку.</p> <p>Например, аналитическая обработка персональных данных в целях типизации гражданина, может отнести гражданина к типу с высокими рисками медицинско-го, финансового или иного толка</p> <p>Большие данные:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- имеющиеся в государственном органе;</li> <li>- полученные государственным органом от третьих лиц</li> </ul> <p>Результаты обработки персональных данных:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- причисление получателя</li> </ul>	<p>Персональные данные гражданина:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставленные самим гражданином;</li> <li>- имеющиеся в государственном органе;</li> <li>- полученные государственным органом от третьих лиц</li> </ul> <p>Результаты обработки персональных данных:</p> <p>Причисление получателя услуг к конкретной группе, для которой актуально информирование о конкретных типах госуслуг</p> <p>Большие данные:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- имеющиеся в государственном органе;</li> <li>- полученные государственным органом от третьих лиц</li> </ul> <p>Результаты обработки персональных данных:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- причисление получателя услуг к конкретной группе, для которой актуально информирование о конкретных типах госуслуг</li> <li>- ранжирование госуслуг по актуальности для каждой группы получателей госуслуг</li> </ul>	<p>Персональные данные гражданина:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставленные самим гражданином;</li> <li>- имеющиеся в государственном органе;</li> <li>- полученные государственным органом от третьих лиц</li> </ul> <p>Результаты обработки персональных данных: данные госреестров, изменённые в обязательном порядке в результате оказания услуги</p>	<p>Персональные данные гражданина:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставленные самим гражданином;</li> <li>- имеющиеся в государственном органе;</li> <li>- полученные государственным органом от третьих лиц</li> </ul> <p>Результаты обработки персональных данных: данные госреестров, изменённые в согласительном порядке в результате оказания услуги</p>

Направление внедрения проактивного режима	Проактивное информирование		Оказание проактивных госуслуг	
	Профилирование	Групповое информирование	Полностью проактивные	Условно проактивные
	услуг к конкретной группе, для которой актуально информирование о конкретных типах госуслуг - ранжирование госуслуг по актуальности для каждой группы получателей госуслуг			
Субъекты правового режима и Средства реализации правового режима Граждане	- права – полные права на предоставление персональных данных - ограничения – отчуждает права на обработку персональных данных при согласии на получение соответствующей услуги	- права – права на обработку персональных данных переданы государству с согласия гражданина в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг	- права – права на персональные данные переданы государству в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг	- права – права на обработку персональных данных переданы государству с согласия гражданина в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг
Субъекты правового режима и Средства реализации правового режима Юридические лица	- права – полные права на предоставление данных коммерческой тайны (при необходимости) - ограничения – отчуждает права на обработку данных различных типов при согласии на получение соответствующей услуги	- права – права на обработку данных (ведомственных, общедоступных) переданы государству в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг	- права – права на обработку данных (ведомственных, общедоступных) переданы государству в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг	- права – права на обработку данных (ведомственных, общедоступных, и, в случае необходимости, данных, содержащих коммерческую тайну) переданы государству с согласия в части и для целей оказания именованного ограниченного перечня проактивных госуслуг
Субъекты правового режима и Средства реализации правового режима Госорганы	- права – имеет право запрашивать разрешение на сбор персональных данных в целях профилирования; предоставлять результаты аналитических действий	- права – с согласия гражданина получает полные права на обработку персональных данных - госорган имеет право на обработку больших данных в	- права – получает полные права на обработку персональных данных - ограничения – объём данных ограничен целями оказания госуслуг из фиксиро-	- права – с согласия гражданина получает полные права на обработку персональных данных - ограничения – объём данных ограничен целями ока-



Направление внедрения проактивного режима	Проактивное информирование		Оказание проактивных госуслуг	
	Профилирование	Групповое информирование	Полностью проактивные	Условно проактивные
	<p>- госорган имеет право на обработку больших данных в рамках общего регулирования больших данных;</p> <p>- ограничения – обеспечивает минимальный риск человеческого и технологического фактора нецелевого использования персональной информации; обеспечивает право гражданина на забвение через «разрушение» профиля</p>	<p>рамках общего регулирования больших данных;</p> <p>- ограничения – объём данных ограничен целями оказания госуслуг и сроком действия разрешения</p>	<p>ванного перечня</p>	<p>зания госуслуг и сроком действия разрешения</p>
<p>Субъекты правового режима и Средства реализации правового режима</p> <p>Третьи лица (здесь и далее категория «третьи лица» включает все организации, за исключением ведомств: частные организации, организации с государственным участием, физические лица)</p>	<p>- на договорной основе обязуются поставлять необходимые для бесшовного предоставления услуги данные, предоставлять доступ к собственным реестрам в необходимом объёме</p>	<p>- на договорной основе обязуются поставлять необходимые для бесшовного предоставления услуги персонализированные и обезличенные (в том числе большие) данные, предоставлять доступ к собственным реестрам в необходимом объёме</p>	<p>- на договорной основе обязуются поставлять необходимые для бесшовного предоставления услуги данные, предоставлять доступ к собственным реестрам в необходимом объёме</p>	<p>- на договорной основе обязуются поставлять необходимые для бесшовного предоставления услуги данные, предоставлять доступ к собственным реестрам в необходимом объёме</p>

## **5. Предложения к правовой модели обработки данных в интересах предоставления проактивных государственных услуг**

Особенностью предлагаемой модели является то, что она учитывает как активные намерения органа, предоставляющего услугу, так и субъективные права заявителя – владельца данных.

Учитывая предложенные аспекты правовых отношений, возникающих при обработке данных физических и юридических лиц, сформулируем основания и предложения к правовой модели обработки данных в интересах предоставления проактивных государственных услуг (*таблица 3*).

## Правовая модель обработки данных для предоставления проактивных госуслуг

Тип проактивной госуслуги	Лицо физическое/ юридическое	Проактивное информирование профилированное	Проактивное информирование групповое	Полностью проактивные госуслуги	Условно проактивные госуслуги
Пример госуслуги, которая может оказываться в данном режиме	Физическое	- получить сведения о поликлиниках в привязке к анамнезу	- узнать об изменении в пенсионных начислениях	- получить паспорт в связи с наступлением возраста смены документа	- сформировать пакет документов для участия в конкурсном отборе в университет
	Юридическое	- выбрать сферу бизнеса - изучить объём инвестиций - найти банки и гарантийные организации - подобрать помещение для аренды или покупки	- проанализировать спрос и конкуренцию - узнать о мерах государственной поддержки бизнеса - следить за закупками	- уплатить налоги - получить налоговые льготы	- рассчитать примерный бизнес-план - рассчитать подключение коммунальных услуг
Тип обрабатываемых данных	Физическое	Ведомственные данные Персональные данные: данные банков, поликлиник, страховых организаций	Ведомственные данные	Ведомственные данные Персональные данные: данные банков, поликлиник, страховых организаций (в части, минимальной и необходимой для оказания услуги)	Ведомственные данные Персональные данные: данные банков, поликлиник, страховых организаций
	Юридическое	Данные госреестров о деятельности организации Персональные данные (собственники, финансово ответственные и т.п.) Финансовые данные Организационные данные, в том числе о контрагентах	Большие данные	Данные госреестров о деятельности организации, подлежащие предоставлению в госорганы в соответствии с законом	Данные госреестров о деятельности организации Персональные данные Данные, составляющие коммерческую тайну

Тип проактивной госуслуги	Лицо физическое/ юридическое	Проактивное информирование профилированное	Проактивное информирование групповое	Полностью проактивные госуслуги	Условно проактивные госуслуги
Источники данных	Физическое	Ведомства, Операторы обработки персональных данных: Банки, поликлиники, сотовые операторы	Ведомства	Ведомства, Операторы обработки персональных данных: Банки, поликлиники, сотовые операторы	Ведомства, Операторы обработки персональных данных: Банки, поликлиники, сотовые операторы
	Юридическое	Юридическое лицо, владелец данных Банковские данные Таможенные данные Данные финансовой отчетности	Поставщик обезличенных данных	Юридическое лицо, владелец данных Банковские данные Таможенные данные Данные финансовой отчетности	Юридическое лицо, владелец данных Банковские данные Таможенные данные Данные финансовой отчетности
Обработка данных	Физическое/юридическое	Сбор данных и кодирование протоколов их использования в соответствии с Согласиями на обработку персональных данных и обработку данных, содержащих коммерческую тайну Очистка данных Верификация данных Обработка данных инструментами искусственного интеллекта для решения эвристических задач	Анализ больших данных Статистический анализ	Сбор данных и кодирование протоколов их использования в соответствии с Согласиями на обработку персональных данных и обработку данных, содержащих коммерческую тайну Организация данных в реестровые структуры Программирование алгоритмов использования данных для предоставления госуслуги	Сбор данных и кодирование протоколов их использования в соответствии с Согласиями на обработку персональных данных и обработку данных, содержащих коммерческую тайну Организация данных в реестровые структуры Программирование алгоритмов использования данных для предоставления госуслуги
Принципы обработки данных	Физическое/юридическое	Обеспечение полного цикла работы с данными в соответствии с условиями согласия на обработку данных Автоматизация и алгоритмизация сбора и обработки данных	Автоматизация и алгоритмизация сбора и обработки данных Исключение возможности формирования на основе данных не обезличенных профилей	Автоматизация и алгоритмизация сбора и обработки данных Минимальное участие человека при работе с данными, для снижения риска человеческого фак-	Обеспечение полного цикла работы с данными в соответствии с условиями согласия на обработку данных Автоматизация и алгоритмизация сбора и обра-

Тип проактивной госуслуги	Лицо физическое/ юридическое	Проактивное информирование профилированное	Проактивное информирование групповое	Полностью проактивные госуслуги	Условно проактивные госуслуги
		Минимальное участие человека при работе с данными, для снижения риска человеческого фактора и утечки данных Обеспечение технической безопасности хранения и обработки данных		тора и утечки данных Обеспечение технической безопасности хранения и обработки данных	ботки данных Минимальное участие человека при работе с данными, для снижения риска человеческого фактора и утечки данных Обеспечение технической безопасности хранения и обработки данных
Результаты обработки данных	Физическое/юридическое	Профиль организации/физлица Триггеры предоставления госуслуг Алгоритмы предоставления госуслуг Алгоритмы хранения, обновления и уничтожения данных	Алгоритмы предоставления госуслуг Алгоритмы хранения, обновления и уничтожения данных	Профиль организации/физлица Триггеры предоставления госуслуг Алгоритмы предоставления госуслуг Алгоритмы хранения, обновления и уничтожения данных	Профиль организации/физлица Триггеры предоставления госуслуг Алгоритмы предоставления госуслуг Алгоритмы хранения, обновления и уничтожения данных

Таким образом, особенности правовой модели оказания государственных услуг в проактивном режиме в отношении физических лиц (граждан) и юридических лиц, отраженные выше, требуют соответствующей корректировки правового регулирования обработки данных, осуществляемой в органах государственной власти. Именно сочетание разноуровневых изменений в системе правового регулирования мы назовем правовой моделью обработки данных. Представим ее в виде различных уровней, на которых требуются изменения.

*Уровень принципов и норм законодательства о государственных услугах*

Для практической реализации разработанных правовых режимов обработки данных (проактивное информирование профилированное, проактивное информирование групповое, оказание полностью проактивных госуслуг, оказание условно проактивных госуслуг) предлагается нормативно определить их в ст. 7.3 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

*Уровень принципов и норм законодательства о персональных данных*

Действующий Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О персональных данных» устанавливает такие принципы обработки персональных данных (ст. 5), как:

- ограничение обработки достижением конкретных, заранее определенных и законных целей – тем самым обработка персональных данных ограничивается оказанием конкретной госуслуги, что не предусматривает длительного накопления и хранения данных, а также отслеживания жизненных ситуаций граждан;
- обработке подлежат только персональные данные, которые отвечают целям их обработки – тем самым ограничивается возможность сбора, накопления, хранения и обработки иных данных граждан, необходимых для различных по своему содержанию госуслуг;
- хранение персональных данных должно осуществляться в форме, позволяющей определить субъекта персональных данных, не дольше, чем этого требуют цели обработки персональных данных, а обрабатываемые персональные данные подлежат уничтожению либо обезличиванию по достижении целей обработки – тем самым ограничивается возможность длительного хранения данных для отслеживания жизненных ситуаций граждан.

Для обеспечения полномасштабного перехода на полностью автоматизированное оказание госуслуг в проактивном режиме необходимо внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», предусматривающих возможность, при наличии обязательного согласия гражданина, установления

особого правового режима обработки персональных данных при оказании госуслуг в проактивном режиме, предполагающего ограничение реализации вышеуказанных принципов.

Такая мера может быть определена в плане-графике реализации Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан, утв. распоряжением Правительства РФ от 11.04.2022 № 837-р.

#### *Уровень принципов и норм законодательства об информации*

Очевидно, что работа с большими данными должна быть «выведена из тени». Одним из способов является введение самого понятия «большие данные» в ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Другое важное новшество, позволяющее внедрить саму идею клиентоориентированности государства, – признание информационного самоопределения (в качестве принципа или субъективного права) основой обработки персональных данных. Этот важный шаг позволит «переформатировать» отношения граждан и субъектов, обрабатывающих (или имеющих намерение обрабатывать) их персональную информацию (в нашем случае – органов государственной власти, хотя сам принцип, безусловно, следует распространить и на деятельность частных субъектов). Непосредственное участие гражданина в управлении данными о себе, с одной стороны, примиряет нас с неизбежностью возрастания и цифровых услуг, и нарушений при обработке данных, а с другой стороны – позволяет регулировать количество и «пределы» таких услуг в персональном режиме. Таким образом, информационное самоопределение должно стать элементом механизма проактивного оказания государственных услуг.

Отдельно отметим важность обеспечения нормативного баланса в регулировании – на настоящий момент обращение с персональными данными можно характеризовать как зарегулированное, а обработка больших данных вообще происходит вне правовых рамок. Будущее законодательство должно этот разрыв ликвидировать.

#### *Уровень подзаконных нормативных правовых актов, определяющих компетенцию соответствующих органов государственной власти*

Реализация разработанных правовых режимов обработки данных потребует корректировки положений о соответствующих органах государственной власти в части определения их компетенции.

Представляется необходимым выделение соответствующих разделов (подразделов) в указанных положениях, конкретизирующих права государственного органа при оказании государственных услуг в проактивном режиме в зависимости от предложенных правовых режимов (проактивное информирование профилированное, проактивное информи-

рование групповое, оказание полностью проактивных госуслуг, оказание условно проактивных госуслуг).

Данная мера может быть реализована путем внесения изменений и дополнений в Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

*Уровень подзаконных нормативных правовых актов, определяющих порядок оказания соответствующих государственных услуг (административных регламентов)*

В данных нормативных правовых актах необходимо определить общие элементы правовых режимов, включая определение:

- общего порядка алгоритмизации и автоматизации обработки данных;
- триггеров оказания государственных услуг;
- алгоритмов оказания государственных услуг;
- алгоритмов сбора, хранения, обновления и уничтожения данных.

*Уровень подзаконных нормативных правовых актов, определяющих общий порядок обработки, включая хранение данных, а также обеспечение информационной безопасности*

В данных нормативных правовых актах необходимо определение порядка хранения данных, гарантий обеспечения минимального риска человеческого и технологического фактора нецелевого использования персональной информации, гарантии обеспечения права гражданина на забвение через «разрушение» профиля.

Так, целесообразна корректировка норм следующих подзаконных нормативных правовых актов:

- Постановление Правительства РФ от 08.06.2011 № 451 (ред. от 13.07.2022) «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме»;

- Постановление Правительства РФ от 04.05.2021 № 703 «О федеральной государственной информационной системе «Генеральная схема развития сетей связи и инфраструктуры хранения и обработки данных Российской Федерации»;

- Постановление Правительства РФ от 14.05.2021 № 733 (ред. от 29.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе



«Единая информационная платформа национальной системы управления данными» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

- Постановление Правительства РФ от 16.06.2022 № 1089 «Об утверждении Положения о единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица».

Таким образом, внедрение проактивного режима оказания государственных услуг следует рассматривать как отдельное направление, требующее системного правового подхода, включая коррекцию общего правового фона в интересах продвижения цифровизации (урегулирование понятия и режима обработки больших данных), так и более четкую последовательную реформу законодательства об оказании государственных услуг, выходящую за рамки лаконичной статьи 7.3 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Разумеется, только правовых мер будет недостаточно, потребуются организационные, кадровые, технические и пр. мероприятия.

## Заключение

В проведенном нами исследовании проактивные госуслуги мы определили как госуслуги, сформированные на основе валидных данных государственных реестров и подготавливаемые заблаговременно к моменту поступления или пролонгации ранее сделанной заявки на их предоставление, и предоставляемые в момент вступления в силу этой заявки в силу наступления определённого жизненного события.

В процессе исследования обнаружены узкие места внедрения проактивного режима предоставления госуслуг (препятствия для развития межведомственного взаимодействия и автоматизации госуслуг, в области кадрового обеспечения, с точки зрения стандартов предоставления госуслуг) и обозначены основные направления совершенствования реализации полномочий ОГВ для внедрения проактивного режима предоставления госуслуг (предварительное информирование об услугах как направление внедрение проактивного режима, оказание услуг в проактивном режиме как центральное направление внедрения проактивного режима, мониторинг качества информирования и оказания услуг).

Учет законодательства, защищающего персональные данные граждан, может быть проведен, по нашему мнению, посредством применения теории информационного самоопределения. Право на информационное самоопределение гарантирует способность человека определять возможность раскрытия и использования его персональных данных, в том числе при предоставлении государственных услуг, включая их предоставление в проактивных режимах.

С учетом проведенного анализа, выделены следующие правовые режимы, применимые для различных типов проактивных госуслуг и направлений внедрения проактивного режима:

1) Проактивное информирование профилированное – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Режим обработки больших данных нуждается в урегулировании на общем уровне.

2) Проактивное информирование групповое – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина. Режим обработки больших данных нуждается в урегулировании на общем уровне.

3) Оказание полностью проактивных госуслуг – режим информации, свободно распространяемой в рамках внутриведомственных и межведомственных процессов, обеспе-

чивающих предоставление соответствующей госуслуги: согласие гражданина не требуется.

4) Оказание условно проактивных госуслуг – режим информации, обрабатываемой по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях: персональные данные обрабатываются с согласия гражданина.

Имея в виду авторскую классификацию правовых режимов, сформулированы предложения к правовой модели обработки данных в интересах предоставления проактивных государственных услуг, с учетом разноуровневых изменений в системе правового регулирования. Особенностью предлагаемой нами модели является то, что она учитывает как активные намерения органа, предоставляющего услугу, так и субъективные права заявителя – обладателя данных.

Считаем, что внедрение проактивного режима оказания государственных услуг следует рассматривать как отдельное направление, требующее системного правового подхода, включая коррекцию общего правового фона в интересах продвижения цифровизации (урегулирование понятия и режима обработки больших данных), так и более четкую последовательную реформу законодательства об оказании государственных услуг, выходящую за рамки лаконичной статьи 7.3 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

## **Благодарности**

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2022 год по научному направлению «Государственное управление и государственная служба. Реформа государственного управления на основе развития проектного и процессного подходов».

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Guidelines for implementing the Regulation Principles for Managing Services and Governing Information. – URL: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/tkta\\_guidelines\\_version\\_1\\_0.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/tkta_guidelines_version_1_0.pdf) (дата обращения 19.03.2022).
2. Dunsire A. (1990) Holistic governance. Public Policy Adm. Vol. 5. Pp. 4-19.
3. Klijn E.H., van Twist M., van der Steen M., Jeffares S. (2016) Public managers, media influence, and governance. Adm. Soc. Vol. 48. Pp. 1036-1058.
4. Hueskes M., Verhoest K., Block T. (2017) Governing public-private partnerships for sustainability. Int. J. Proj. Manag. Vol. 35. Pp. 1184-1195.
5. Linders D., Z.-P. Liao (2015). Proactive e-governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan // Government Information Quarterly. Vol. 35 (4). Pp. 68-76.
6. Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088> (дата обращения 13.04.2022).
7. Цифровое государственное управление. - URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 15.02.2022).
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
10. Пуляевская И.А., Якимова Е.М. Проактивный режим предоставления публичных услуг: на пути к отмене заявительного порядка предоставления публичных услуг // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 58-61.
11. Карловская Е.А. Типология и систематика государственных услуг // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2012. № 1. С. 179-188.
12. Распоряжение Правительства РФ от 06 октября 2021 года № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ  
**РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ**  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ  
**И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ**  
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ  
**ИСПОЛЬЗОВАНИЮ**  
ВОЗМОЖНОСТЕЙ  
**ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ**  
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ  
**КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ**  
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ