

*Курышов Вадим Андреевич,
магистрант Института государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

**ПРОАКТИВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ И ПОВТОРНОЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДАННЫХ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ВНЕДРЕНИЯ**

***Аннотация:** Статья посвящена организационно-правовым условиям внедрения проактивных государственных услуг в России. Обосновано, что развитие такой модели опирается на повторное использование государственных данных, межведомственное взаимодействие и платформенную инфраструктуру, но требует определенного режима целей обработки, качества данных, ответственности, уведомления гражданина и обжалования результата. Предложены направления адаптации принципа *once-only* к российской системе публичного управления.*

***Ключевые слова:** проактивные государственные услуги; государственные данные; повторное использование данных; межведомственное взаимодействие; СМЭВ 4.0; *once-only*; цифровое государство; персональные данные.*

***Abstract:** The article examines the organisational and legal conditions for implementing proactive public services in Russia. It argues that proactive delivery relies on government data re-use, inter-agency exchange and platform infrastructure, while requiring a clear legal regime for purpose limitation, data quality, liability, citizen notification and redress. The paper proposes directions for adapting the *once-only* principle to the Russian public administration system.*

***Keywords:** proactive public services; government data; data re-use; inter-agency data exchange; SMEV 4.0; once-only; digital government; personal data protection.*

В российской научной литературе проактивные государственные услуги рассматриваются как режим оказания услуг, при котором государство использует уже имеющиеся данные, межведомственные сведения и автоматизированные процедуры для формирования результата заранее либо в момент наступления жизненной ситуации [1, с. 9–11]. Такой подход отличается от традиционной заявительной модели, поскольку юридическое значение приобретают не только заявление и комплект документов, но также архитектура данных, источник сведений, регламент доступа, уведомление гражданина и возможность проверки результата [1, с. 11–13; 2, с. 72–79].

Актуальность темы обусловлена тем, что государственная политика последних лет ориентирует публичное управление на расширение электронных массовых услуг и переход к проактивному формату. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 закрепил национальные цели до 2030 года и на перспективу до 2036 года, а стратегическое направление цифровой трансформации государственного управления, утвержденное распоряжением Правительства РФ от 16 марта 2024 г. № 637-р, связывает развитие услуг с жизненными ситуациями, сокращением сроков и использованием данных как управленческого ресурса [6, п. 1; 7, разд. II]. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2025 г. № 923 запустило эксперимент по повышению качества услуг и увеличению доли массовых социально значимых услуг в электронной форме до 31 декабря 2027 г. [8, п. 1].

Цель статьи состоит в определении организационно-правовых условий внедрения проактивных государственных услуг в Российской Федерации через призму повторного использования государственных данных. Методологическую основу составляют выводы российских исследователей,

действующие федеральные законы и подзаконные акты, а также подходы OECD, World Bank, Европейского союза и Эстонии к цифровому государству, интероперабельности и принципу once-only [3, с. 7–12; 9, с. 6–8].

Проактивная услуга в современной доктрине понимается как услуга, результат которой формируется на основе сведений, уже находящихся в распоряжении государства или получаемых в порядке межведомственного обмена. В исследованиях Э. В. Талапиной и Д. Ю. Козяр подчеркивается, что проактивность требует не только технологической инфраструктуры, но и специальной правовой модели: типологии проактивных услуг, критериев качества, оценки допустимости обработки данных и определения пределов алгоритмизации [1, с. 12–13; 2, с. 72–79]. Следовательно, повторное использование государственных данных для проактивной услуги не тождественно публикации открытых данных. В первом случае речь идет об адресной, целевой и юридически ограниченной обработке сведений внутри публичной системы; во втором случае данные публикуются для внешнего использования на принципах открытости и машиночитаемости [4, с. 12–18].

Правовое ядро российской модели составляют три федеральных закона. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ определяет общий режим информации, информационных технологий и информационных систем [14, ст. 2, 13, 16]. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ устанавливает требования к обработке персональных данных, включая целевое ограничение, права субъекта данных и защитные механизмы [15, ст. 5, 18, 19]. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ формирует основу предоставления государственных и муниципальных услуг, межведомственного информационного взаимодействия, реестровой модели и упреждающего, то есть проактивного, режима оказания услуг [16, ст. 7.1–7.4]. В функциональном смысле именно через эти нормы российское право приближается к логике once-only: заявитель не

должен повторно представлять сведения, уже находящиеся в распоряжении публичных органов [16, ст. 7; 17, п. 4].

Инфраструктурный контур обеспечивают СМЭВ, ЕПГУ, ЕСИА, НСУД и платформа «ГосТех». Их нормативную основу образуют постановления Правительства РФ о СМЭВ, федеральных информационных системах предоставления услуг в электронной форме, единой информационной платформе НСУД и единой цифровой платформе «ГосТех» [17, п. 2, 4; 19, разд. I]. Эти документы создают технологическую и правовую основу для проактивных услуг, однако не формируют единого кодифицированного режима проактивности. Поэтому российское регулирование можно охарактеризовать как фрагментарно-интегрированное: инфраструктура существует, но специальная правовая конструкция повторного использования данных остается незавершенной [1, с. 19–21; 16, ст. 7.3].

Особое значение имеет качество данных. Исследования по барьерам датацентричного управления и цифровому доверию показывают, что отсутствие единых стандартов описания данных, владельцев наборов, процедур исправления ошибок, журналирования доступа и понятной ответственности снижает правомерность и эффективность проактивной услуги [21, с. 64–69; 22, с. 14–16]. В работе о СМЭВ 4.0 дополнительно подчеркивается смещение ответственности за достоверность и актуальность сведений к ведомству-поставщику, а также необходимость юридически значимого протоколирования транзакций [5, с. 110–113]. Следовательно, источник сведений должен быть заранее определен, а цепочка обработки должна быть проверяема после принятия решения [5, с. 110–113; 22, с. 14–16].

Международные документы показывают, что проактивность является показателем зрелости цифрового государства. OECD рассматривает цифровое правительство через шесть измерений: digital by design, data-driven public sector, government as a platform, open by default, user-driven и proactiveness [9, с. 6–8]. В материалах OECD цифровая зрелость связывается

не только с наличием онлайн-сервисов, но и со способностью государства использовать данные как стратегический актив и обеспечивать их повторное использование [10, с. 7–10]. World Bank рассматривает интероперабельность как ключевое условие интегрированных и гражданоцентричных услуг, включая once-only и автоматизированные сервисы [11, с. 9–12].

Европейский и эстонский опыт важны для адаптации принципа once-only. В Эстонии проактивные услуги описываются как следующий этап после once-only: если государство уже располагает нужной информацией, оно не должно повторно запрашивать ее у гражданина и в установленных случаях может само инициировать предоставление услуги [13, с. 1]. В Европейском союзе Once-Only Technical System перешла к практическому тестированию: на проектатоне Европейской комиссии в июне 2025 года было проведено 521 тестирование [12, с. 3–6]. Вместе с тем данный опыт показывает, что платформенность сама по себе не заменяет нормы о допустимой цели использования данных, ответственности и защите прав граждан [11, с. 9–12; 12, с. 8–10].

В российском контексте риски внедрения проактивных услуг можно объединить в четыре группы. Первая группа связана с правовой неопределенностью: недостаточной детализацией пределов повторного использования данных, условий уведомления, права на отказ и распределения ответственности между владельцем данных, оператором платформы и органом, предоставляющим услугу [1, с. 19–21; 16, ст. 7.3]. Вторая группа включает этические риски: непрозрачность алгоритмов, ошибочную квалификацию жизненной ситуации, дискриминационные эффекты и цифровое неравенство [2, с. 77–79; 22, с. 16–18]. Третья группа относится к качеству данных: устаревшие, неполные или противоречивые сведения способны привести к ошибочному автоматизированному результату [5, с. 110–113; 22, с. 14–16]. Четвертая группа связана с безопасностью и доверием: избыточные межведомственные запросы,

расширение поверхности атак и снижение доверия граждан при непрозрачном использовании персональных данных [15, ст. 18; 22, с. 16–18].

Для России необходим пакет организационно-правовых условий внедрения. Во-первых, следует нормативно уточнить понятия «проактивная государственная услуга», «жизненная ситуация» и «повторное использование государственных данных», а также связать их с межведомственным взаимодействием и реестровой моделью услуг [1, с. 9–13; 16, ст. 7.1–7.4]. Во-вторых, требуется формализовать российский вариант once-only: гражданин сообщает сведения государству один раз, а дальнейший обмен допускается только между уполномоченными субъектами, в пределах законной цели и в объеме, необходимом для конкретного юридического результата [15, ст. 5; 16, ст. 7.1–7.2]. В-третьих, для каждой проактивной услуги необходимо заранее определить нормативное основание, жизненную ситуацию, источники данных, владельцев наборов, алгоритм проверки, форму уведомления, правила человеческого вмешательства и канал обжалования [1, с. 19–21; 9, с. 6–8].

Отдельного закрепления требует режим ответственности. Научно обоснованной представляется модель, при которой ведомство-поставщик отвечает за достоверность и актуальность исходных сведений, орган, предоставляющий услугу, отвечает за законность маршрута обработки и результат, а оператор платформы отвечает за устойчивость общих инфраструктурных компонентов [5, с. 110–113]. Эта схема должна сопровождаться журналированием межведомственных запросов, аудитом, регистрацией инцидентов качества данных и единым порядком исправления ошибок [5, с. 110–113; 22, с. 14–16]. Для гражданина обязательны уведомление о запуске проактивной процедуры, возможность подтвердить или оспорить данные, а также доступный электронный механизм досудебного и судебного обжалования [4, с. 24–28; 16, ст. 7.3].

Организационно внедрение должно опираться на несколько процедур. К ним относятся управление данными и назначение владельцев наборов, определение законной цели использования сведений, контроль качества данных, журналирование доступа и проектирование сервиса вокруг жизненной ситуации, а не ведомственной структуры [18, п. 1–2; 11, с. 9–12]. Только сочетание этих процедур делает проактивную услугу не только технически быстрой, но и правомерной.

Проактивные государственные услуги следует рассматривать как следующую стадию развития цифрового государства, при которой административная логика «сначала заявление, затем поиск сведений» заменяется логикой «сначала законно организованные данные и интероперабельность, затем результат услуги». В такой модели повторное использование государственных данных должно быть встроено в четкую правовую конструкцию, а не оставаться технической возможностью отдельных платформ [1, с. 19–21; 9, с. 6–8].

По состоянию на май 2026 года Россия располагает значительным нормативным и инфраструктурным заделом: базовыми федеральными законами об информации, персональных данных и государственных услугах, системами ЕПГУ, ЕСИА, СМЭВ и НСУД, платформой «ГосТех», стратегическими документами и экспериментом «Государство для людей» [8, п. 1; 20, п. 1–3]. Вместе с тем комплексная модель проактивной услуги еще не собрана в единый правовой режим. Поэтому сохраняется риск разрыва между технологической готовностью и юридической определенностью [2, с. 77–80; 22, с. 14–18].

Ключевое практическое предложение статьи состоит в том, что внедрение проактивных услуг должно идти не от отдельных цифровых сервисов, а от единого организационно-правового стандарта. Такой стандарт должен включать принцип once-only, реестр законных целей обработки, закрепление владельцев данных, критерии качества, механизм уведомления и право на эффективное обжалование. При таком подходе повторное

использование государственных данных может стать не источником новых рисков, а правовой основой клиентоцентричного и доверительного цифрового государства [22, с. 16–18; 9, с. 6–8].

Использованные источники:

1. Талапина, Э. В. Проактивные государственные услуги: на пути к алгоритмизации / Э. В. Талапина, Д. Ю. Козяр // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2023. — № 2. — С. 7–32. — URL: <https://vgmu.hse.ru/article/download/24969/20489/> .

2. Талапина, Э. В. Критерии оценки качества и перспективы внедрения проактивных государственных услуг / Э. В. Талапина, Д. Ю. Козяр // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2024. — № 2. — С. 64–84. — URL: <https://vgmu.hse.ru/article/download/24923/20443/> .

3. Козяр, Д. Ю. Внедрение и оценка проактивных государственных услуг: методологический подход / Д. Ю. Козяр, Э. В. Талапина // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2025. — № 2. — С. 7–29.

4. Обработка данных в интересах предоставления проактивных государственных услуг: перспективы правового регулирования : препринт (научный доклад) / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Д. Ю. Козяр, И. А. Черешнева. — М. : РАНХиГС, 2022. — 38 с.

5. Матвиенко, И. Ю. Правовые аспекты использования подсистемы СМЭВ 4.0 в федеральных органах исполнительной власти / И. Ю. Матвиенко // Мониторинг правоприменения. — 2026. — № 1 (58). — С. 106–115. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-aspekty-ispolzovaniya-podsistemy-smev-4-0-v-federalnyh-organah-ispolnitelnoy-vlasti> .

6. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/ .

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.03.2024 № 637-р «О стратегическом направлении в области цифровой трансформации государственного управления» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_472443/ .

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2025 № 923 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по повышению качества предоставления государственных, муниципальных услуг (сервисов, функций), реализации жизненных ситуаций» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_508088/ .

9. OECD. The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government. — Paris : OECD Publishing, 2020. — 40 p. — URL: https://www.oecd.org/en/publications/the-oecd-digital-government-policy-framework_f64fed2a-en.html .

10. OECD. Digital Government Index and Open, Useful and Re-usable Data Index: 2025 Results and Key Findings. — Paris : OECD Publishing, 2026. — 42 p. — URL: https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-index-and-open-useful-and-re-usable-data-index_6347ec74-en.html .

11. World Bank. Interoperability: Towards a Data-Driven Public Sector. — Washington, DC : World Bank, 2022. — 113 p. — URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/b2beadcf-5f8b-59ec-8846-a0cd492f2d2d> .

12. European Commission. Once-Only Technical System Projectathon, 11–12 June 2025, Brussels: Event Report. — Brussels : European Commission, 2025. — 52 p. — URL: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/download/blocks/sites/>

[download/attachments/892469638/OOTS_Projectathon_6_Event_report_June_2025.pdf](https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/download/blocks/sites/download/attachments/892469638/OOTS_Projectathon_6_Event_report_June_2025.pdf).

13. Proactive Government: factsheet [Electronic resource] / e-Estonia. — 2023. — URL: https://e-estonia.com/wp-content/uploads/factsheet_proactive_government.pdf.

14. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/.

15. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/.

16. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_104665/.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.05.2021 № 733 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая информационная платформа национальной системы управления данными»» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_384215/.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120963/.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.12.2022 № 2338 «Об утверждении Положения о единой цифровой платформе

Российской Федерации «ГосТех»» [Электронный ресурс]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_434913/.

21. Стырин, Е. М. Барьеры внедрения датацентричного государственного управления: опыт России / Е. М. Стырин // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). — 2024. — Т. 21, № 1. — С. 61–81. — URL: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/911483519.pdf>.

22. Стырин, Е. М. Цифровое доверие как ключевой фактор в формировании датацентричного государственного управления / Е. М. Стырин, Я. А. Рыбушкина, А. Г. Санина // Государство и граждане в электронной среде. — 2024. — Вып. 7. — С. 13–23. — URL: <https://ojs.itmo.ru/index.php/SCEE/article/view/1344>.