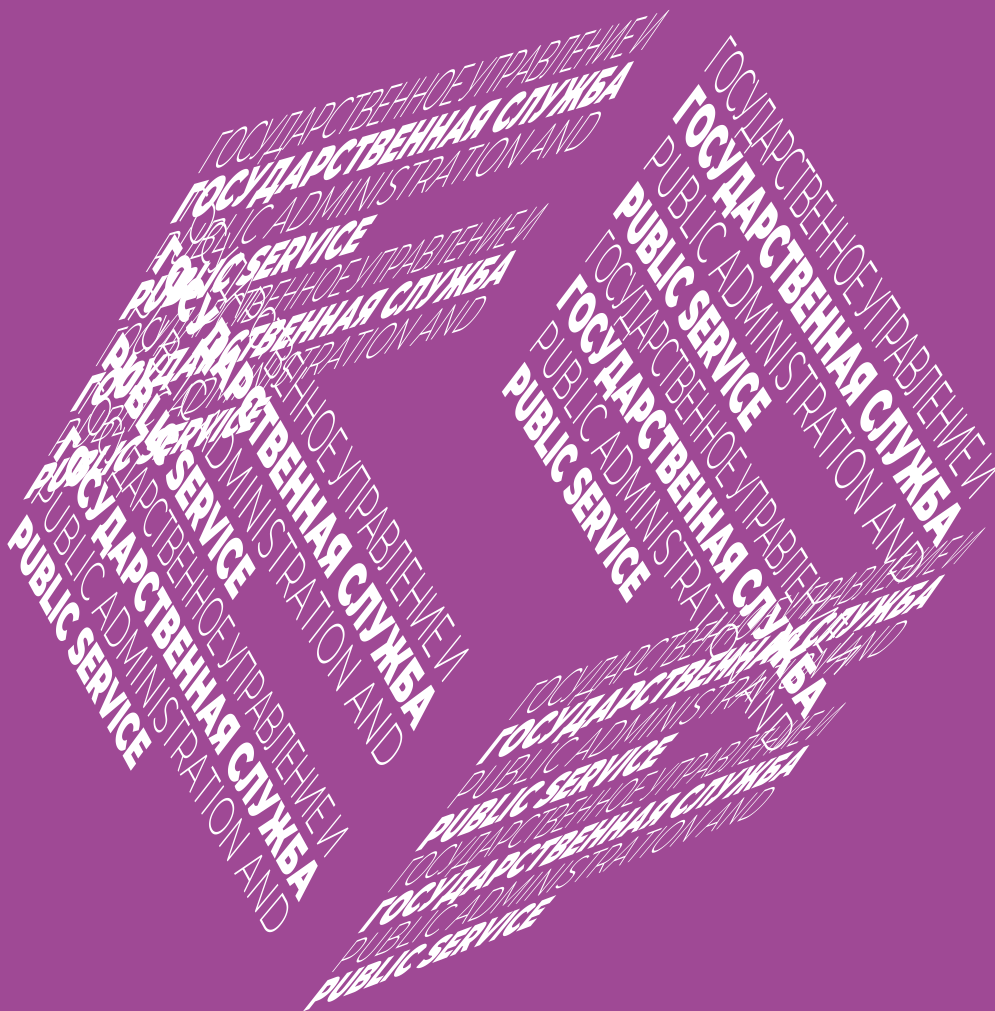


11/22

ПРЕПРИНТЫ



О. В. Гречкина, Л. А. Душакова, О. В. Шмалий

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В ОБЛАСТИ
СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ УСЛУГ
В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПТА
«КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТИ» В ПУБЛИЧНОМ
УПРАВЛЕНИИ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС)

Гречкина О.В., Душакова Л.А., Шмалий О.В.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В
ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ
КОНЦЕПТА «КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТИ» В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Москва 2022

АННОТАЦИЯ

В настоящее время вопросы предоставления социально значимых услуг в целом имеют достаточно обширное регулирование, основанное, в том числе, на значительном объеме актов стратегического планирования. Данная сфера публичного управления наиболее востребована и чувствительна как в контексте основ конституционного строя Российской Федерации, так и ее значимости для повседневной жизнедеятельности граждан. Социальная ориентированность государства вызывает необходимость последовательного расширения доступности и качества предоставления социально значимых услуг, что обуславливает потребность формирования новых нарративов в этой сфере общественных отношений.

В этой связи появляются новые подходы к «клиентоцентричности» в государственном управлении, которая взаимосвязана со стратегией «проактивного» государства, что особенно актуально применительно к социально значимым услугам. Полноценная и эффективная реализация стратегий и ориентиров в области предоставления социально значимых услуг в значительной мере зависит от качества их правового обеспечения, включая правоприменение, что позволяет ставить вопрос о необходимости мониторинга законодательства и правоприменения в области социально значимых услуг в условиях формирования концепта «клиентоцентричности» в публичном управлении и тенденций развития нового цифрового правового пространства.

Результаты данной работы могут быть использованы: в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти для:

- совершенствования правового регулирования в области предоставления социально значимых услуг, включая оценку действующей нормативной базы и обоснование направлений ее совершенствования;

- совершенствования правоприменительной практики, что позволит обеспечить эффективность предоставления социально значимых услуг.

Ключевые слова: социально значимые услуги, клиентоцентричность, законодательство, публичное управление, государственные услуги, эффективное управление, цифровая трансформация, legal-tech.

Federal State Budgetary Educational Institution
of Higher Education
"Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation" (RANEPA)

Grechkina O.V., Dushakova L.A., Shmaliy O.V.

IMPROVEMENT OF LEGISLATION AND LAW ENFORCEMENT IN THE FIELD OF
SOCIALLY SIGNIFICANT SERVICES IN THE CONTEXT OF THE FORMATION OF
THE CONCEPT OF "CLIENT-CENTRICITY" IN PUBLIC ADMINISTRATION

Moscow 2022

ANNOTATION

Currently, the issues of providing socially significant services in general have quite extensive regulation, based, among other things, on a significant volume of strategic planning acts. And this is completely objective, since it is this sphere of public administration that is most in demand and sensitive both in the context of the foundations of the constitutional system of the Russian Federation and its significance for the daily life of citizens. The social orientation of the state to the needs of citizens necessitates a consistent expansion of the availability and quality of socially significant services, which necessitates the formation of new narratives in this area of public relations, including the level of legal security and digital support.

In this regard, new strategies and guidelines are emerging in the organization of the functioning of public power aimed at ensuring and implementing one of the basic values of the modern state - orientation to the needs of people, including all its services, which allows us to talk about the strategy of "client-centricity" in public administration, which is directly interrelated with the strategy of a "proactive" state, which is especially relevant in relation to socially significant services. The full and effective implementation of strategies and guidelines in the field of providing socially significant services largely depends on the quality of their legal support, including law enforcement, which makes it possible to raise the question of the need to monitor legislation and law enforcement in the field of socially significant services in the context of the formation of the concept of "client-centricity" in public administration and trends in the development of a new digital legal space.

The results of this work can be used: in law-making and law enforcement activities of public authorities for:

- improvement of legal regulation in the field of providing socially significant services, including assessment of the current regulatory framework and justification of directions for its improvement;

- improvement of law enforcement practice, which will ensure the effectiveness of the provision of socially significant services.

Keywords: socially significant services, client-centricity, legislation, public administration, public services, effective management, digital transformation, legal-tech.

Список исполнителей

Руководитель темы,
заведующая кафедрой административного и информационного права
ИПиНБ РАНХиГС, д.ю.н., профессор

подпись, дата

О.В. Шмалий (введение,
подраздел 1.4, подраздел
1.5, заключение)

Исполнители:
профессор кафедры административного и информационного права
ИПиНБ РАНХиГС, д.ю.н., профессор

подпись, дата

О.В. Гречкина (подраздел 1.1, подраздел 2.2,
подраздел 2.3)

заведующая
кафедрой административного и
служебного права ЮРИУ
РАНХиГС, д.ю.н., доцент

подпись, дата

Л.А. Душакова (подраздел 1.2, подраздел 1.3,
подраздел 2.1)

Содержание

Перечень сокращений и обозначений	7
Введение	8
1. Социально значимые услуги как правовой институт	10
1.1. Социально значимые услуги в общей системе публичных услуг.....	10
1.2. Правовое обеспечение социально значимых услуг.....	14
1.3. Регламентация и стандартизация социально значимых услуг	19
1.4. Правовое обеспечение регуляторных технологий Legal Tech в области предоставления социально значимых услуг в условиях цифровой трансформации правового пространства и публичного управления	22
1.5. Практика применения законодательства в области предоставления социально значимых услуг, включая законодательство о применении Legal Tech.....	26
2. Правовые подходы к формированию единых принципов и стандартов работы государства с бизнесом и гражданами	31
2.1. Правовая природа, понятие и содержание стратегии «клиентоцентричности» как основы практической реализации функции обеспечения коммуникации государственных и общественных институтов.....	31
2.2. Законодательство в области обеспечения взаимодействия государства, бизнеса и граждан: возможности и перспективы его дальнейшей систематизации и структурирования	34
2.3. Возможности и перспективы развития правовой конструкции принципов «разумной регуляторики» в рамках концепции доказательного и умного регулирования	38
Заключение.....	43
Список источников.....	46

Перечень сокращений и обозначений

В настоящей работе применяются следующие сокращения и обозначения:

РФ	– Российская Федерация
КоАП	– Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
Закон о госуслугах	– Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»
СНГ	– Содружество Независимых Государств
ИИ	– Искусственный интеллект
БЮП	– Бесплатная юридическая помощь
ЕФИР	– Единый федеральный информационный регистр
Закон о ЕФИР	– Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»
Закон о юридической помощи	– Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»

Введение

Ориентированность государства на удовлетворение потребностей граждан вызывает необходимость последовательного расширения доступности и качества предоставления социально значимых услуг, что обуславливает необходимость формирования новых нарративов в этой сфере общественных отношений. Развитие инструментария предоставления социально значимых услуг должно быть направлено на повышение адресности и эффективности их оказания на всех уровнях публичной власти, повышение эффективности использования средств бюджетов различных уровней, оптимизацию взаимодействия с гражданами в рамках процессов предоставления услуг, снижение административной нагрузки на страхователей, снижение издержек на предоставление услуг и повышение эффективности основных и обеспечивающих процессов, повышение уровня информатизации и цифровизации предоставления такого рода услуг.

При этом цифровая трансформация социально значимых услуг предполагает глубокую реорганизацию и реинжиниринг функциональных процессов с широким применением цифровых инструментов в качестве механизмов их исполнения. В то же время в области предоставления социально значимых услуг мы сталкиваемся с многочисленными проблемами как нормотворческого, так и правоприменительного характера в части обеспечения функционирования государственных платформ и серверов, безопасности и защиты персональных данных, цифровой подписи, безопасного доступа к информационным системам, доступности цифровых ресурсов, противодействия нарушениям в цифровой среде и рядом других. Нельзя не отметить неоднозначность нормативной и доктринальной интерпретации представлений о социально значимых услугах. Полноценная и эффективная реализация стратегий и ориентиров в области предоставления социально значимых услуг в значительной мере зависит от качества их правового обеспечения, включая правоприменение, что позволяет ставить вопрос о необходимости мониторинга законодательства и правоприменения в области социально значимых услуг в условиях формирования концепта «клиентоцентричности» в публичном управлении и тенденций развития нового цифрового правового пространства.

В этой связи повышается значимость дальнейшей разработки правовых моделей формирования новой социально-экономической реальности, которая предполагает создание эффективных организационно-правовых механизмов в области социально значимых услуг в условиях формирования концепта «клиентоцентричности» в публичном управлении.

В рамках представленного исследования предпринята попытка обобщить опыт реформирования законодательства и правоприменения в области социально значимых услуг, разработать предложения по модернизации действующего законодательства и повышению эффективности и результативности мер, направленных на формирования концепта «клиентоцентричности» в публичном управлении.

1. Социально значимые услуги как правовой институт

1.1. Социально значимые услуги в общей системе публичных услуг

Одной из целей современного реформирования государственного управления является повышение качества оказания социально значимых услуг, что влечет за собой насущность внедрения клиентоориентированного подхода в деятельность государственных (муниципальных) учреждений и предполагает зарождение в системе новых задач и функций по предоставлению публичных услуг населению. Поэтому нынешняя востребованность публичных услуг объясняется не только сформировавшейся внутри государственного управления необходимостью их предоставления, но также и необходимостью обеспечения и защиты субъективных прав граждан и юридических лиц, что, несомненно, обусловлено заинтересованностью общества и социальной значимостью предоставляемых услуг. Обеспечение прав и интересов неограниченного круга лиц органами государственной и муниципальной власти либо иным субъектом, создает желаемые правовые последствия и находится в русле установления юридической определенности и полной ясности в вопросах правовой характеристики публичных услуг.

Востребованность качества оказания социально значимых услуг проявляется не только в заинтересованности общества и социальной значимости предоставляемых услуг, но и в целях обеспечения и защиты субъективных прав граждан и юридических лиц, гарантированных конституционными установлениями о праве защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, решения и действия (или бездействие) которых и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

В правовом поле долгое время не существовало дифференциального представления «услуга» и «функция». Так, Конституция РФ 1993 г. стала первым законом, использующим термин «услуга» как вид материальной деятельности, Гражданский кодекс РФ относит категорию услуги к объекту гражданских прав, в других законодательных актах можно заметить практическое отождествление либо сочетание услуг и функций. В Бюджетном кодексе РФ «государственные услуги» определяются как

«услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами и иными юридическими лицами», в Указе Президента РФ № 314 от 09.03.2004 – под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление услуг, в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее Закон 210-ФЗ) государственная услуга – это деятельность по реализации функций. Не выражается однозначного понимания и в правовых позициях Конституционного Суда, где «специализированные административные услуги» обозначаются как «публичные функции» [1]. Такие разноплановые характеристики не привели к полной ясности и, соответственно, создавали проблемы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственного управления. Впоследствии общим теоретическим суждением стало то, что государственная услуга является одним из проявлений государственной функции, понятие «функция» – есть общее (целое), а понятие «услуга» – специальное (часть целого), что привело к выравниванию нормотворческой деятельности органов управления, и издаваемые ими нормативные акты по осуществлению контроля и надзора определяются как исполнение государственной функции, иные отношения по взаимодействию с гражданами и организациями – как предоставление государственной услуги.

В исследованиях последнего времени публичные услуги рассматриваются как форма реализации функций публичного субъекта, и природа публичных услуг обосновывается в контексте выделения ряда базовых элементов, включая вопросы дифференциации публичных услуг, механизм реализации, правовую регламентацию, основания предоставления [2]. В актах Конституционного Суда РФ термин используется наиболее широко и услуги часто обозначаются как имеющие общезначимые (публичные) цели, имеющие публичную (общепользную) значимость, являются публично значимыми услугами [3]-[4]. Очевидно, что не все публичные услуги являются социальными и социально значимыми. Так социальные услуги в области здравоохранения, культуры, образования, науки, проявляя признаки публичных услуг, публично-властный характер при оказании необходимой помощи потребителям и при сохранении конституционированной государственной системы этих областей, могут оказываться как государственными, так и муниципальными органами, а также частными структурами [5]. В основу признания услуг социальными предлагается отнести востребованность субъекта на получение именно социальных услуг, что, соответственно, предполагает оказание услуг «определенным категориям социально незащищенных граждан

в любой сфере» деятельности [6]. Как следствие, к объективным признакам социальных услуг, оказываемых в рамках государственной социальной политики, надо отнести гарантированность государством, нормативно закреплённую регламентированность, обеспечение их финансирования в основном за счет бюджетных средств и внебюджетных фондов, адресную субъектную направленность. Несмотря на то, что все описываемые услуги (государственные, публичные, социальные, социально значимые) в их объединяющем начале включают цель на удовлетворение публично значимых потребностей граждан, они позиционируются как самостоятельные разновидности услуг и сочетают в себе разнонаправленные действия граждан и уполномоченных на их осуществление органов.

Социально значимые услуги с точки зрения представителей экономической теории имеют два значения, признавая услуги как вид экономической деятельности, они относят к услугам все виды экономической деятельности (за исключением услуг в сфере промышленного производства и сельского хозяйства), с другой стороны услуги как экономическое благо направлены на удовлетворение индивидуальной потребности, как результат, удовлетворяющий индивидуальную потребность, и как диалектическое единство экономической деятельности и результата, достигаемого в ходе этой деятельности (П. А. Мягков, К. Грёнроос, К. Лавлок, А. Б. Борисов, Н. Н. Панкратьева, Е. П. Фомин, Э. Ю. Дорогань).

В законодательной регламентации социальные услуги представляют собой действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности [7]. Регламентация социальных услуг главным образом отражена в законодательстве о социальном обслуживании населения и государственной социальной помощи, тогда как социально значимые услуги касаются не только отраслей социальной сферы, но и сферы экономики (строительство и проч.), и, отчасти отраслей сферы административно-политического управления (услуги в сфере регистрационного и миграционного учета различных категорий граждан, регистрации актов гражданского состояния, услуги лицензионно-разрешительного характера и проч.), что, исходя из принципа правовой определенности, вызывает необходимость правовой идентификации понятийного аппарата в общей достаточно разнородной системе правового регулирования.

Конкретизация определения сущности социально значимых услуг обычно корреспондируется к реализации социальных прав граждан во взаимодействии с законодательной системой, институтами права [8], и не только для отдельных лиц, чьи потребности удовлетворяются, но и для общества в целом, за счет средств бюджетной системы или хозяйствующих субъектов, как на льготной, так и на бесплатной основе [9], что позволяет признать, что понятие «социально значимые услуги» шире и включает в себя «социальные услуги» [10].

Трансформация применяемого в праве термина «социально значимые услуги» произошла под влиянием разделения на услуги экономического и неэкономического характера в правовых актах различного уровня и разной отраслевой принадлежности, однако концептуальных противоречий законодательного регулирования публичных услуг не достигла. Сущностные характеристики социально значимых услуг определяются «направленностью на удовлетворение социально значимых потребностей населения, осуществляемых на определенной территории при поддержке региональных органов власти и государства в целях обеспечения социальными услугами целевых групп», как «нематериальные экономические блага первой необходимости, оказывающие социализирующее, развивающее, поддерживающее и восстанавливающее воздействие на население, при комплексном потреблении которых предоставляется возможность испытать эффект положительного изменения как отдельных членов общества и их средств производства, так и получить внешний мультипликативный эффект в виде совершенствования материального производства и качества жизни населения» [11] и как результат деятельности исполнителей в определенной сфере обслуживания населения [12].

Увеличение объемов и качества оказания электронных услуг обуславливает необходимость использования современных технологий, в том числе в электронном виде посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет, что признано приоритетным направлением Правительства Российской Федерации в целях улучшения качества взаимодействия органов публичной власти и граждан. В условиях развития цифровых технологий государство предоставляет гарантированный набор социально значимых услуг, которые облечены в новые формы коммуникации с потребителями, вводятся электронные формы платежей, автоматизированные формы управления и информационные системы, новые формы экономических отношений [13].

Тем не менее, существует ряд причин, не способствующих активному продвижению информационных технологий, но явно преодолимые, поскольку существует востребованность общества в целях улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, и целенаправленность государства и органов государственной власти, придающих особое значение переводу в электронный формат массовых социально значимых государственных (муниципальных) услуг, доля которых к 2030 году должна составлять не менее 95 % [14].

Причинами отказа населения от получения публичных услуг в электронной форме являются, например, недостаточность навыков и знаний в использовании информационных технологий; предпочтение личного участия либо, наоборот – обязанность визита в органы власти, а также привлечение к получению услуги других лиц (посредников) [15].

В целях обеспечения доступности государственных и муниципальных услуг Правительством утверждена Концепция, которая предполагает, что до конца 2023 года большинство востребованных россиянами государственных и муниципальных услуг будет оказываться в непрерывном формате, без личного присутствия граждан, в том числе в многофункциональных центрах государственных и муниципальных услуг [16]. В целях повышения доступности цифровых услуг населению Приказом Минкомсвязи России утвержден Перечень социально значимых информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В перечень вошли сайты правительства, парламента, федеральных министерств, а также социальные сети, некоторые форумы, почта и новостные агрегаторы, сайты эфирных телеканалов, информационные агентства, интернет-магазины и сервисы объявлений, сервисы доставки, картографические сервисы, сайты банков, научные сайты, сайты музеев и учреждений культуры, и картотеки судов (например, ГАС «Правосудие», официальный сайт федеральных арбитражных судов Российской Федерации, Картотека арбитражных дел).

1.2. Правовое обеспечение социально значимых услуг

В настоящее время вопросы предоставления социально значимых услуг в целом имеет достаточно обширное регулирование, основанное, в том числе, на значительном объеме актов стратегического планирования. И это совершенно объективно, по-

сколькx именно эта сфера публичного управления наиболее востребована и чувствительна, как в контексте основ конституционного строя Российской Федерации, так и ее значимости для повседневной жизнедеятельности граждан. Социальная ориентированность государства на потребности граждан вызывает необходимость последовательного расширения доступности и качества предоставления социально значимых услуг, что обуславливает потребность формирования новых нарративов в этой сфере общественных отношений, включая уровень их правовой обеспеченности, от которого зависит полноценная и эффективная реализация стратегий и ориентиров в области предоставления социально значимых услуг.

Ключевым системообразующим нормативным актом, обуславливающим такого рода направленность публичного управления, выступает Конституция Российской Федерации, закрепляя прерогативы прав и свобод человека и гражданина и социальный характер российского государства в рамках основ конституционного строя, конституционно-правового статуса человека и гражданина и гарантий его защиты, разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов [40]. Изменения, произошедшие в Конституции Российской Федерации в 2020 году, существенно расширили и уровень социальной гарантированности жизнедеятельности граждан в различных сферах (труд и занятость, социальное обеспечение и страхование и проч.), послужив укреплению основ конституционного строя и государственной защиты прав и законных интересов граждан как объективно необходимого условия социальной стабильности. В этой связи отдельно следует отметить конституционное закрепление антиинфляционных инструментов защиты социальных выплат.

Конституционное обоснование государственной социальной повестки коррелирует основополагающим международным стандартам гарантирования и защиты социально-экономических прав граждан, получивших свое официальное закрепление во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. и других. Универсальные международные акты, ратифицированные российским государством, формируют общепризнанные международные стандарты, которые положены в основу национальной конституционной модели социального государства, признающего и обеспечивающего, в том числе, защитой, необходимые социальные блага (социальное достоинство и свободное развитие, труд и защита от безработицы, отсутствие социальной дискриминации, достаточный жизненный уровень и

социальное благосостояние, непрерывное целенаправленное улучшение условий жизни и проч.).

Проблематика социальной ориентированности государства и эффективности реализации его социальных обязательств является одной из доминант публичного управления последних лет, что очевидно прослеживается в рамках программно-ценностного регулирования и стратегического планирования, включающего комплекс правовых актов, определяющих национальную социальную повестку на среднесрочный и долгосрочный периоды, включая стратегические цели и задачи развития российского государства [17]-[21], концепции и стратегии его развития по отдельным направлениям [22]-[26], в том числе в отношении предоставления государственных и муниципальных услуг [27]-[30], вопросы цифровизации социальной сферы [31]-[35]. В частности, национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года имеют выраженную социальную ориентацию и направлены на сбережение населения, его здоровье и благополучие, формирование комфортных и безопасных условий жизнедеятельности. Большие вызовы научно-технологического развития также во многом связаны с социальной повесткой в контексте демографического перехода и обеспечения экономического роста, что обуславливает поиск новых организационно-правовых моделей повышения качества жизни населения, его занятости и социальной защиты, основой которого выступают, в том числе, общегосударственные и ведомственные программно-плановые документы [36].

Архитектоника правового обеспечения социально значимых услуг включает комплекс взаимосвязанных законодательных и подзаконных актов, обеспечивающих как общие параметры их правовой модели, так и спецификацию по отдельным направлениям государственного социального содействия. В первом случае нормативную основу образуют федеральные законы от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (прежде всего, в части регламентации социального предпринимательства) [37], Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [38], акты Правительства Российской Федерации в области стандарти-

зации и регламентации [39]- [41], перечни и классификаторы государственных и муниципальных услуг [42], Приказ Минцифры России от 18.11.2020 № 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация», который, среди прочего, включает перечень массовых социально значимых услуг (всего – 169 услуг) [43], Перечень востребованных социально-значимых региональных и муниципальных услуг (всего 28 услуг) [44], и другие.

Безусловной новеллой регулирования в исследуемой области выступает Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере». Прежде всего, следует отметить, что социальный заказ будет реализован как ограниченный во времени (01.09.2020 - 01.01.2025 г.г.) и пространстве (по кругу субъектов РФ) экспериментальный режим управления публичными финансами посредством включения частных субъектов, не являющихся участниками бюджетного процесса, в механизм прямого получения бюджетных средств. С другой стороны, не исключено, что предполагается в последующем распространение практики соцзаказа на всю территорию РФ, исходя, вероятно, из результатов эксперимента. В соответствии с рисунком 2 представлены регионы, определившие направления реализации Закона о соцзаказе, начиная с 2021 года.

Анализ нормативных правовых актов, формирующих общую модель социально значимых услуг, позволяет сделать некоторые выводы: формулировка наименований социально значимых услуг не всегда совпадает как в актах федерального уровня, формирующих систему в целом, так и в актах регионального и муниципального уровней в отношении региональных и муниципальных услуг, а равно имеют место несовпадения и по наименованиям между востребованными и массовыми услугами; их система не совпадает по различным актам: не все востребованные услуги входят в круг массовых; подзаконная регламентация порядка предоставления социально значимых услуг также неоднородна за счет использования различных правовых форм регулирования (административный регламент, федеральный стандарт, порядок, постановление), причем мотивация такого разнообразия, к сожалению, не вполне очевидна.

В целом система актов регулирования в исследуемой сфере свидетельствуют о некоторых свойствах и параметрах организации общей системы социально значимых

услуг. Во-первых, по отношению к предмету ведения определенного уровня организации публичной власти и, соответственно, территориальному масштабу предоставления заявлены федеральные, региональные и муниципальные услуги, что предполагает создание нормативной базы на соответствующем уровне предоставления услуг (причем в сформированных перечнях в отношении массовых социально значимых услуг предусмотрен федеральный и региональный уровень, а в отношении востребованных услуг – региональный и муниципальный). Во-вторых, с точки зрения востребованности среди адресатов услуги заявлены массовые и востребованные услуги. В-третьих, по направления государственного социального содействия заявлены услуги в различных отраслях социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, туризм), а также услуги в области жилищного строительства, коммунальных услуг, разрешительной системы и других.

В целом, как представляется, государственное управление в области социально значимых услуг, а, соответственно, и его правовое сопровождение должно опосредовать программно-целевой (планирование, организация и осуществление, мониторинг, оценка и коррекция деятельности уполномоченных субъектов на основе программ), проектный (реализация мероприятий программ, предполагающих возможность достижения уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений) и процессный подходы (производство государственных услуг). Кроме того, законодатель должен максимально учесть возможности общественного участия на основе принципа публичности в реализации каждого из этих подходов. Также развитию подлежит цифровая инфраструктура, приоритетность ее использования при производстве услуг, минимизируя транзакционные взаимодействия государства и граждан, но, при этом, обеспечивая помощь и поддержку гражданам в получении и развитии соответствующих компетенций вне зависимости от индивидуальных особенностей (возраст, возможности здоровья, локация и проч.);

Отсутствие модели ответственности в общем контенте правового обеспечения социально значимых услуг применительно к концепции клиентоцентричности публичного управления. С учетом действующей на сегодняшний день социальной повестки вопросы ответственности уполномоченных органов и должностных лиц должны учитывать спецификацию области управления. В этом случае недостаточно

говорить о традиционных подходах к решению вопросов об ответственности, поскольку в основе такой ответственности специальное событие правонарушения, выраженное в недостижении результатов, ожидаемых от производства социально значимых услуг и реализации, в связи с этим клиентоцентричного подхода. Как представляется, и ответственность в данном случае должна базироваться, в том числе, на специальных требованиях к должностным лицам (в том числе, государственным служащим), учитывающих управленческий цикл его служебной деятельности — от планирования до оценки результативности. Такой подход позволяет предполагать допустимым привлечение должностного лица (иного уполномоченного лица), как минимум, к дисциплинарной ответственности в связи с недостижением пороговых значений и целевых значений показателей эффективности и результативности профессиональной деятельности, а равно формализацию «презумпции виновности» должностных лиц в связи с принятием незаконного управленческого решения, поскольку они обладают соответствующими профессиональными компетенциями в соответствии с должностным регламентом или иным актом, устанавливающим квалификацию должностного лица. Бремя доказывания обратного при этом возлагается на должностное лицо. В любом случае, вопросы ответственности должны быть четко оговорены именно в связи с участием в управленческом цикле производства государственных услуг. Такой подход, безусловно, может быть распространен на муниципальные услуги.

1.3. Регламентация и стандартизация социально значимых услуг

Регламентация может рассматриваться одновременно и в контексте правовых форм управления как разновидность административного акта, и в контексте нормативных правовых актов и в целом основана на ряде свойств и характеристик, которые, в то же время, могут неравномерно проявляться в отношении конкретной группы регламентирующих актов, в числе которых: нормативность, обоснованность, правоустановительный характер, односторонний юридически-властный характер, опосредует динамику правовых отношений, процедурный характер (полностью или в части). Особое значение регламентация имеет в отношении публичных услуг (государственных и муниципальных), формируя стратегию, качество и процессную модель их предоставления.

Понятием стандарта активно оперирует действующее законодательство (стандарты продукции и сопутствующих процессов, социального обслуживания, публичных услуг, бухгалтерского учета и отчетности, раскрытия информации, стандарты организаций и видов деятельности). Предоставление социально значимых услуг является существенной частью социальной повестки и проявлением социальной ориентированности российского государства, что обосновано, прежде всего, Конституцией Российской Федерации и актами международно-правового регулирования, формирующими комплекс международных стандартов в области социально-экономических прав граждан; социально-ориентированная доминанта публичного управления активно развивается в рамках программно-ценностного регулирования и стратегического планирования, транслируя в различных проекциях идеи социальной ответственности государства перед населением.

Стандартизация социально значимых услуг предполагает, прежде всего, наличие стандартов. В социальной сфере на сегодняшний день имеет место значительное число стандартов, совокупность которых, в силу разницы предметной области регулирования и разницы в архитектонике содержания не позволяют говорить о наличии универсальных регулятивных шаблонов и алгоритмов в отношении социально значимых услуг, а равно не все версии стандартов имеют нормативную терминологическую определенность. В частности, понятие социального стандарта сводится к рекомендованному уровню и показателям качества услуги [45], понятие стандарта социальной услуги – к основным требованиям к объему, периодичности и качеству услуги ее получателю, упоминается законодателем понятие минимальных социальных стандартов уровня жизни населения, но не определяется [46]-[48], используется понятие государственного минимального социального стандарта как системы нормативов социальных благ и услуг в контексте определения бюджетных расходов [49].

Прежде всего, следует отметить, что на сегодняшний день имеет место национальная система стандартизации, правовые основы которой сформированы Федеральным законом от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» [50]. Нормативное закрепление понятия национальной системы стандартизации происходит через представления о механизме обеспечения согласованного взаимодействия участников работ по стандартизации на основе принципов стандартизации при формировании процедур введения в оборот документов по стандартизации и их по-

следующего продвижения на основе необходимых и достаточных ресурсов различного содержания (нормативных, информационных, финансовых, методических и проч.).

Введение в оборот документов по стандартизации и их последующее продвижение в целях упорядочивания объектов стандартизации представляет собой, собственно, стандартизацию, которая направлена на значительное число разнообразных объектов, в числе которых названы услуги, что позволяет предполагать, в том числе, социально значимые услуги. Последние сопоставимы с целями стандартизации в части содействия национальному социально-экономическому развитию, повышения качества жизни граждан и качества оказания услуг, а равно с ее задачами в части повышения уровня безопасности жизни и здоровья граждан, применения документов по стандартизации при оказании услуг. Причем обращает на себя внимание слабая дифференциация целей и задач, как в отношении стандартизации услуг, так и в отношении стандартизации в целом – существо целей и задач фактически идентично, различия проявляются только в редакции формулировок. Как представляется, то, что законодателем изложено в качестве задач, имеет смысл интерпретировать в качестве целей.

Законодатель также в числе принципов стандартизации указывает на комплексный и системный подход к стандартизации, а равно преобладание деятельности в сфере стандартизации, реализацию которого достаточно сложно однозначно оценить применительно к стандартизации социально значимых услуг по изложенным выше основаниям достаточного разброса и разнообразия в подходах к стандартизации этой сферы отношений.

Анализ действующего регулирования позволяет утверждать существенную разницу в объеме стандартизации посредством использования форм федерального государственного стандарта и национального стандарта.

Поскольку идеология социально значимых услуг очевидно соприкасается с идеологией клиентоцентричности публичного управления, существенное значение приобретают качественно-количественные параметры предоставления услуг этой категории. Причем на сегодняшний день нет иных достаточных оснований для фиксации элементов клиентоцентричности при предоставлении услуг в объеме их стандартизации и регламентации. Практически в основу допустимых, с точки зрения, нормативного опосредования, идентификаторов клиентоцентричности могут быть поло-

жены показатели доступности и качества государственных услуг, критерии эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности уполномоченных должностных лиц. Безусловно, сама стандартизация и регламентация социально значимых услуг также сориентирована, в том числе, и на вопросы клиентоцентричности, но в отсутствии целостного конструкта клиентоцентричности проблематично утверждать наличие ее элементов в системе и механизме социально значимых услуг.

Показатели доступности и качества государственных услуг по конкретным социально значимым услугам имеют нормативную артикуляцию, причем только в административных регламентах. Эти показатели реализуемы в механизме реализации стандарта предоставления услуги. В то же время в действующих административных регламентах эти показатели заявлены неравномерно. Во-первых, в части регламентов эти показатели идут в комплексе, тогда как в другой части эти показатели разведены на блоки доступности и качества. Второй вариант, безусловно, является более приемлемым. Доступность услуги, как правило, связывается с фактором информированности потребителя обо всех параметрах услуги и порядка ее предоставления, множественностью форматов обращения за услугой, доступностью локации предоставления услуги, возможностью личного контроля со стороны потребителя. Качество услуги, как правило, связывается с показателями удовлетворенности потребителя, включая отсутствие жалоб, и условиями его комфорта, включая минимизацию транзакций, при получении услуги, также есть указания на соблюдение сроков производства по предоставлению услуги.

1.4. Правовое обеспечение регуляторных технологий Legal Tech в области предоставления социально значимых услуг в условиях цифровой трансформации правового пространства и публичного управления

Нынешние приоритеты цифровизации, обозначенные в федеральном проекте «Цифровое государственное управление» определили современные направления цифровой трансформации. Так, в рамках Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, определяется трансформация процессов социального обеспечения в Российской Федерации, ориентированных на потребности и интересы граждан и организаций (клиентоцентричность) [51]. Данные целевые установки прежде всего коррелируют с основными стратегическими направлениями, обозначен-

ными в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и определяют необходимость создания системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий; внедрение цифровых технологий и платформенных решений в различных сферах государственного управления и оказания государственных услуг. Количественные показатели реализации стратегических задач определены в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», где в рамках национальной цели «Цифровая трансформация» установлены ориентиры увеличения доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов [52].

Клиентоцентричный подход в государственном управлении напрямую связан с формированием единой цифровой среды доверия, которая позволяет обеспечить гражданам и организациям доступ к социально значимым услугам посредством удаленной идентификации в рамках реестровой модели учета результата предоставления госуслуги. Концепт формирования цифровой среды доверия в национальной программе «Цифровая экономика» определяется с позиций объекта правового регулирования, позволяющего создать правовые условия для формирования единой цифровой среды доверия в части расширения возможностей и способов идентификации [53].

Несмотря на конвенционный характер категории «цифровая среда доверия» этимологически и содержательно она получена путем объединения двух понятий «цифровая среда» и «доверие». Большинство исследований посвящено социальным характеристикам понятия «доверие» [54]-[56]. В правовом аспекте «доверие», в основном, рассматривается с позиций общественного доверия и поддержки граждан [57], утраты доверия [58]. Конструкция «цифровая среда доверия», в основу которой положены, прежде всего, правовые отношения не получила нормативного закрепления и весьма поверхностно исследована в доктрине [59]-[61]. Вместе с тем отсутствие критериев, устанавливающих необходимую степень доверия, позволяющую переходить на цифровой формат взаимодействия государственного и гражданина, является решающим фактором для формирования различного рода цифровых сервисов в целях оказания социально значимых услуг.

Основные мероприятия по цифровой трансформации государственного управления утверждены Распоряжением Правительства РФ от 22.10.2021 № 2998-р

«Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления». Определены количественные показатели в области предоставления массовых социально значимых услуг в электронном виде. Так, планируется увеличение вложений в отечественные в 4 раза по сравнению с показателем 2019 года. Данная цель достигается посредством создания государственных информационных платформ.

В программных документах [62] под цифровыми платформами с определенной степенью вариативности понимаются алгоритмизированные системы, обеспечивающие функции взаимодействия субъектов общественных отношений в той или иной сфере, открытые для использования и объединенные единой информационной средой.

В настоящее время существует несколько типов цифровых платформ:

1) Инструментальные цифровые платформы, представляют собой программно-аппаратные комплексы, предназначенные для создания прикладных решений с применением сквозных технологий работы с данными (например, Bitrix, Amazon Web Services, Microsoft Azure, TensorFlow);

2) Инфраструктурные цифровые платформы, связанные с экосистемами участников рынков информатизации, использующие сквозные цифровые технологии работы с данными и доступ к источникам информации и применяемые в пределах экосистем. (например, ЕСИА, «CoBrain-Аналитика»);

3) Прикладные цифровые платформы, предоставляющие возможности алгоритмизированного обмена ценностями между значительным числом независимых участников рынка (например, Uber, Booking.com, Avito, Yandex Taxi).

В отличие от цифровых платформ, цифровые экосистемы – это масштабные проекты, представляющие собой клиентоцентричные модели, объединяющие группы продуктов, услуг, информации в различных сферах государственного управления (безопасность, жилье, развлечения и т.д.). Примером создания цифровой экосистемы может служить ФинТех, созданную на базе технологии распределенного реестра (blockchain). С помощью цифровой экосистемы ФинТеха выдаются кредитными организациями гарантии в электронном виде и проверяется в автоматическом режиме их подлинность.

С определенной долей условности можно говорить о перспективах создания в России экосистемы Legal Tech. В настоящее время Legal Tech представляет собой совокупность разнообразных цифровых платформ, предназначенных для оказания юридических услуг, упрощения и оптимизации процессов, составляющих профессиональную деятельность юриста. В современных реалиях сложно охарактеризовать Legal Tech как цифровую экосистему. Скорее можно говорить об определенном наборе программ, продуктов и цифровых инструментов, обеспечивающих деятельность в области юриспруденции. Очевидными примерами цифровых инструментов Legal Tech являются справочно-информационные системы Гарант и КонсультантПлюс, конструкторы юридических документов, онлайн-консультации, применение суперсервиса «Правосудие Онлайн».

Необходимо отметить, что наряду с Legal Tech в процессе цифровой регуляторики используются платформы Reg Tech, предназначенные для упрощения выполнения финансовыми организациями нормативных требований. Наиболее распространенными сферами применения Reg Tech являются: цифровой комплаенс-контроль на соответствие требованиям регулятора, мониторинг транзакций, идентификация субъекта правоотношений.

В разработанной Министерством экономического развития Концепции [63], машиночитаемое право определяется как основанное на онтологии права изложение правовых норм и формализованных понятий, в том числе на языке программирования, разметки, а также необходимые информационные системы и программное обеспечение для применения таких норм. Вместе с тем, серьезной проблемой связанной с применением технологии искусственного интеллекта в юриспруденции, является и отсутствие достаточного правового обеспечения данной области. Несмотря на то, что теме искусственного интеллекта последние годы уделяется значительное внимание большинство актов в данной сфере посвящены вопросам развития технологий, за рамками остается правовое регулирование использования технологии искусственного интеллекта.

Таким образом, с определенной долей условности можно говорить о перспективах создания в России экосистемы Legal Tech. В настоящее время Legal Tech представляет собой совокупность разнообразных цифровых платформ, предназначенных для оказания юридических услуг, упрощения и оптимизации процессов, составляющих профессиональную деятельность юриста. Данные

цифровые инструменты реализуются, в основном, в форме моносервисов. Анализ сегментов Legal Tech позволил установить, что из 13 цифровых инструментов Legal Tech, в настоящее время применяется только два сегмента.

Мониторинг сервисов Legal Tech показал, что в России практически не реализуются технологические решения, связанные с машиночитаемым машинопроектируемым законодательством. Вопрос не столько в отсутствии технологий, а скорее в сложности конвертации правовых категорий в формат возможный для когнитивного восприятия технологией искусственного интеллекта. Вместе с тем, серьезной проблемой является и отсутствие правового регулирования данной сферы. В связи с этим, авторами предложены законодательные решения, обеспечивающие стимулирование развития данной сферы.

1.5. Практика применения законодательства в области предоставления социально значимых услуг, включая законодательство о применении Legal Tech

С учетом тематики исследования и вопросов, связанных с применением Legal Tech целесообразно отразить отдельные проблемы реализации Закона о юридической помощи, некоторые аспекты стандартизации оказания бесплатной юридической помощи, а также цифровые инструменты, применяемые при оказании данной социально значимой услуги. В настоящее время отсутствуют единые требования к качеству бесплатной юридической помощи. Между тем данные требования направлены на обеспечение формирования у граждан правильного и ясного представления о принадлежащих им субъективных правах, способах и формах их защиты, юридически грамотную подготовку заявлений, жалоб, ходатайств, других документов правового характера и разъяснение их содержания, обеспечение эффективного представления интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах, организациях, своевременность и законность решения правовых проблем.

По нашему мнению, качество бесплатной юридической помощи определяется ее соответствием следующим требованиям. Социальная ориентированность бесплатной юридической помощи означает приоритетное оказание юридической помощи лицам, не имеющим возможности получить доступ к возмездной юридической помощи в силу материального положения, возраста, по состоянию здоровья или в связи с трудной жизненной ситуацией.

Доступность бесплатной юридической помощи означает недопустимость создания гражданам препятствий к получению бесплатной юридической помощи, которые не были бы обусловлены ограниченностью ресурсов субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь. Субъект, оказывающий бесплатную юридическую помощь, обязан обеспечить гражданам равный доступ к оказываемой бесплатной юридической помощи в порядке и пределах, определяемых целями деятельности и ресурсами такого субъекта.

Профессионализм оказания бесплатной юридической помощи означает наличие у оказывающего такую помощь субъекта надлежащей квалификации, в том числе высшего юридического образования (за исключением юридических клиник), опыта работы по специальности, периодического повышения квалификации. Субъект не вправе оказывать бесплатную юридическую помощь, если для ее оказания в конкретном случае он не обладает необходимой квалификацией.

Добросовестность означает, что субъект, оказывающий бесплатную юридическую помощь, обязан действовать добросовестно, прилагая все зависящие от него усилия для достижения правового результата, согласованного с гражданином, и возможного в силу действующего законодательства. Субъект, оказывающий бесплатную юридическую помощь, должен предоставлять лицу, которому оказывается юридическая помощь, полную информацию о порядке оказания юридической помощи, о последствиях предпринимаемых юридических действий и о ходе выполнения поручения.

Исключение конфликта интересов при оказании бесплатной юридической помощи означает обязанность оказывающего такую помощь субъекта отказаться от оказания бесплатной юридической помощи в случае конфликта своих личных или корпоративных интересов с интересами лица, обратившегося за юридической помощью. Обеспечение данного требования также предполагает обязанность субъекта, оказывающего бесплатную юридическую помощь, предупредить лицо, обратившееся за оказанием помощи, о конфликте интересов такого лица с интересами другого лица, которому была оказана или оказывается юридическую помощь.

Полнота и объективность бесплатной юридической помощи выражается в том, что она должна обеспечивать полное и основанное на действующем законодательстве разъяснение обратившемуся за ней гражданину сути и состояния интересующих его проблем, определение путей их правового решения и осуществление практических

мер по их осуществлению (содействие в подготовке и направлении в соответствующие инстанции необходимых документов, личное обращение в эти инстанции, контроль за прохождением документов и т.д.).

Своевременность оказания бесплатной юридической помощи означает обязанность субъекта, оказывающего бесплатную юридическую помощь, прилагать все возможные усилия к тому, чтобы юридическая помощь была оказана в разумный срок, определяемый с учетом срока реализации или защиты права, свободы или законного интереса обратившегося за помощью лица.

Конфиденциальность оказания бесплатной юридической помощи означает обязанность субъекта, оказывающего бесплатную юридическую помощь, осуществлять меры, направленные на сохранение тайны информации, полученной от лиц, обратившихся за бесплатной юридической помощью. Субъект, оказывающий бесплатную юридическую помощь, освобождается от обязанности сохранять в тайне такие сведения только на основании ясно выраженного согласия предоставившего их лица, обратившегося за юридической помощью, а также в случаях, предусмотренных действующим законодательством.

Несмотря на изменения, внесенные в июне 2022 года в Закон о юридической помощи, по-прежнему существует ряд вопросов, связанных с предоставлением данной социально значимой услуги. Так, статье 20 Закона о юридической помощи предусмотрено право на получение всех видов бесплатной юридической помощи гражданами, обладающими определенным социальным статусом. В частности, к таким категориям граждан относятся: инвалиды I и II группы, малоимущие граждане, ветераны Великой Отечественной войны, Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, дети-инвалиды, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и другие категории граждан, определенные в статье 20 Закона о юридической помощи. В соответствии с Законом о юридической помощи реализация права на оказание БЮП предоставляется гражданам в рамках системы государственной системы БЮП и субъектами негосударственной системы БЮП. Наиболее востребованными участниками государственной системы БЮП являются государственные юридические бюро.

Таким образом, практическое применение норм, обеспечивающих реализацию такой социальной значимой услуги как БЮП, целесообразно рассматривать в двух плоскостях: правовой статус потребителя услуги и организационно-правовой статус организаций, предоставляющих данную услугу. Ранее отмечалось, что правом на

предоставление БЮП наделены наименее защищенные слои населения. При этом на уровне федерального законодательства определены основные категории граждан, которым государство обязано предоставить БЮП. Расширение данного перечня возможно в рамках законодательства субъекта Российской Федерации.

Законом о юридической помощи в качестве субъекта уполномоченного оказывать бесплатную юридическую помощь определены юридические клиники, созданные на базе научных организаций, при этом к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, предъявляются те же требования, что и к студентам образовательных учреждений (возможность оказывать юридическую помощь по истечении не менее половины срока получения образования). Полагаем, что данное правило применимо только к лицам, не имеющим высшего юридического образования и проходящим обучение по программам аспирантуры и не должно распространяться на аспирантов (адъюнктов) с высшим юридическим образованием.

В настоящее время отсутствует нормативно установленная система информирования об оказании бесплатной юридической помощи юридическими клиниками. Для эффективного создания системы оказания бесплатной юридической помощи представляется целесообразным включить юридические клиники в суперсервис «Правовая помощь» (отдельной вкладкой), что позволит оказывать юридическую помощь в дистанционном формате, решить проблему установления статуса лица, имеющему право на оказание данного вида социально значимой услуги и создаст оптимальную систему информирования о пунктах оказания юридической помощи.

Кроме того, в целях совершенствования организационно-правового механизма предоставления социально значимых услуг в цифровом формате необходимо внести изменения в Закон о госуслугах, гарантирующие право всех граждан РФ получать социально значимые услуги по их выбору в электронной или традиционной(неэлектронной) формах.

В целях защиты прав и законных интересов граждан в области персональных данных и неприкосновенности частной жизни представляется необходимым скорректировать следующие положения Закона о ЕФИР: 1) ввести норму, устанавливающую запрет на сбор и хранение в ЕФИР биометрических данных, медицинской информации, фотографий; 2) нормативно закрепить возможность гражданина управлять своими данными в ЕФИР путем его информирования о том, куда и кому передаются его персональные данные; 3) защитить права несовершеннолетних в ЕФИР, обеспечив

возможность скрытия или обезличивания персональных данных лиц, не достигших совершеннолетия. Передать родителям или опекунам права на управления этими данными.4) нормативно установить запрет на продажу, передачу, публичное или коммерческое использование данных ЕФИР, ввести специальные нормы уголовной и административной ответственности за распространение данных, содержащихся в ЕФИР.

2. Правовые подходы к формированию единых принципов и стандартов работы государства с бизнесом и гражданами

2.1. Правовая природа, понятие и содержание стратегии «клиентоцентричности» как основы практической реализации функции обеспечения коммуникации государственных и общественных институтов

Полноценная и эффективная реализация новых стратегий и ориентиров в значительной мере зависит от качества их правового обеспечения. На сегодняшний день в связи с реализацией функций и полномочий органов исполнительной власти имеет место несколько десятков официальных документов, коррелирующих, прямо или опосредовано, идее клиентоцентричности. Причем, это акты буквально последних двух лет, что свидетельствует о безусловной новизне самого концепта клиентоцентричности в государственном управлении, а равно о его официальном признании, хотя элементы этого концепта, в отсутствие базового номинатива, наблюдались и ранее, в частности, в законодательстве о государственных и муниципальных услугах и процедурах и предоставления. Но при том, что акты о клиентоцентричности издаются, можно констатировать только начальный этап формирования соответствующей системы правовых актов, соответственно, общая правовая модель клиентоцентричности только создается.

На сегодняшний день клиентоцентричность государственного управления тяготеет к его технократичности, о чем свидетельствует, в частности, присутствие указания на клиентоцентричность в стратегических актах в связи с продвижением цифровизации по различным направлениям транзакционного взаимодействия с гражданами (предоставление государственных услуг, обеспечение соблюдения обязательных требований и проч.). В частности, сквозное проактивное предоставление услуг связано с инструментарием уникальной цифровой идентичности (ID и подобное). Как следствие, речь идет о хранении больших данных, персонализирующих граждан, что порождает вопросы ответственности государства (ответственность за хранение и безусловная гарантия отсутствия злоупотребления данными) и доверия граждан государству (вопросы клиентоцентричности напрямую взаимосвязаны с вопросами формирования среды доверия). С другой стороны, граждане изначально расположены делегировать государству заботу о своих повседневных потребностях и безопасности, что, в

свою очередь, означает дополнительную легитимацию власти, а значит, и насилия. Но объемы, содержание и полезность заботы со стороны государства в любых формах (услуги и проч.) становится более значимым по сравнению с легитимацией насилия, что является одним из факторов, обеспечивающих добровольное согласие на все большую концентрацию власти у государства. И это, опять же возвращает к вопросу ответственности и доверия. Кроме того, идея клиентоцентричности заставляет обратиться к идее социального государства: как представляется, клиентоцентричное государство может строиться только на базе социального государства, соответственно, возникает вопрос, насколько Российское государство уже к этому готово, как с точки зрения масштаба идеи (сфера ее реализации только проектируется), так и с точки зрения ресурсного обеспечения (финансового, материального, информационного, кадрового и проч.)

Общая парадигма «клиентоцентричности» предполагает развитие и новое осмысление идеи стандартизации в государственном управлении в контексте комплекса требований, объединенных системой принципов. По отдельным направлениям клиентоориентированной деятельности органов власти такие принципы сформулированы, но они не являются на текущий момент декларированием общей идеологии «клиентоцентричности», отражая исключительно идеи правомерности и открытости предоставления определенных благ, продуктов и сервисов, тогда как идеи удобства, разумности, вовлеченности, культуры их предоставления формально определенно фактически не декларируются. В то же время принципы «клиентоцентричности» являются одной из основ ее идеологии, и их четкая нормативная трансляция может использоваться как одно из условий оценки зрелости самой модели «клиентоцентричности» и качества ее воплощения в реальном времени.

Идея «клиентоцентричности» в государственном управлении является многоплановой и полиресурсной, имея не только правовое содержание, но и содержание организационное, финансово-экономическое, социально-психологическое. При этом речь идет об идее, которая, по сути, сориентирована на реализацию благ, услуг, продуктов и сервисов, которые созданы не по свободно сформированному запросу клиента, а по предложению их производителя, которое является юридически властным, общеобязательным и формально определенным. Как следствие, это порождает во многих случаях определенный, зачастую негативный, эмоционально-психологический фон восприятия такого предложения со стороны потребителя (клиента). Соответственно,

любая предложенная правовая конструкция «клиентоцентричности» будет безуспешной в отсутствие ее необходимого организационного, финансово-экономического, социально-психологического ресурсного оправдания. И в этом смысле сама риторика «клиентоцентричности» уже представляется как оправдание производства благ, услуг, продуктов и сервисов именно государством. С другой стороны, блага, услуги, продукты и сервисы определенного рода объективно могут быть произведены только государством в порядке реализации его генеральных функций по обеспечению социально-экономического развития и безопасной жизнедеятельности граждан и общества в целом, и в этом смысле инструменты и механизмы саморегулирования не могут быть востребованы, а равно цифровизация предоставления производимого государством продукта должна иметь ограничения, не допуская абсолютного исключения гражданина из участия в соответствующих процедурах. И в этой связи продвижение идеи «клиентоцентричности» не должно ограничиться исключительно традиционными позициями ознакомления государственных служащих о целях и задачах «клиентоцентричности», создания специального структурного подразделения, ответственного за методологическое и организационное внедрение принципов «клиентоцентричности», определения целей и метрик в этой области и проч.

«Клиентоцентричность» в государственном управлении должна иметь форму официально установленной системы взглядов и представлений об организации деятельности структур государственного аппарата, направленной на наилучшее удовлетворение интересов и потребностей потребителей производимых и предоставляемых благ, услуг, продуктов или сервисов, как в рамках реализации государственной власти, так и в рамках обеспечения собственного функционирования (статика, которая проявляется посредством конструирования комплекса мер правового, организационного, экономического характера, направленных в целом на выстраивание надежных, целесообразных и эффективных клиентских отношений в государственном управлении), а равно целенаправленной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц на основе принятых взглядов и представлений. Программно-ценностную основу «клиентоцентричности» должна составлять ее концепция как основа развития принципа функционирования государственного аппарата «государство для граждан» и, в целом, идеологии работы органов власти и цифровых сервисов, ориентированной на их интересы и потребности. Поскольку сама концепция представляет собой декла-

рацию идеи, соответственно, далее она должна иметь стратегию развития по конкретным направлениям государственного управления сообразно функциям и полномочиям конкретных структур государственного аппарата, включая клиенториентированные направления реформы государственной службы (отбор и оценка кадров, карьерное развитие и повышения квалификации, оплата труда, возможности привлечения высококвалифицированных специалистов и проч.).

В то же время нельзя не отметить, что при всей важности и целесообразности стандартизации и регламентации в области клиентоцентричности, достичь максимальной формализации каждого отдельно взятого функционала невозможно и, даже, вероятно, неэффективно. В этой связи имеет смысл работать над усилением ценностной составляющей клиентоцентричности путем максимального четкого позиционирования в официальных документах ее принципов. Иными словами, можно предполагать, что результатом работы над концептом клиентоцентричности станет в определенной мере переход от привычной регламентации функционала к принципам организации деятельности и функционирования тех органов и организаций, которые от имени государства будут проводить в жизнь идею человеко-ориентированности.

2.2. Законодательство в области обеспечения взаимодействия государства, бизнеса и граждан: возможности и перспективы его дальнейшей систематизации и структурирования

Правовая основа организации взаимодействия государства, бизнеса и граждан представляет собой весьма обширный перечень законодательных актов федерального и регионального уровней, а также иных нормативных правовых актов, комплекс которых определяет национальную социальную повестку на среднесрочный и долгосрочный периоды, включая концепции и стратегии ее развития по отдельным направлениям взаимодействия участников отношений, в целях создания необходимых условий и стимулов для развития бизнес-сообщества. Обозначенная направленность еще в Концепции долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года была адресована на создание конкурентоспособных государственных институтов, включающих механизмы защиты прав и свобод граждан, вертикальной и горизонтальной социальной мобильности, с применением процедур и правил, гарантирующих выявление и учет интересов каждой социальной группы, что позволяет привести к вовлече-

нию заинтересованных субъектов в формирование и реализацию социально-экономической политики государства. В развитие запланированных национальных целей развития на период до 2030 года на эффективный труд и успешное предпринимательство предусмотрено увеличение темпов роста доходов населения, инвестиционной политики, а также численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства.

Комплекс правовых актов, определяющих национальную социальную повестку на среднесрочный и долгосрочный периоды, включает вопросы цифровизации социальной сферы, взаимодействия государства, бизнеса и граждан, а также перспективы дальнейшей систематизации и структурирования законодательства. Двухэтапный процесс цифровизации, от начала в 2017 году инвентаризации масштабного количества нормативных правовых актов и принятия конкретных решений (онлайн-подачи заявок на субсидии, электронный документооборот внутри ведомств и пр.) до уяснения органами государственной власти и их должностными лицами положительного эффекта цифрового формата государственных услуг, очевидно определяет их готовность к сотрудничеству и взаимодействию государства, бизнеса и граждан.

В настоящее время Правительство Российской Федерации активно продвигает цифровой формат взаимодействия государства, бизнеса и граждан, основываясь на приобретенном опыте, полученном в период вынужденной изоляции граждан, и формируя систему цифрового взаимодействия гражданского общества и органов власти, которая, в частности, развивается в режиме общественного обсуждения проектов нормативных актов с использованием специальных интернет-ресурсов.

Цифровизация механизмов государственного управления изменяет качество коммуникации между государством, бизнесом и гражданами, и создает новые стандарты открытости в деятельности органов публичной власти. Утверждено значительное количество концепций, ориентированных на совершенствование взаимодействия государства, бизнеса и граждан, которые отражены в программах, направленных на комплексную модернизацию существующих моделей государственного управления с помощью современных информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ), которые непосредственно агрегированы в ведомственных информсистемах: «Электронная демократия», «Электронное правительство», «Электронное государство», «Открытое правительство», «Электронный парламент», «Электронное правосудие» «Электронный бюджет».

Например, в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы «электронная демократия» определена преобладающей задачей применения ИКТ для целей надлежащего взаимодействия государства, бизнеса и граждан, однако Стратегия не содержит нормативного определения электронной демократии, ее задач, принципов организации, равно как и в ряде других подзаконных актов оно отсутствует, что свидетельствует о недостаточном терминологическом единстве в области услуг, предоставляемых уполномоченными субъектами, а, соответственно, повышает риск правовой неопределенности и создает разные подходы законодателя к правовому опосредованию тех или иных видов услуг.

Сегодня получение услуг в электронном виде стало уже привычным и обыденным действием, и цифровизация все авторитетней занимает место в вопросах взаимодействия государства и населения. Взаимодействие по принципу одного окна воспринимается вполне естественно, особенно эффективно это взаимодействие показало себя в период вынужденной изоляции граждан, хотя на какое-то время в отдельных регионах прекращали работу и многофункциональные центры, и население сразу ощутило это неудобство, когда центры жизни, центры информационной жизни в отдельных муниципалитетах не функционировали, чувствовалась скованность, невозможность получить услугу, невозможность в привычном формате обратиться в государственные органы и получить привычные консультации и, соответственно, реализовать свое право. В настоящее время этот период уже пережили, вернулись практически везде уже к нормальной жизни, поэтому можно говорить о конструктивном режиме дальнейшего хода, дальнейшего взаимодействия и дальнейшего развития этих многофункциональных центров.

Безусловно, эти организации уже доказали свою эффективность и успешность. Но вместе с тем, конечно, нельзя допускать стагнации в этой сфере, нужно сейчас уже думать о возможном изменении форматов работы центров госуслуг с учетом все расширяющейся сферы цифровизации, с переходом большинства жителей Российской Федерации на удаленное взаимодействие с государством. Это, безусловно, удобно. Но тем не менее остается большое количество граждан, которые по каким-либо причинам, субъективным или объективным, не так активно используют гаджеты, не так активно используют цифровые средства связи. И, естественно, они обращаются в многофункциональные центры, которые в отдельных муниципалитетах стали фактическими центрами информационных услуг в широком смысле слова. Наверно, все-таки

здесь речь должна идти о том, что на стадии приема документов должна быть более качественная, более грамотная консультация, в том числе и со стороны сотрудников многофункциональных центров.

В свою очередь, правильнее сосредоточить свое внимание не на безусловных, конечно, достоинствах этой системы, которые все абсолютно признают, и никто в этом не сомневается, а на тех недостатках, которые еще есть, и тех точках роста, которые необходимо простимулировать и, соответственно, достичь.

Можно привести наиболее серьезные, на наш взгляд, проблемы, которые на сегодняшний день проявляются. Первое – это, как правило, межведомственное взаимодействие. Продолжающаяся практика передачи информации, внесенной в электронную систему и затем распечатанной в бумажном варианте, из одного органа в другой по его требованию, во-первых, влечет различного рода издержки, увеличивает трудозатраты сотрудников по согласованию и проверке статусов граждан в государственных информационных системах, во-вторых, провоцирует риски утечки информации и персональных данных, тогда как электронный документооборот позволяет существенно сократить срок прохождения обращений, что повысит и качество реагирования на них.

Эту задачу должны решить «суперсервисы», планомерный запуск которых намерено закончить к 2024 году. Такие комплексы (сервисы обмена мгновенными сообщениями) цифровых государственных услуг, систематизированных по преобладающим жизненным ситуациям, предназначены для кардинального сокращения бумажных документов, включающие возможность оказания услуг без участия заявителя, в конечном итоге позволят высвободить время на личное участие в инстанциях для граждан, что особенно актуально для жителей отдаленных и труднодоступных территорий либо проживающих в других регионах и областях, а также посредством информационного взаимодействия осуществлять юридически значимые действия и передавать информацию об удовлетворенности полученным ответом на сообщения и обращения.

Так, например, суперсервис «Правосудие онлайн» в отличие от существующего «ГАС правосудие», имеющего весьма низкий уровень цифровизации аппаратов мировых судей в отдаленных и малонаселенных субъектах, сопровождающегося проблемами доступа в Интернет, должен стать для разрешения споров инструментом, позволяющим дистанционно составить исковое заявление, жалобу, в автоматическом режиме определит подсудность дела, направит в соответствующий суд документы,

предоставит открытый доступ к материалам дела, дистанционное участие в судебных заседаниях, и, что важно, предоставит возможность отслеживать процессуальные документы по результатам рассмотрения дела.

Структура правового обеспечения взаимодействия государства, бизнеса и граждан включает комплекс взаимосвязанных законодательных и подзаконных актов, обеспечивающих как общие параметры его правовой модели, так и специфику по отдельным направлениям. Нормотворческая деятельность, направленная на инвентаризацию действующих нормативных правовых актов, вызвана необходимостью проведения модернизации и дальнейшей систематизации и структурирования законодательства, что проявляется в активности законодателя по внесению законопроектов, включающих отсроченные результаты по улучшению жизнедеятельности общества и государства. Так, например, законопроект № 974103–7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О стандартизации в Российской Федерации»» предусматривает «создание новых форм взаимодействия участников национальной системы стандартизации (технические комитеты по стандартизации, проектный технический комитет по стандартизации), которые нацелены на вовлечение в систему стандартизации заинтересованных юридических лиц (включая научные организации в сфере стандартизации, общественные организации и объединения)».

2.3. Возможности и перспективы развития правовой конструкции принципов «разумной регуляторики» в рамках концепции доказательного и умного регулирования

Правила и условия, управляющие поведением людей или организаций, предлагается называть «регулированием», которое используется государством в сочетании с государственными услугами, программами, механизмами стимулирования и создания благоприятных условий для бизнеса [64]. Вместе с тем меры регулирования необходимы практически на каждом этапе кризисных явлений в целях устранения их социальных и экономических последствий, и впоследствии – к восстановлению и надлежащему функционированию экономики и общества. Несмотря на усилия Правительства Российской Федерации и государственных органов, нормотворческая деятельность по-прежнему страдает от значительных пробелов, и само регулирование становится все более сложным. Многие субъекты регулирования (граждане и организации)

сталкиваются с нормативными актами, которые либо не соответствуют их предполагаемому эффекту, либо прямо не обеспечивают предназначенной защиты. Проблема заключается в том, что несоответствующая регламентация столь значимой сферы общественных отношений способна дискредитировать государственную власть и сформировать убежденность в ее бессилии.

Обозначенная в рамках концепции доказательного и умного регулирования согласованность регулирования включает перечень инструментов, направленных на прозрачное и эффективное регулирование: эффективность государственного управления (отвечает на вопрос: «как?»), смысл (отвечает на вопрос: «почему?»), результат (как реализация политики регулирования в целях адаптации для будущего регулирования).

Согласованность регулирования, соответственно, требует введения согласованных мер регулирования между различными органами на разных уровнях управления, в том числе между федеральным, государственным, региональным и муниципальным уровнями управления. Это означает использование надлежащей практики регулирования в процессе планирования, разработки, принятия, осуществления и пересмотра мер регулирования для достижения целей внутренней политики государства с непосредственным установлением четких и предсказуемых административных процедур. При этом тенденция на упрощение соблюдения административных процедур субъектами регулирования проявляется в создании центров «одного окна» при использовании удаленного доступа к большинству государственных услуг с применением принципа «один раз» (запрашивать для получения информации только один раз) и направлена на снижение административной нагрузки на граждан и организации, а также на снижение чрезмерной отчетности когда данные могут собираться, обрабатываться и передаваться между государственными органами с использованием современных технологий [65].

Концепция «умного регулирования», являясь теоретической разработкой конца прошлого столетия и начала нулевых годов нашего столетия, изначально включала три направления: комплексную систему оценки регулирующего воздействия (ОРВ) на всех этапах государственно-управленческого цикла, интеграцию исполнительных, законодательных и контрольных органов стран – членов ЕС и контрольно-надзорные функции нормотворчества государственных органов. ОРВ является важнейшим инструментом в достижении согласованности регулирования. Для этого необходимо,

чтобы на этапе выявления проблем и особенно определения целей умного регулирования государственные органы принимали во внимание существующую политическую обстановку и то, в какой степени рассмотренные альтернативные решения соответствуют более общим целям регулятивной политики. Первично ОРВ может быть проведено уже на этапе определения целей, чтобы убедиться, что они достижимы и, в некоторых случаях, не являются неоптимальными способами решения данной проблемы. В таком случае этот аспект должен играть важную роль наряду с соответствием назначению и соотношением затрат при выборе эффективного решения.

Главной функцией органов по контролю нормотворчества является содействие государственным органам в повышении качества их регулирующего воздействия [66], что проявляется в издании и распространении универсальных руководств и инструкций по оценке регулирующего воздействия, а также проведении различных обучающих мероприятий по вопросам качества нормативно-правового регулирования. Для выполнения своих функций регулирующим субъектам необходимо принимать и осуществлять беспристрастные, объективные и основанные на фактических данных решения, которые обеспечат предсказуемость режима регулирования, внушат доверие к государственным институтам и будут стимулировать инвестиции. Использование цифровых технологий, позволяющих более эффективно и действенно разрабатывать правила, контролировать соблюдение и обеспечивать соблюдение, например, для осуществления постоянного государственного мониторинга трансформационных изменений и разработки адаптивных нормативных актов, позволяет государственным органам применять новые подходы и технологии для более эффективного и действенного нормотворчества, и извлекать выгоду из их возможностей, одновременно решая проблемы, которые они вызывают в обществе. Поэтому в качестве оптимальной схемы государственного регулирования принимается отказ от идеи совершенствования регулирования исключительно путем отмены части мер и уменьшения количества нормативных правовых актов (дерегулирование) в пользу более «качественного регулирования» (better regulation) и стремления к «умному регулированию» (smart regulation) [67].

Инструментами умного регулирования («разумной регуляторики») принято считать: оценку регулирующего воздействия; снижение административного бремени; упрощение существующего законодательства и регулирования, включая консолидацию, кодификацию; оценку фактического воздействия; доступ к законодательству.

Качественное регулирование подразумевает разработку прозрачных норм, которые принимаются после обсуждения со всеми заинтересованными сторонами и подвергаются анализу с точки зрения возможности дерегулирования без ущерба поставленным целям.

Предоставление услуг и коммуницирование между государством, бизнесом и гражданами, с одной стороны, в отдельных случаях выявляют неоправданную сложность определенных административных процедур, с другой стороны, определяют ценность системы «Государство как платформа» (концепция клиентоцентричного государства) для выявления потребностей пользователей и разработки новых услуг, и пересмотра несоответствующих правовым принципам административных процедур с целью их упрощения и снижения ненужного административного бремени.

Опыт прохождения пандемии показал, что государственные органы могут действовать в условиях повышенной неопределенности в будущем, когда анализ поведенческих последствий явился инструментом повышения эффективности и результативности системы разработки регуляторного управления, направленной на постоянное улучшение качества регулирования. Как показали предшествующие годы, помимо немедленного реагирования на кризис, вопросы регулирования также имеют значение для обеспечения экономического и социального восстановления и для лучшей подготовки к будущим кризисам. Социальные и экономические потрясения, вызванные пандемией, еще раз подчеркивают стратегическую важность разработки более гибких и скоординированных подходов к регулированию для повышения оперативности реагирования и устойчивости в меняющихся условиях.

В приоритетах деятельности Правительства Российской Федерации предполагается реализация комплекса мероприятий по повышению уровня доверия граждан к Правительству, реализация принципов «разумной регуляторики», включающей в себя доказательное и умное регулирование, простоту соблюдения обязательных требований, минимизацию проверок и максимизацию полезности контрольных функций государства. «Разумная регуляторика», как очередной эксперимент государства, подразумевает пересмотр, отмену и замену некоторых нормативных актов, которые уже не обеспечивают желаемые преимущества. Поэтому инструменты регулятивного управления, такие как ОРВ, вовлечение заинтересованных сторон и последующие обзоры

нормативных актов, предоставляют важные возможности для рассмотрения всего перечня потенциальных решений, анализа их воздействия, консультаций, мониторинга соблюдения и оценки эффективности нормативных актов.

Таким образом, возможности и перспективы реализации государственной политики в рамках концепции доказательного и умного регулирования направлены на изменение глубоко укоренившихся обычаев и практик, принятых в государственных органах, на искоренение избыточного количества существующих правовых норм, не являющихся действенными инструментами, и должны включать обсуждения (консультации) с заинтересованными сторонами и широкой общественностью в целях усиления прозрачности государственных решений и ответственности должностных лиц. Также важно, чтобы государство располагало надежными и обеспеченными ресурсами организации регулятивного надзора, которые будут играть решающую роль в обеспечении полученных уроков и содействии внедрению инновационных подходов и оценке соответствующих фактических данных о внедрении.

Заключение

Проведенное исследование позволило решить ряд крупных теоретических и прикладных задач. В рамках исследования социально значимых услуг как правового института, прежде всего, сформированы соответствующие правовые конструкции социально значимых услуг, позволившие вести речь о разработке «рамочного» законодательного акта об услугах, в котором будет сформирован единый понятийный аппарат, круг субъектов-производителей услуг и порядок наделения их соответствующим функционалом и полномочиями, включая их делегирование, порядок производства услуг, общие основы порядка производства услуг, правовые основы взаимодействия производителей и получателей услуг.

Как представляется, реализация Стратегии социально-экономического развития России до 2030 года в части формирования «клиентоцентричного» государства непосредственно связана с новым качеством регулирования в области социально значимых услуг и новым контентом взаимодействия государства и граждан на основе индивидуальных потребностей, а равно новым контентом внутриорганизационных «клиентских» отношений в органах власти как нового вектора развития и уровня зрелости государственного управления, ориентированного на результат. Производимые государством услуги должны быть наиболее качественными, удобными и экономически эффективными, что обеспечит повышение удовлетворенности граждан как «клиентов» и, как одно из следствий, повышение уровня доверия граждан к государству и развитие «среды доверия», что, в конечном итоге, может стать одним из факторов продвижения концепта общественной ценности государственного управления.

В совокупности с оценкой правового состояния конструкта социально значимых услуг обозначены перспективы правового сопровождения концепта клиентоцентричности в государственном управлении, в целом, и социально значимых услуг в соотношении с клиентоцентричностью, в частности. Правовой ракурс клиентоцентричности определен как принцип реализации функций и полномочий уполномоченных субъектов публичного управления, связанных с взаимодействием с обществом, направленным на удовлетворение запросов о содействии в реализации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в целях достижения национальных целей и задач развития, повышения качества такого взаимодействия, в том числе, путем его адапта-

ции под конкретные жизненные ситуации. В этой связи концепция клиентоцентричности должна иметь взаимосвязь с текущим регулированием. Авторы полагают возможным включение в текущее законодательство указаний на клиентоцентричность с тем, чтобы этот принцип не был оторван от текущего регулирования и потенциально был включен в механизм обеспечения, включая защиту, прав и законных интересов граждан. В частности, в статью 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ следует включить принцип клиентоцентричности. Аналогичного рода нормы должны иметь место в Федеральном законе от 13.07.2020 № 189-ФЗ, в законодательстве о стандартизации и регламентации, в частности, в законодательстве об административных регламентах.

Анализ практики применения законодательства в области предоставления социально значимых услуг позволил сформулировать ряд предложений прикладного характера. В области социально-правовых услуг отсутствуют единые требования к качеству оказания бесплатной юридической помощи. В этой связи предложен концепт стандарта качества бесплатной юридической помощи, в основу которого положены принципы социальной ориентированности, доступности, профессионализма, добросовестности, исключения конфликта интересов, полноты и объективности, своевременности, конфиденциальности.

Совершенствование организационно-правового механизма оказания бесплатной юридической помощи предполагает унификацию законодательства субъектов Российской Федерации в части оплаты труда адвокатам, оказывающим юридическую помощь в рамках государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, а также перевода в проактивный формат процедур предоставления и передачи документов участниками данными правоотношений.

В целях совершенствования негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи необходимо нормативно закрепить требование о системе информирования об оказании бесплатной юридической помощи юридическими клиниками. Для эффективного создания системы оказания бесплатной юридической помощи представляется целесообразным включить юридические клиники в суперсервис «Правовая помощь» (отдельной вкладкой), что позволит оказывать юридическую помощь в дистанционном формате, решить проблему установления статуса лица, имеющему право на оказание данного вида социально значимой услуги и создаст оптимальную систему информирования о пунктах оказания юридической помощи.

Анализ и оценка правового обеспечения регуляторных технологий Legal Tech в области предоставления социально значимых услуг в условиях цифровой трансформации позволили высказать ряд предложений прикладного характера, направленных на внедрение принципов клиентоцентричности в публичном управлении как юридических конструкций, включая ее организационно-правовые основы и цифровое сопровождение. В частности, выработаны критерии необходимой степени доверия, позволяющие переходить на цифровой формат взаимодействия государственного органа и гражданина, опосредующие формирование различного рода цифровых сервисов в целях оказания социально значимых услуг. В этой связи сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в области оказания государственных услуг в цифровом формате. В целях защиты прав и законных интересов граждан в области персональных данных и неприкосновенности частной жизни представляется необходимым скорректировать следующие положения Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»: 1) ввести норму, устанавливающую запрет на сбор и хранение в едином федеральном информационном регистре биометрических данных, медицинской информации, фотографий; 2) нормативно закрепить возможность гражданина управлять своими данными в едином федеральном информационном регистре путем его информирования о том, куда и кому передаются его персональные данные; 3) защитить права несовершеннолетних в едином федеральном информационном регистре, обеспечив возможность скрытия или обезличивания персональных данных лиц, не достигших совершеннолетия; передать родителям или опекунам права на управления этими данными; 4) нормативно установить запрет на продажу, передачу, публичное или коммерческое использование данных единого федерального информационного регистра, ввести специальные нормы уголовной и административной ответственности за распространение данных, содержащихся в едином федеральном информационном регистре.

Авторы считают, что разработанные ими идеи и теоретические положения окажут серьезное влияние на совершенствование законодательства России в области правового обеспечения оказания социально значимых услуг, а также будут способствовать развитию эффективной модели «клиентоцентричного» публичного управления.

Список источников

1. Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2003 г. № 20-о «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Ивановской области о проверке конституционности отдельных положений статей 9, 10 и 15 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Примерного положения об учреждении юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2003. - № 12.
2. Публичные услуги: правовое регулирование (сравнительно-правовой анализ России и иностранных государств). - М., 2016. - 220 с.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2010 г. № 1082-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Страховая компания УРАЛПРОС» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 20, пунктов 2 и 3 статьи 27 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Определение Конституционного Суда РФ от 13.05.2010 г. № 685-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степанова Евгения Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктами 3 и 4 части 2 статьи 18 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» // Вестник Конституционного Суда РФ. - 2010. - № 6.
5. Поникаров И.В. Теоретические подходы к пониманию определения публичной услуги // Вопросы экономики и права. - 2012. - № 6. - С. 17-20.
6. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 11. - С. 34-40.
7. Федеральный закон от 28.12.2013г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства РФ. - № 52 (часть I). - Ст. 7007.
8. Ковалева Г.А., Пешина Э.В. Реформирование системы финансирования государственного и муниципального секторов экономики. - Екатеринбург: Институт экономики Уро РАН, 2008. - 312 с.

9. Кувшинов А.М., Цыбулевская Н.А. Теория и методология стандартов на государственные и муниципальные услуги населению в Российской Федерации. - Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного университета, 2009. - 278 с.
10. Ганченко Д.Н. Социально значимые услуги как феномен современной экономики // Креативная экономика. - 2021. - Том 15. - № 11. - С. 4309-4328.
11. Коротаев Е.В. Повышение эффективности государственного регулирования рынка социально значимых услуг: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. - Санкт-Петербург, 2010. - 23 с.
12. ГОСТ Р 52492-2005. Национальный стандарт РФ. Услуги бытовые. Социальные нормы и нормативы к услугам. Общие требования: приказ Ростехрегулирования от 30.12.2005 № 529-ст. [Электронный ресурс]. - URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200045257> (дата обращения: 11.05.2022).
13. Симченко Н.А., Троян И.А., Горячих М.В., Андриющенко Е.С. Цифровизация социально значимых услуг в условиях цифровой трансформации экономики Республики Крым // Сервис в России и за рубежом. - 2019. - Т. 13. - № 2(84). - С. 226-235.
14. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1401794/> (дата обращения: 30.05.2022).
15. Цифровая экономика: 2022: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, С.А. Васильковский, К.О. Вишневецкий и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». - М.: НИУ ВШЭ, 2022. - 234 с.
16. Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2022 г. № 837-р «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан» // Собрание законодательства РФ. - 2022. - № 17. - Ст. 2941.
17. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 г. «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. - № 87. - 2021.
18. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 г. «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. - № 38. - 2019.
19. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

20. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

21. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. - URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

22. Указ Президента РФ от 01.12.2016 г. № 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

23. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

24. Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 г. № 2036-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014 -2020 годы и на перспективу до 2025 года». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

25. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

26. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 42. - Ст. 5009.

27. Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2013 г. № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

28. Распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2021 г. № 431-р «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты РФ, на период до 2025 года». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

29. Распоряжение Правительства РФ от 20.08.2015 г. № 1616-р «Об утверждении Концепции оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и

утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями. - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

30. Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 г. № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

31. Федеральный проект «Цифровое государственное управление» (утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9). - URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

32. Национальный проект «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7). - URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

33. Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2019 № 3074-р «Концепция создания цифровой аналитической платформы». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

34. Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2014 г. № 2769-р «Концепция региональной информатизации». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

35. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

36. План деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации на 2019 год и плановый период до 2024 года. - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

37. Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 31. - Ст. 4006.

38. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

39. Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 г. № 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». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

40. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 22. - Ст. 3169.

41. Постановление Правительства РФ от 29.08.2005 № 541 (ред. от 15.05.2018) «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 36. - Ст. 3706.

42. Распоряжение Правительства РФ от 18.09.2019 г. № 2113-р (ред. от 02.06.2021) «О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

43. Приказ Минцифры России от 18.11.2020 г. № 600 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» // СПС «КонсультантПлюс».

44. Приложение № 11 к протоколу заседания подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 06.02.2018 № 56пр. - URL: <http://minsvyaz.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

45. Распоряжение Минтранса России от 31.01.2017 г. № НА-19-р (ред. от 10.03.2021) «Об утверждении социального стандарта транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» // Транспорт России. - 2017. - № 11, 13.

46. Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 14. - Ст. 1650.
47. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.
48. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. - URL.: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).
49. Проект Федерального закона № 209727-3 «О минимальных государственных социальных стандартах» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.05.2002) // СПС «КонсультантПлюс».
50. Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 162-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О стандартизации в Российской Федерации». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2022).
51. Распоряжение Правительства РФ от 20.02.2021 г. № 431-р (ред. от 07.06.2021) «Об утверждении Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года». - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.05.2022).
52. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 30. - Ст. 4884
53. Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» (утв. Минэкономразвития России). - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.05.2022).
54. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. - М.: АСТ; Ермак, 2004. - 730 с.
55. Штомпка П. Доверие - основа общества. - М.: Логос, 2012. - 440 с.
56. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. - М.: Юристъ, 2004. - 192 с.
57. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции»// Собрание законодательства РФ. -2011. - № 7. - Ст. 900.

58. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 01.04.2022) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 622.

59. Кузнецов В.И., Кабытов П.П. Теоретические подходы к категории «цифровая среда доверия» // Юридические исследования. - 2021. - № 2. - С. 64 -74.

60. Тихонова Ж.К. К вопросу о доверии в праве // Вопросы экономики и права. - 2019. - № 127. - С. 7-9.

61. Зырянов С.М. Категория «информационная среда» как пространство доверительных отношений // Единая цифровая среда доверия - правовые аспекты: сборник материалов Международной научно-практической конференции (Москва, 23 мая 2019 г.) / коллектив авторов; отв. ред. С.М. Зырянов, Л.К. Терещенко. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. - 144 с.

62. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов (разработаны Банком России). - URL: <https://www.cbr.ru> (дата обращения: 05.05.2022).

63. Концепция развития технологий машиночитаемого права (утв. Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 15.09.2021 г. № 31). - URL: <https://legalacts.ru> (дата обращения: 20.05.2022).

64. Шарль-Анри Монтэн. «Умное регулирование»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения. - URL: <http://smartregulation.net> (дата обращения 10.09.2022).

65. Путь к превращению государственного сектора в управляемый данными: исследования цифрового правительства ОЭСР. - URL: <https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en> (дата обращения 10.09.2022).

66. Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора), и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, участвующих в реализации механизма "регуляторной гильотины", видов федерального государственного контроля

(надзора), осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, на которые должен быть распространен механизм "регуляторной гильотины (утв. Правительством РФ 04.07.2019) // СПС «Консультант Плюс». - URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=HdzjtLT5BQZkJCHA&cacheid=DCE6063BCCE7A55ED8A8B18CB14BAD1E&mode=splus&rnd=dFNb7g&base=LAW&n=328547#dV0ujLTYXcu4Hlor> (дата обращения 10.09.2022).

67. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего // Доклады ЦСР. 2018. № 1.

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