

**О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРИНЦИПА ИНКЛЮЗИВНОСТИ (ДОСТУПНОСТИ)
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ
ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВОЙ СФЕРЫ**

*Никитина Евгения Борисовна – студент 2 курса ФГАОУ ВО
«Московского государственного юридического университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»*

Аннотация. Статья посвящена анализу эволюции развития и правового содержания принципа инклюзивности (доступности) в контексте цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. Методологическую основу исследования составляет применение сравнительно-правового метода для анализа стратегических и нормативных правовых актов, а также изучение различных подходов, представленных в научной доктрине. В основу работы положено выделение трёх этапов цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг, для каждого из которых характерна собственная система целевых ориентиров. Установлено, что ключевой проблемой является отсутствие легального определения принципа доступности в Федеральном законе № 210-ФЗ, где он трактуется узко — лишь применительно к лицам с ограниченными возможностями здоровья. Это создает пробелы в правоприменительной практике ввиду того, что закрепленный принцип не учитывает иные аспекты инклюзивности. Для обеспечения доступности государственных и муниципальных услуг для всех граждан автор статьи предлагает пересмотреть текущую политику цифровизации. Указывается противоречие между повсеместным переводом услуг в электронный формат и необходимостью учитывать потребности тех, кто не имеет доступа к цифровым технологиям. В заключение предлагается комплекс мер, включающий закрепление расширенной дефиниции принципа доступности государственных и муниципальных услуг, сохранение традиционных каналов получения услуг и

трансформацию декларативных стандартов в обязательные нормы, подкреплённые целевым финансированием.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, принцип инклюзивности, доступность, цифровизация, цифровая трансформация.

**ON PROBLEMS OF IMPLEMENTATION
OF THE PRINCIPLE OF INCLUSIVENESS (ACCESSIBILITY)
OF PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES IN CONDITIONS
OF DIGITAL TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE SPHERE**

Nikitina Evgenia Borisovna – 2nd-year student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Abstract. This article analyzes the evolution and legal essence of the principle of inclusiveness (accessibility) within the context of the digital transformation of public and municipal services in the Russian Federation. The methodological basis is a comparative legal analysis of strategic documents and legal acts. The work is based on the identification of three stages of digital transformation of public and municipal services, each of which has its own system of target guidelines. It has been established that the key problem is the lack of a legal definition of the principle of accessibility in Federal Law № 210-FL, where it is narrowly defined - only for persons with disabilities. This creates gaps in enforcement practice and fails to address other aspects of inclusiveness. The author identifies a fundamental conflict between the policy of blanket digitization of public services and the core principle of accessibility. To resolve this, a set of solutions is proposed, including formally establishing an expanded legal definition of the accessibility principle, the preservation of traditional channels for obtaining services and the transformation of declarative standards into mandatory norms, reinforced by targeted funding.

Key words: public services, municipal services, the principle of inclusiveness, accessibility, digitalization, digital transformation.

I. Эволюция нормативного закрепления принципа инклюзивности (доступности) как ключевого ориентира и целевого показателя эффективности деятельности органов власти в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг

1. В условиях современной действительности цифровизация общественных отношений приобрела ключевое значение, став определяющим направлением развития различных сфер жизнедеятельности общества. В частности, административно-правовая сфера претерпевает значительные изменения, обусловленные стремительным распространением и внедрением цифровых технологий в государственно-правовую сферу. Важной составляющей этого процесса является трансформация системы предоставления государственных и муниципальных услуг, которая должна отвечать требованиям и ключевым целям установленного курса социально-экономического развития Российской Федерации.

Предполагается, что цифровизация государственных и муниципальных услуг проводилась в три последовательных этапа, характеризующихся различной степенью концептуальной проработанности, а также уровнем сложности задач и целевых показателей, устанавливавшихся перед органами исполнительной власти. При этом важно подчеркнуть, что текущий этап является продолжающимся и носит незавершенный характер.

Первоначальным актом, устанавливающим курс на цифровую трансформацию государственных и муниципальных услуг, выступил Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹, который, в частности, определил количественную цель — достичь не менее 70% от доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также по

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

внедрить принципа «одного окна» для доступа к данным услугам. Согласно Плану выполнения мероприятий по достижению указанных показателей, утверждённого Правительством, уровень получения услуг в электронной форме был поэтапно повышен с 25% до запланированных 70% к 2018 году². Это позволяет сделать вывод о том, что данная ступень цифровизации имела фундаментальное значение в силу того, что предполагала коренное изменение парадигмы государственного управления и заложила технологическую и организационную основу для последующих, более сложных преобразований.

2. На следующем этапе цифровизации сферы предоставления государственных и муниципальных услуг был заложен целый комплекс стратегических документов. В их числе — Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³, утверждённая на его основе и во исполнение Правительством Российской Федерации национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴, призванная, в частности, осуществить внедрение цифровых технологий в сферах государственного управления и государственных услуг. Данная программа была последовательно расширена, и в ноябре 2021 года был разработан Федеральный проект «Цифровые услуги и сервисы онлайн», консолидировавший инициативы «Цифровой профиль гражданина», «Госуслуги онлайн» и «Электронный документооборот». В результате реализации национальной программы и соответствующих Федеральных проектов, направленных на модернизацию сферы государственных и

² План выполнения мероприятий по достижению показателей, указанных в пункте 1 и в подпункте «е» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (утв. Правительством РФ 24 сентября 2012 года № 5148п-П16) // URL: <https://base.garant.ru/70588740/>

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁴ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» от 4 июня 2019 года № 7 (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам) // СПС «КонсультантПлюс».

муниципальных услуг, был осуществлен перевод наиболее социально значимых услуг в цифровой формат. Это позволило организовать их предоставление в онлайн-режиме как в проактивной форме (без необходимости личного посещения государственных органов и иных организаций), так и при непосредственном обращении заявителя.

Согласно официальным данным Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации по состоянию на сентябрь 2023 года был зафиксирован значительный прогресс в сфере цифровизации государственного управления: гражданам было доступно предоставление свыше 900 государственных услуг в электронном формате⁵. Опираясь на статистику, можно констатировать факт превышения предусмотренных целевых показателей в полтора раза: доля массовых социально значимых онлайн-услуг составила 99,97% при запланированном уровне в 65%⁶. Следовательно, анализ представленных данных позволяет заключить, что на данном этапе приоритетом цифровизации выступало достижение больше количественных результатов, нежели осуществление качественного преобразования государственных и муниципальных услуг.

3. Достижение первоначально установленных целей и задач обусловило формирование новых, более сложных ориентиров, закрепленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», где выделяется отдельная национальная цель, в отличие от предыдущего вышеупомянутого указа Президента Российской Федерации, — цифровая трансформация

⁵ С начала 2023 года на «Госуслугах» запустили в пять раз больше сервисов, чем в 2022 году [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/ekonomika/18660593> (дата обращения: 31.09.2025).

⁶ Основные показатели национальной цели «Цифровая трансформация» в 2022 году перевыполнены [Электронный ресурс] // URL: <http://government.ru/news/47578/> (дата обращения: 31.09.2025).

государственного и муниципального управления⁷. При этом конкретизируя основные целевые показатели и задачи, Правительство Российской Федерации в «Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года» впервые упоминает качество и доступность на территории всей страны как одно из основополагающих требований и показателей оценки государственных услуг⁸.

Таким образом, эволюция нормативного регулирования цифровой трансформации сферы государственного управления в Российской Федерации отражает последовательную смену приоритетов: от решения первоочередных задач цифровизации, увеличения количественных показателей предоставления государственных и муниципальных услуг до стремления к повышению их качества, ориентации на потребности человека и обеспечение доступа для всех лиц. В данных условиях ключевое значение приобретает принцип инклюзивности государственных и муниципальных услуг, предполагающий равный и беспрепятственный доступ к услугам для всех категорий населения, независимо от их физических возможностей, уровня цифровой грамотности, социального положения, места проживания и других критериев.

II. Принцип инклюзивности (доступности) государственных и муниципальных услуг: понятие, содержание и проблемы применения

1. Относительно недавнее закрепление в стратегических документах принципа инклюзивности государственных и муниципальных услуг объясняет его позднюю интеграцию в российскую правовую систему. Вместе с тем следует отметить, что данный принцип носит межотраслевой характер

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

⁸ «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (утв. Правительством РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

(например, в контексте доступности правосудия⁹, доступности социального обеспечения¹⁰) и является достаточно разработанным в иных сферах правового регулирования.

Наиболее дискуссионные вопросы, связанные с применением принципа инклюзивности, возникают именно в сфере государственных и муниципальных услуг, что подчеркивает особую актуальность данной проблемы. В научной доктрине признание этого принципа соотносится с переходом к «сервисной» модели государства, в рамках которой государство понимается как «особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам»¹¹, а его сущность, социальное назначение заключается в служении индивиду, в силу чего «любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом является государственной услугой»¹². Данное суждение представляется спорным ввиду того, что предоставление услуг, как утверждал И.Л. Бачило, — «одна из многих функций государственных и муниципальных органов власти»¹³.

Исходя из того можно сделать вывод о том, что принцип инклюзивности в сфере государственных и муниципальных услуг находится в стадии становления и является предметом научной дискуссии, обусловленной фундаментальным расхождением во взглядах на саму природу возникновения принципа.

2. Дискуссионным является и вопрос определения дефиниции принципа инклюзивности (доступности) государственных и муниципальных услуг

⁹ Болдырева Н.Н. Принцип доступности правосудия в теории и практике гражданского и арбитражного процесса // Архивариус. 2016. №4 (8). С. 1-2.

¹⁰ Филиппова Э.М. О принципах в праве социального обеспечения // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2013. №2. С. 66-67.

¹¹ Коженко Я.В., Мамычев А.Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. С. 44-46.

¹² Фалина А.С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики // Социология власти. 2012. №1. С. 132-134.

¹³ Бачило И.Л. Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) // Право. 2010. № 1. С. 3–11.

ввиду того, что российское законодательство, а именно Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁴ (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ), не даёт конкретного толкования принципу, однако закрепляет его в качестве основного. Обращаясь к доктрине, можно привести позицию С.Л. Сергеевнина, И.С. Алехиной и А.К. Соловьевой, определяющие этот принцип как «неотъемлемое, имманентное свойство данного вида услуг, которое отражает открытую, беспрепятственную и гарантированную возможность их получения каждым потребителем, гражданином или организацией»¹⁵, что подчёркивает всеобъемлющий характер этого принципа и соотносится с выдвинутой ими концепцией «всеобщности и персонализации» услуг. Высказывались и иные позиции с точки зрения включения в дефиницию конкретных проявлений принципа: к примеру, З.К. Бабаева в своём исследовании определяет доступность государственной услуги как важнейшую гарантию на её получение посредством доступной среды, включающей «повсеместное информирование о видах, порядке предоставления услуг», транспортную доступность и прочее¹⁶.

Отсутствие легального определения, безусловно, создаёт пробелы в правоприменительной практике, ведь Федеральный закон № 210-ФЗ, закрепляя принцип доступности в пункте 5 статьи 4, распространяет его действие лишь на лиц с ограниченными возможностями здоровья и не учитывает иные аспекты доступности, что является узкой трактовкой сферы его действия, ограниченной рамками здоровья. В современных условиях подобное нормативное закрепление представляется неполным, поскольку не

¹⁴ Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹⁵ Сергеевнин С.Л., Алехина И.С., Соловьева А.К. Принцип доступности государственных и муниципальных услуг: правовое регулирование и реализация // Управленческое консультирование. 2024. № 5. С. 38–56.

¹⁶ Бабаева З.К. К вопросу о принципах предоставления государственных и муниципальных услуг // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2015. №3. С. 335-339.

охватывает иные потенциально уязвимые категории граждан. Это свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования нормативной базы для адекватного отражения современных требований инклюзивности предоставления государственных и муниципальных услуг.

В научной доктрине обоснованно проводится соотнесение принципа равенства и принципа доступности¹⁷. Представляется, что эти принципы находятся в отношениях взаимодополнения: принцип равенства, закрепленный в статье 19 Конституции Российской Федерации, задает критерии и определяет сферы действия принципа доступности, поскольку гарантирует равные права и свободы «независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». В этой связи целесообразно расширить законодательное содержание принципа доступности, изложив пункт 5 статьи 4 Федерального закона № 210-ФЗ в новой редакции, включив в него не только лиц с ограниченными возможностями здоровья, но и критерии, производные от конституционного принципа равенства.

3. Исходя из изложенного, принцип инклюзивности (доступности) государственных и муниципальных услуг представляет собой комплексный, многокомпонентный институт. Для раскрытия его содержания необходимо рассматривать конкретные проявления принципа. Опираясь на официальное исследование, посвящённое комплексной оценке государственных услуг¹⁸, можно выделить следующие виды доступности:

1) социально-экономическая доступность, обусловленная цифровой доступностью (цифровым разрывом, неравенством в доступе и возможностях использования цифровых технологий), возрастной доступностью

¹⁷ Горбачевская А.Ю. Защита прав физических лиц при оказании государственных услуг (на примере МФЦ г. Тюмени): маг. дис. ... : 40.04.01. М., 2019. С. 22-25.

¹⁸ Доступность государственных цифровых сервисов. Исследование / под ред. О.В. Линник, К.А. Ткачевой, М.В. Тумановой. – М.: РАНХиГС, 2022. 108 с.

(в частности, в связи с пожилым возрастом услугополучателей), доступностью для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

2) экономический фактор, включающий инфраструктурную доступность (ограничения, вызванные неразвитостью информационно-телекоммуникационной инфраструктуры), образовательной доступностью (вызванные низким уровнем цифровой грамотности);

3) институциональная доступность, связанная с ресурсной доступностью (государственным финансированием и кадровым обеспечением);

4) технико-функциональная доступность, представленная функциональной доступностью (корректностью предоставления государственной и муниципальной услуги), языковой доступностью (понятностью и ясностью текстовой составляющей) и «юзабилити» (удобством и простотой для услугополучателя).

В контексте цифровой трансформацией административно-правовой сферы ключевое значение приобретает проблема цифровой доступности. Серьёзным, но не всегда очевидным вызовом в контексте обеспечения цифровой доступности является «стопроцентный» перевод государственных и муниципальных услуг в электронный формат¹⁹. Важным аспектом является то, что некоторые государственные и муниципальные услуги на данный момент предоставляются исключительно в электронном формате, исключая возможность личного обращения заявителя в органы государственной власти и местного самоуправления: например, 30 марта 2025 года вступили в силу обновленные требования к обращениям граждан в государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу, которые подразумевают, что электронные обращения граждан могут быть направлены только посредством «Единого портала государственных и муниципальных

¹⁹ В России переведут все госуслуги в электронный формат [Электронный ресурс] // <https://tass.ru/> (дата обращения: 05.10.2025)

услуг (функций)»²⁰. Данная норма вступает в противоречие с принципом доступности, поскольку, по официальным данным, не каждое лицо, проживающее в Российской Федерации, имеет доступ к «Единому portalу государственных и муниципальных услуг (функций)»: по словам министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Максута Шадаева, на портале, по состоянию на 23 июля 2025 года, зарегистрировано 117 российских пользователей, что составляет «95% граждан старше 14 лет»²¹. Таким образом, тот факт, что 5% граждан Российской Федерации (что эквивалентно нескольким миллионам человек) не имеют возможности подать электронное обращение в органы публичной власти или должностному лицу, ставит под сомнение реализацию фундаментального принципа доступности государственных и муниципальных услуг.

4. Существенной проблемой является тот факт, что требования инклюзивности (доступности) в общем своём понимании в российском законодательстве носят во многом декларативный характер. Помимо его декларативного закрепления в Федеральном законе № 210-ФЗ, ГОСТ Р 52872-2019²², а также Приказ Минцифры России от 7 ноября 2023 года № 953 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов по зрению официальных сайтов государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»²³ носят рекомендательный характер

²⁰ С 30 марта в органы власти нельзя будет направить обращение по электронной почте [Электронный ресурс] // <https://www.garant.ru/news/1804417/> (дата обращения: 05.10.2025)

²¹ Названо число россиян, зарегистрированных на «Госуслугах» [Электронный ресурс] // <https://tass.ru/> (дата обращения: 05.10.2025)

²² ГОСТ Р 52872-2019. Требования доступности для людей с инвалидностью и других лиц с ограничениями жизнедеятельности (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 29 августа 2019 года № 589-ст) // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Приказ Минцифры России от 7 ноября 2023 года № 953 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов по зрению официальных сайтов государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // М.: Стандартинформ. 2019.

и не является обязательным для исполнения. Кроме того, говоря об институциональной доступности, рассмотренной выше, финансирование мероприятий по обеспечению доступности не выделено в отдельные статьи бюджета, что препятствует их системной реализации.

Подводя итог, можно сказать, что реализация принципа доступности требует комплексного и системного подхода, включающего следующие ключевые меры:

1) закрепление легальной дефиниции принципа доступности, интегрирующее критерии конституционного принципа равенства и выходящее за рамки физической доступности для лиц с ограниченными возможностями здоровья, что обеспечит его распространение на все уязвимые категории граждан;

2) сохранение традиционных каналов получения государственных и муниципальных услуг (личное обращение, почтовая связь) при переводе их в электронный, чтобы исключить цифровую эксклюзию (исключение) миллионов граждан, не охваченных влиянием цифровизации;

3) преобразование декларативных стандартов в обязательные для исполнения нормы, подкреплённые целевым бюджетным финансированием мероприятий по обеспечению доступности.

Последовательная реализация предложенных мер создаст условия для преодоления выявленных правоприменительных пробелов и придания принципу инклюзивности (доступности) действительного значения основного принципа, закреплённого в Федеральном законе № 210-ФЗ.

Библиография

1. *Бабаева З.К.* К вопросу о принципах предоставления государственных и муниципальных услуг // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2015. №3. С. 335-339.

2. *Бачило И.Л.* Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) // Право. 2010. № 1. С. 3–11.

3. *Болдырева Н.Н.* Принцип доступности правосудия в теории и практике гражданского и арбитражного процесса // Архивариус. 2016. №4 (8). С. 1-2.

4. Горбачевская А.Ю. Защита прав физических лиц при оказании государственных услуг (на примере МФЦ г. Тюмени): маг. дис. ... : 40.04.01. М., 2019. С. 22-25.

5. Коженко Я.В., Мамычев А.Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. С. 44-46.

6. Линник О.В., Ткачевой К.А., Тумановой М.В. Доступность государственных цифровых сервисов. Исследование. – М.: РАНХиГС, 2022. 108 с.

7. Сергевнин С.Л., Алехина И.С., Соловьева А.К. Принцип доступности государственных и муниципальных услуг: правовое регулирование и реализация // Управленческое консультирование. 2024. № 5. С. 38–56.

8. Фалина А.С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики // Социология власти. 2012. №1. С. 132-134.

9. Филиппова Э.М. О принципах в праве социального обеспечения // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2013. №2. С. 66-67.

References

1. Babayeva Z.K. On the issue of the principles of the provision of state and municipal services // Izv. Sarath. University of Nov. ser. Ser. Economy. Management. Law. 2015. №. 3.

2. Bachilo I.L. Is the state social or service? (information and legal aspect) // Law. 2010. №. 1. P. 3-11.

3. Boldyreva N.N. The principle of accessibility of justice in the theory and practice of civil and arbitration proceedings // Archivarius. 2016. №. 4 (8). P. 1-2.

4. Gorbachevskaya A.Y. Protection of the rights of individuals in the provision of public services (on the example of the MFC Tyumen): mag. dis. ... : 40.04.01. Moscow, 2019. P. 22-25.

5. Kozhenko Ya.V., Mamychyev A.Y. Service state: problems of theory and practice of implementation // Power. 2010. №. 3. P. 44-46.

6. Linnik O.V., Tkacheva K.A., Tumanova M.V. Accessibility of government digital services. Research. Moscow: RANEPa, 2022. 108 p.

7. Sergevnin S.L., Alyokhina I.S., Solovyova A.K. The principle of accessibility of state and municipal services: legal regulation and implementation // Management consulting. 2024. №. 5. P. 38-56.

8. Falina A.S. The service state: the origins of theory, elements of practice // Sociology of Power. 2012. №. 1. P. 132-134.

9. Filippova E.M. On principles in the law of social security // Bulletin of SUSU. Series: Law. 2013. №. 2. P. 66-67.

Работа подготовлена с использованием системы КонсультантПлюс