

УДК 323.2

Агибалова О.Ю., Пчелинцева М.Ю., Шахворостов Г.И.

**ПРАКТИКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ НАСЕЛЕНИЮ В РОССИИ И  
ЗАРУБЕЖОМ**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ*

**Аннотация:** В статье рассматривается практика предоставления услуг за рубежом, а также анализируется развитие электронных услуг в Европе, США и в других странах. Анализ истории развития государственных услуг в зарубежной практике.

**Ключевые слова:** электронные услуги, государственные и муниципальные услуги, электронное правительство.

UDC 323.2

Agibalova O.Yu., Pchelintseva M.Yu., Shakhvorostov G.I.

**PRACTICE OF PROVIDING ELECTRONIC PUBLIC SERVICES TO  
POPULATION IN RUSSIA AND FOREIGN AFFAIRS**

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public  
Administration*

**Abstract:** The article discusses the practice of providing services abroad, and also analyzes the development of electronic services in Europe, the USA and other countries. Analysis of the history of the development of public services in foreign practice.

**Key words:** e-services, state and municipal services, e-government.

Повышение объема оказываемых населению услуг и их качества являются закономерными направлениями развития не только социально ориентированного государства, но и лежат в плоскости развития сервисной экономики (той, в которой на долю услуг приходится значимая часть формируемого ВВП). Так, более развитые в экономическом и социальном

---

плане государства стремятся к повышению качества жизни населения через развития сектора услуг и, в том числе, государственных и муниципальных услуг населению. Более того, в рамках постиндустриального общества сфера услуг обладает высоким мультипликативным эффектом (то есть стимулирует развитие прочих сфер экономики). Как следствие, повышение уровня развития государственных услуг позволяет использовать их мультипликативный потенциал и стимулировать рост экономики. Развитие практики предоставления услуг населению, таким образом, позволяет решать не только задачи социального плана, но и экономического.

В конце 1980-х гг. широкое распространение в Северной Америке и некоторых странах Западной и Северной Европы получил так называемый «сервисный» подход предоставления государственных услуг, состоящий в служении государства обществу и человеку<sup>1</sup>. Учитывая, что устойчивость государственных институтов (и даже их легитимность) определяется способностью удовлетворять общественные интересы и потребности<sup>2</sup> развитие «сервисного» подхода видится вполне логичным направлением развития государства. Страны Северной Америки и Европы и сейчас лидируют в рейтингах качества жизни и качества государственного управления. Это позволяет судить о последовательно реализуемой политике развития сферы государственных услуг. Несложно заметить также и наличие определенной связи между уровнем развития экономики государства и интенсивностью развития сектора государственных услуг. Нами рассмотрен опыт экономически и социально развитых стран в сфере оказания государственных услуг.

---

<sup>1</sup> Астахова Е.А., Пасько Н.А. Применение опыта зарубежных стран по организации предоставления государственных и муниципальных услуг в России // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Экономика. - 2016. - № 4. - С. 4-8.

<sup>2</sup> Тарасова Т.С. Становление государственных (муниципальных) услуг: зарубежный опыт // Science Time. - 2016. - № 2 (26). - С. 544-548.

---

В мировой практике государственные услуги населению обозначаются терминами «public service» и «government service».

Современному уровню развития зарубежного опыта предоставления услуг населению свойственен широкий подход к рассмотрению сущности государственной услуги. В рамках этого подхода любая деятельность органов государственной и муниципальной власти (включая нормотворчество) рассматривается как услуга. Подобный подход позволяет усилить связь между сторонами государственного управления, обеспечить более эффективный учет общественных интересов, а также повысить уровень регламентации и стандартизации процессов оказания услуг.

Анализ истории развития государственных услуг в зарубежной практике указывает на достаточно продолжительный период директивного их развития, высокий уровень стандартизации, рассмотрение получателей государственных услуг как стейкхолдеров государственной власти. Именно общество заинтересовано во взаимодействии с государством и в эффективном отправлении государством своих функций. Так, во Франции основные принципы оказания государственных услуг были разработаны еще в начале XX вв. Французским исследователем Л. Ролланом, к ним относились непрерывность, адаптация (государственных услуг под общественные потребности), равенство, отсутствие добавленной стоимости (оказание услуги не влечет прибыли для государства), нейтралитет, корректность оказания услуги<sup>3</sup>. В «Белой книге» модернизации правительства Великобритании (1999 г.)<sup>4</sup> в качестве принципов предоставления услуг населению указаны наличие четких стандартов оказания услуг, открытость и полнота информации,

---

<sup>3</sup> Холопов В.А. Инновационные механизмы предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах: сравнительный анализ // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 76 - 79.

<sup>4</sup> The size of the UK outsourcing market – across the private and public sectors. Final Report, April 2011. – С.5.

---

полезность и эффективность услуг. Наиболее активным период реформирования сектора государственных услуг в международной практике был в последней четверти XX в. В этот период многие страны Европы, Северная Америка, часть стран Азии практически синхронно приступили к модернизации законодательства в сфере оказания государственных услуг, повышению уровня их качества, развитию систем аудита государственных услуг, стандартизации процессов их оказания. С одной стороны, данные процессы стимулировал переход к постиндустриальному обществу и растущие запросы потребителей государственных услуг. С другой – развитие науки управления, повлиявшее также на практику государственного управления. Как показывают исследования Всемирного банка, доминирующими факторами модернизации системы государственных услуг для многих стран, выступали стремление оптимизировать расходы на функционирование государственного аппарата и низкое качество оказываемых государственных услуг (см. табл. 1).

Таблица 1. Причины проведения реформ в государственном секторе <sup>5</sup>

	Австралия	Бразилия	Канада	Чили	Китай	Финляндия	Германия	Венгрия	Голландия	Новая Зеландия	Польша	Южная Корея	Великобритания	США
Большие расходы на содержание госаппарата														
Патронаж на госслужбе														
Неэффективная система материального стимулирования госслужащих														
Процветание коррупции на госслужбе и недоверие со стороны граждан и предпринимателей к госслужбе														
Низкое качество предоставления услуг														

Подавляющее большинство зарубежных исследователей выделяет 2 сферы внедрения достижений ИКТ в деятельность органов власти:

- государственное управление (как деятельность публичных органов власти, в том числе – исполнительной, по отправлению функций государства);
- сфера взаимодействия государства с населением (непосредственно предоставление государственных услуг населению в электронной форме).

<sup>5</sup> По материалам Всемирного банка, приводится по: Кулик М.С. Зарубежный опыт реформ в сфере предоставления государственных услуг // Социология власти. 2006. - № 4. - С. 176-182.

Исследователями выделяется наличие 3-х подходов к определению электронного правительства: европейского, американского и российского. (см. табл. 2).

Таблица 2 - Подходы к определению электронного правительства<sup>6</sup>

Европейский	Американский	Российский
<ul style="list-style-type: none"><li>• отделение государственного управления от процессов внедрения ИКТ;</li><li>• цель – повышение качества государственных услуг и поддержка государственной политики</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• государственное управление и инновационные процессы в нем отделяются;</li><li>• цель - улучшение распространения государственной информации и услуг, а также деятельности органов власти</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• области не разделяются - государственное управление с использованием ИКТ;</li><li>• оказание государственных услуг, совершенствование взаимоотношений с гражданами, организациями и между самими органами, а также совершенствование внутренних процедур деятельности (делопроизводства и документооборота)</li></ul>

На современном этапе развития подавляющее большинство стран стараются инкорпорировать перспективные достижения в сфере оказания государственных услуг.

Обобщенно мотивировку внедрения электронного правительства в деятельность органов государственной власти можно представить следующим образом: усиление роли ИКТ в отправлении функций и реализации услуг, ранее оказываемых и выполняемых непосредственно органами государственной власти, позволяет добиться как повышения качества этих услуг / функций, так и снижения затрат на их оказание / осуществление.

<sup>6</sup> Жарова А. К. Правовые проблемы «электронного правительства» // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики : монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. М., 2009. С. 223.

Наряду с положительными моментами, зарубежная практика передачи функций по предоставлению государственных и муниципальных услуг в негосударственный сектор выявила определенные особенности.

Во-первых, внешние причины, вызванные политикой Евросоюза по либерализации рынка в услугах «общеекономического интереса», и создание единого европейского рынка. Решение поставленной задачи по силам только самим муниципальным образованиям, а не различным непубличным организациям. Во-вторых, сформировалось убеждение, что оказание услуг муниципальными образованиями, используя возможности собственного персонала, дает экономически выгодные и качественные результаты.<sup>7</sup> Немецкий учёный отмечает, что оказание услуг самими муниципальными образованиями, с одной стороны, по-своему «экономическому рационализму превосходит частный сектор или, во всяком случае, находится на таком же уровне», с другой стороны, приносит местному бюджету достаточные финансовые средства.

Интересный факт в 2008 г. Институтом общественного мнения, граждане высказали публичным организациям больше доверия, чем, примером доверия муниципальным, а не частным организациям являются и результаты референдума в Италии в июне 2011 г. – проект приватизации водоснабжения был отклонен подавляющим большинством населения. Таким образом, как свидетельствует практика оказания муниципальных услуг в Германии и других европейских государствах, аутсорсинг (передача полномочий по оказанию услуг непубличным организациям) нельзя рассматривать как обязательную и всегда эффективную модель в системе предоставления услуг населению. Многие из целей перехода к электронному правительству во многом схожи с

---

<sup>7</sup> Кулик М.С. Зарубежный опыт реформ в сфере предоставления государственных услуг // Социология власти. - 2006. - № 4. - С. 176-182.

---



причинами реформирования сектора государственных услуг в мировой практике в конце XX в. В этом отношении развитие электронной формы оказания государственных услуг можно рассматривать как своеобразное продолжение реформирования сектора государственных услуг, реакцию на развитие информационных и коммуникационных технологий. Эволюционный процесс развития электронного правительства отражен в разработанной ООН пятиступенчатой «пирамиде эволюции электронного правительства».

Таким образом, практика развития государственных услуг в ряде зарубежных стран может быть использована в РФ для повышения эффективности оказания уже существующих услуг, повышения качества жизни населения, усиления партнерских отношений между субъектами оказания услуг и стимулирования роста экономики (обладая высоким мультипликативным эффектом). Заслуживают внимания такие тенденции развития системы государственных услуг в зарубежных странах как информатизация процесса предоставления услуги (вплоть до полного переноса процесса оказания и потребления услуги), развитие практики аутсорсинга, государственно частного партнерства. Необходимо подчеркнуть, что современный период развития государственных услуг в РФ позволяет заимствовать успешные практики зарубежных стран в рассматриваемой плоскости, а также избегать допущенных зарубежными странами ошибок (что является важным опытом для учета). Также стоит отметить, что на современном этапе развития государственных услуг в РФ многие инновационные международные практики в том или ином формате внедрены.

Анализ истории развития государственных услуг в зарубежной практике указывает на достаточно продолжительный период директивного их развития, высокий уровень стандартизации, рассмотрение получателей государственных услуг как стейкхолдеров государственной власти. Наиболее активным период

---



реформирования сектора государственных услуг в международной практике был в последней четверти XX в<sup>8</sup>. В этот период многие страны Европы, Северная Америка, часть стран Азии практически синхронно приступили к модернизации законодательства в сфере оказания государственных услуг, повышению уровня их качества, развитию систем аудита государственных услуг, стандартизации процессов их оказания. С одной стороны, данные процессы стимулировал переход к постиндустриальному обществу и растущие запросы потребителей государственных услуг. С другой – развитие науки управления. Доминирующими факторами модернизации системы государственных услуг для многих стран выступали стремление оптимизировать расходы на функционирование государственного аппарата и низкое качество оказываемых государственных услуг.

При изучении зарубежного опыта было установлено, что, во-первых, подавляющее большинство экономически развитых государств на определенном этапе своего развития в сфере оказания государственных услуг перешли к так называемой «сервисной» модели. Во-вторых, - реформирование государственных услуг является в высшей степени ответственной задачей и неоднократно осуществлялось посредством учреждения специализированного института. В-третьих, процесс реформирования сектора государственных услуг является многоступенчатым, подразумевает активное межведомственное взаимодействие, существенную предпроектную работу, опирается на технологии моделирования и сценарного планирования. В-четвертых, проведение реформ сопровождается созданием разветвленной сети исследовательских, консультационных, обучающих и других поддерживающих

---

<sup>8</sup> Шакирова Н.В. Отечественный и зарубежный опыт маркетингового сопровождения государственных услуг / В сборнике: Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. Редколлегия: О.Н. Широков [и др.]. - 2017. - С. 315-320.

---

структур. В-пятых, активно внедряются в практику оказания государственных услуг за рубежом результаты теоретических изысканий, в частности – в сфере маркетинга, менеджмента. В-шестых, современные тенденции функционирования сектора государственных услуг в зарубежной практике состоят в повышении уровня доступности государственных услуг, консолидации широкого спектра государственных услуг в рамках ограниченного числа каналов их предоставления (частная форма – система «единого окна»), гласности и открытости процессов оказания услуг. В-седьмых - при развитии сектора государственных услуг активно используются инновационные технологии (в сфере управления, коммуникации и т.п.).

#### **Список использованных источников**

1. Астахова Е.А., Пасько Н.А. Применение опыта зарубежных стран по организации предоставления государственных и муниципальных услуг в России // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Экономика. - 2016. - № 4. - С. 4-8.
2. Тарасова Т.С. Становление государственных (муниципальных) услуг: зарубежный опыт // Science Time. - 2016. - № 2 (26). - С. 544-548.
3. Холопов В.А. Инновационные механизмы предоставления государственных и муниципальных услуг в зарубежных странах: сравнительный анализ // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 76 - 79.
4. The size of the UK outsourcing market – across the private and public sectors. Final Report, April 2011. – С.5.

5. По материалам Всемирного банка, приводится по: Кулик М.С. Зарубежный опыт реформ в сфере предоставления государственных услуг // Социология власти. 2006. - № 4. - С. 176-182.

6. Жарова А. К. Правовые проблемы «электронного правительства» // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. М., 2009. С. 223.

7. Кулик М.С. Зарубежный опыт реформ в сфере предоставления государственных услуг // Социология власти. - 2006. - № 4. - С. 176-182.

8. Шакирова Н.В. Отечественный и зарубежный опыт маркетингового сопровождения государственных услуг / В сборнике: Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции. Редколлегия: О.Н. Широков [и др.]. - 2017. - С. 315-320.