

## Стратегии цифровой экономики

*Бестолкова Г.В.*

### Государственные электронные услуги: виды и особенности

*Бестолкова Галина Васильевна* — кандидат филологических наук, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [ifactotumdelluniversita@mail.ru](mailto:ifactotumdelluniversita@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [7005-2346](https://elibrary.ru/7005-2346)

#### Аннотация

В данной статье исследуется процесс формирования электронного правительства (е-правительства), а также предпринимается попытка сформулировать определение понятия «е-правительства» в контексте Российской Федерации. Использование правительствами экономически развитых стран информационно-коммуникационных технологий стало в настоящее время неотъемлемой частью процесса функционирования государства. Если первоначально целью использования ИКТ было аккумулятивное накопление показателей национальной статистики и обработка данных налоговых деклараций, то сегодня стремительное развитие ИКТ позволило правительствам ведущих мировых держав значительно расширить спектр правительственных функций, выполняемых с их использованием. Однако, несмотря на то, что российской сфере е-услуг присуще немало общемировых тенденций развития, ее эволюция своеобразна. Это объясняется тем, что динамика развития и структура данной сферы в РФ в значительной степени определяются обширной, но малонаселенной территорией, многообразием национальных, социальных, культурных и региональных особенностей, характерных для населения страны. Кроме того, главной проблемой является отсутствие четко выстроенной архитектуры электронного Правительства РФ в области оказания государственных е-услуг: большинство сегментов никак не связаны между собой, а отдельные разделы описывают частности.

#### Ключевые слова

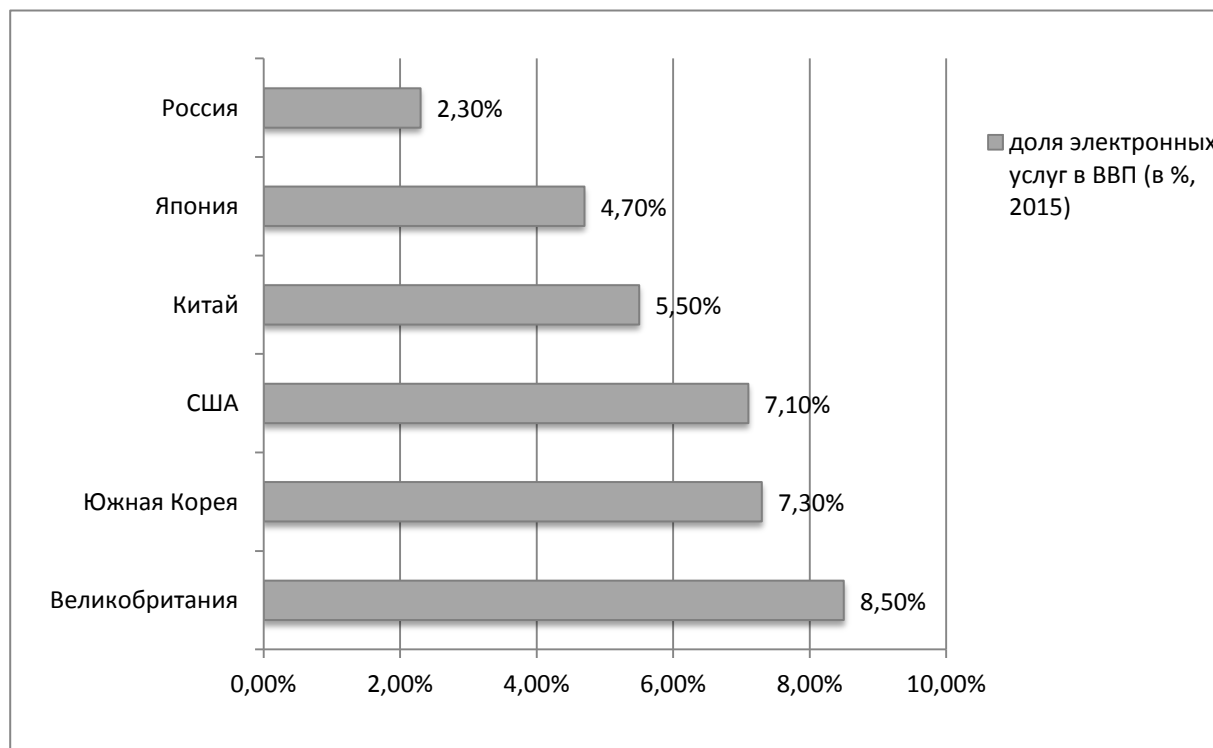
Государственные электронные услуги, е-услуги, электронное правительство, е-Правительство, информационно-коммуникационные технологии, ИКТ.

Информационная революция ознаменовала собой стремительное проникновение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) во все сферы жизни общества и определила направление экономического развития: ориентацию на становление электронного бизнеса и электронной коммерции. Возможность реализации экономических процессов в сети Интернет и их автоматизации стала предпосылкой появления и развития электронных услуг, что позволило снизить транзакционные издержки и затраты на производство услуг.

Данные за 2015 г. показали, что доля электронных услуг в российском ВВП составила 2,3%<sup>1</sup>. Таким образом, Российская Федерация становится одной из стран-лидеров в области развития и применения современных информационно-коммуникационных технологий. Для сравнения: доля электронных услуг в

<sup>1</sup> Минкомсвязь России [Официальный сайт]. URL: <http://www.minsvyaz.ru/> (дата обращения: 26.02.2017).

Великобритании превысила показатель 8% ВВП, а в США, Японии, Китае и Южной Кореи данный показатель варьируется от 4% до 7%<sup>2</sup> (см. Рисунок 1).



**Рисунок 1. Доля электронных услуг в ВВП России в сравнении с показателями ряда развитых стран (в %, 2015)<sup>3</sup>**

Согласно статистическим данным в период с 2000 по 2015 г., количество потребителей электронных услуг в нашей стране выросло с 2,85 млн до 80 млн человек<sup>4</sup>, т. е. увеличилось в 28 раз. Столь бурное развитие Интернета в РФ, во-первых, способствует формированию собственной информационно-технической базы, во-вторых, оказывает сильное влияние на создание новых информационно-технологических систем, т. е. ускоряет переход от обычных поисковиков к агрегаторам типа «Яндекс», и в-третьих, обеспечивает стремительное развитие Интернета на территории страны, меняет представление о России как о «сырьевой державе».

В настоящее время развитие рынка электронных услуг стало приоритетным направлением экономической государственной политики РФ, о чем наглядно свидетельствует увеличение количества документов, регламентирующих экономические отношения в данной области. Например, к таким документам относятся проект создания

<sup>2</sup> Мильчакова Н. Доля интернет-экономики в ВВП России достигла 2,3% // Alpari [Сайт]. 11.05.2016. URL: [http://www.alpari.ru/ru/analytics/reviews/securities/13702\\_11052016/](http://www.alpari.ru/ru/analytics/reviews/securities/13702_11052016/) (дата обращения: 26.02.2017).

<sup>3</sup> Источник: составлено автором.

<sup>4</sup> Мильчакова Н. Указ. соч.

электронного Правительства РФ и план перехода на предоставление электронных услуг, утвержденный Правительством РФ в 2010 г. Первый этап данного проекта инициирован подписанием Указа Президента РФ В.В. Путина № 601, содержащего следующие показатели<sup>5</sup>:

- уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных услуг должен быть не менее 90% к 2018 г.;
- доля граждан РФ, имеющих возможность получать государственные услуги по принципу «одного окна» по месту пребывания, должна составлять не менее 90% к 2015 г.;
- доля граждан, получающих электронные государственные услуги, должна составлять не менее 70% к 2018 г. и т. д.

Кроме того, в 2017 г. Правительством РФ была утверждена программа «Цифровая экономика», ознаменовавшая новый этап в процессе формирования электронного правительства. Данная программа предусматривает создание экосистемы цифровой экономики РФ, в которой цифровые данные являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности и в которой обеспечена эффективная коммуникация бизнеса, научно-образовательного сообщества, граждан и государства<sup>6</sup>.

В этих условиях особую значимость приобретает всестороннее исследование теоретических основ понятия «государственные электронные услуги». Для достижения поставленной цели необходимо проведение детального анализа природы и свойств государственных электронных услуг. Следует отметить, что недооценка данного направления негативно отражается на развитии электронной экономики РФ и требует научного подхода к решению уже накопившихся проблем.

Развитие рынка электронных услуг в РФ поможет значительно сократить временные и трудовые затраты на предоставление услуг, а также поспособствует вовлечению в экономику интеллектуального ресурса страны.

**Степень разработанности проблемы.** Попытки систематизировать и унифицировать понятия электронной коммерции и электронного бизнеса предпринимались многими авторами, такими как И. Голдовский, Гр. Дункан,

---

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // ГАРАНТ [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 02.12.2017).

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении государственной программы «Цифровая экономика РФ»» // Правительство РФ. Банк данных: Нормативные документы Правительства Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <https://government.consultant.ru/documents/3719616> (дата обращения: 02.12.2017).

Л.С. Климченя, Д. Козье, О.А. Кобелев, С.В. Пирогов, А. Саммер, С.Н. Смирнов, М. Хэйг, Д. Эймор и др.

Среди научных трудов зарубежных экономистов, исследовавших сущность и специфику электронных услуг, следует отметить работы Р. Баласубраманиам, К. Бойера, Р.Г. Дживелджи, П.К. Кеннена, С.Л. Мартина, Р.Т. Раста, А. Рота, Дж. Роули, А. Тайвана, П.Р. Тодда, Р. Хэллоуэлла и других, заложившие основы определения этого понятия.

Процесс предоставления е-услуг и вопросы обеспечения их качества исследуются в работах С. Айера, К. Бойера, М. Бромона, Г. Брунер, И. Вильнаи-Явец, Е. Герстнера, Т. Грюка, М. Даргель, Р. Джонстон, Е. Джонсон, Д.Р. Жермена, А. Кумар, Н. Мандель, А. Пересюремена, Г. Пикколи, Т. Поссельта, Е. Рабиновича, А. Рафаэли, А. Рота, Дж. Стивенсон, Р. Уильямс, Р. Уотсона, Г. Френквика, Р. Хэллоуэлла, Ю. Цао, Н. Чжао, Б. Эдвардсон, Б. Энквист и др.

Дальнейшее развитие исследование электронных услуг получило в работах К.Н. Лемона, К. Раджеша, Р.Т. Руста, С.П. Сигуе, Р. Фейнберга, Г.Е. Фрухтера, в которых изучаются модели управления взаимодействием с потребителями электронных услуг (*CRM — Customer Relationship Management*).

Анализ научных работ, посвященных данной проблеме в отечественной и зарубежной науке, выявил недостаточный уровень исследования этой темы. С одной стороны, это связано с ее новизной, отсутствием детально разработанной теоретической и методологической базы. С другой стороны, причиной недостаточного уровня исследования рассматриваемой проблемы является сложность исследования рынка электронных услуг в системе современных экономических отношений, обусловленная стремительным развитием данной сферы, намного опережающим развитие теории.

**Целью** данного исследования является анализ процесса формирования е-правительства и формулировка определения понятия «е-правительства» в контексте Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются государственные электронные услуги.

**Методологической основой исследования** служит системный подход к рассматриваемым экономическим процессам и явлениям, метод сравнительного анализа, классификации, статистического и графического анализа, методы экономической интерпретации, а также методы анализа нормативно-правовых документов и контент-анализа.

**Информационной базой исследования** являются государственные программы развития информатизации общества, статистические данные информационных агентств, материалы международных конференций, законодательные акты РФ, направленные на регулирование процесса предоставления электронных услуг на территории Российской Федерации и осуществление программы электронного правительства.

**Научная новизна данного исследования** состоит в следующем:

- детально проанализирован процесс формирования е-правительства;
- сформулировано определение понятия «е-правительства» в контексте Российской Федерации.

В настоящее время использование правительствами экономически развитых стран ИКТ является неотъемлемой частью процесса функционирования государства. Если первоначально целью использования ИКТ было аккумулирование показателей национальной статистики и обработка данных налоговых деклараций, то сегодня стремительное развитие ИКТ позволило правительствам ведущих мировых держав значительно расширить спектр правительственных функций, выполняемых с их использованием.

С появлением в 1990-е годы Интернета и инноваций в области обработки и хранения данных условия использования ИКТ различными слоями общества и правительством значительно изменились. Новые возможности позволили правительствам экономически развитых стран выработать стратегии развития электронного правительства (е-правительства), определить его цели, а также создать координирующие его деятельность органы.

В течение последних десяти лет правительства ведущих мировых держав использовали Интернет-технологии, в частности, электронную почту, и в настоящий момент вряд ли найдется хоть один аспект государственной деятельности, который не был бы связан с использованием ИКТ. Без преувеличения, ИКТ стали важнейшим элементом национальной инфраструктуры, фундаментом экономической, политической и социальной деятельности государства. Учитывая масштабы государственного аппарата, можно с уверенностью сказать, что правительство получило значительные выгоды от использования ИКТ при предоставлении государственных е-услуг.

Концепция е-правительства зародилась на Западе в конце 1990-х годов и представляла собой идею широкого внедрения современных ИКТ в работу государственных учреждений и ведомств для повышения эффективности работы

правительства<sup>7</sup>. Затем данная концепция была расширена и трансформировалась в бизнес-модель е-правительства, представляющую собой сервисно-ориентированное государство, работа которого базируется на коммуникации с обществом<sup>8</sup>. С течением времени концепция е-правительства эволюционировала от средства улучшения качества предоставления государственных услуг с помощью применения ИКТ до способа трансформации коммуникации государства с обществом и изменения самого государства с целью повышения эффективности его деятельности.

Есть много определений термина «электронное правительство» («е-правительство»), различие между которыми не только в семантике, но и в приоритетных государственных стратегиях, которые они характеризуют, но, несмотря на это, их объединяет то, что главной характеристикой е-правительства является наиболее полная и максимально эффективная реализация возможностей современных информационно-коммуникационных технологий для формирования сервисно-ориентированного государства, обладающего возможностью предоставлять государственные электронные услуги обществу 24 часа в сутки, 7 дней в неделю<sup>9</sup>.

Анализ научной литературы показал, что все определения термина «е-правительство» можно разделить на три группы:

– *е-правительство* — это предоставление государством е-услуг, таких как электронные консультации и т. п.;

– *е-правительство* — это система современных информационно-коммуникационных технологий, используемая в управлении государством и охватывающая все аспекты деятельности правительства;

– *е-правительство* — это способность трансформировать государственное управление за счет использования ИКТ, т. е. это новая форма правительства, основанная на применении ИКТ.

Проанализировав все существующие определения термина «электронное правительство», мы можем сформулировать определение данного понятия в контексте Российской Федерации: ***электронное правительство (е-правительство) — это система использования современных информационно-коммуникационных***

---

<sup>7</sup> Волгина Т.Е. Современные проблемы внедрения «электронного правительства» // Ученые заметки ТОГУ. 2015. Т. 6. № 3. С. 81.

<sup>8</sup> Garson D. Public Information Technology and E-governance: Managing the Virtual State. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, 2006. P. 263.

<sup>9</sup> Seifret J.W. A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance / Congressional Research Service; The Library of Congress. January 28, 2003. P. 9–12.  
URL: <https://fas.org/sgp/crs/RL31057.pdf> (accessed: 02.12.2017).

технологий, и в частности, Интернета, как инструмента управления государством, способствующего достижению эффективного функционирования всех государственных структур и в первую очередь Правительства РФ.

Получателями услуг электронного правительства могут быть граждане и предприятия (см. Рисунок 2). Как правило, услуги электронного правительства для граждан состоят из услуг регистрации, оплаты налогов и штрафов, услуг социального страхования, услуг консультативного характера и т. д.; для предприятий услуги электронного правительства в основном включают услуги, связанные с регистрацией предприятия, подписанием контрактов, предоставлением налоговых и таможенных деклараций, оплатой пени и т. д. К услугам электронного правительства также относятся доступ к правительственной информации, к государственным и правительственным ведомствам, к архивным файлам налоговой службы, к информации о занятости и возможностях для бизнеса, о результатах выборов и т. п.

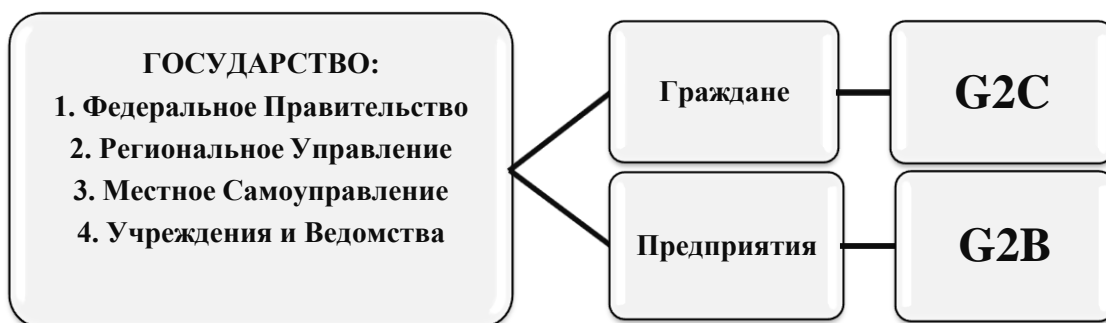


Рисунок 2. Формы коммуникации субъектов социально-экономической жизни с государством<sup>10</sup>

Как показано на Рисунке 2, коммуникация субъектов социально-экономической жизни (граждан и предприятий) с государством имеет две формы и обозначается аббревиатурами, указывающими область соприкосновения субъектов друг с другом:

1. **G2C** (*government-to-citizen*) — государство гражданину;
2. **G2B** (*government-to-business*) — государство бизнесу.

В действительности в процессе коммуникации с субъектами социально-экономической жизни государство предстает в виде сложной многоступенчатой структуры, включающей в себя многочисленные компоненты: федеральное правительство, региональные органы власти, муниципальные органы власти, ведомства и другие государственные структуры (см. Рисунок 2).

<sup>10</sup> Источник: составлено автором.

На пути интеграции столь масштабной системы, как электронное правительство, в социально-экономическую жизнь страны возникает ряд проблем<sup>11</sup>:

1. неготовность органов государственной власти реорганизовывать свою деятельность и использовать современные ИКТ;
2. недостаточный уровень развития нормативно-правовой базы, регламентирующей внедрение и использование ИКТ;
3. недоступность для части населения страны средств обработки и передачи информации посредством телекоммуникационных сетей;
4. низкий уровень подготовки кадров для работы с современными информационно-коммуникационными технологиями.

Таким образом, в силу целого ряда причин невозможно мгновенно внедрить полноценно функционирующее е-правительство. Кроме того, процесс перехода к е-правительству не ограничивается лишь реорганизацией бизнес-процессов, необходимо переосмыслить природу и принципы функционирования государственных органов и построить сложную паутину коммуникации между всеми уровнями государства.

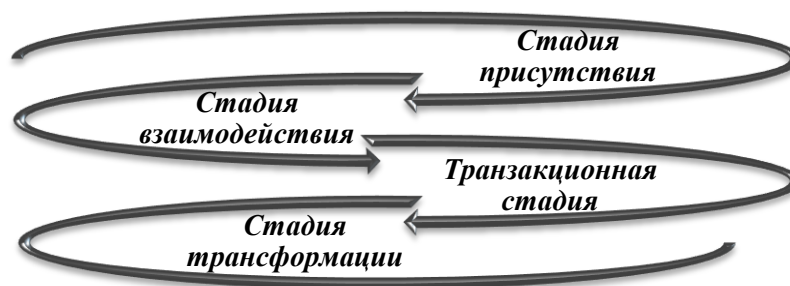


Рисунок 3. Классификация стадий развития е-правительства<sup>12</sup>

Процесс формирования е-правительства насчитывает четыре стадии: стадия присутствия, интерактивная стадия, транзакционная стадия и стадия трансформации<sup>13</sup> (см. Рисунок 3). Каждая из них характеризуется определенной степенью применения современных информационно-коммуникационных технологий для предоставления доступа к государственным услугам и их реализации. Однако внедрение е-правительства не всегда начинается с первой стадии и не обязательно осуществляется последовательно через все четыре стадии. Рассмотрим данные стадии более детально.

<sup>11</sup> Модернизация государственного управления: Материалы форума лидеров государств 2003 года в Риме // Microsoft.com [Site]. URL: <http://www.microsoft.com/Rus/Government/analytics/Modernization/default.mspx> (дата обращения: 23.10.2017).

<sup>12</sup> Источник: составлено автором.

<sup>13</sup> Coursey D., Norris D. Models of E-government: Are They Correct? An Empirical Assessment // Public Administration Review. 2008. No 3. P. 524.



**1. Стадия присутствия** — создание площадок для предоставления информации. Данный этап является самым простым и относительно недорогим, а также приносящим наименьшее количество выгод обществу. Примером, наглядно иллюстрирующим реализацию данного этапа, служит создание вебсайтов, содержащих самую общую информацию о правительственных и государственных учреждениях: адрес, часы работы и т. п.

**2. Стадия взаимодействия** — создание интерактивных вебсайтов, предоставляющих большое количество возможностей коммуникации для получателей государственных электронных услуг с государственными структурами разного уровня, но, как показывает практика, данной стадии присущ очень низкий уровень автоматизации государственных услуг. Кроме того, возможности коммуникации довольно ограничены и в целом направлены лишь на предоставление информации. Основным преимуществом данного этапа формирования е-правительства является возможность для потребителей государственных услуг без физического посещения госучреждения и без совершения телефонного звонка получить доступ к часто запрашиваемой информации, например, шаблонам заявлений, адресам электронной почты и т. д.

**3. Транзакционная стадия** — создание для потребителей государственных электронных услуг возможности полноценной коммуникации с государственными структурами в электронном виде. Примером реализации данной стадии служит создание сервисов самообслуживания для продления каких-либо лицензий или для уплаты налогов и сборов и т. п. Но, несмотря на то, что на данной стадии уровень коммуникации государства с обществом выше, чем на предыдущей, осуществление коммуникации имеет в подавляющем большинстве случаев односторонний вид: либо в сторону потребителей госуслуг, либо в сторону государства. Как показывает практика, ответы на запросы потребителей государственных электронных услуг на этом этапе стандартизированы (как, например, оформление счета или подтверждение получения заявки).

**4. Стадия трансформации** — максимально возможное использование современных информационно-коммуникационных технологий для трансформации способов организации и выполнения государственных функций. Главной характеристикой данной стадии является организация беспрепятственной и перманентной коммуникации между всеми уровнями власти (федеральным, региональным и местным) и субъектами социально-экономической жизни.

Следует отметить, что данная классификация стадий развития е-правительства стала эталоном, на который впоследствии ориентировались другие ученые при разработке новых классификаций стадий формирования е-правительства (К. Лайн, Дж. Ли<sup>14</sup>; Дж. Хиллер, Ф. Белэнджер<sup>15</sup>; К.В. Андерсен, Х.З. Хенриксен<sup>16</sup> и др.), и именно эта классификация применяется ООН для оценки уровня развития электронного правительства<sup>17</sup> (см. Таблицу 1).

В настоящее время большое количество исследователей стремится всесторонне изучить процесс построения внутренних государственных информационных сетей, проанализировать процесс обмена информацией между правительственными структурами в рамках концепции е-правительства и их взаимодействия с бизнесом (Дж. Фан, П. Чжан, Д. Йен<sup>18</sup>; Л.Ф. Луна-Рейес, Х.Р. Джил-Гарсиа, К.Б. Круз<sup>19</sup>; Б. Отжак, П. Хицельбергер, Ф. Фелц<sup>20</sup>; Т.М. Ян и Т.А. Максвелл<sup>21</sup>; Т.А. Пардо, Г.К. Тайи<sup>22</sup> и др.), а также детально рассмотреть проблемы коммуникации граждан и е-правительства (Л. Картер, Ф. Беланже,<sup>23</sup> С. Ханг, К. Чанг, С. Куо<sup>24</sup>; Ф. Лин, С. Фофана, Д. Льянг<sup>25</sup> и др.).

---

<sup>14</sup> Layne K., Lee J. Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model // Government Information Quarterly. 2001. No 18. P. 122–136.

<sup>15</sup> Hiller J., Belanger F. Privacy Strategies for Electronic Government / E-Government Series. The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government. January 2001. URL: <http://www.businessofgovernment.org/report/privacy-strategies-electronic-government> (accessed: 02.12.2017).

<sup>16</sup> Andersen K.V., Henriksen H.Z. E-government Maturity Models: Extension of the Layne and Lee Model // Government Information Quarterly. 2006. No 23. P. 236–247.

<sup>17</sup> United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People / United Nations. 15 March 2012. P. 42. URL: <http://www.un.org/en/development/desa/publications/connecting-governments-to-citizens.html> (accessed: 02.12.2017).

<sup>18</sup> Fan J., Zhang P., Yen D. G2G Information Sharing Among Government Agencies // Information & Management. 2014. No 51 (1). P. 120–128.

<sup>19</sup> Luna-Reyes L.F., Gil-Garcia J.R., Cruz C.B. Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-based Interorganizational Information Integration Initiatives // Government Information Quarterly. 2007. No 24. P. 808–826.

<sup>20</sup> Otjacques B., Hitzelberger P., Feltz F. Interoperability of E-government Information Systems: Issues of Identification and Data Sharing // Journal of Management Information Systems. 2007. No 23. P. 29–51.

<sup>21</sup> Yang T.M., Maxwell T.A. Information-sharing in Public Organizations: A Literature Review of Interpersonal, Intra-organizational and Inter-organizational Success Factors // Government Information Quarterly. 2011. No 28. P. 164–175.

<sup>22</sup> Pardo T.A., Tayi G.K. Interorganizational Information Integration: A Key Enabler for Digital Government // Government Information Quarterly. 2007. No 24. P. 691–715.

<sup>23</sup> Carter L., Belanger F. The Utilization of E-government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factors // Information Systems Journal. 2005. No 15. P. 5–25.

<sup>24</sup> Hung S., Chang C., Kuo S. User Acceptance of Mobile E-government Services: An Empirical Study // Government Information Quarterly. 2013. No 30. P. 33–47.

<sup>25</sup> Lin F., Fofanah S., Liang D. Assessing Citizen Adoption of e-Government Initiatives in Gambia: A Validation of the Technology Acceptance Model in Information Systems // Government Information Quarterly. 2011. No 28. P. 271–279.

Таблица 1. Стадии развития электронного правительства<sup>26</sup>

Авторы	Стадии развития электронного правительства					
	Стадия 1	Стадия 2	Стадия 3	Стадия 4	Стадия 5	Стадия 6
<i>Alhomod S., Shafi M., Kousarrizi M., Seiti F., Teshnehla M., Susanto H., Batawi Y.</i> <sup>27</sup>	Присутствие online	Взаимодействие	Транзакция	Интеграция	нет	нет
<i>Almazan R.S., Gil-Garcia J.R.</i> <sup>28</sup>	Присутствие online	Информация	Взаимодействие	Транзакция	Интеграция	Электронная демократия
<i>Andersen K.V., Henriksen H.Z.</i> <sup>29</sup>	Создание	Распространение	Полное развитие	Революция	нет	нет
<i>Deloitte &amp; Touche</i> <sup>30</sup>	Информация	Транзакция	Многоцелевые порталы	Персонализация порталов	Кластеризация услуг	Интеграция
<i>Hiller J., Belanger F.</i> <sup>31</sup>	Информация	Двусторонняя коммуникация	Транзакция	Интеграция	Электронная демократия	нет
<i>Layne K., Lee J.</i> <sup>32</sup>	Информация	Транзакция	Вертикальная интеграция	Горизонтальная интеграция	нет	нет
<i>Moon M.J.</i> <sup>33</sup>	Информация	Двусторонняя коммуникация	Транзакция	Интеграция	Электронная демократия	нет
<i>Shahkooh K., Saghafi F., Abdollahi A.</i> <sup>34</sup>	Присутствие online	Взаимодействие	Транзакция	Трансформация	Электронная демократия	нет
<i>Siau K., Long Y.</i> <sup>35</sup>	Присутствие online	Взаимодействие	Транзакция	Трансформация	Электронная демократия	нет

<sup>26</sup> Источник: составлено автором.

<sup>27</sup> *Alhomod S., Shafi M., Kousarrizi M., Seiti F., Teshnehlab M., Susanto H., Batawi Y.* Best Practices in E government: A Review of Some Innovative Models Proposed in Different Countries // International Journal of Electrical & Computer Sciences. 2012. No 12. P. 1–6.

<sup>28</sup> *Almazan R.S., Gil-Garcia J.R.* E-Government Portals in Mexico // Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications. IGI Global, 2008. P 1726–1734.

<sup>29</sup> *Andersen K.V., Henriksen H.Z.* Op. cit.

<sup>30</sup> At the Dawn of E-government: The Citizen as Customer / Deloitte Consulting, Deloitte & Touche. New York: Deloitte Consulting, 2000.

<sup>31</sup> *Hiller J., Belanger F.* Op. cit.

<sup>32</sup> *Layne K., Lee J.* Op. cit.

<sup>33</sup> *Moon M.J.* The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? // Public Administration Review. 2002. No 62. P. 424–433.

<sup>34</sup> *Shahkooh K., Saghafi F., Abdollahi A.* A Proposed Model for e-Government Maturity // Information and Communication Technologies: From Theory to Applications. ICTTA 2008 — 3<sup>rd</sup> International Conference. 2008. P. 1–5.

<sup>35</sup> *Siau K., Long Y.* Synthesizing E-government Stage Models — A Meta-synthesis Based on Meta-ethnography Approach // Industrial Management & Data Systems. 2005. No 105. P. 443–458.

Анализ научной литературы показал, что переход к электронному правительству рассматривается как мера повышения эффективности деятельности правительства, что благоприятно отражается и на государстве, и на обществе. ИКТ открывают новые возможности для правительства сделать свою работу эффективней, и именно по этой причине правительства используют их в своей работе. Тем не менее, электронное правительство — это нечто большее, чем просто использование Интернета или предоставление электронных государственных услуг.

Реформы государственного управления продолжают оставаться одним из самых важных вопросов для правительства. Необходимость реагирования на процессы глобализации, эволюцию общества и ожидания граждан означает непрерывный процесс реформирования. Можно определить общие элементы, свойственные данному процессу, например, требование сделать больше в меньшие сроки, но в разных государствах темп и характер реформ отличаются и соответствуют условиям и культурным традициям стран, в которых они протекают.

Как показывает практика, реформы направлены на решение целого спектра управленческих задач: повысить уровень прозрачности и подотчетности, увеличить эффективность работы, повысить доходы и уменьшить расходы, снизить уровень коррупции и т. п. В подавляющем большинстве сфер именно ИКТ являются важным инструментом осуществления реформ. Основной причиной использования ИКТ в работе правительства было стремление к повышению качества государственных услуг, повышению подотчетности, прозрачности и упрощению процесса оказания данных услуг.

Электронное правительство, имея большой потенциал для расширения сферы применения информационно-коммуникационных систем в органах госуправления, делает возможным более широкий доступ к информации, что в свою очередь значительно увеличивает степень ответственности государства перед обществом.

Рассмотрим задачи, которые решаются благодаря использованию электронного правительства в качестве средства реформирования государственного управления:

- Электронное правительство способствует **росту эффективности работы правительства страны**. В настоящее время ИКТ являются стимулятором реформ, направленных на улучшение работы органов государственного управления, и повышают производительность работы внутренних операционных систем: финансовых систем, механизма закупки, платежных механизмов, системы внутренней коммуникации и обмена информацией. Внутренние информационные сети дают возможность государственным

структурам формировать объединенные базы данных и устанавливать более высокий уровень коммуникации, что способствует ускорению процесса обмена информацией, росту темпов оказания государственных услуг, улучшению и ускорению процесса принятия решений.

- Электронное правительство **формирует многосторонние внутренние коммуникационные сети между государством и субъектами социально-экономической жизни** с целью объединения технологий, информации и знаний. Благодаря этому, к примеру, становится возможным установление эффективного взаимодействия государственных структур и научно-исследовательских институтов. Более того, предоставление комплексных услуг невозможно без коммуникации многих государственных учреждений и ведомств, что приводит к созданию большой и многосторонней сети взаимоотношений.

- Переход к электронному правительству ведет к **сокращению издержек и повышению эффективности**. Предоставление государственных услуг посредством современных ИКТ значительно сокращает затраты на обработку данных по сравнению с традиционным способом оказания услуг. Применение ИКТ также повышает эффективность процессов оказания государственных услуг за счет возможности коллективного доступа к данным различных государственных структур. Тем самым сокращаются временные затраты на осуществление транзакций и исключаются ошибки, которые могут появиться при ручной обработке информации. Более того, за счет упрощения внутренних процессов становится возможным более быстрое и точное принятие решений.

- **Повышение качества предоставляемых государственных услуг** является одним из основных компонентов государственной административной реформы в течение последних двух десятилетий, где главная роль отведена современным ИКТ, применение которых позволяет улучшать процесс предоставления государственных услуг и в то же время служит главным компонентом процесса создания е-правительства. В частности, использование Интернета дало возможность значительно увеличить количество ориентированных на потребителя государственных электронных услуг, которые направлены на расширение сферы государственного управления, а также ускорить темпы оказания данных услуг по сравнению с традиционной моделью, где процессы оказания государственных услуг требуют достаточно много времени на реализацию и в большинстве случаев неэффективны и непрозрачны. Оказание государственных услуг

онлайн в рамках концепции е-правительства уменьшает бюрократические издержки и предоставляет возможность доступа к государственным услугам в любое время и из любого места, ускоряя процессы совершения транзакций и делая их более надежными и более эффективными с точки зрения временных затрат. Следует также отметить, что получатели государственных электронных услуг взаимодействуют с электронным правительством, следовательно, их неудовлетворенность качеством данных услуг может быстро стать серьезной политической проблемой.

- Совершенствование механизмов управления посредством создания е-правительства помогает **более успешно достигать экономических и политических целей**: от распространения электронной коммерции, снижения налоговых требований за счет реализации более эффективных программ до установления электронной демократии.

- Электронное правительство **увеличивает уровень прозрачности процессов принятия решений и степень подотчетности государственных структур обществу, а также способствует снижению уровня коррупции**. Вовлечение граждан в работу е-правительства с помощью предоставления им возможности вносить свои идеи и предложения на специальных площадках в сети Интернет увеличивает степень прозрачности процессов функционирования государственных структур, т. к. в этом случае граждане имеют доступ к государственной информации, стандартам, планам правительства, и исчезает необходимость личного посещения государственных учреждений.

- Электронное правительство помогает **более эффективно реализовывать программу реформ**. Так, в соответствии с программой модернизации, внедрение е-правительства позволяет выявить изъяны, слабые места, недостатки системы управления и определить необходимые изменения, реализация которых улучшит качество предоставляемых государственных услуг и повысит эффективность системы управления в целом.

- Электронное правительство **повышает уровень доверия граждан правительству страны**. Е-правительство путем совершенствования информационных потоков и поощрения коммуникации граждан и государственных структур способствует росту доверия граждан правительству, а это, в свою очередь, улучшает качество предоставляемых государственных электронных услуг благодаря тому, что государство обладает бóльшим объемом информации, использование которой должным образом

предоставляет возможность быстро принимать качественные решения, а следовательно, лучше служить интересам общества.

- Применение современных ИКТ в рамках концепции е-правительства способствует достижению **бóльших результатов в таких ключевых областях, как здравоохранение, безопасность, социальное обеспечение, образование**. На практике реализация данного утверждения выглядит так: правительство и органы государственного управления созданы для решения политических и экономических проблем, а ИКТ выполняют роль главной движущей силы в развитии и совершенствовании всех основных областей жизни общества.

- Электронное правительство **стимулирует применение современных ИКТ во всех сферах жизни общества**, т. е. для осуществления эффективной электронной коммуникации с государством субъекты социально-экономической жизни должны использовать современные ИКТ. К примеру, для реализации электронных транзакций (G2B) компании должны работать с соответствующим программным обеспечением, следовательно, и финансовые организации должны использовать безопасные и надежные методы проведения данных транзакций, что приводит к распространению этих методов в других областях взаимодействия субъектов социально-экономической жизни.

Таким образом, благодаря реализации концепции электронного правительства решаются следующие задачи:

- 1) упрощается доступ к государственным услугам для граждан и предприятий;
- 2) растет вовлеченность населения в вопросы государственного управления;
- 3) улучшается коммуникация между правительством и гражданами;
- 4) повышается уровень удовлетворенности населения государственными услугами;
- 5) повышается эффективность работы правительства.

Реализация концепции электронного правительства имеет неоспоримые преимущества для дальнейшего развития и успешного функционирования государства и общества, но, требует времени, поскольку необходимо постепенное и последовательное преобразование всей структуры государства.

Как уже было отмечено ранее, в настоящее время развитие рынка электронных услуг стало приоритетным направлением экономической государственной политики Российской Федерации. Так, Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662 утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года, целью которой является переход экономики страны, в том числе и сферы услуг,

на инновационный путь развития. В связи с этим роль сферы услуг в создании национальной и региональной инновационных систем возрастает многократно.

Однако, несмотря на то, что российской сфере е-услуг присуще немало общемировых тенденций развития, ее эволюция своеобразна. Это объясняется тем, что динамика развития и структура данной сферы в РФ в значительной степени определяются обширной, но малонаселенной территорией, многообразием национальных, социальных, культурных и региональных особенностей населения страны.

В ближайшее время российский рынок е-услуг будет развиваться под влиянием следующих тенденций:

– внедрение системы электронных услуг в России будет проходить сложнее, чем в Европе и США, из-за низкого базового уровня информатизации предприятий и организаций и, несомненно, потребует большего участия крупных системных интеграторов;

– стремительное развитие мобильных телесистем будет обусловлено большой территориальной протяженностью страны и низкой плотностью кабельных систем;

– формирование систем предоставления е-услуг будет сопровождаться внедрением систем автоматизации производственной и управленческой деятельности предприятий сферы производства товаров и услуг.

Основываясь на данных тенденциях развития сферы е-услуг в России, можно прогнозировать, что наибольший рост е-услуг будет наблюдаться в сфере торговли, банковском обслуживании, средствах массовой коммуникации и дистанционном образовании. Часть из них, например, информационные услуги, будут оцифрованы и предоставлены заказчику по Интернету.

Главной причиной проблем в работе системы предоставления государственных электронных услуг является неготовность общероссийских сегментов данной системы, а именно:

- сервисов межведомственной электронной коммуникации;
- системы идентификации;
- единого портала государственных услуг;
- федерального реестра государственных услуг;
- системы реестров государственных услуг.

Следует отметить, что все рассмотренные выше проблемы возникают, главным образом, из-за отсутствия четко выстроенной архитектуры е-Правительства РФ в области оказания электронных государственных услуг.



Проблема состоит еще и в том, что ни Минкомсвязь РФ, ни Минэкономразвития РФ на протяжении нескольких лет не предприняли ни одной попытки проанализировать количественные параметры системы предоставления электронных государственных услуг, такие как:

- количество электронных государственных услуг;
- количество межведомственных взаимодействий;
- количество участников системы предоставления государственных е-услуг.

Несвоевременность и несогласованность действий, предпринимаемых кураторами процесса создания электронного Правительства РФ, стали причиной многих неудач и сбоев в работе системы предоставления электронных государственных услуг. Так, система проектирования технологических карт межведомственной коммуникации была сформирована уже после завершения основных работ в данной области. Можно привести еще один яркий пример. В рамках программы, утвержденной 28 июля 2017 г., цифровая экономика РФ представлена 3 уровнями:

1) рынки и отрасли экономики (сферы деятельности), где осуществляется взаимодействие конкретных субъектов (поставщиков и потребителей товаров, работ и услуг);

2) платформы и технологии, где формируются компетенции для развития рынков и отраслей экономики (сфер деятельности);

3) среда, которая создает условия для развития платформ и технологий и эффективного взаимодействия субъектов рынков и отраслей экономики (сфер деятельности) и охватывает нормативное регулирование, информационную инфраструктуру, кадры и информационную безопасность<sup>36</sup>.

Создатели данной программы фактически нивелировали 1 уровень (коммуникация субъектов социально-экономической жизни), определив 2 нижних уровня цифровой экономики в качестве базовых направлений развития (нормативное регулирование, кадры и образование, формирование исследовательских компетенций и технологических заделов, информационная инфраструктура, информационная безопасность), что еще раз доказывает отсутствие системности при формировании цифровой экономики РФ в целом и создании е-Правительства РФ в частности.

Еще одной ключевой проблемой, затрагивающей все без исключения аспекты развития концепции е-правительства в РФ, является отсутствие единых стандартов

---

<sup>36</sup> Постановление Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении государственной программы “Цифровая экономика РФ”».

качества электронных государственных услуг, что мешает сформировать эффективную систему межведомственной коммуникации.

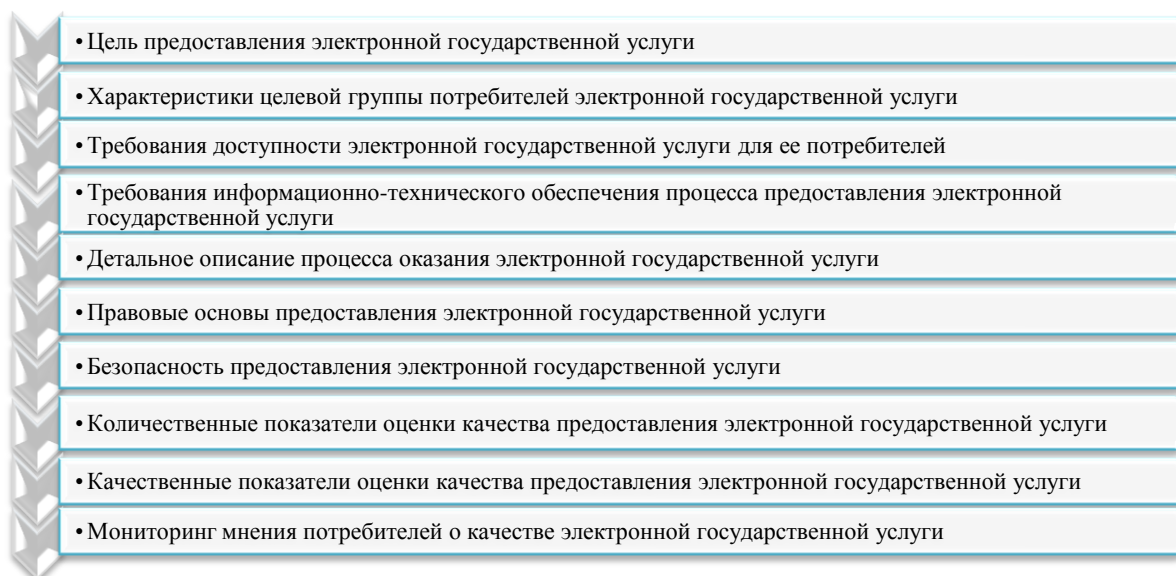
Разработка единого стандарта оценки качества электронных государственных услуг включает последовательное выполнение следующих шагов:

- 1) инвентаризация законодательства на предмет выявления требований, предъявляемых к электронным государственным услугам,
- 2) мониторинг качества электронных государственных услуг,
- 3) разработка нормативно-правовых актов, определяющих требования и стандарты качества электронных государственных услуг.

Процесс создания стандарта качества электронных государственных услуг представляет собой анализ свойств е-услуги, которые проявляются в процессе ее оказания, и имеет три аспекта:

- качество информационно-коммуникационной структуры оказания электронных государственных услуг;
- качество процесса предоставления государственной услуги в электронной форме;
- качество конечного результата, т. е. качество предоставленной электронной государственной услуги.

При создании единых стандартов качества электронных государственных услуг нужно учитывать особенности процесса предоставления данных услуг государственными учреждениями и ведомствами федерального, регионального и муниципального уровня.



**Рисунок 4. Структура стандарта качества электронной государственной е-услуги<sup>37</sup>**

<sup>37</sup> Источник: составлено автором.

На наш взгляд, основой стандартизации электронных государственных услуг должны стать требования информационно-технического обеспечения процесса оказания е-услуги и ее качества. Иными словами, стандарты электронных государственных услуг должны включать наиболее важные требования к качеству данных услуг, даже если они совпадают с уже существующими. В целом, структуру стандарта качества электронной государственной услуги можно представить в следующем виде (см. Рисунок 4).

Поводя итог, необходимо отметить, что разработка системы стандартов качества электронных государственных услуг должна быть ориентирована на фактическое повышение качества предоставляемых государственных е-услуг и оптимизацию бюджетных расходов органов власти е-правительства. Важно осознавать, что стандарт играет роль вектора улучшения качества, т. е. оптимизация расходов государственных структур должна быть направлена на решение самых насущных проблем общества и на максимально возможное выполнение стандартов качества.

#### **Список литературы:**

1. Постановление Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении государственной программы “Цифровая экономика РФ”» // Правительство РФ. Банк данных: Нормативные документы Правительства Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <https://government.consultant.ru/documents/3719616> (дата обращения: 02.12.2017).
2. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // ГАРАНТ [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 02.12.2017).
3. *Волгина Т.Е.* Современные проблемы внедрения «электронного правительства» // Ученые заметки ТОГУ. 2015. Т. 6. № 3. С. 80–86.
4. *Мильчакова Н.* Доля интернет-экономики в ВВП России достигла 2,3% // Alpari [Сайт]. 11.05.2016. URL: [http://www.alpari.ru/ru/analytics/reviews/securities/13702\\_11052016/](http://www.alpari.ru/ru/analytics/reviews/securities/13702_11052016/) (дата обращения: 26.02.2017).
5. Минкомсвязь России [Официальный сайт]. URL: <http://www.minsvyaz.ru/> (дата обращения: 26.02.2017).
6. Модернизация государственного управления: Материалы форума лидеров государств 2003 года в Риме // Microsoft.com [Site]. URL: <http://www.microsoft.com/Rus/Government/analytics/Modernization/default.aspx> (дата обращения: 23.10.2017).

7. *Alhomod S., Shafi M., Kousarrizi M., Seiti F., Teshnehlab M., Susanto H., Batawi Y.* Best Practices in E government: A Review of Some Innovative Models Proposed in Different Countries // *International Journal of Electrical & Computer Sciences*. 2012. No 12. P. 1–6.
8. *Almazan R.S., Gil-García J.R.* E-Government Portals in Mexico // *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. IGI Global, 2008. P 1726–1734.
9. *Andersen K.V., Henriksen H.Z.* E-government Maturity Models: Extension of the Layne and Lee Model // *Government Information Quarterly*. 2006. No 23. P. 236–247.
10. *At the Dawn of E-government: The Citizen as Customer* / Deloitte Consulting, Deloitte & Touche. New York: Deloitte Consulting, 2000.
11. *Carter L., Belanger F.* The Utilization of E-government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factors // *Information Systems Journal*. 2005. No 15. P. 5–25.
12. *Coursey D., Norris D.* Models of E-government: Are They Correct? An Empirical Assessment // *Public Administration Review*. 2008. No 3. P. 524–540.
13. *Fan J., Zhang P., Yen D.* G2G Information Sharing Among Government Agencies // *Information & Management*. 2014. No 51 (1). P. 120–128.
14. *Garson D.* Public Information Technology and E-governance: Managing the Virtual State. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, 2006.
15. *Hiller J., Belanger F.* Privacy Strategies for Electronic Government / E-Government Series. The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government. January 2001. URL: <http://www.businessofgovernment.org/report/privacy-strategies-electronic-government> (accessed: 02.12.2017).
16. *Hung S., Chang C., Kuo S.* User Acceptance of Mobile E-government Services: An Empirical Study // *Government Information Quarterly*. 2013. No 30. P. 33–47.
17. *Layne K., Lee J.* Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model // *Government Information Quarterly*. 2001. No 18. P. 122–136.
18. *Lin F., Fofanah S., Liang D.* Assessing Citizen Adoption of e-Government Initiatives in Gambia: A Validation of the Technology Acceptance Model in Information Systems // *Government Information Quarterly*. 2011. No 28. P. 271–279.
19. *Luna-Reyes L.F., Gil-Garcia J.R., Cruz C.B.* Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-based Interorganizational Information Integration Initiatives // *Government Information Quarterly*. 2007. No 24. P. 808–826.
20. *Moon M.J.* The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? // *Public Administration Review*. 2002. No 62. P. 424–433.

21. *Otjacques B., Hitzelberger P., Feltz F.* Interoperability of E-government Information Systems: Issues of Identification and Data Sharing // *Journal of Management Information Systems*. 2007. No 23. P. 29–51.
22. *Pardo T.A., Tayi G.K.* Interorganizational Information Integration: A Key Enabler for Digital Government // *Government Information Quarterly*. 2007. No 24. P. 691–715.
23. *Seifret J.W.* A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance / Congressional Research Service; The Library of Congress. January 28, 2003. URL: <https://fas.org/sgp/crs/RL31057.pdf> (accessed: 02.12.2017).
24. *Shahkooh K., Saghafi F., Abdollahi A.* A Proposed Model for e-Government Maturity // *Information and Communication Technologies: From Theory to Applications*. ICTTA 2008 — 3<sup>rd</sup> International Conference. 2008. P. 1–5.
25. *Siau K., Long Y.* Synthesizing E-government Stage Models — A Meta-synthesis Based on Meta-ethnography Approach // *Industrial Management & Data Systems*. 2005. No 105. P. 443–458.
26. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People / United Nations. 15 March 2012. URL: <http://www.un.org/en/development/desa/publications/connecting-governments-to-citizens.html> (accessed: 02.12.2017).
27. *Yang T.M., Maxwell T.A.* Information-sharing in Public Organizations: A Literature Review of Interpersonal, Intra-organizational and Inter-organizational Success Factors // *Government Information Quarterly*. 2011. No 28. P. 164–175.

*Bestolkova G.V.*

### **State Electronic Services: Types and Features**

*Galina V. Bestolkova* — Ph.D., Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [ilfactotumdelluniversita@mail.ru](mailto:ilfactotumdelluniversita@mail.ru)

#### **Annotation**

This article is aimed at researching e-government's formation process and at formulating "e-government" concept's definition within the Russian Federation context. Nowadays, informational communicational technologies' use by economically developed countries' governments has become an integral part of state functioning. It should be mentioned that informational communicational technologies' use was initially aimed at national statistics' accumulation and tax data processing, but today its rapid development allowed the world's leading governments to expand significantly the range of government functions carried out using modern technologies. However, despite the fact that Russian e-services' sphere aligns with many global trends, its evolution is unique. Russian e-service sphere's development dynamics and its structure are explained to be determined by the country's extensive but sparsely populated territory as well as diversity of national, social, cultural and regional characteristics. Moreover, the main problem is Russian e-Government's lack of structure, i.e. most e-governmental segments are not connected.

#### **Keywords**

State electronic services, electronic government (e-government), e-government development stages' classification.