



QR-kod
maqolaning DOI
sahifasini
ochadi

Салиева Шахсанем Уснатдиновна.
Адресное информирование как
административно-правовое средство
обеспечения доступности
государственных услуг //
«O'zbekiston olima ayollarining
mamlakat taraqqiyotiga qo'shayotgan
hissasi» mavzusidagi xalqaro ilmiy-
amaliy konferensiya materiallari
(Nukus, 2026-yil 9–10-oktyabr). –
Nukus, 2026. – B. 1182–1187. – DOI:
[https://doi.org/10.66073/ReFocus-
Conf/0910242](https://doi.org/10.66073/ReFocus-Conf/0910242)



«O'zbekiston olima ayollarining
mamlakat taraqqiyotiga
qo'shayotgan hissasi»

XALQARO ILMIY-AMALIY
KONFERENSIYA
NUKUS, 9–10-OKTYABR 2026

УДК: 342.9

АДРЕСНОЕ ИНФОРМИРОВАНИЕ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Салиева Шахсанем Уснатдиновна

Базовый докторант

Институт переподготовки и повышения квалификации юридических
кадров при Министерстве юстиции Республики Узбекистан
e-mail: shahsitta@gmail.com

Аннотация: В тезисе обосновывается понимание адресного информирования как административно-правового средства обеспечения фактической доступности государственных услуг в условиях цифровизации. На основе анализа законодательства Республики Узбекистан и результатов двух авторских опросов (500 пользователей и 808 сотрудников центров государственных услуг) выявлен разрыв между высокой оценкой качества услуг и низкой осведомлённостью услугополучателей о предусмотренных законом льготах и формах оказания услуг. Предложены понятие, содержание и правовые пределы адресного информирования, а также норма для проекта Закона «Об оказании государственных услуг».

Ключевые слова: государственная услуга, доступность, адресное информирование, цифровизация, ЕПИГУ, административное бремя, проактивная услуга, композитная услуга.

Annotatsiya: Mazkur tezisdagi manzilli xabardor qilishni raqamlashtirish sharoitida davlat xizmatlaridan amalda foydalanish imkoniyatini ta'minlashning ma'muriy-huquqiy vositasi sifatida tushunilishi asoslab berilgan. O'zbekiston Respublikasi qonunchiligini tahlil qilish va ikkita mualliflik so'rovi natijalari asosida (500 nafar foydalanuvchi va 808 nafar davlat xizmatlari markazlarining xodimi) davlat xizmatlari sifatini yuqori baholash va xizmat oluvchilarning qonunda nazarda tutilgan imtiyozlar va davlat xizmatlarini ko'rsatish shakllari to'g'risida past xabardorligi o'rtasidagi tafovut aniqlandi. Manzilli xabardor qilish tushunchasi, mazmuni va huquqiy chegaralari, shuningdek, O'zbekiston Respublikasining "Davlat xizmatlari ko'rsatish to'g'risida"gi Qonuni loyihasi uchun norma taklif etildi.

Kalit so'zlar: davlat xizmati, qulaylik, manzilli xabardor qilish, raqamlashtirish, YIDXP, ma'muriy yuk, proaktiv xizmat, kompozit xizmat.

Abstract: This paper substantiates the concept of targeted information provision as an administrative-legal instrument for ensuring the actual accessibility of public services in the context of digitalization. Based on an analysis of the legislation of the Republic of Uzbekistan and the results of two surveys conducted by the author (involving 500 users and 808 employees of public service centers), a gap was identified between the high assessment of public service quality and the low level of awareness among service recipients regarding statutory benefits and the modalities of service delivery. The paper proposes a definition, scope, and legal boundaries for targeted information provision, as well as a draft legal provision for the Law of the Republic of Uzbekistan "On the Provision of Public Services."

Keywords: public service, accessibility, targeted information provision, digitalization, Single Portal of Interactive State Services (EPIGU), administrative burden, proactive service, composite service.

Введение (обзор литературы)

Пунктом 10 статьи 115 Конституции Республики Узбекистан на Кабинет Министров возложена обязанность принимать меры по повышению качества и доступности государственных услуг [1]. Тем самым доступность приобрела значение конституционного ориентира организации исполнительной власти, а не только управленческого показателя. Указом Президента Республики Узбекистан от 8 сентября 2025 года № УП-157 поставлена задача к 2028 году довести число услуг, оказываемых через Единый портал интерактивных государственных услуг (далее – ЕПИГУ) и центры государственных услуг (далее – ЦГУ), до 900, в том числе проактивных – до 53, композитных – до 74 [5]. Постановлением Президента Республики Узбекистан от 15 июля 2026 года № ПП-265 предусмотрены идентификация физических лиц посредством Face-ID, автоматический возврат излишне уплаченных платежей и автоматическая актуализация персональных данных путём межведомственного взаимодействия [6].

Вместе с тем расширение цифровой инфраструктуры само по себе не гарантирует реализацию права. Электронный канал служит средством получения услуги, но не определяет содержание права на неё. Если лицо не осведомлено о льготе, сроке или проактивном характере услуги, юридическая возможность остаётся нереализованной при формально доступном сервисе. Поэтому критерием оценки выступает не количество оцифрованных услуг, а фактическая возможность конкретного лица получить юридически значимый результат.

Государственную услугу как форму осуществления публичной функции и показатель качества государственного управления рассматривали И.А. Хамедов и соавторы [7]; преодоление организационно-правовых барьеров во взаимоотношениях граждан с государственными органами – Е.Д. Кутыбаева [8]; правовые основы электронного правительства в Республике Каракалпакстан – Г.К. Шагилова [9]. Н.Н. Щербинина относит доступность и открытость к требованиям, предъявляемым к электронным государственным услугам [10]. Рекомендация Совета ОЭСР 2024 года закрепляет человекоцентричную модель публичных административных услуг [12]. Однако информационная составляющая доступности, в частности обязанность уполномоченных органов (организаций) индивидуально информировать заявителя о применимых к нему условиях, в качестве самостоятельного административно-правового средства не исследовалась.

Цель исследования – обосновать адресное информирование как административно-правовое средство обеспечения фактической доступности государственных услуг и разработать предложения по его нормативному закреплению. *Задачи:* определить содержание информационной доступности государственной услуги; выявить информационные барьеры на эмпирическом

материале; сформулировать понятие и правовые пределы адресного информирования.

Материалы и методы

Материалами исследования послужили законы Республики Узбекистан «Об административных процедурах», «Об электронном правительстве», «О государственной пошлине», акты Президента Республики Узбекистан в сфере государственных услуг, а также функционал ЕПИГУ [2–6]. Эмпирическую базу составили результаты двух авторских опросов, проведённых методом онлайн-анкетирования (CAWI) в декабре 2024 – январе 2025 года: 500 пользователей государственных услуг – через официальный Telegram-канал Министерства юстиции Республики Каракалпакстан; 808 сотрудников районных (городских) ЦГУ всех регионов республики.

Применены системный, формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический и статистический методы. Выборка пользователей носит целевой характер и охватывает лиц, уже взаимодействующих с официальными цифровыми ресурсами; её результаты используются для выявления барьеров внутри данной группы, а не для оценки всего населения.

Результаты

Первое. Закон «Об административных процедурах» закрепляет принципы открытости, прозрачности и понятности административных процедур [2]. Понятность является самостоятельным юридическим требованием: информация должна позволять лицу до начала административного производства определить компетентный орган, канал обращения, размер платежа и льготы, срок, возможные основания отказа и способы защиты права. Размещение текста административного регламента на официальном сайте этому требованию не тождественно.

Второе. Опрос пользователей выявил разрыв между удовлетворённостью и правовой осведомлённостью. Наиболее удобным каналом респонденты назвали ЕПИГУ (67,4 %), ЦГУ (22,6 %) и мобильное приложение MyGov (10 %). Качество услуг положительно оценили 83,2 %, прозрачность процедур – 79,2 %. Одновременно 45 % не знают, что при самостоятельном обращении через ЕПИГУ государственная пошлина и иные платежи взимаются в размере 90 % суммы, уплачиваемой через ЦГУ или непосредственно в орган [4]. О проактивных и композитных государственных услугах осведомлены лишь 45 % опрошенных: 25 % слышали о них, но не понимают их сущности, 30 % не слышали вовсе. На затруднения при получении государственных услуг указали 20,8 %.

Существенно, что 89,4 % респондентов имеют высшее образование: информационные барьеры выявлены в группе, наиболее подготовленной к цифровому взаимодействию. Для лиц с низким уровнем цифровой грамотности они предположительно выше, однако данный вывод требует репрезентативной проверки. Стимулирующая норма, о которой не знает почти половина адресатов, не достигает регулятивной цели; проактивная модель,

неизвестная услугополучателю, не позволяет ему контролировать исполнение публичной обязанности.

Третье. Опрос сотрудников ЦГУ показал, что 41,5 % из них испытывают недостаток навыков разъяснения правовых норм населению простым и понятным языком; 31,7 % основной трудностью назвали освоение постоянно изменяющихся регламентов около 450 услуг; 51,2 % – технические ошибки и сбои информационных систем. Следовательно, возложение задачи информирования на фронт-офис барьер не устраняет: информационное бремя должно сниматься на уровне архитектуры самой услуги.

Четвёртое. ЕПИГУ уже использует пошаговые формы и подсказки: при запросе справки о кредитной истории заявителю заранее сообщаются условия и стоимость государственной услуги, при запросе справки о судимости предлагается определить категорию получателя и язык документа. Однако эти механизмы выполняют интерфейсно-навигационную функцию и предоставляют общий массив сведений, не определяя условий, применимых к конкретному заявителю.

Пятое. Под адресным информированием предлагается понимать автоматизированное предоставление заявителю до совершения административного действия индивидуально релевантной информации, определяемой с учётом выбранной услуги, имеющихся у государства достоверных сведений о заявителе и установленных законодательством условий её оказания. Его содержание охватывает сведения о применимой льготе или сниженной ставке платежа, наличии необходимых сведений в государственных информационных системах и отсутствии необходимости их повторного представления, допустимых способах идентификации, сроке, правовых последствиях действия и альтернативных вариантах поведения.

Вспомогательное значение имеет концепция поведенческого «подталкивания» (nudge) Р. Талера и К. Санстейна [11]: сообщение «при электронном обращении платёж составит 90 % обычной суммы» делает законодательный стимул фактически воспринимаемым. Допустимый административный nudge должен быть прозрачным, информационным и соразмерным: он не вправе скрывать альтернативные каналы, затруднять отказ от предлагаемого варианта, принимать решение вместо заявителя или использовать персональные данные вне установленных законом целей.

Выводы и рекомендации

Во-первых, информационная доступность является самостоятельным компонентом административно-правового обеспечения доступности государственных услуг; её критерием служит не факт опубликования информации, а её понятность конкретному лицу до начала процедуры.

Во-вторых, выявленный разрыв между высокой удовлетворённостью услугами и низкой осведомлённостью об установленных законом льготах и формах оказания услуг не устраняется ни общим информированием, ни дополнительной нагрузкой на сотрудников ЦГУ.

В-третьих, в проект Закона Республики Узбекистан «Об оказании государственных услуг» предлагается включить норму следующего содержания: «При оказании государственной услуги в электронной форме услугополучателю до подачи заявления предоставляются сведения о применимых к нему льготах и размере платежа, сроке оказания услуги, наличии необходимых сведений в государственных информационных системах, допустимых способах идентификации и правовых последствиях совершаемого действия. Адресное информирование не может ограничивать выбор услугополучателя, скрывать альтернативные способы получения услуги и осуществляться с использованием персональных данных вне целей, установленных законодательством». Обязанность распределяется между услугодателем, определяющим содержание условий, и субъектом, обеспечивающим функционирование информационной системы.

В-четвёртых, в практическом аспекте целесообразно: интегрировать в ЕПИГУ автоматическое уведомление заявителя о применимых льготах и сниженных ставках платежа, а также разъяснение сущности проактивных и композитных услуг до подачи заявления; отражать в паспорте каждой услуги Единого реестра государственных услуг её проактивный или композитный характер, канал получения и юридически значимый результат; включить в программы повышения квалификации сотрудников ЦГУ навыки разъяснения правовых норм доступным языком.

Список литературы

1. Конституция Республики Узбекистан. – URL: <https://lex.uz/docs/6445147> (дата обращения: 19.08.2026).
2. Закон Республики Узбекистан от 8 января 2018 г. № ЗРУ-457 «Об административных процедурах». – URL: <https://lex.uz/docs/3492203> (дата обращения: 19.08.2026).
3. Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 2015 г. № ЗРУ-395 «Об электронном правительстве». – URL: <https://lex.uz/docs/2833855> (дата обращения: 19.08.2026).
4. Закон Республики Узбекистан от 6 января 2020 г. № ЗРУ-600 «О государственной пошлине». – URL: <https://lex.uz/docs/4680955> (дата обращения: 19.08.2026).
5. Указ Президента Республики Узбекистан от 8 сентября 2025 г. № УП-157. – URL: <https://lex.uz/docs/7719581> (дата обращения: 19.08.2026).
6. Постановление Президента Республики Узбекистан от 15 июля 2026 г. № ПП-265 «О мерах по совершенствованию оказываемых населению государственных услуг и созданию дополнительных удобств для граждан». – URL: <https://lex.uz/docs/8329412> (дата обращения: 19.08.2026).
7. Хамедов И.А., Цай И.М., Атаджанов Д.Ю. и др. Актуальные вопросы развития института государственных услуг в Узбекистане. – Ташкент: Baktaria press, 2016. – 130 с.
8. Кутыбаева Е.Д. Современное административное право Республики Узбекистан: новые подходы к пониманию сущности и структуры // Заң сериясы. – 2020. – № 2 (94). – С. 34–41.
9. Шагилова Г.К. Правовые основы формирования и перспективы развития электронного правительства в Республике Каракалпакстан: автореф. дис. ... д-ра философии (PhD) по юрид. наукам. – Нукус, 2024. – 47 с.

10. Щербинина Н.Н. Электронные государственные услуги в Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2017. – 24 с.

11. Thaler R.H., Sunstein C.R. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness. – London: Penguin Books, 2009. – 306 p.

12. OECD. Recommendation of the Council on Human-Centred Public Administrative Services. OECD/LEGAL/0503. – Paris, 2024.