

Нестеров А.В. Обсуждаем цифровые государственные услуги и сервисы: аспект отличия. М.: РУДН, электронный препринт, декабрь 2020. 10 с.

Аннотация. Цифровая трансформация общества невозможна без цифровизации государственных и муниципальных услуг. Наступило время не только исправить ошибки внедрения электронных госуслуг, но и «исправление имен» по Платону и Конфуцию, т.е. упорядочению используемых терминов, норм и алгоритмов. Показана необходимость разделения правовых категорий, называемых «услуги» и «сервис», а не использования их в обыденном понимании.

Ключевые слова. Терминология, глоссарий, тезаурус, онтология, категория, автоматизация, супер-сервис, технология.

Nesterov A.V. Discussing digital public services and services: an aspect of difference. Moscow: RUDN, electronic preprint, December 2020. 10 s.

Annotation. Digital transformation of society is impossible without digitalization of state and municipal services. The time has come not only to correct the mistakes of the introduction of electronic public services, but also to "correct names" according to Plato and Confucius, i.e., to order the terms, norms and algorithms used. It is shown that it is necessary to separate the legal categories called "servicing" and "service", and not to use them in everyday life.

Keywords. Terminology, glossary, thesaurus, ontology, category, automation, super-service, technology.

Появление проектов внедрения цифровых государственных услуг и сервисов, которые стали называться модной метафорой «GovTech» (Government Technologies), «ГосТех» (государственные технологии), а также метафоры «цифровое государство», и которые рассматриваются как цифровая трансформация (переход) от электронного правительства к цифровому государству.

Недавно Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации сообщило, что появился новый проект-эксперимент «ГосТех» по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе «ГосТех», который должен пройти с 1 ноября 2020 года по 31 мая 2022 года¹. Эта платформа будет осуществлять комплексное взаимодействие между гражданами, государством и бизнесом на основе государственных и муниципальных услуг и сервисов.

В связи с этим, появилась необходимость вновь вернуться к вопросу: в чем отличие услуги от сервиса? К сожалению, до сих пор появляются статьи в научных журналах, в которых авторы предлагают все новые интерпретации, а разработчики программ произвольно придумывают различные конструкции, которые не имеют логического и правового обоснования.

Правоведы пока не могут убедить законодателей в необходимости использовать правовые категории «услуга» и «сервис» в законодательстве в виде установленных легальных дефиниций терминов «услуга» и «сервис».

Поэтому в инновационном нормотворчестве принимают участие министерства и ведомства, например, известен Паспорт «Интернет-сервиса ФНС России», где слова «паспорт» и «сервис» используются как метафоры. Однако цифровизация юридически значимой деятельности без цифровизации законодательства, нормативных правовых актов (НПА) и нормативно-технических документов (НТД) невозможна. Служащие государственных и муниципальных структур должны принимать правильные (законные, этические и логичные) решения на основании правильных (легальных, этических и логичных) норм. К сожалению, многие нормы НПА и НТД не обладают логичностью, что демонстрирует функционирование электронных услуг, и ставит под сомнение

¹ Постановление Правительства Российской Федерации №1674 от 12 октября 2020 года, «О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации „ГосТех“» // СПС КонсультантПлюс.

правильное функционирование цифровых услуг, если не исправить нормы НПА и НТД, регулирующих и регламентирующих принятие таких решений.

Замглавы Минцифры России Дмитрий Огурьев считает, что «ГосТех» — это комплексный производственный процесс, покрывающий весь цикл от идеи до реализации и эксплуатации. Однако было бы ошибочно рассматривать «ГосТех» исключительно как ИТ-платформу. Мы закладываем гораздо больший смысл в этот проект, вплоть до изменения нормативного регулирования этой области» [Эксперимент по «ГосТеху» стартует 1 ноября 2020 года. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/40138/> (дата обращения: 25.12.2020)].

Последнее, наверное, самое главное, т.к. опыт внедрения электронных услуг показал, что сначала надо договориться с министерствами и ведомствами о межведомственном обмене данными, а только потом говорить об «едином окне».

Если и дальше использовать метафору «технология», то надо понять, что это документация, которая базируется на унификации, типизации и стандартизации не только массовых операций, в том числе транзакций и транзакций, но и на документах (данных) и терминологии.

Анализ нормативных правовых актов

Законодательство РФ не содержит легальных дефиниций терминов «услуга» и «сервис». Известно два определения рассматриваемых понятий, в частности: «Федеральный электронный сервис - функциональное решение, размещенное на ЕПГУ в каталоге федеральных услуг, обеспечивающее по запросу заявителя предоставление информации из ведомственной информационной системы»².

Другими словами, сервис – это справочная услуга в виде автоматической выдачи справки по вопросу пользователя.

² Распоряжение Минэкономразвития России от 04.12.2019 N 36Р-Д09 «Об утверждении методики мониторинга качества перевода государственных и муниципальных услуг в электронную форму» // СПС КонсультантПлюс.

Второе определение имеет вид: «Цифровой сервис - комплексное решение на базе цифровых продуктов, направленное на значимое качественное улучшение или ускорение процессов жизнедеятельности, организационных или бизнес-процессов, в том числе производственных процессов», где «Цифровой продукт - отдельная программа для ЭВМ (приложение) для выполнения некоего конечного процесса»³.

Другими словами, сервис – это продукт, где продукт – это процесс. Появление таких определений, говорит о том, что лица их принявших недостаточно знают историю появления электронных услуг.

Немного истории

Когда обсуждались проекты внедрения государственных и муниципальных услуг, товароведы и правоведы публиковали свои предложения по их поводу [1]. В частности, было обращено внимание на различие в подходах у товароведов и правоведов, которое до сих пор не преодолено. Подключение к этой проблеме алгоритмистов (программистов) может ее разрешить за счет установления легальных дефиниций терминов «услуга» и «сервис», которые должны быть связаны с их общенаучными категориями. Напомним, что категория представляет собой характеристику, описывающую образы (составные и/или структурные свойства) и/или объясняющую понятия (функциональные свойства). Здесь (и/или) являются логическими функциями.

Отметим, что, хотя в некоторых публикациях используется метафора «сервисное государство», она не имеет отношения к действительности, т.к. в государственные функции входит не только право-обеспечение граждан и бизнеса, но и право-охранение и администрирование, в частности, контрольно-надзорная деятельность. Поэтому, так называемый, платформенный подход должен связать выполнение этих функций. Это можно сделать только после

³ Приказ Минкомсвязи России от 01.08.2018 N 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». // СПС КонсультантПлюс.

упорядочения всех данных и функций, а также обеспечения безопасности данных, в частности, персональных данных.

Легальное определение слова «супер-сервис» отсутствует, но на портале «госуслуг» имеется следующее разъяснение:

«Суперсервисы — это следующий шаг в развитии электронных услуг, когда государство берет на себя заботу о документах, пока гражданин занят своими делами. Сервис распознает, что нужно человеку в жизненной ситуации, подбирает услуги, напоминает о положенных выплатах и присылает уведомление, когда все готово. Без бумажных документов и очередей, точно вовремя» [Суперсервисы: госуслуги без бумажных документов и визитов в госорганы. URL: <https://www.gosuslugi.ru/superservices> (дата обращения: 25.12.2020)].

Таким образом, супер-сервис – это умная государственная смарт-услуга. На наличие «ума» у этих сервисов намекает следующая декларация: «суперсервисы умеют проактивно взаимодействовать с гражданами: рассылать пуш-уведомления, SMS и использовать разные методы коммуникации, чтобы предупреждать ничего не подозревающих людей о льготах, которые им полагаются, необходимости оформить какие-то документы и так далее».

То, что сервис отождествляют с услугой и обслуживанием (сервисным обслуживанием, поддержкой пользователей) известно давно [2], но, наверное, нет смысла называть два явления (общественные отношения) двумя словами синонимами, особенно в условиях цифровизации, которые потребуют создавать тезаурус и информационную онтологию предметной области.

Также известно, что «Суперсервисы — это комплексы государственных услуг, сгруппированные по жизненным ситуациям», только непонятно, зачем комплекс услуг называть сервисом (супер-сервисом), а также исключать из ситуаций деятельностные ситуации, логично их называть «жизни-деятельностные ситуации».

Проблемы со смешением значений слов «услуга» и «сервис» возникли давно. В середине 2000-х годов появилась Концепция административной

реформы⁴ в рамках которой была утверждена Концепция «электронного правительства» на базе «электронных услуг». Затем был принят Закон⁵, в котором не было установлено определение термина «услуга», но появилось понятие: «административный регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги», где «12) единый стандарт предоставления государственной и (или) муниципальной услуги (далее - единый стандарт) - установленные Правительством Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, единые требования к предоставлению государственной и (или) муниципальной услуги» (п. 12 введен Федеральным законом от 27.12.2019 N 472-ФЗ).

В связи с этим, у правоведов возникла задача понимания правовой категории «услуга» и может ли быть услуга бесплатной. Но учитывая, что государственные и муниципальные услуги не оказываются, а предоставляются, а также, что среди государственных услуг появились платные услуги, термин «госуслуга» как метафора остался. Тогда же возникла метафора «сервисное государство», что привело к дискуссии о различии или тождестве услуги и сервиса. В монографии [3] были исследованы товароведческие и правовые вопросы сущности услуг и сервиса и выявлены их различия. Учитывая цифровизацию законодательства, т.е. радикальный пересмотр НПА и НТД, в соответствии с тезаурусом и информационной онтологией предметной области, необходимо вернуться к общенаучным категориям услуги и сервиса.

Еще раз об услугах и сервисе

Правовые категории услуги и сервиса используются в различных предметных областях жизни-деятельности, поэтому они должны базироваться на

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС КонсультантПлюс.

их общенаучных категориях. В соответствии с категорийным и продуцентным подходом, общенаучная категория продукта состоит из категорий: отчуждаемого результата (продукции), неотчуждаемого процесса и/или элементов окружения продуцирования.

Продукты могут поставляться на безвозмездной основе (в рамках помощи) или как товарные продукты в виде товара в рамках гражданского оборота. Поэтому в ГК РФ различают товары, услуги и работы как объекты гражданских прав, а также права на ОРИДиСИ. Правообладатель может продать оборотоспособные права в рамках договора на отчуждение таких прав.

Услуга подразумевает ее возмездное оказание услугодателем в виде неотчуждаемого процесса при определенных условиях, например, посещение зала кинотеатра в определенное время. Услугополучатель получает доступ к процессу оказания услуги и оплачивает расход ресурсов на продуцирование этого процесса.

Для понимания правового значения работы необходимо рассмотреть логику между категориями результата и процесса оказания услуги. Категория работы образуется пересечением категорий результата и процесса, т.е. работа состоит из процесса выполнения работы и результата.

Общенаучная категория сервиса состоит из категорий вырожденной услуги, собственно услуги и/или услуги как таковой (сервиса).

Категория сервиса подразумевает, что процесс его оказания распространяется на всех услугополучателей вне зависимости от того, оплатили они его или нет. Например, сервисом по продуцированию процесса кондиционного воздуха в торговом центре пользуются все лица, которые в нем находятся (продавцы, услугодатели или посетители) вне зависимости от того, покупают ли они товары или услуги.

В процессе вырожденной услуги происходит фиксация траектории процесса либо фиксация конечного состояния процесса. Если воздействие оказывается на свойства объекта услуги, то такая услуга является собственно

услугой. Если воздействие оказывается на свойства окружения объекта услуги (коммуникативные свойства), то такая услуга относится к сервису.

Если услугополучатель не хочет или не может присутствовать при оказании услуги, то его, как правило, интересует именно зафиксированный ход процесса оказания услуги или зафиксированное последнее состояние объекта, на который было направлено воздействие по услуге. В таких ситуациях услугополучатель получает вырожденную услугу в виде зафиксированного отображения хода процесса, либо в виде зафиксированного отображения последнего состояния объекта услуги. Данное отображение обязательно состоит из носителя и предмета отображения. Носитель отображения может иметь как вещественную форму, так и материальную форму (представлять собой другой процесс). Предмет отображения не является предметом услуги, а только отображает предмет услуги на носителе и поэтому в случае утери услугополучателем данного носителя, его можно восстановить (сделать дубликат). Оригинал носителя с отображением предмета услуги хранится у услугодателя.

Во многих случаях отображение хода процесса оказания услуги ненужно, поэтому фиксируется только конечное состояние процесса или элемента, на который были направлены действия по услуге. Это состояние в обыденном сознании иногда считают результатом услуги, хотя это не верно. Здесь отметим, что процесс оказания услуги может выполнять не услугодатель, а исполнитель, причем этот исполнитель может быть не человеком, а автоматом или программой. Точно также в качестве получателя услуги может выступать не услугополучатель, а другой исполнитель-получатель, т.е. с обеих сторон могут находиться целеустремленные индивиды.

Таким образом, два индивида по заданию двух субъектов по договору на оказание услуг могут осуществлять взаимодействие в процессе оказания услуги без непосредственного участия в нем данных субъектов. Однако даже в таком случае на удовлетворенность услугой влияет окружение, в котором происходит взаимодействие данных индивидов, в частности, интерфейс взаимодействия.

Сочетание категорий вырожденной услуги и собственно услуги приводит к образованию категории услуги с фиксацией процесса услуги. Так как по услуге обе стороны имеют права и обязанности, подкрепленные ответственностью, то в случае прерывания процесса выполнения действий по услуге по какой-либо причине, необходим, механизм, который позволял бы объективным методом фиксировать фактические действия на момент прерывания процесса. Это можно сделать с помощью сравнения документированного описания (процедуры) процесса, например, стандарта оказания услуги, и фактических данных документирования процесса оказания услуги (составления записей).

Таким образом, по услуге должны быть составлены три вида документов: договор на оказание услуги, стандарт на процесс оказания услуги, документированная информация о протекании процесса оказания услуги. Наличие данной информации может позволить однозначно определить, почему произошло прерывание процесса оказания услуги, чьи права были нарушены и кто должен нести ответственность. При наличии статистической информации, накопленной при фиксации хода процесса оказания услуг, можно получить гарантии того, что данная услуга, будет соответствовать обязательным требованиям на процесс оказания услуги.

Кроме того, данная информация может позволить выявить причины, по которым произошло нештатное прерывание процесса, и подключить резервную технологию, с помощью которой процесс оказания услуги продолжится и положительно (штатно) закончится. Особенно это важно для непрерывных и универсальных услуг. Для случая дискретных услуг, например, сертификационных исследовательских, в частности, документ, в котором зафиксирован ход процесса и конечное состояние объекта, подвергнутого исследованию, может позволить сделать вывод, например, о несоответствии состояния исследованного объекта установленным требованиям и затем выявить причину несоответствия.

Если процесс исследования удовлетворял требованиям соответствующего стандарта, то причина неудовлетворительности услугополучателя от услуги

лежит вне рамок договора на услугу. Таким образом, на наш взгляд, услуга как элемент гражданского оборота есть юридический объект, основными свойствами которого являются: 1) возможность ее индивидуализации и определения ценности в обществе в связи с ее полезными свойствами, 2) способность фактического (материального) взаимодействия услугодателя и услугополучателя, 3) осуществимость в рамках возмездных взаимобязательственных и добровольных договорных отношений.

Выводы. В обыденности люди могут говорить, что услуги входят в сервис или наоборот, а также, что услуги тождественны сервису. Однако в условиях цифровизации государственных и муниципальных услуг необходимо алгоритмически упорядочить не только имена объектов и инструментов, но и сами действия, с помощью которых осуществляется процесс, к которому получает доступ пользователь таких услуг. Это возможно только с изменением норм, их регулирующих и регламентирующих. Поэтому заказчикам и исполнителям (алгоритмистам) вышеуказанного проекта-эксперимента придется начинать с глоссария, тезауруса и информационной онтологии [4].

Список ссылочных публикаций

1. Нестеров А. В. Понятие услуги: государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 22-26.
2. Нестеров А. В. О теории услуг // Современное право. 2006. № 2. С. 59-61.
3. Нестеров А. В. Сервис и услуги: комплексный подход. М.: ГУ ВШЭ, 2007. 150 с. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/b75w5q91s0/direct/82224707.pdf>
4. Nesterov, A.V. (2019). On the Unification of the Conceptual Model of the Meta-Ontology. - Scientific and Technical Information Processing, 2019, Vol. 46, No. 1, pp. 34–37. [Nauchno-Tekhnicheskaya Informatsiya, Seriya 1: Organizatsiya i Metodika Informatsionnoi Raboty, 2019, No. 1, pp. 34–37]. DOI: 10.3103/S0147688219010106