

УДК 342.5

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-46-52>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2023

# Определение понятия цифровизации государственной (муниципальной) услуги как категории цифрового общества: отдельные нормативные аспекты

**Сидоров Д. В.,**

Институт государственной  
службы и управления  
РАНХиГС при Президенте  
Российской Федерации,  
ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
Садовая-Кудринская ул., д. 11

## Аннотация

Исходя из семантики понятий «цифровизация» и «электронная форма» автором предлагается, в том числе с помощью метода сравнительного правоведения, представить описание различий процессов цифровизации государственных услуг и государственных услуг, осуществляемых в электронной форме.

Посредством дедуктивных и индуктивных методов научного познания выявлены отдельные недостатки существующего понятийного аппарата, и также оценены их возможные последствия.

Представлен анализ примеров отдельных качественных характеристик, позволяющих разграничить цифровизацию государственных услуг и иные схожие понятия. Приведено обоснование необходимости закрепления в законодательстве определения понятия «цифровая государственная услуга» и включения в Федеральный проект «Цифровое государственное управление» целевых показателей, характеризующих эффективность оказания цифровых государственных услуг с учетом принципа клиентоцентричности.

**Ключевые слова:** цифровизация предоставления государственных услуг; услуга; цифровая услуга; государственная услуга; оказываемая в электронной форме; электронная услуга.

**Для цитирования:** Сидоров Д. В. Определение понятия цифровизации государственной (муниципальной) услуги как категории цифрового общества: отдельные нормативные аспекты // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 46–52, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-46-52>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# Definition of Digitalization of State (Municipal) Services as a Category of Digital Society: Separate Regulatory Aspects

**Dmitry V. Sidorov,**

Russian Presidential  
Academy of National Economy  
and Public Administration,  
FAS of Russia,  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,  
Moscow, 125993, Russia

## Abstract

Based on the semantics of the words digitalization and electronic form, the author also proposes, through the method of comparative law to present a description of the differences in the processes of digitalization of public services and public services carried out in electronic form.

By means of deductive and inductive methods of scientific knowledge, the author carried out an independent analysis of the shortcomings of the existing conceptual apparatus and assessed their possible consequences.

An analysis of examples of individual qualitative characteristics is presented, which makes it possible to distinguish between the digitalization of public services and other similar concepts.

The article provides a justification for the necessity to consolidate the concept of “digital public service” in the legislation (it’s formulation is proposed) and include in the Federal project “Digital public administration” target indicators that characterize the effectiveness of the provision of “digital public services”, taking into account the introduction of client-centricity.

**Keywords:** digitalization of the provision of public services; service; digital service; public service provided in electronic form; electronic service.

**For citation:** Sidorov D. V. Definition of digitalization of state (municipal) services as a category of digital society: separate regulatory aspects // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):46-52, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-46-52>

The author declare no conflict of interest.

**Ц**ифровизация как явление современной социальной действительности повсеместно проникает во все сферы жизни общества и государства. Именно вопросам цифровизации уделяется основное внимание в рамках проводимых реформ государственного управления, в частности при предоставлении государственных услуг. Цифровизация, по мнению авторов реформ, позволит существенно разбюрократизировать процесс предоставления государственной услуги,кратно сократить сроки и существенно повысить качество их оказания и, как следствие — снизить административные, временные и материальные издержки предоставления государственных услуг.

Клиентоцентричный подход — один из трендов, которые задают вектор движения всем цифровым проектам в государственном управлении, суть которого раскрывается через новый способ выстраивания взаимодействия между государством и гражданином. Основа подхода — более внимательное отношение к запросам и потребностям граждан, внешних клиентов.

Современный клиентоцентричный подход возник в бизнес-среде эволюционным путем как более продвинутый вариант продуктового подхода. Продуктовый подход выстраивает все бизнес-процессы организации вокруг создания наилучшего продукта, но именно клиентоцентричный подход позволяет определить, какой продукт является наилучшим.

Степень и уровень цифровизации государственного управления значимы при проведении оценки международными рейтинговыми агентствами. Оценка проводится как в целом, например, E-Government Development Index (EGDI, интегральный индекс электронного правительства), так и входит в качестве индикативного показателя в общую оценку, например, The Global Competitiveness Index (GCI, индекс глобальной конкурентоспособности). Методология и подходы приведенных в качестве примеров индексов не только позволяют определить место конкретного государства в массиве государств по такому критерию, как «цифровизация государственного управления», но и определить направления для развития. Указанные рейтинги также входят в систему оценки государства на предмет его конкурентоспособности, кредитоспособности, развитости и т. д., что зачастую является определяющим в системе позиционирования государства на международной арене, его инвестиционной привлекательности и т. д.

Несмотря на значимость указанного явления, его доктринальная разработка сегодня не завершена. Так, при написании настоящей статьи не удалось найти целостной и полноценной работы, посвященной вопросам цифровизации государственных услуг. При этом теоретическую базу составили отдельные фрагментарные работы по вопросам цифровизации государственных услуг. Так, стоит выделить работы и подходы отечественных авторов И. Л. Авдеевой и др., З. К. Бабаевой, Т. А. Головиной и др. [1—3], Е. Д. Соложенцева, Е. А. Завьялова и Н. Ю. Погадаева и др. [4, 7]. Также стоит отметить и зарубежных ученых, посвятивших свои работы вопросам цифровой трансформации государства, — Janssen M. N. и Estevez E., Lindgren I. и van Veenstra A. F., Margetts H. и Dunleavy P. и др. [8—10].

Цифровизацию государственного управления в целом и цифровизацию государственных услуг в частности сложно себе представить в отсутствие в понятийном аппарате такого понятия, как «цифровизация государственных услуг».

В рамках настоящей статьи при указании на государственную услугу будет пониматься агрегированное понятие государственных услуг как государственных услуг на федеральном уровне, так и государственных услуг на уровне субъекта Российской Федерации, муниципальных услуг.

Значимость определения обозначенного термина от близких ему терминов представляется существен-

ной, так как степень проработанности понятия, его полноценности и включающего в себя максимально полное описание родовых и видовых качеств понятия позволяет исключить риски его последующей интерпретации, искажения сути и содержания при его иерархическом задействовании от системообразующих документов (планов, расчетов, показателей) в практической его реализации.

Понятия «электронная государственная услуга» и «цифровая государственная услуга» функционируют в рамках схожих явлений как электронное правительство и цифровое правительство.

В целях исполнения Указа Президента Российской Федерации<sup>1</sup> в рамках государственной программы «Информационное общество» реализуется Федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Ключевой целевой показатель, характеризующий достижение национальной цели, — увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95% к 2030 г.

Кроме того, необходимо обратить внимание на отсутствие показателей цифровизации государственных услуг при наличии вышеуказанного показателя оказания услуг в электронном виде. Предполагается, что такой подход может иметь своим дефектом искажение показателей цифровизации государственной услуги и подмену ее понятием электронной услуги.

Различие указанных терминов и определений значимо, так как позволяет разграничить услугу, полученную в электронном виде, от цифровой услуги, разница которых исходит из сути и содержания таких понятий, как «электронная услуга» и «цифровая услуга».

В указанном ключе представляется удачным разграничение электронных и цифровых услуг, которое было приведено в Рекомендации ОЭСР еще в 2014 г.<sup>2</sup>, исходя из содержания которой можно заключить, что государственная услуга, предоставляемая в электронном виде, не тождественна понятию цифровой государственной услуги. В свою очередь, цифровая государственная услуга — более обширное и емкое понятие, которое в большей части поглощает понятие государственной услуги в электронном виде или электронной услуги.

Рекомендации предлагают исходить из того факта, что цифровые государственные услуги — это услуги, получаемые исходя из работы цифровых сервисов, то есть в их основе лежит наличие отдельной экосистемы, что

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (подп. «д» п. 1) // СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

<sup>2</sup> См.: OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. OECD Publishing. Paris. 2014.

в настоящее время можно наблюдать в рамках проводимых адаптивных работ с Единым порталом государственных услуг, при этом цифровизация предполагает минимизацию участия человека в процессах оказания услуг. Иными словами, работа цифрового сервиса строится на выработке алгоритмов последовательных действий, абстрагированных от людского субстрата, с возможностью самообучения алгоритма посредством типизации возникающих вопросов, полученных ответов (результатов) и степени удовлетворенности пользователя полученным результатом. Указанное коренным образом отличается цифровую услугу от электронной, так как в основе электронной услуги предполагается наличие решений оператора, а электронный способ предоставления результата решения является лишь средством выдачи результата, а не основой его получения.

Для целей корректного определения понятия «цифровая государственная услуга» требуется обратиться к понятию «государственная услуга». Так, в Федеральном законе используется следующее понятие: «государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги»<sup>3</sup>.

При этом наиболее близкое определение понятия государственной услуги, в понимании в качестве государственной или муниципальной деятельности, закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации<sup>4</sup>, кото-

рым государственные (муниципальные) услуги (работы) определены как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Приведенная дефиниция не содержит и не раскрывает содержание понятия «услуга», иными словами, упор в определении понятия «государственная услуга» в его легальном определении сводится к раскрытию содержания «государственная», абстрагируясь от сущностного его определения — услуга. Представленное в Бюджетном кодексе определение также не раскрывает содержания понятия «услуга», более того, услуга отождествляется с работой. Указанный подход применительно к государственным услугам предполагается неверным, так как работа и услуга существенно различаются. Работа, прежде всего, имеет результат в виде материально осязаемого объекта, в то время как услуга предполагает выполнение определенного перечня действий (бездействия) вне зависимости от достижения конечного результата. Например, работа по ремонту машины может быть материализована в виде конкретного результата — оцениваемого ремонта, в то время как услуга может не иметь своего материального выражения, например услуга игрового сервиса, которая не предполагает, что в материальном мире произойдет осязаемое изменение.

Также в рамках регулирования иных правоотношений законодатель пытался представить и осмыслить понятие услуги. Так, например, Гражданский кодекс Российской Федерации<sup>5</sup> в разделе, посвященном вопросам правового регулирования договора возмездного оказания услуг, предлагает определять услугу как обязанность по исполнению по заданию заказчика совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность. Налоговое законодательство<sup>6</sup> в качестве дефиниции понятия «услуга» предлагает понимать деятельность, результат которой не имеет материального выражения, реализуется и потребляется в процессе осуществления этой деятельности.

Структурный анализ приведенных легальных подходов к определению понятия «услуга» позволяет сделать вывод о несовершенстве понятийного аппарата. Ни одну из представленных легальных дефиниций нельзя назвать удачной.

<sup>3</sup> См.: п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — ФЗ «О государственных услугах») // СЗ РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2038; 03.01.2022. № 1 (ч. I). Ст. 18.

<sup>4</sup> См.: ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ 03.08.1998. № 31. Ст. 3823; 18.07.2022. № 29 (ч. III). Ст. 5305.

<sup>5</sup> См.: ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. II) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410; 05.07.2021. № 27 (ч. I). Ст. 5123.

<sup>6</sup> См.: ст. 38 Налогового кодекса Российской Федерации (ч. I) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.06.2022) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824; 04.07.2022. № 27. Ст. 4626.

При этом анализ позволяет прийти к выводу, что под услугой можно понимать деятельность по достижению определенной цели, которая может быть выражена как объект материального мира, так и не выражена, где существенным и квалифицирующим признаком услуги является сама деятельность, а не конечный результат. Услуга предоставляется только при наличии соответствующего заявления (заказчика), порождающего ее осуществление, и исполнителя, возлагающего на себя бремя ее оказания. Таким образом, услуга без заказчика и исполнителя сама по себе существовать не может.

В качестве заказчика государственной услуги может выступать:

- государственная власть (на федеральном уровне или уровне субъекта федерации) и муниципальная власть в лице соответствующих своих органов и уполномоченных лиц;
- юридические лица всех форм собственности и организационной структуры;
- физические лица в широком смысле их понимания и вне зависимости от их правового, физического или иного статуса, действующие как лично, так и посредством своих представителей.

В качестве исполнителя государственной или муниципальной услуги выступают:

- органы государственной власти и местного самоуправления в зависимости от соответствующих полномочий;
- юридические лица, наделенные соответствующими полномочиями в установленном порядке.

Таким образом, стоит отметить, что на сегодняшний день в качестве исполнителя государственной услуги не может выступать физическое лицо, при этом в расчет не берутся должностные лица, так как их правовой статус обусловлен их особым статусом, в основе которого лежит особая правовая связь с лицом, чью должность они замещают. Важно отметить, что индивидуальный предприниматель также не может быть исполнителем по государственной или муниципальной услуге ввиду того, что его особый правовой статус коренным образом отличается от особого правового статуса должностного лица, а именно тем фактом, что индивидуальный предприниматель — это прежде всего субъект хозяйствования, в то время как должностное лицо — это особый статус властного положения.

По своей сути и содержанию следует разграничить понятие государственной услуги, полученной в электронном виде, от цифровой государственной услуги.

Анализ законодательства демонстрирует, что государственная услуга в электронном виде отождествляется с таким явлением, как государственная услуга, оказанная в электронной форме. Содержание процесса оказания услуги в электронной форме предельно содержательно определено в ст. 10 ФЗ «О государствен-

ных услугах» и постановлении Правительства РФ<sup>7</sup>. Абстрагируясь от частных, необходимо отметить, что в основе государственной услуги, предоставляемой в электронном виде, лежит процесс задействования электронно-вычислительной техники, что является определяющим и квалифицирующим отличием такой услуги от цифровой.

Для определения понятия цифровой государственной услуги следует определить суть и содержание значения «цифровая» в указанном термине.

Наиболее удачным представляется определение понятия цифровизации как процесса, данное А. А. Сауриным, который предлагает ее определять как комплекс отношений по генерации, обработке и передаче информации на принципах двоичного кода, так как через задействование в его определении термина «двоичный код» предполагается, что в указанном процессе задействованы машинные процессы, исключающие или существенно минимизирующие участие человека [6].

В качестве удачного примера, который на интуитивном уровне позволит понять разницу между получением услуги в электронной форме и цифровой услугой, можно заимствовать пример, приведенный в своей работе И. Кондрашовым, А. Ивановым, Х. Цшайге и др. [5]. Так, в качестве примера процедуры цифровизации они описывают сервис ПАО Сбербанк, который автоматически отслеживает информацию о наличии просроченной задолженности, автоматически ее обрабатывает, принимает решение о факте просроченной задолженности, после чего подготавливает претензию и при отсутствии реакции на нее самостоятельно подготавливает исковое заявление с его последующим направлением в соответствующий суд. В то время как в электронной форме осуществляется только ряд процессов, таких как выдача искового заявления и претензии, подготовленных в форме электронного документа и подписанных электронно-цифровой подписью.

Применительно к государственным услугам указанная цифровизация должна заключаться в том, что при необходимости получения одной услуги, если требуется обращение к другим органам государственной власти или местного самоуправления, система самостоятельно (в отсутствие решения заявителя или представителя конечного исполнителя услуги):

- определяет перечень организаций, требующих запроса и предоставления соответствующей информации;
- определяет возможные сроки и степень загруженности сервисов и распределение нагрузки, в конечном результате заявитель (заказчик) получает необхо-

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» (ред. от 15.08.2022) // СЗ РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2084; 22.08.2022. № 34. Ст. 5973.

димую ему справку или комплект документов в отсутствие у него потребности самостоятельно контролировать и курировать такую работу. Также система самостоятельно определяет перечень источников информации, степень их загруженности, а формирование системой указанных процессов самостоятельно и в электронном виде позволяет осуществлять данное взаимодействие в считанные секунды.

Также в качестве примера задействования цифровой государственной услуги можно привести самостоятельный мониторинг важной информации для пользователя и автоматическое уведомление об этом посредством направления уведомления в личный кабинет портала государственных услуг. Например, при рождении ребенка система после внесения соответствующей записи в личный кабинет портала государственных услуг в автоматическом режиме и самостоятельно подает заявки на получение материнского капитала, выплату пособий, ставит на учет в соответствующее медицинское учреждение и т. д.

## Заключение

В целях приведения во взаимное соответствие и конкретизации понятий «цифровая услуга» и «услуга, оказываемая в электронном виде» в сфере цифровой экономики предлагается:

1) внести изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>8</sup> в части закрепления определения понятия *«цифровая государственная услуга»*, под которым предлагается понимать комплекс отношений, возникающих при оказании государственной услуги по генерации, обработке и передаче информации на принципах двоичного кода вне зависимости от наличия или отсутствия соответствующей заявки на ее оказание. Это, по мнению автора, устранил имеющуюся в законодательстве коллизию, в частности подмену понятия «цифровая государственная услуга» понятием «государственная услуга, оказанная в электронном виде»;

2) в рамках цифровизации государственного управления включить в Федеральный проект «Цифровое государственное управление» целевые показатели, характеризующие эффективность оказания цифровых государственных услуг с учетом принципа клиентоцентричности. ■

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — ФЗ «О государственных услугах») // СЗ РФ 11.04.2011. № 15. Ст. 2038; 03.01.2022. № 1 (ч. I). Ст. 18.

## Литература [References]:

1. Бабаева З. К. Понятие и функции государственной и муниципальной услуги // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16. № 1. С. 113—120, <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2016-16-1-113-120> [Babaeva Z. K. The concept and functions of state and municipal services // Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law. 2016;16(1):113-120, (In Russ.), <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2016-16-1-113-120>]
2. Авдеева И. Л., Головина Т. А., Парахина Л. В. Развитие цифровых технологий в экономике и управлении: российский и зарубежный опыт // Вопросы управления. 2017. № 6(49). С. 50—56 [Avdeeva I. L., Golovina T. A., Parakhina L. V. Development of digital technologies in economics and management: russian and foreign experience // Management Issues. 2017;(6(49)):50-56, (In Russ.)]
3. Головина Т. А., Полянин А. В., Рудакова О. В. Развитие системы государственного стратегического управления предпринимательскими структурами на базе возможностей новой модели цифровой экономики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2017. № 2. С. 13—18 [Golovina T. A., Polyaniy A. V., Rudakova O. V. Development of system of the public strategic administration by enterprise structures on the basis of opportunities new model of digital economy // Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics AND Management. 2017;(2):13-18, (In Russ.)]
4. Соложенцев Е. Д. К вопросу цифрового управления государством и экономикой // Проблемы анализа риска. 2017. Т. 14. № 6. С. 30—43, <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2017-14-6-30-43> [Solozhentsev E. D. About the digital management of the state and economics // Issues of Risk Analysis. 2017;14(6):30-43, (In Russ.), <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2017-14-6-30-43>]
5. Кондрашов И., Иванов А., Цшайге Х. и др. LegalTech и юристы будущего // Закон. 2017. № 11. С. 20—36 [Kondrashov I., Ivanov A., Tsshaige H. et al. LegalTech and lawyers of the future // Statute. 2017;(11):20-36, (In Russ.)]
6. Саурин А. А. Цифровизация как фактор трансформации права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 26—31 [Saurin A. A. Digitization as a law transforming factor // Constitutional and Municipal Law. 2019;(8):26-31, (In Russ.)]
7. Завьялова Е. А., Погадаева Н. Ю. Цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг // Вестник Кемеровского государственного университе-

- та. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2021. Т. 6. № 2(20). С. 219—228, <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2021-6-2-219-228> [Zavyalova E. A., Pogadaeva N. Yu. Digital transformation of state and municipal services // Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences. 2021;6(2):219-228, (In Russ.), <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2021-6-2-219-228>]
8. Janssen M., Estevez E. Lean government and platform-based governance — Doing more with less. *Government Information Quarterly*. 2013. Vol. 30. P. S1—S8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003>
  9. Lindgren Ida and Anne Fleur van Veenstra. Digital government transformation: a case illustrating public e-service development as part of public sector transformation. *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age (2018)*: n. pag., <https://doi.org/10.1145/3209281.3209302>
  10. Margetts Helen and Dunleavy Patrick 2013. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web *Phil. Trans. R. Soc. A*. 371:20120382. 20120382, <http://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>

### Сведения об авторе

**Сидоров Дмитрий Викторович:** начальник административного отдела Административного управления — секретариата руководителя ФАС России, студент, Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации  
sidorov@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 23.01.2023  
Одобрена после рецензирования: 17.02.2023  
Принята к публикации: 27.02.2023  
Дата публикации: 29.03.2023

The article was submitted: 23.01.2023  
Approved after reviewing: 17.02.2023  
Accepted for publication: 27.02.2023  
Date of publication: 29.03.2023