

Научная статья

УДК: 351.91

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-7-25

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИНЦИПА КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ПОВЕСТКА ВНЕДРЕНИЯ

Калинин Алексей Михайлович¹

¹ Кандидат экономических наук, руководитель практики государственного консалтинга ООО «Бизнес решения»/SBS, доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20; kalinin_a@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3275-1138

Аннотация. Клиентоцентричность – новое понятие для российского государственного управления, однако с 2022 г. внедрение соответствующих принципов выведено на уровень национальной стратегической инициативы. В статье предлагается анализ вопросов, с решением которых неизбежно придется столкнуться при внедрении клиентоцентричности в деятельность органов власти и государственных организаций. Рассматриваются само понятие клиентоцентричности, ее взаимосвязь с цифровизацией, различия в ожиданиях и поведении частных и бизнес-клиентов, роль компетенций государственных служащих, проблемы достижения позитивного эффекта для клиентов и возвращение выбора между жесткой регламентацией и вариативностью предоставляемых государственных услуг. Так как на настоящий момент нет однозначно подтвержденной лучшей практики, поиск ответов на эти вопросы может стать вызовом для всей системы отношений и механизмов государственного управления.

Ключевые слова: клиентоцентричность, государственная услуга, административная реформа.

Для цитирования: Калинин А.М. Использование принципа клиентоцентричности в государственном управлении: повестка внедрения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 7–25. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-7-25.

Original article

USING THE PRINCIPLE OF CUSTOMER-CENTRICITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: AGENDA FOR IMPLEMENTATION

Alexey M. Kalinin¹

¹ PhD, «Business Solutions»/SBS (Head for consulting practice),
Assistant professor, National Research University Higher School of Economics;
20 Miasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia;
kalinin_a@mail.ru; ORCID: 0000-0002-3275-1138

Abstract. Customer-centricity (client-centricity) is a new concept for Russian public governance. However, since 2022, the implementation of the relevant principles has been brought to the level of a national strategic initiative. The article proposes an analysis of the issues to be considered when implementing customer-centricity in the practice of government agencies and institutions. The article examines the concept of customer-centricity, its relationship with digitalization, differences in the expectations and behavior of private and business clients, the role of the competencies of civil servants, the problems of achieving a positive effect for clients and returning the choice between strict regulation and the variability of public services. Given the lack of confirmed best practice, finding answers to these questions can become a challenge that affects the entire system of relations and mechanisms of public administration.

Keywords: customer-centricity, public service, administrative reform.

For citation: Kalinin, A.M. (2023) 'Using the principle of customer-centricity in public administration: Agenda for implementation', *Public Administration Issues*, 3, pp. 7–25 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-7-25.

JEL Classification: H41.

Введение

Развитие предоставления государственных услуг в Российской Федерации, опирающееся в том числе на применение бизнес-практик, привело к активному использованию терминов и понятий, пока не закрепленных в достаточной степени ни в категориальном аппарате российской теории государственного управления, ни в нормативных правовых актах. Становится очевидной необходимость обновления категориального аппарата и теории

государственного управления, а также юридической практики. В частности, актуализируется вопрос о содержании понятия «клиентоцентричность» и определения его отличия от понятия «клиентоориентированность».

Принцип клиентоцентричности (*customer-centric*) в западной бизнес-терминологии применяется достаточно давно. Для российского государственного управления это сравнительно новое понятие. Так, первое упоминание клиентоцентричности на официальном сайте Правительства России – это март 2020 г.¹, Минэкономразвития России – октябрь 2021 г.². Клиентоцентричность сегодня стремительно расширяет свои позиции в российских органах власти, по крайней мере, на концептуальном уровне. Соответствующая стратегическая инициатива была принята в составе 42 инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.³. До конца 2021 г. уже были подготовлены проекты стандартов клиентоцентричности для различных категорий клиентов⁴.

К моменту разработки национальной стратегической инициативы понятие «клиентоцентричность» начало употребляться и в научной среде. В РАНХиГС в 2020 г. был подготовлен «Навигатор клиентоцентричности» (Линник и др., 2020), а научный коллектив РАНХиГС выпустил ряд публикаций, использующих рассматриваемый термин. При оценке качества российской системы госуправления Е. Добролюбовой и В. Южаковым (Добролюбова, Южаков, 2021) признавалась общая ориентация госуправления на клиентоцентричность. С. Мартынова и С. Еварович в своей публикации «Коммуникативные компетенции госслужащего в сервисном государстве» (Мартынова, Еварович, 2021) отождествляют понятия «сервисное» и «клиентоцентричное» государство. Также описывались конкретные кейсы и модели взаимодействия на уровне регионов или отдельных органов власти (Рощупкина, Клушина, 2021), данное понятие использовалось при подготовке учебных курсов и тренингов (Авилкина, 2021).

Предполагаемое в 2022 г. пилотное внедрение и дальнейшее распространение принципов клиентоцентричности в российском государственном управлении требуют должного осмысления с позиции применимости данного понятия, пределов его использования и особенностей интеграции с действующими правовыми нормами и сложившимися практиками. Вопросы, на которые требуется дать ответ, сводятся к следующим:

- В чем особенность клиентоцентричности как принципа государственного управления?
- К каким новым возможностям или ограничениям при взаимодействии с получателями государственных услуг это приведет?
- Каковы возникающие в связи с этим требования к государственному управлению?

¹ URL: <http://government.ru/news/39129/> (дата обращения: 28.07.2023).

² URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/prikaz_minekonomrazvitiya_rossii_ot_3_avgusta_2021_g_461.html (дата обращения: 28.07.2023).

³ Распоряжение Правительства России от 6 октября 2021 г. N 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 г.».

⁴ URL: <http://government.ru/news/44181/> (дата обращения: 28.07.2023).

Методология исследования

В основе предлагаемой методологии – определение рассматриваемого понятия и его анализ с точки зрения этапов взаимодействия клиента (физического, юридического лица) и государства. При этом материалами для анализа станут характеристики клиентоцентричности, представленные в литературе и правовых актах, а также имеющиеся аналогии в использовании тех или иных свойств и характеристик в бизнесе и иных сферах.

Кроме того, мы предлагаем рассмотреть то, как употребляется это понятие и в чем его отличие от схожего понятия «клиентоориентированность».

Рассмотрение последовательности взаимодействия клиента и государства начинается с установления отличий между двумя категориями клиентов – населением и бизнесом – и ответа на вопрос, как эти отличия могут повлиять на применение понятия «клиентоцентричность». Далее анализируется обобщенный сценарий взаимодействия – от возникновения потребности к обращению в государственные органы и учреждения за ее удовлетворением и до получения результата. При этом предлагается рассмотреть ситуацию, когда в рамках стандартных, уже регламентированных административных процедур возникают какие-либо препятствия к получению результата. Именно поэтому при анализе уделяется внимание выявлению этих препятствий (проблем), применению принципа клиентоцентричности при выборе способов их решения и возникающих отсюда требований к государственным структурам, к организации их деятельности.

Предлагаемая методология в целом согласуется с другими исследованиями, в частности, с моделью оценки государственных электронных услуг COBRA, предложенной в 2014 г. Османом и др. (Osman et al., 2014), и методологией оценки проектов электронного правительства SAP (Gupta, Suri, 2017). В модели COBRA удовлетворенность клиентов складывается из воздействия издержек (денег и времени), выгод (осязаемых и неосязаемых результатов), риска (неопределенности результата в силу возможного недостатка информации и документов от пользователя) и возможностей (доступных альтернатив – электронных методов в сравнении с традиционными). Отличие состоит в том, что эта модель близка к SWOT-анализу, а в нашем случае мы последовательно рассматриваем составляющие процесса получения результата государственных услуг или функций: от возможностей, в силу которых клиенты обращаются в государственные структуры, к рискам отказа или приостановления административных процессов, а также возникающим в связи с этим издержкам и, наконец, к получаемым выгодам (позитивным эффектам, результатам). В методологии SAP («ситуация-актор-процесс»), или SAP-LAP («ситуация-актор-процесс» и «обучение-действия-качество»), предполагается, что выгода для общества при внедрении технологий электронного правительства возникает вследствие изменения характеристик (параметров), описывающих соответствующие стороны государственного управления снаружи (SAP) или изнутри (LAP). В нашем случае мы, как и в методологии SAP, после-

довательно рассматриваем понятие (ситуацию), характеристики клиентов (акторов) и особенности решения их проблем (процессы), хотя и не проводим каких-либо количественных исследований.

Результаты и обсуждение

Понятие клиентоцентричности

С точки зрения теорий государственного управления, клиентоцентричность скорее относится к идее «нового государственного управления», так как предполагает заимствование идей и практик из бизнес-среды, – начиная с применения понятия «клиент» к получателю государственной услуги.

Клиентоцентричность обычно понимается (и мы разделяем эту точку зрения) как модель деятельности организации, при которой центром является клиент, совокупность его потребностей. В частности, таким образом определяют клиентоцентричность А. Ожаровский и М. Туманова (Линник и др., 2020) и, кроме того, предлагают сопоставление понятий «клиентоцентричность» (модель построения деятельности) и «клиентоориентированность» (действия, которые направлены на понимание потребностей).

В англоязычной литературе единства терминов в данном случае нет. В начале 2000-х гг. в государственное управление пришло понятие *citizen-centered* (дословно – «гражданоцентричное») в контексте первых шагов применения информационных технологий (Shuler, 2003; Saxena, 2005). В те же годы обсуждались методы управления клиентскими отношениями (*customer relationship management* (CRM)), заимствованные из бизнеса (King, 2006; da Silva, Batista, 2007).

Позднее, также под влиянием распространения идей электронного правительства, в лексикон публикаций по государственному управлению вошло *user-centered* (см.: Bertot, Jaeger, 2006), однако *citizen-centered*, или *citizen-centric*, осталось преобладающим. При этом, например, Сорнин (Sorn-in et al., 2014) в исследовании факторов развития клиентоцентричного электронного правительства определяет клиентоцентричность как совокупность требований к предоставлению услуг гражданам и к внутреннему мониторингу эффективности государства. В книге «*Transforming Government*» (2016) применительно к клиентоцентричной модели помимо *citizen-centric* применяется также и *customer-centric*, а сама модель противопоставляется традиционной, в центре которой находится предоставляющее услугу агентство.

Российское государственное управление пришло к клиентоцентричности после постепенного осознания сначала необходимости обеспечить предоставление государственных услуг единообразно (административная реформа 2003–2004 и 2004–2010 гг., разработка административных регламентов), затем выйти на некоторый унифицированный уровень комфортности получения услуг для граждан (Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и развитие сети многофункциональных центров) и, наконец, перейти от бумажного формата и личного присутствия к дистан-

ционному взаимодействию (цифровизация и развитие портала государственных услуг). При этом доминирующим в русскоязычной научной литературе понятием является «сервисное (сервисно-ориентированное) государство» – вопросам его теоретического осмысления, обоснования и анализа практики, начиная с 2010-х гг., посвящено значительное число исследований.

Сервисное государство как идея в концепции нового государственного управления естественно связано с клиентами сервисов (государственных услуг). В. Зайковский, в частности, отмечает, что краеугольным камнем сервисной философии государства является ориентация госслужбы на гражданина (клиента), его потребности и интересы (Зайковский, 2014), и указывает на других исследователей, придерживающихся близких точек зрения (например: Устинович, Новикова, 2011). Постепенно «сервисно-ориентированность» стала меняться на «клиентоориентированность»: например, исследование И. Авдеевой и А. Белолипецкой (Авдеева, Белолипецкая, 2020) посвящено уже концепции «сервисного» публичного управления и технологиям предоставления государственных услуг с точки зрения клиентоориентированности.

Клиентоцентричность можно рассматривать как развитие идеи сервисного государства, когда в центре внимания находится не услуга (сервис) или удовлетворенность клиента ее предоставлением, а клиент как объект воздействия.

Как и в зарубежной литературе, клиентоцентричность и в российском бизнесе, и в российском государстве часто, и даже преимущественно, используется при обсуждении процессов цифровизации управления. Правительство России, как уже упоминалось, впервые заговорило о клиентоцентричности в контексте цифровой трансформации государственного управления, о том же говорит предисловие в докладе РАНХиГС (Линник и др., 2020). Примером аналогичного использования термина «клиентоцентричность» в коммерческой сфере может служить преобразование ИТ-инфраструктуры Группы ВТБ. В. Мандрон (Мандрон и др., 2021), в частности, указывает на то, что рост клиентоцентричности бизнес-модели был в ходе преобразований введен в состав стратегических приоритетов Банка ВТБ (ПАО) на 2020–2022 гг.

Здесь следует отметить возможную ошибку при реализации принципа клиентоцентричности. Понятия клиентоцентричности и цифровизации используются совместно, однако они не тождественны друг другу. Клиентоцентричность повышает эффективность цифровизации. Цифровизация облегчает реализацию принципа клиентоцентричности, открывает новые возможности за счет ускорения и удешевления взаимодействия с клиентом и выявления его предпочтений, но она не является ни необходимым, ни тем более достаточным условием для признания процесса клиентоцентричным. Более того, применение цифровых технологий может прямо противоречить клиентоцентричности, если иные, помимо электронного, способы получения государственной услуги ограничиваются или же клиенты обременяются необходимостью выполнения допол-

нительных обязательных условий. Во многом поэтому из совокупности теоретических моделей перехода к электронному государству наиболее часто применяемой является модель «принятия» технологий (*technology acceptance model*, TAM) (Rana et al., 2013).

Полный перевод государственной услуги исключительно в электронную форму, ограничение возможностей для получения только предварительной записью в электронном виде, ограничение контракта с представителем организации только «роботом» или формой обратной связи, обязательное требование подписания электронного документа электронной цифровой подписью без возможности предоставить бумажный документ с обычной подписью – все это примеры действий, противоречащих принципу клиентоцентричности. Форсированная цифровизация, происходящая в ущерб традиционным способам предоставления государственных услуг, ущемляет права получателей, не знакомых с цифровыми технологиями или предпочитающих получение результата в традиционной форме.

Понятие «клиентоцентричность» тем самым оказывается более широким, чем «клиентоориентированность», и не тождественным по смыслу и содержанию цифровизации или сервисному государству. По мере реализации проектов неизбежно возникнет необходимость его правового оформления на уровне закона или подзаконного нормативного правового акта.

Клиентоцентричность для бизнеса и для населения

Следующий важный аспект состоит в категоризации клиентов при реализации клиентоцентричного подхода. Западное *citizen-centric* подразумевает в первую очередь граждан, не разделяя их обращений как частных лиц или представителей компаний, но в необходимых случаях делая оговорки о взаимосвязях государства не только с гражданами, но и с бизнесом (как сделано, например, в «*Transforming Government*» (2016)). Наметившееся в российском государственном управлении разделение подходов к клиентоцентричности отдельно для населения и для бизнеса, по-видимому, происходит из уже укоренившегося в гражданском законодательстве разделения физических и юридических лиц. Применительно к рассматриваемому вопросу это разделение является правильным и принципиально важным в силу различных интересов получателей и особенностей их взаимодействия с государством.

Для частного лица государство является в первую очередь объектом получения личной выгоды, государственных услуг. Исполнение государственных функций, в том числе взаимодействие в части различных сфер контроля и надзора, здесь носит второстепенный характер – хотя, конечно же, присутствует, а для каких-то жизненных ситуаций может и оказаться преобладающим. Компании, юридические лица в основном взаимодействуют с государством по вопросам контроля и надзора, соблюдения различных требований законодательства – от уплаты налогов до соответствия требованиям к кадровому учету или, например, утилизации отходов; государственные услуги как необязательные действия, связанные с получением информации или какой-либо поддержки, для юридических лиц гораздо менее

значимы. Таким образом, акценты при реализации принципа клиентоцентричности различны: у населения это обращение к государству за наиболее востребованными услугами, у бизнеса – взаимодействие с государством по наиболее часто исполняемым функциям.

Различны у частных и юридических лиц в целом и ожидания относительно результатов. Частные лица не ориентированы на получение прибыли – их интересует удовлетворение их потребностей как таковое, получение результата. В треугольнике «быстро-качественно-недорого» население предполагает, что услуга будет предоставлена в соответствии с требованиями и субъективными ожиданиями. В основе взаимодействия лежит принцип равенства, а не эффективности: все должны иметь равный доступ к взаимодействию с государством независимо от имущественного положения или готовности платить. Необходимость срочного получения, сопровождаемая готовностью оплатить дополнительные расходы, может возникнуть, однако это можно считать частным случаем.

Получение прибыли как основа деятельности коммерческих организаций определяет иное поведение соответствующих юридических лиц. Равенство уже не является обязательным: компании готовы к дополнительным расходам на получение результата быстрее или в большем объеме даже путем дополнительных платежей, если это повлечет за собой рост прибыли. Именно поэтому посредничество, привлечение специализированных организаций, помогающих во взаимодействии с государством, может абсорбировать часть проблем и повысить удовлетворенность получателей услуг применительно к бизнес-организациям (Samsudin et al., 2012).

Справедливо и обратное: если издержки при взаимодействии имеют для бизнеса значение, он может согласиться на получение результата в более длительные сроки или даже на более низкий уровень качества (если варьирование качеством вообще возможно применительно к государственной услуге или функции). Клиентоцентричный подход для населения и для бизнеса, таким образом, будет носить различный характер: подстройка оказываемых услуг и функций под нужды частного клиента в силу высокой гетерогенности получателей (van Velsen et al., 2009; Verlegem, Verleye, 2009) и при соблюдении социальной справедливости, а также расширение возможностей по получению услуг и функций для бизнеса исходя из понимания экономической эффективности для обеих взаимодействующих сторон.

Из различий в приоритетах справедливости и эффективности следует, что при взаимодействии с частными клиентами государство ведет или должно вести себя как сервис, притом сервис социальный. Однако здесь возникают важные отличия клиентоориентированности для государства и клиентоориентированности для бизнеса, связанные именно с социальной.

Клиентоориентированность в бизнесе предполагает, что продукты и сервисы адаптируются к нуждам клиентов ровно до того момента, пока это обеспечивает увеличение прибыли. Государство не ориентировано на прибыль, поэтому ограничивающим условием клиентоориентированно-

сти здесь уже выступает рост некоторой социальной выгоды, общественного благосостояния, совокупной полезности. Эти явления в большинстве случаев сложно оценить в финансовом измерении, из-за чего вынужденно используется иной ограничитель – бюджетные возможности государства. Пределом внедрения клиентоцентричности становится готовность государства нести дополнительные издержки по удовлетворению потребностей – так как переложить эти издержки на граждан оно или в принципе не может, или может, но лишь в небольшой степени – в форме увеличения пошлин и сборов. Вновь отметим, что при взаимодействии с юридическими лицами это ограничение менее принципиально, так как бизнес в каких-то случаях может пойти на дополнительные расходы, если они обернутся для него получением прибыли.

Если для бизнеса клиентоориентированность, как правило, предполагает увеличение числа получателей (удовлетворенный клиент обратится снова или будет рекомендовать сервис другим), то для государства это не так. В каком-то смысле даже наоборот: непосредственной задачей государства является удовлетворить получателя, но так, чтобы у него более не было необходимости еще раз обратиться за получением этой услуги. Например, задача службы занятости – подбор гражданину такой подходящей работы, которой он останется доволен, и повторного обращения в центр занятости населения не потребует даже спустя продолжительное время. Каждая услуга государства используется не постоянно, а один раз или несколько раз в жизни (van Velsen et al., 2009). Это не отменяет того, что удовлетворенные государственными сервисами клиенты могут и будут обращаться за получением услуг, но именно максимизация количества обращений и количества клиентов, неизбежная в бизнесе из-за максимизации прибыли, для государства не всегда актуальна. Перенос практик, принятых в коммерческих организациях, заимствование процессов и технологий клиентоцентричности, скажем, из банковской сферы для государственного управления без учета данной особенности окажется неэффективным. При всей схожести исходной задачи (удовлетворить потребности) последствия принимаемых решений должны быть различными. В противном случае неизбежны провалы в эффективности и недостижение целей по удовлетворенности клиентов – например, из-за резкого увеличения числа желающих получить услугу и недостатка выделенных на предоставление услуги ресурсов (сотрудников, мощностей информационных систем и др.).

С практической точки зрения это означает, что необходимо будет сделать выбор между стратегиями взаимодействия с бизнесом (допущение коммерческих отношений) и с населением (социально-ориентированный сервис) для всех предоставляемых услуг и в особенности для предполагающих возможность обращения и физических, и юридических лиц. Отказ от дифференциации потребностей различных категорий получателей при этом тоже может быть допустимым выбором, означающим, однако, некоторое отступление от клиентоцентричности в пользу иных принципов, например, принципа равенства (справедливости).

Проблема и траектория ее решения

Обращение к государству при оказании государственной услуги предполагает наличие некоторой потребности, которую клиент желал бы удовлетворить с использованием возможностей государства. В случае исполнения каких-либо обязанностей, предполагающих исполнение соответствующих государственных функций, также можно говорить о некоторой вынужденной потребности взаимодействовать с государственными органами, возникающей в силу нормативных требований.

Простая траектория удовлетворения клиента предполагает обращение и получение ожидаемого результата в ответ. Именно эта логика (запрос – ответ) лежит сегодня в основе предоставления подавляющего большинства российских государственных услуг. Выбранная концепция внедрения клиентоцентричности на основе «суперсервисов» и «жизненных ситуаций» как совокупностей государственных услуг, в том числе предоставляемых проактивно, по инициативе государства, уже на уровне такой простой траектории требует внимания к случаям обращений и характеристикам результатов. Отказ от «обращений» в пользу проактивности во все не обязательно приведет к росту удовлетворенности. Излишний для клиента результат может носить для него как нулевую ценность, так и отрицательную, в результате чего общая удовлетворенность может и снизиться. Навязывание услуг, агрессивный маркетинг в государственном управлении будут иметь те же последствия, что и в коммерческой сфере. Напротив, наделение клиентов возможностями самостоятельно выбирать опции и вообще «полномочиями» при предоставлении услуг положительно сказывается на удовлетворенности результатом (Alshibly, Chiong, 2015). Дилемму с выбором из «по умолчанию все включено, клиент может отказаться от ненужного» и «по умолчанию все отключено, опции выбираются клиентом» для каждого сервиса, услуги или жизненной ситуации потребуются решать отдельно, аналогично тому, как различные производители программного обеспечения по-разному подходят к такой же проблеме. Важно, чтобы сама по себе возможность выбирать для пользователей сохранялась в максимальной степени – в этом и состоит смысл клиентоцентричности.

Интереснее, когда при обращении клиент сталкивается с проблемами предоставления услуги или результата государственной функции по субъективным причинам, из-за недостатков в деятельности государственного органа или учреждения или же в силу каких-то объективных обстоятельств. Способность решать возникающие проблемы клиента и есть в конечном счете смысл клиентоцентричности в государственном управлении, помимо выявления потребностей как таковых. Соответственно, проблемы и являются причиной недостаточной удовлетворенности клиентов. Успех многофункциональных центров состоит именно в том, что они стали решением проблем, возникавших у граждан при обращении в государственные органы: территориальная разобщенность, неудобный график работы, очереди, некомфортные помещения, отсутствие содействия в заполнении заявлений.

Являющаяся смыслом клиентоцентричности удовлетворенность клиентов начинает снижаться всегда, когда возникают сложности с решением проблемы. Если клиент получает отказ в предоставлении услуги, он не получает ожидаемого результата. Удовлетворенность не наступает и в случае, если ошибки или недочеты были допущены по вине самого клиента. Если клиент сталкивается с задержкой решения проблемы, увеличением срока получения результата, формальным приостановлением предоставления услуги, то его удовлетворенность падает, результат не соответствует ожиданиям относительно быстроты получения. Если решение возникшей проблемы в любом виде возлагается на клиента – последний расценивает это как собственные затраты (времени, денег). Когда к решению проблемы требуется привлечение третьих лиц или организаций, эти затраты становятся осязаемыми и сокращают удовлетворенность независимо от того, определяется ли их необходимость нормативно или же носит коррупционный характер.

Переход к клиентоцентричности предполагает по-настоящему революционное преобразование в практике государственного управления – *переход от констатации проблемы или недостатка к активной участию в поиске решения*. Иными словами, клиентоцентричность – это определение требований к процессам решения проблем клиентов. В идеальной форме ее можно определить как совокупность трех требований. *Первое требование* – это «нет отказа без способа решения». Во всех случаях выявления препятствия для получения результата государственные служащие и работники государственных организаций должны иметь представление о способах устранения этого препятствия и уметь донести их до клиента. Вместо простого отказа или указания на несоответствия должна сообщаться последовательность действий, выполнение которых приведет к получению клиентом желаемого результата. *Второе требование* – «решать проблему должно само государство во всех случаях, когда это возможно». Органы государственной власти и государственные учреждения должны быть уполномочены и обязаны содействовать клиентам в разрешении возникающих проблем, причем эти процессы должны быть упорядочены и эффективно организованы. На интуитивно-практическом уровне оба этих требования применяются уже сейчас. Например, при заполнении заявлений о предоставлении государственных услуг в МФЦ, когда заявление или полностью заполняется специалистом МФЦ со слов клиента, или консультанты помогают заявителям с заполнением. По крайней мере частичное решение проблемы отсутствия необходимых для получения услуг документов было введено в 210-ФЗ⁵ в виде требований к межведомственному взаимодействию (п. 1, ст. 7) в части информации, которой государство уже располагает в своих информационных системах.

⁵ Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 N 210-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 23.07.2023).

Более интересна ситуация, когда государство объективно не располагает информацией или документом, наличие которого необходимо для получения результата. Возникают действия и издержки, формально находящиеся за пределами оказываемой услуги или исполняемой функции. Возможно, эти действия окажутся и вне жизненной ситуации в том виде, в котором она будет определена государством. Здесь и появляется *третье требование*: «если решение проблемы вне возможностей отказавшего органа власти, он должен сохранять контроль за качеством решения». Иными словами, если для получения результата требуется обследование, заключение эксперта, получение какой-либо справки или акта в негосударственной организации или в учреждении другого уровня государственного управления, не должно иметь места повторного отказа или приостановки по причине каких-либо недостатков подготовленной информации или документа. Это, в свою очередь, требует пересмотра всей системы регламентации межведомственного взаимодействия.

Вариативность и регламентация при выборе траекторий (способов) решения проблемы

Цифровизация государственных услуг может не только способствовать повышению эффективности и подотчетности, но и сузить профессиональную свободу действий, ограничивая на каждом шаге доступные для должностных лиц варианты и альтернативы. Это в конечном счете может даже привести к снижению качества услуг (Andersson et al., 2022).

Клиентоцентричность предполагает адаптацию к потребностям каждого клиента – т.е. кастомизацию, вариативность при взаимодействии, выборе траектории решения проблемы. Если клиенту требуется индивидуальное решение, в бизнесе оно должно быть найдено для всех случаев, когда такое отклонение в конечном счете обернется удовлетворением нужд покупателя и получением прибыли для компании. Государственное управление, напротив, основано на максимальной формализации всех процессов и ограничении вариативности. Одним из главных предметов административной реформы 2004–2010 гг. была регламентация, разработка административных регламентов – документов, подробно описывающих последовательность действий должностных лиц и исключаящих какие-либо возможности для административного усмотрения.

Переход к клиентоцентричности возвращает проблему усмотрения, но уже не в негативном (коррупция), а в позитивном понимании возможностей специалистов отклоняться от принятого алгоритма взаимодействия с клиентом в тех случаях, когда это приведет к удовлетворению его потребности без нанесения ущерба обществу и государству. Само по себе усмотрение по-прежнему остается источником коррупциогенного поведения, избежать которого можно лишь своего рода «постоянной формализацией», публичностью и оценкой принимаемых решений. Возможный выход видится здесь в цифровизации и увеличении количества учитываемых и описываемых алгоритмов действий, в постепенной проработке подавляющего большинства сценариев и возникающих у клиента проблем и затруднений по мере их воз-

никновения. Другими словами, в предоставлении услуг должен быть прецедентный характер решения проблем: столкнувшись с не предусмотренной нормативными актами ситуацией, специалист должен обладать свободой в принятии решения, а в дальнейшем это оптимальное решение нормативно фиксируется как «лучшая практика». С нормативной точки зрения это потребует изменения подходов к описанию процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. Понадобится правовой механизм регулярного обновления нормативных правовых актов или же механизм накопления возможных вариантов действий в рамках жизненных ситуаций или отдельных услуг и функций в виде, понятном и для исполнителей, и для клиентов, оформленный и с технической, и с правовой точки зрения. То есть клиентоцентричность предполагает комбинацию нормативного акта и некоторого, скорее всего электронного, сервиса подготовки и рассмотрения предложений по изменению административных процессов.

Компетенции и экспертиза как условия достижения результата

Совокупность представленных выше трех требований формирует системную проблему внедрения принципа клиентоцентричности. Специалист, рассматривающий обращение, в новых условиях должен быть сверхкомпетентен. Он не только должен в достаточной мере констатировать наличие проблем с предоставлением услуги или исполнением функции (первое требование), но еще должен уметь находить возможное решение и доводить его до клиента (второе требование), а также контролировать или даже организовывать процесс получения результата за пределами собственного ведомства (третье требование).

Клиентоцентричность требует от должностных лиц не просто достаточной квалификации как специалистов, а компетенций практически экспертного уровня. Переход к клиентоцентричности повлечет за собой значительные, очень серьезные затраты на повышение квалификации персонала органов власти и учреждений, причем не только в вопросах именно общения с клиентами, но и по непосредственно исполняемым полномочиям.

Наращивание компетенций и превращение специалистов в экспертов по решению клиентских проблем, в свою очередь, поднимает проблему конфликта интересов. Самым простым способом решения возникших у клиента трудностей может оказаться «решить самому за вознаграждение» – и в этом смысле коррупционное взаимодействие неожиданно оказывается более клиентоориентированным, чем формальное официальное. Устранение конфликта интересов или его сглаживание предполагает переработку системы стимулирования должностных лиц. Поиск баланса между клиентоориентированностью и независимым поведением представляется крайне сложной задачей, так как сотрудник должен будет сочетать в себе независимого эксперта-арбитра и помощника, стоящего на стороне обратившегося клиента. В любом случае, квалификационные требования к специалистам, взаимодействующим с клиентами, потребуются пересмотреть в пользу повышения.

Приоритет позитивного эффекта (результат как удовлетворенность клиента)

Клиентоцентричность в бизнесе предполагает, что в конечном счете для любого клиента будет найдено решение, которое его удовлетворит и при этом не будет убыточным для компании.

Позитивный эффект для клиента является основой клиентоцентричности, однако в случае с государственным управлением предпочтения и интересы клиента могут войти в противоречие с интересами общества, государства, других экономических агентов.

Задача поиска решения, которое будет оптимальным (по Парето), еще больше повышает планку требований к клиентоориентированному персоналу органов власти и учреждений: решение проблемы заявителя одновременно должно оставить его удовлетворенным и не нарушить прав других лиц и сторон. Поиск решения может оказаться затратным и вовлечь в процесс специалистов множества организаций. Например, в случае если при постановке на регистрационный учет подержанного автомобиля появляются сомнения в подлинности идентификационного номера, клиентоориентированные действия предполагают не отказ в регистрации и не направление на экспертизу, а выполнение всего комплекса действий по возмещению затрат добросовестных приобретателей, восстановлению прав собственности истинных владельцев и так далее. Все это требует организации взаимодействия множества сторон, притом взаимодействия эффективного и понятного для клиента. Для максимально эффективного взаимодействия потребуются пересмотр принципов и процессов межведомственного взаимодействия – и здесь, действительно, цифровизация будет полезным сопровождающим процессом. С одной стороны, потребуются наделить должностных лиц полномочиями по поиску решения за пределами компетенций их органов власти, с другой – предоставить им достаточные технические возможности для соответствующих действий.

Заключение

Внедрение клиентоцентричности – это вызов для государственного управления, ответ на который не ограничивается только цифровизацией или объединением отдельных услуг и функций в «жизненные ситуации». Применение клиентоцентричности как модели деятельности потребует подстройки правового регулирования на всех уровнях, начиная от федеральных законов, регулирующих предоставление государственных услуг и вопросы государственной гражданской службы.

Преобразования, ориентированные на повышение удовлетворенности клиентов государства, могут затронуть всю систему отношений и механизмов государственного управления. Если признать отличия в потребностях и поведении для физических и юридических лиц или иных категорий и групп получателей, это повлечет за собой необходимость разделения подходов при предоставлении услуг. Допущение активного участия органов власти в решении клиентской проблемы невозможно без пересмотра меха-

низмов межведомственного взаимодействия. Введение вариативности и отличающихся траекторий реагирования на жизненные ситуации потребует создания механизмов постоянного обновления нормативных правовых актов, динамичной регламентации.

Клиентоцентричность предъявляет повышенные требования к квалификации кадров государственного управления, превращая служащих в экспертов-арбитров, обеспечивающих баланс интересов клиента и государства, а также повышает требования к соответствию между нормативным регулированием и технологическим обеспечением взаимодействия специалистов как между собой, так и с клиентами.

При этом, как и ранее при осуществлении шагов по повышению комфортности взаимодействия граждан и государства, изменения скорее всего целесообразно будет вносить адресно, точно, в индивидуальном порядке, на уровне отдельных жизненных ситуаций, органов власти или регионов, что позволит привнести в процесс внедрения клиентоцентричности элементы конкуренции и в дальнейшем использовать лучшую практику. Важно, чтобы в конечном счете отдельные преобразования выстраивались в систему, с учетом обозначенных выше вызовов и возможных ответов на них.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авдеева И.Л., Белолипецкая А.Е. Информационная функция электронного публичного управления в условиях трансформационных изменений // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. Т. 15, № 5. С. 210–224. DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-5-210-224
2. Авилкина С.В. Повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов РФ в условиях цифровизации // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. № 84. Февраль 2021 г. С. 187–206. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-187-206
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Диагностика качества российского государственного управления // Экономическая политика. 2021. Т. 16, № 4. С. 170–197. DOI: 10.18288/1994-5124-2021-4-170-197
4. Зайковский В.Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Дайджест-финансы. 2014. Т. 231, № 3. С. 35–45.
5. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: навигатор цифровой трансформации. Под ред. О.В. Линник, А.В. Ожаровского, М.С. Шклярук. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020.

6. Мандрон В.В., Будаев Н.С., Потоцкая А.А., Сидорина Т.Н. Трансформация системы цифровизации бизнес-процессов в Банке ВТБ (ПАО) // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. 2021. № 2. С. 70–79. DOI: 10.24143/2073-5537-2021-2-70-79
7. Мартынова С.Э., Еварович С.А. Коммуникативные компетенции госслужащего в сервисном государстве // Коммуникология. 2021. Т. 9, № 4. С. 83–95. DOI: 10.21453/2311-3065-2021-9-4-83-95
8. Рощупкина В.В., Клушина Н.П. Модель партнерского взаимодействия предпринимателя и налогового органа с позиции клиентоцентричности // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2021. № 8. С. 181–185.
9. Устинович Е.С., Новикова Т.П. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 16–23.
10. «Transforming Government», Mastering Digital Transformation (Innovation, Technology, and Education for Growth). Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2016. P. 77–110. DOI: 10.1108/978-1-78560-465-220151015
11. Alshibly H., Chiong R. Customer empowerment: Does it influence electronic government success? A citizen-centric perspective // Electronic Commerce Research and Applications. 2015. No. 14. P. 393–404. DOI: 10.1016/j.elerap.2015.05.003
12. Andersson C., Hallin A., Ivory C. Unpacking the digitalisation of public services: Configuring work during automation in local government // Government Information Quarterly. 2022. Vol. 39. Art. No.101662. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101662
13. Bertot J.C., Jaeger P.T. User-centered e-government: Challenges and benefits for government web sites // Government Information Quarterly. 2006. Vol. 23. P. 163–168.
14. Gupta P.J., Suri P. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective // Transforming Government: People, Process and Policy. 2017. Vol. 11, no. 2. P. 236–261. DOI: 10.1108/TG-07-2016-0043
15. King S.F. Citizens as customers: Exploring the future of CRM in UK local government // Government Information Quarterly. 2007. Vol. 24. P. 47–63. DOI: 10.1016/j.giq.2006.02.012
16. Osman I.H., Anouze A.L., Irani Z., Al-Ayoubi B., Lee H., Balci A., Medeni D., Weerakkody V. COBRA framework to evaluate e-government services: A citizen-centric perspective // Government Information Quarterly. 2014. Vol. 31. P. 243–256. DOI: 10.1016/j.giq.2013.10.009
17. Rana N.P., Dwivedi Y.K., Williams M.D. Evaluating alternative theoretical models for examining citizen centric adoption of e-government // Transforming Government: People, Process and Policy. 2013. Vol. 7, no. 1. P. 27–49. DOI: 10.1108/17506161311308151
18. Samsudin S., Haron S., Bakar A.N. Operational Issues in Malaysian Local Authority: Value of intermediaries services toward client satisfaction // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2012. Vol. 68. P. 844–854. DOI: 10.1016/j.sbspro.2012.12.271

19. Saxena K.B.C. Towards excellence in e-governance // *International Journal of Public Sector Management*. 2005. Vol. 18, no. 6. P. 498–513. DOI: 10.1108/09513550510616733
20. Shuler J.A. Citizen-centered Government: Information Policy Possibilities for the 108th Congress // *The Journal of Academic Librarianship*. 2005. Vol. 29, no. 2. P. 107–110.
21. da Silva R., Batista L. Boosting government reputation through CRM // *International Journal of Public Sector Management*. 2007. Vol. 20, no. 7. P. 588–607. DOI: 10.1108/09513550710823506
22. Sorn-in K., Tuamsuk K., Chaopanon W. Factors affecting the development of e-government using a citizen-centric approach // *Journal of Science & Technology Policy Management*. 2015. Vol. 6, no. 3. P. 206–222. DOI: 10.1108/JSTPM-05-2014-0027
23. Van Velsen L., van der Geest T., ter Hedde M., Derks W. Requirements engineering for e-Government services: A citizen-centric approach and case study // *Government Information Quarterly*. 2009. Vol. 26. P. 477–486. DOI: 10.1016/j.giq.2009.02.007
24. Verdegem P., Verleye G. User-centered E-Government in practice: A comprehensive model for measuring user satisfaction // *Government Information Quarterly*. 2009. Vol. 26. P. 487–497.

REFERENCES

1. “Transforming government”, *Mastering Digital Transformation (innovation, technology, and education for growth)* (2016) Bingley: Emerald Group Publishing Limited. P. 77–110. DOI: 10.1108/978-1-78560-465-220151015
2. Alshibly, H. and Chiong, R. (2015) ‘Customer empowerment: Does it influence electronic government success? A citizen-centric perspective’, *Electronic Commerce Research and Applications*, 14, pp. 393–404. DOI: 10.1016/j.elerap.2015.05.003
3. Andersson, C., Hallin, A. and Ivory, C. (2022) ‘Unpacking the digitalisation of public services: Configuring work during automation in local government’, *Government Information Quarterly*, 39, p. 101662. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101662
4. Avdeeva, I.L. and Belolipezkaya, A.E. (2020) ‘Information function of electronic public control under the conditions of transformation changes’, *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, 15(5), pp. 210–224. DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-5-210-224 (In Russian).
5. Avilkina, S.V. (2021) ‘Training of regional civil servants of the Russian Federation in the context of digitalization’, *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik*, 84(Feb.), pp. 187–206. DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-187-206 (In Russian).

6. Bertot, J.C. and Jaeger, P.T. (2006) 'User-centered e-government: Challenges and benefits for government Web sites', *Government Information Quarterly*, 23, pp. 163–168.
7. da Silva, R., Batista, L. (2007) 'Boosting government reputation through CRM', *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), pp. 588–607. DOI: 10.1108/09513550710823506
8. Dobroljubova, E.I., Yuzhakov, V.N. (2021) 'Diagnostics of public governance quality in Russia', *Ekonomicheskaya Politika*, 16(4), pp. 170–197. DOI: 10.18288/1994-5124-2021-4-170-197 (In Russian).
9. Gupta, P.J. and Suri P. (2017) 'Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective', *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(2), pp. 236–261. DOI: 10.1108/TG-07-2016-0043
10. King, S.F. (2007) 'Citizens as customers: Exploring the future of CRM in UK local government', *Government Information Quarterly*, 24, pp. 47–63. DOI: 10.1016/j.giq.2006.02.012
11. Linnik, O.V., Ozharovskiy, A.V. and Shklyaruk, M.S. (eds.) (2020) *Client-centric approach in public administration: Digital transformation navigator*. Moscow: RANEPА. (In Russian).
12. Mandron, V.V., Budaev, N.S., Pototskaya, A.A. and Sidorina T.N. (2021) 'Transformation of digitalization system of business processes at VTB Bank, PJSC', *Vestnik Astrahanskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta*. Seriya: Ekonomika, 2, pp. 70–79. DOI: 10.24143/2073-5537-2021-2-70-79 (In Russian).
13. Martynova, S.E. and Evarovich, S.A. (2021) 'Communicative competences of civil servants in service state', *Communicology*, 9(4), pp. 83–95. DOI: 10.21453/2311-3065-2021-9-4-83-95 (In Russian).
14. Osman, I.H., Anouze, A.L., Irani, Z., Al-Ayoubi, B., Lee, H., Balci, A., Medeni, D. and Weerakkody, V. (2014) 'COBRA framework to evaluate e-government services: A citizen-centric perspective', *Government Information Quarterly*, 31, pp. 243–256. DOI: 10.1016/j.giq.2013.10.009
15. Rana, N.P., Dwivedi, Y.K. and Williams, M.D. (2013) 'Evaluating alternative theoretical models for examining citizen centric adoption of e-government', *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7(1), pp. 27–49. DOI: 10.1108/17506161311308151
16. Roschuopkina, V.V. and Klushina, N.P. (2021) 'A model of partnership between an entrepreneur and a tax authority from a client-centric perspective', *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*, 8, pp. 181–185. (In Russian).
17. Samsudin, S., Haron, S. and Bakar, A.N. (2012) 'Operational issues in Malaysian local authority: Value of intermediary's services toward client satisfaction', *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 68, pp. 844–854. DOI: 10.1016/j.sbspro.2012.12.271
18. Saxena, K.B.C. (2005) 'Towards excellence in e-governance', *International Journal of Public Sector Management*, 18(6), pp. 498–513. DOI: 10.1108/09513550510616733

19. Shuler, J.A. (2003) 'Citizen-centered government: Information policy possibilities for the 108th Congress', *The Journal of Academic Librarianship*, 29(2), pp. 107–110. DOI: 10.1016/S0099-1333(02)00426-3
20. Sorn-in, K., Tuamsuk, K. and Chaopanon, W. (2015) 'Factors affecting the development of e-government using a citizen-centric approach', *Journal of Science & Technology Policy Management*, 6(3), pp. 206–222. DOI: 10.1108/JSTPM-05-2014-0027
21. Ustinovich, E.S. and Novuikova, T.P. (2011) 'Modern public administration theories: basic concepts and their characteristics', *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 9, pp. 16–23. (In Russian).
22. Van Velsen, L., van der Geest, T., ter Hedde, M. and Derks, W. (2009) 'Requirements engineering for e-Government services: A citizen-centric approach and case study', *Government Information Quarterly*, 26, pp. 477–486. DOI: 10.1016/j.giq.2009.02.007
23. Verdegem, P. and Verleye, G. (2009) 'User-centered E-Government in practice: A comprehensive model for measuring user satisfaction', *Government Information Quarterly*, 26, pp. 487–497.
24. Zaykovskiy, V.N. (2014) '«Service state»: a new paradigm or a modern technology of public administration?', *Dayzhest-finansy*, 3(231), pp. 35–45. (In Russian).

Статья поступила в редакцию 14.02.2022;
одобрена после рецензирования 26.09.2022;
принята к публикации 06.09.2023.