

КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТЬ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

CLIENT-CENTRICITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

A. Voronov

Summary. Based on an analysis of the array of regulatory legal acts, law enforcement activities of the public administration, in particular on the provision of service services to citizens, the author states that the digitalization of public administration is aimed specifically at improving state services, which focus on the interests of Russian citizens, while the essence of the client-centric state is precisely to solve human problems without its participation.

Keywords: public administration, public administration, client-centricity, public service, digitalization.

Воронов Алексей Михайлович

*Д.ю.н., профессор, г.н.с., ФГКУ «ВНИИ МВД России»
alex_voronoff@mail.ru*

Аннотация. На основе анализа массива нормативных правовых актов, правоприменительной деятельности публичной администрации, в частности по оказанию сервисных услуг гражданам автор констатирует, что цифровизация публичного управления направлена именно на улучшение государственных сервисов, в центре внимания которых находятся интересы граждан России, при этом сущность клиентоцентричного государства заключается именно в решении проблем человека без его участия.

Ключевые слова: публичное управление, публичное администрирование, клиентоцентричность, государственный сервис, цифровизация.

21-й век — век информационных технологий, которые резко изменили человеческое бытие. Цифровые технологии позволяют создавать, хранить и распространять данные на более высоком, совершенно новом уровне, нежели аналоговые технологии, применяемые ранее.

Несмотря на бушующую во всём мире пандемию коронавируса COVID19, которая является одним из основных сдерживающих факторов развития социума, наряду с негативными явлениями следует отметить, что сложившаяся ситуация стала импульсом, который коренным образом повлиял на прорыв в развитии информационных технологий. Социальная дистанция, которую обязаны соблюдать граждане с целью недопущения заражения этим вирусом стала следствием перехода многих социально — экономических сфер, образования, производства и т.д. на удаленную, дистанционную форму коммуникации, именно посредством информационных технологий. В режиме он-лайн стали проводиться совещания руководства страны, обучение студентов, работа различных фирм и организаций не связанных с производством. На производственных предприятиях свое ускорение и развитие получила робототехника, также основанная на новейших технологиях.

В Российской Федерации, в связи со сменой 2020-м году правительства, РФ в новый состав которого вошли современные, образованные, управленцы новой формации, строящие свою работу на основе новейших цифровых и телекоммуникационных технологий, ко-

торые продолжили курс дальнейшего развития нашей страны, направленный именно на прорыв в развитии информационных технологиях, основанных на цифровой трансформации всех сфер государственного управления — экономической, социально-культурной и административно-политической. При этом уместно отметить что цифровая трансформация позволяет собирать, анализировать, прогнозировать информацию необходимую для принятия управленческих решений именно в он-лайн режиме.

В июле 2020 года Президент России утвердил цифровую трансформацию в качестве национальной цели[2]. Это решение стало отправной точкой в формировании локальных программ на всех уровнях государственного управления. Перманентно проводимая в стране административная реформа, тесно увязана с сервисным подходом правительства к публичному администрированию: идёт оптимизация и реформирования институтов развития, проводится цифровая трансформация в социальной, экономической, правоохранительной и иных сферах.

Следует согласиться с Председателем правительства В. Мишустиним в том, что «цифровизация должна стать атрибутом государства без бюрократии. Идеальный государственный сервис предоставляется в проактивном режиме — просто потому, что у человека изменился статус: окончил школу, вступил в брак, стал родителем. Не нужно будет никого ни о чем дополнительно уведомлять. Именно таким должно стать клиентоцентричное государство без бюрократии — необре-

менительным для людей и для бизнеса. Необходимо сократить до минимума участия чиновников в процессе оказания услуг, чтобы больше никаких справок, бумаг, документов или личных посещений госучреждений не было» [6].

На наш взгляд главным драйвером такой работы должен стать принцип выстраивания сервисов государства вокруг потребностей человека и гражданина, на основе уважения и взаимного доверия.

С развитием информационных технологий на рубеже XX–XXI веков в современном социуме широко распространилась цифровая трансформация, которая коснулась всех сторон жизнедеятельности общества. На конец 2021 года к услугам россиян по всей стране введены в эксплуатацию и успешно функционируют 13 тысяч многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ), в том числе в малочисленных населенных пунктах, при этом перечень услуг всех уровней в среднем составляет порядка 350 видов.

Для дальнейшего совершенствования работы в данном направлении «в 2021 году был разработан ряд методологических основ для формирования единой системы: разработаны три стандарта, обеспечивающие качество повышения сервисов для граждан, бизнеса и внутреннего клиента. Разработаны концепции и проектные решения IT-системы по всем направлениям поддержки внедрения стандартов (обратная связь, профиль клиентского сегмента, реестр жизненных ситуаций, мониторинг). Разработана концепция HR-системы, индивидуальных программ обучения для сотрудников, от которых зависит качество и непрерывное улучшение услуг и сервисов. Также запущен эксперимент по апробации инструментов, обеспечивающих внедрение стандартов в государственном управлении» [8].

Минэкономразвития подведены итоги мониторинга качества оказания госуслуг в электронной форме по итогам 2020 года. «Количество обращений в центры госуслуг (МФЦ) и на Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) росло на протяжении всего года. За период с 30 марта по 20 декабря 2020 года 87596486 обращений в МФЦ и 182093970 обращений на ЕПГУ. Самая популярная услуга в электронном виде: информирование зарегистрированных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе обязательного пенсионного страхования (10284471 обращение)» [9]. Указанная статистика наглядно свидетельствует о правильности выбранного курса государственной политики в социальной сфере, востребованности сервисной функции публичной вла-

сти по оказанию услуг в различных сферах жизнедеятельности общества.

По поручению Президента РФ правительство до конца 2022 г. планирует перевести в электронный формат все социально значимые услуги. Список таких услуг составлен, он содержит более 160 услуг. К ним прежде всего относятся услуги по оформлению документов при рождении ребенка, расчету пенсии, обжалованию штрафов ГИБДД, удаленному заключению трудового договора, предоставлению удаленной консультации врача, открытие и закрытие больничного листа и многие другие [10].

В правительстве подчеркивают, что настроены и дальше повышать доступность и скорость государственных цифровых сервисов. «У каждого руководителя цифровой трансформации, назначенных во всех ФОИВ на позиции заместителя главы министерства или ведомства, задача не только как можно больше услуг переводить в «цифру», но и работать с точки зрения оперативности их выполнения. Электронные услуги — то прежде всего быстрота решения вопроса на основе межведомственного взаимодействия, при этом следует также отметить положительную динамику цифровой зрелости в контрольно-надзорной деятельности. В электронный вид планируется трансформировать 137 контрольно-надзорных функций, и к 2023 году более 50% проверок будут проводиться дистанционно. Также к 2023 году в цифровой формат будут переведены еще около 200 госуслуг» [11].

Внедрение инструментов искусственного интеллекта позволило объединить процесс оказания государственных услуг в одну информационную систему стоящую на единой цифровой платформе. Представляется целесообразным на этой основе создать межведомственную систему электронного взаимодействия объединяющие себя все банки данных не только министерств и ведомств государственной власти различных уровней, при этом необходимо обратить внимание на создание такой системы на перспективу и на уровне муниципалитетов. Речь идёт о необходимости включения всех базовых государственных информационных ресурсов в единую информационную систему, для того чтобы потребители путём одного клика могли избежать сотни ненужных манипуляций и действий.

Как следует из официальных источников, лидирующие позиции в сфере оказания государственных услуг занимает МВД России. Только за девять месяцев 2021 года МВД России оказало более 71 миллиона госуслуг, при этом Министерство является ключевым поставщиком сведений, необходимых для предоставления услуг другими ведомствами. 18 государствах ус-

луг и сервисов МВД России включены правительством перечень массовых и социально-значимых. Информационная система МВД России ежегодно обрабатывает около 1,5 миллиарда запросов посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия, за счет которой сокращено количество действий и документов, которые заявитель должен составлять органы государственной власти при получении госуслуг. При этом ряд государственных услуг, предоставляемых МВД России можно оформить полностью в электронном виде.

К ним, в частности, относятся справки о наличии или отсутствии судимости, о привлечении того или иного гражданина к административной ответственности, в том числе за потребление наркотических средств. При этом МВД России и Минцифры разработали новый сервис, который позволяет гражданам России регистрироваться по месту пребывания онлайн и получить на портале «Госуслуги» соответствующее электронное свидетельство и ряд других инноваций, в частности возможности предъявления документов на транспортное средство — свидетельства о регистрации ТС с использованием мобильного приложения «Госуслуги.Авто».

Здесь уместно отметить, что в условиях бушующей во всем мировом социуме пандемии коронавирусной инфекции COVID19 принимаемых ограничительных мер, в Российской Федерации удалось на высоком уровне сохранить показатель уровня удовлетворённости граждан качеством предоставления государственных услуг который составляет 97,9% [12].

При этом также следует обратить внимание, что эксперты ООН признали Москву лучшим мегаполисом мира по качеству жизни и уровню развития городской инфраструктуры в различных сферах: жилищной, социальной, транспортной, а также информационно-коммуникационных технологий [13].

Вновь обращаясь к заявленной проблематике следует отметить, что цифровизация государственного управления направлена именно на улучшение государственных сервисов, в центре внимания которых находятся интересы граждан России. В связи с чем клиентоцентричность выходит на передовые рубежи не только в бизнесе, но и в госуправлении.

Цифровая трансформация — это новая философия для государственных органов и организаций, это национальная цель развития страны. Она предусматривает новые модели развития и принципы клиентоцентричности при создании сервисов и в работе с гражданами. Необходимость взаимодействия с клиентами и применения клиентоцентричных подходов продиктована са-

мой практикой работы государственных учреждений. В конечном счете реализация клиентоцентричных подходов позволяет больше узнать о том, как организован текущий процесс, оказание услуги или сервис с точки зрения конечного пользователя» [5].

На наш взгляд сущность клиентоцентричного государства заключается именно в решении проблем человека без его участия.

Для более полного уяснения сущности данного феномена, представляется целесообразным рассмотреть понятийно-категориальный аппарат, вошедший в оборот в сфере оказания гражданам публичных услуг.

В научных источниках, нормативных актах клиентоцентричность представляет собой модель построения деятельности (бизнеса), устройство организации, обеспечивающее предоставление услуг, максимально адаптированных для каждого клиента.

При таком подходе под клиентоцентричностью в государственном управлении, на наш взгляд, следует понимать деятельность публичной администрации по удовлетворению потребностей как граждан, общественных организаций так и юридических лиц при их обращении для оказания сервисных услуг на основе действующего законодательства.

Наряду с термином «кlientоцентричность» часто встречается термин «кlientоориентированность». Иногда эти слова используют как синонимы, однако это не вполне корректно.

Кlientоориентированность трактуется как действия, которые направлены на понимание потребности клиента с целью выполнения его требований.

При таком подходе под клиентоориентированностью в государственном управлении, на наш взгляд, следует понимать деятельность публичной администрации и ее должностных лиц по умению своевременно определить потребности и желания клиентов на основе изучения и анализа конъюнктуры¹, складывающейся в социально-экономической сфере государства на современном этапе развития, для их удовлетворения с максимальной пользой.

Говоря о клиентоцентричности уместно отметить, что ключевым здесь является понятие «кlient», под

¹ Термин происходит от средневекового латинского *conjunctura* и от латинского *conjungo* — «связываю», «соединяю». Понятие «конъюнктура» возникло еще в Древнем Риме — как результата грамотного применения соотношения между спросом и предложением. <https://fin-az.ru/480111a-konyunktura-prostyimi-slovami-eto-ne-slojno-dostupnoe-obyasnenie>

которым следует понимать любого пользователя сервисных услуг (граждан, общественные организации, юридические лиц и проч.) обратившиеся в органы публичной власти для удовлетворения своих потребностей. Именно для клиента услуга представляет ценность и имеет большое значение. При таком подходе клиентоцентричность в государственном управлении представляет собой концепцию совершенствования и развития деятельности публичной власти по удовлетворению интересов и потребностей клиента.

При этом сущность клиентоцентричного подхода в государственном управлении заключается именно в удовлетворении потребностей граждан, общественных организаций, юридических лиц во всех сферах жизнедеятельности без обращения к бюрократии, т.е. чиновникам именно в формате цифровых технологий, к примеру через МФЦ. В развитие указанных тезисов клиентоцентричное государство подразумевает решение проблем человека посредством обращения по каналам IT-технологий в органы публичной власти без его участия.

В эпоху цифровой трансформации, происходящей в Российской Федерации особое внимание уделяется вопросам внедрения принципов клиентоцентричности в деятельность органов публичной власти. «За последний год в этой сфере произошли значительные изменения: во всех федеральных органах исполнительной власти назначены руководители по цифровой трансформации (Chief Digital Transformation Officer), аналогичные назначения происходят в регионах. Стартовала серия проектов по использованию искусственного интеллекта в деятельности ряда федеральных органов исполнительной власти. Перед ними поставлена задача повысить качество и эффективность оказания госуслуг, снизить издержки государственного управления. Ее реализация связана, в первую очередь, с переводом госуслуг «в цифру», это касается также осуществления контрольно-надзорной деятельности и государственных функций» [14].

Инструментом цифровой трансформации госуправления является национальная система управления данными (далее — НСУД)¹. Правовую основу НСУД составляет Распоряжение Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 1189-р «Об утверждении Концепции создания

¹ Национальная система управления данными — совокупность взаимосвязанных элементов информационно-технологического, организационного, методологического, кадрового и нормативно-правового характера, обеспечивающая достижение целей и выполнение задач по эффективному управлению государственными данными. Вся имеющаяся у государства информация о гражданах, компаниях, товарах и объектах будет включена в единую информсреду, которая объединит сотни государственных информационных систем (ГИС).

и функционирования национальной системы управления данными и плана мероприятий (дорожной карты) по созданию национальной системы управления данными, разработанные в целях реализации мероприятий федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [15].

НСУД представляет собой набор решений, представляющих единый правовой, методологический, управленческий и технологический механизм работы с госданными в целях решения проблем с которыми сталкиваются органы власти в процессе управления, получения и доступа к этим данным, их хранением. При этом управление данными, на наш взгляд, является основным механизмом обеспечения эффективности деятельности публичной администрации.

В 2022–2025 годах эксперты прогнозируют существенный рост уровня цифровизации публичной администрации, активный перевод всех госуслуг в электронный формат, а также увеличение востребованности в руководителях по цифровой трансформации. Однако здесь следует учитывать, что эти позитивные изменения обусловят и некоторые негативные тенденции. Прежде всего интенсивное внедрение цифровых технологий приведет к деградации некоторых специальностей и соответственно высвобождению рабочей силы. На наш взгляд данный фактор будет иметь существенное значение в росте социальной напряженности в стране.

Думается всеобъемлющее проникновение интернета и соцсетей в повседневную жизнь обывателя будет всё сильнее поднимать вопросы приватности, защиты персональных данных граждан и их интересов, при таком подходе контроль государства над интернетом и обществом существенно возрастет. Цифровая трансформация изменит образ жизни людей. Работа из дома в удаленном формате приведёт к оттоку жителей из городов, усилит миграционные потоки как внутри страны, так между странами. Для соответствия новым всё возрастающим требованиям работникам понадобится постоянное повышение квалификации. Соответственно, произойдет рост сферы обучения, преимущественно удалённого[7].

Подводя некоторые промежуточные итоги, представляется уместным отметить, что для научного сообщества термин клиентоцентричность в государственном управлении представляется несколько неожиданными и странным. Здесь было бы более уместным и понятным словосочетание — человекоцентричность, государственные услуги и проч. Однако на наш взгляд в данной трактовке речь идет

не только о получении услуг, а о философском укладе взаимоотношений между публичной администрацией и гражданами. При этом следует ответить на вопрос — что такое государственный сервис либо публичные услуги, входят ли они в содержание понятия управление, либо эти отношения имеют иную правовую природу.

Здесь следует обратиться к истории вопроса, а именно откуда взял свое начало термин клиентоцентричность. В Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [2], были закреплены национальные цели развития Российской Федерации, среди приоритетных — сохранение населения, здоровье и благополучие людей. При таком подходе человек, его жизненные потребности являются главным ориентиром для всего развития страны.

Правительство взяло этот приоритет за основу выстраивания деятельности публичной власти вокруг и во исполнение потребностей людей, и в настоящее время продолжает развивать такую деятельность. Вышеперечисленные и многие другие факторы свидетельствуют об этом. Речь здесь идёт не только об оказании государственного сервиса, публичных услуг, но и государственной политике сфере социально экономического развития нашей страны.

В контексте высказанных положений следует отметить, что в настоящее время отобраны и одобрены 42 стратегических инициативы социально-экономического развития страны — проекты, призванные повысить качество жизни людей и сделать российскую экономику более современной и гибкой. Одним из ключевых блоков данных стратегий является именно концепция государства для граждан — клиентоцентричного государства, при этом данный проект красной нитью проходит через все предыдущие инициативы.

В таком контексте на наш взгляд клиентоцентричность следует понимать не как управление в социальной сфере, а точнее управление людьми, а как управление государством по удовлетворению его (государства) потребностей в предоставлении сервисных услуг гражданам, общественным организациям, юридическим лицам и т.д.

Здесь представляется уместным обратиться к опыту республики Казахстан, в которой 26 февраля 2021 года Глава государства утвердил Концепцию развития государственного управления до 2030 года: построение «человекоцентричной» модели — «Люди прежде всего».

Концепция направлена на улучшение взаимодействия граждан с государством, повышение эффективности государственного планирования, качества кадрового состава государственной службы, переход на проактивный формат оказания государственных услуг, совершенствование регуляторной и антикоррупционной политики, а также трансформацию судебной и правоохранительной систем» [16]. Анализ данного документа позволяет констатировать что он коррелируется с российской концепцией государства для граждан — клиентоцентричного государства по основополагающим положениям.

Прежде всего государственный сервис должен представляться в проактивном формате и государство должно учитывать факторы не только удобства предоставления услуг, а в первую очередь именно удобства получения этих услуг гражданами. Для человека государственная услуга есть получение блага, именно удовлетворение его потребностей в той или иной сфере жизнедеятельности. При таком подходе данный вопрос не только нашел свое выражение в политике государства, но и закреплен нормативно.

На наш взгляд представителям административно-правовой науки современной России не стоит находиться в плену прежней методологии, а активно развивать многие современные инновационные положения и доктрины административного права направленные на его развитие.

В контексте государственного сервиса по оказанию публичных услуг представляется более корректно говорить не о клиентоцентричности в государственном управлении, либо публичном управлении, а об публичном администрировании, также имеющим административно-правовую природу. Понятие публичное администрирование более шире и охватывает своим содержанием публичное управление, при этом существенно дополняет предмет современного административного права, включая в него помимо управленческих функций деятельности публичной администрации по реализации задач государства во всех сферах жизнедеятельности, правоотношений в области обеспечения безопасности и обороны нашего государства, также третий существенный блок, блок сервисных отношений по оказанию публичных услуг[4].

В данном случае речь об управлении не идет, т.к. эти правоотношения основаны на методе реординации, когда инициатива поступает от граждан в органы публичной власти с целью оказания им государственных услуг и отсутствует императивность, которой характерна субординация и подчиненность между гражданином и органом публичной власти, присущие управлению.

Автор солидарен с позицией А.М. Волкова в том, что «целью публичного администрирования является именно исполнение политики государства, которая проводится в отношении всех участников правоотношений, регулируемых законодательством» [3].

Заявленный тезис также уместно аргументировать правотворческой деятельностью ряда постсоветских государств, в которых приняты и успешно реализуются законодательные акты по вопросам публичного администрирования. Среди прочих следует привести опыт, отраженный в Законе Литовской Республики 1999 г. от 17.06.1999 № VIII-1234 «О публичном администрировании», «который создает предпосылки для осуществления положения Конституции Литовской Республики о том, что все учреждения власти служат людям; устанавливает принципы публичного администрирования, области публичного администрирования, систему субъектов публичного администрирования и основы организации административной процедуры; гарантирует право лиц на обжалование действий, бездействия или административных решений субъектов публичного администрирования, а также право на законодательно обоснованное и объективное рассмотрение ходатайств, жалоб и сообщений лиц» [17].

Также заслуживает внимания закон республики Армении «Об основах администрирования и административном производстве» от 16 марта 2004 года № ЗР-41 (в редакции 31.07.2020 г. № ЗР-385), который «устанавливает основы администрирования, регулирует отношения, возникающие между административными

органами и физическими или юридическими лицами в связи с принятием административных актов, обжалованием административных актов, действий и бездействия административных органов, исполнением административного акта, административными расходами, а также с возмещением ущерба, причиненного администрированием» [18].

Вышеизложенное и многие другие факторы свидетельствует о правильности выбранного политическим руководством государства пути построения социального, правового, демократического государства, в котором интересы личности, потребности граждан являются приоритетными, а их защита является главной обязанностью государства. Анализ поправок к Конституции Российской Федерации 2020 г. также дает основание утверждать, что они направлены именно на развитие демократических основ Российской государственности.

Под клиентоцентричностью в государственном управлении, следует понимать деятельность публичной администрации по удовлетворению потребностей как граждан, общественных организаций так и юридических лиц при их обращении для оказания сервисных услуг на основе действующего законодательства.

Сущность клиентоцентричного подхода в государственном управлении заключается именно в удовлетворении потребностей граждан, общественных организаций, юридических лиц во всех сферах жизнедеятельности без обращения к бюрократии, т.е. чиновникам именно в формате цифровых технологий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации
2. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>
3. Волков А.М. Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2020. С. 26.
4. Воронов А.М. К вопросу правовой регламентации государственного администрирования // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 38–43.
5. Клиентоцентричный подход в государственном управлении: Навигатор цифровой трансформации / под ред. О.В. Линник, А.В. Ожаровского, М.С. Шклярчук. — Москва: РАНХиГС при Президенте РФ, 2020. С. 18. <https://it-bank.gov39.ru/upload/iblock/d4f/d4f7b37e0809a89c135f2f75c18c0a57.pdf>
6. Мишустин рассказал о своем видении государства без бюрократии. <https://rg.ru/2021/05/22/mishustin-rasskazal-o-svoem-videnii-gosudarstva-bez-biurokratii.html>
7. Цифровая трансформация в России: итоги 2020 года и перспективы развития <https://ac.gov.ru/news/page/cifrovaia-transformacia-v-rossii-itogi-2020-goda-i-perspektivy-razvitiia-26801>
8. https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/
9. https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_podvedeny_itogi_ezhegodnogo_monitoringa_kachestva_okazaniya_gosuslug_v_elektronnoy_forme.html
10. <https://www.vesti.ru/finance/article/2509690>
11. <http://government.ru/news/41565/>
12. <https://rg.ru/2021/12/09/mvd-rossii-okazalo-bolee-71-milliona-gosuslug-za-deviat-mesiacev-2021-goda.html>
13. https://www.mos.ru/mayor/themes/12299/8050050/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop
14. <https://ac.gov.ru/news/page/cifrovaia-transformacia-v-rossii-itogi-2020-goda-i-perspektivy-razvitiia-26801>

15. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72162090/>
16. <https://strategy2050.kz/ru/news/novaya-kontsepsiya-gospravleniya-klyuchevye-aspekty/>
17. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b6979542faf011e4877aa4fe9d0c24b0?jfwid=rivwzvpvg>.
18. https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29382.

© Воронов Алексей Михайлович (alex_voronoff@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»