



Е. И. Добролюбова

В. Н. Южаков

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КЛИЕНТО-ЦЕНТРИЧНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

**ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КЛИЕНТО-
ЦЕНТРИЧНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

Добролюбова Е.И., в.н.с. ЦТГУ, к.э.н., 0000-0002-9405-4936, doblolyubova-ei@ranepa.ru

Южаков В.Н., директор ЦТГУ, д.ф.н., проф., 0000-0002-5687-1863, yuzhakov-vn@ranepa.ru

Москва 2021

Аннотация

Актуальность исследования определена включением клиентоцентричности в состав приоритетных направлений при разработке проекта Стратегии социально-экономического развития России. **Цель** исследования – обзор зарубежной практики использования показателей клиентоцентричности в государственном управлении и выявление ключевых тенденций данной практики, которые могут быть востребованы в рамках повышения клиентоцентричности государственного управления в Российской Федерации. **Предметом** исследования выступают показатели, используемые для оценки клиентоцентричности международными организациями и зарубежными органами власти. В рамках исследования использовались общенаучные аналитические **методы** (кейс-стади, контент-анализ, сопоставительный анализ). Источниками информации явились российские и зарубежные научные публикации, а также официальные данные органов государственной власти. По **результатам** исследования представлен обзор зарубежной практики оценки клиентоцентричности как в сфере государственных услуг, так и в сфере регулирования и осуществления контрольно-надзорных функций, рассмотрено влияние цифровой трансформации государственного управления на повышение его клиентоцентричности, а также имеющаяся практика формирования интегральных показателей клиентоцентричности государственного управления. Проведенное исследование позволяет сделать следующие **выводы**. В зарубежной практике используются показатели клиентоцентричности, позволяющие оценивать и учитывать интересы граждан и бизнеса в результатах деятельности государства – в повышении доступности и качества государственных (административных и бюджетных) услуг, в соблюдении принципов беспристрастности и недискриминационности при их оказании, в расширении возможностей общественного участия в выработке, мониторинге и оценке реализации государственной политики, в повышении уровня защищенности от контролируемых государством рисков. Наиболее распространенным показателем клиентоцентричности является удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных услуг, прежде всего, оказываемых организациями бюджетного сектора (здравоохранение, образование и т.д.). При этом учитывается не только качество процедуры оказания услуг, но и оценка результата их предоставления. Цифровая трансформация позволяет интегрировать показатели клиентоцентричности в процессы управления оказанием государственных услуг и исполнения иных государственных функций. Основной метод сбора данных для оценки показателей клиентоцентричности – социологические опросы (граждан, бизнеса, персонала государственных органов), различные формы «обратной связи» при оказании государственных услуг, а также специализированные обследования, основанные на экспертных оценках. **Научная новизна** исследования обусловлена широким подходом к клиентоцентричности как к обеспечению признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. В исследовании показано, что обеспечение клиентоцентричности государства требует введения практики оценки результативности государственного управления с позиции граждан. Для проведения такой оценки в качестве **рекомендации** по итогам исследования предложен индекс результативности государственного управления с позиции граждан, который может быть рассчитан на основе результатов социологических опросов населения.

Ключевые слова:

Государственное управление, государственные услуги, граждане, клиентоцентричность, обратная связь, оценка результативности, показатель, удовлетворенность, цифровая трансформация.

Коды JEL Classification

H11; H43; H83

RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC
ADMINISTRATION (RANEPA)

PREPRINT
(SCIENTIFIC REPORT)

**USING CLIENT-CENTRIC PERFORMANCE INDICATORS
IN PUBLIC ADMINISTRATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE**

Dobrolyubova Elena I., lead researcher, Center of Public Administration Technologies, Cand.
Sci. (Econ.), ORCID 0000-0002-9405-4936, doblolyubova-ei@ranepa.ru

Yuzhakov Vladimir N., director, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci. (Philosophy), professor, ORCID 0000-0002-5687-1863, yuzhakov-vn@ranepa.ru

Moscow 2021

Abstract

Client centricity has been defined as one of the core directions for developing Russian strategy for social and economic development. Therefore, reviewing international practice of measuring client centricity in public administration is an urgent and relevant task. The **objective** of the study is to review international practice of using client-centric performance indicators in public administration and identifying the key trends of such practice which could be used for improving client orientation in the Russian public administration. The **subject** of the review includes performance indicators used for measuring and evaluating client-centric public administration by international organizations and foreign governments. The paper applies generic analytical scientific **methods** such as case study, content analysis, and comparative analysis. The study is based on review of international and Russian literature as well as official documents issued by public authorities. The study **results** include a review of international practice of evaluating client centricity in public service delivery as well as in performing regulatory and enforcement functions. The paper also reviews the impact of digital transformation of public administration on improving client centricity and analysis the existing approaches to forming composite indicators for measuring client centricity. The study **concludes** that there is significant international practice of using performance indicators reflecting government client centricity and representing the interests of citizens and businesses in public administration performance outcomes, i.e. improving accessibility and quality of public services, ensuring integrity-based and non-discriminatory approach to public service delivery, extending the opportunities for public participation in developing, monitoring, and evaluating public policies, and ensuring adequate protection of public values from risks. Citizen satisfaction with public service delivery (especially in areas such as health and education services) is among the most used performance indicator. Noteworthy, this indicator is not limited to measuring satisfaction with service delivery procedures. On the contrary, citizen satisfaction with quality of public services rendered is considered, too. Government digital transformation allows for integrating client centricity indicators in the processes of managing public service delivery and execution of other types of government functions. The key methods used for data collection include sociological surveys (of citizens, businesses, public servants), various feedback forms used in the process of public service delivery, and expert-based specialized assessments. The **novelty** of the paper is the broad approach to understanding client centricity as a means to acknowledge, ensure, and protect human rights and freedoms. The study demonstrates that achieving client centricity in public administration calls for introducing the practice of evaluating public administration performance from a citizen viewpoint. To undertake such evaluation, the paper **recommends** using a composite index measuring governance performance from the citizen viewpoint. Such index may be estimated based on the results of sociological surveys.

Key words:

Citizen, client centricity, digital transformation, feedback, government, indicator, performance evaluation, public service delivery, satisfaction.

JEL Classification Codes:

H11; H43; H83

Оглавление

Введение	3
1. Подходы к оценке клиентоцентричности при оказании государственных услуг.....	7
2. Оценка клиентоцентричности в сфере регулирования и контрольно-надзорной деятельности государства	14
3. Цифровая трансформация и интегральные подходы к оценке клиентоцентричности государственного управления	18
3.1. Цифровая трансформация государственного управления и клиентоцентричность.....	18
3.2. Интегральные показатели клиентоцентричности государственного управления.....	22
Заключение.....	25
Благодарность	28
Приложение А.....	29
Список источников.....	32

Введение

Понятие «клиентоцентричность» государства – равно как и родственные понятия «клиентоориентированность» государства и сервисное государство – не имеет официального статуса, утвержденного законодательно или установленного в соответствии с законодательством.

Однако оно применяется в исследовательской и управленческой практике, связанной с совершенствованием государственного управления в России, начиная с подготовки и старта административной реформы в начале 21 века [1].

Согласно распространенному (со множеством нюансов) пониманию, клиентоцентричность государства – это приоритетность для государства обязанности по предоставлению услуг приемлемого для их получателей качества, соответствующего ожиданиям клиентов, в том числе, как подчеркивается последнее время в связи с использованием возможностей цифровизации, прогнозируемым ожиданиям персонально каждого из клиентов¹.

При этом, если клиентоориентированность – это ориентация на предоставление качественных услуг, то клиентоцентричность – это фактически именно приоритетность этой обязанности (задачи) в отношении других обязанностей (функций) государства. Впрочем, и наоборот клиентоориентированность рассматривают как практическую реализацию клиентоцентричности.

Понятие «клиентоцентричность» государства и родственные понятия заимствованы из сферы бизнеса в рамках освоения российской методологией и практикой государственного управления (на старте административной реформы) «общемировой» парадигмы «нового государственного управления». Причем заимствованы и в части стремления к использованию в госуправлении успешного опыта бизнеса, и в части формирования ориентации госуправления именно на качественное предоставление услуг, на развитие сервисного государства [3].

В Российской Федерации эта универсальная тенденция в различной мере и с разной скоростью реализуется в отношении разных типов услуг, предоставляемых государством или с его участием: государственных услуг и иных, обеспечивающих их предоставление услуг. Вместе с тем среди государственных услуг фактически различаются государственные административные и государственные бюджетные услуги [4].

¹ См. например: «клиентоцентричность – модель построения деятельности, устройство организации, обеспечивающее предоставление услуг, максимально адаптированных для каждого клиента» [2].

С 2005 года до последнего времени целенаправленная забота о повышении качества была направлена прежде всего на государственные административные услуги. Законодательно были установлены порядок их предоставления и требования к их предоставлению. Фактически был введен запрет на навязывание гражданам и бизнесу услуг со стороны государства. Был утвержден реестр предоставляемых государством государственных административных услуг, а также требования к предоставлению услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг.

В связи с освоением цифровых технологий обеспечивающие услуги развиваются в формате электронных (цифровых) сервисов, в том числе сервисов информирования, сервисов взаимодействия и цифровых уведомлений.

В целом реализация системных мер по повышению качества государственных административных услуг позволила за примерно 15 лет радикально повысить удовлетворенность их получателей-граждан качеством их предоставления.

В отношении государственных бюджетных услуг усилия по повышению их «клиентоориентированности» пока менее системны и зачастую реализуются в рамках отраслевых программ и проектов, однако и в бюджетной сфере введена практика независимой оценки гражданами качества услуг бюджетных учреждений¹. При этом оценки гражданами качества бюджетных услуг разнятся.

Так, согласно проведенному в 2019 г. Росстатом выборочному наблюдению качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения, если 88,8% родителей были в той или иной мере удовлетворены работой общеобразовательных организаций, которые посещают их дети (полностью удовлетворены – 28,5%), то полностью удовлетворены работой поликлиник лишь 38,1% обследованных домохозяйств². В этом направлении возможности и задачи развития «клиентоцентричности» государства как его концентрации на повышении качества предоставляемых гражданам услуг особенно значительны.

Важно учитывать, что деятельность государственных органов не ограничивается оказанием государственных услуг: они осуществляют и выработку государственной политики, и регулирование, и контрольно-надзорную и разрешительную деятельность. Таким образом, результатами этой деятельности являются не только государственные услуги, оказываемые конкретным клиентам (гражданам и бизнесу), но и коллективные обще-

¹ URL: <https://bus.gov.ru/top-organizations-second> (дата обращения 25.02.2021).

² URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/GKS_KDU_2019/index.html (дата обращения 25.02.2021).

ственные блага (например, безопасность, защищенность от определенных видов риска для охраняемых законом ценностей).

Как следствие, граждане и их организации, в том числе бизнес, являются для государства (государственных органов) не только клиентами (получателями услуг), обращающимися к государству за этими услугами. Граждане, например, являются также бенефициарами (выгодополучателями) контрольно-надзорной деятельности в части обеспечения ею защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей. Государство обязалось обеспечивать защищенность этих ценностей от контролируемых им рисков, в том числе и без каких-либо обращений со стороны граждан.

На наш взгляд, «клиентоцентричность» государства в широком смысле должна включать и эти аспекты взаимоотношений государства и его граждан, а в целом – приоритетность предусмотренной Статьей 2 российской Конституции заботы государства о признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина. В этом смысле «клиентоцентричность» государства – это метафоричное обозначение этой конституционной обязанности государства. Возможно, более точно было бы обозначить ее как «человекоцентричность».

Такое более широкое толкование «клиентоцентричности» государства соответствует и «мировому» тренду парадигм государственного управления: если в рамках классического «нового государственного управления» доминирующим термином в литературе выступал термин «клиентоцентричность», то с переходом к парадигме нового общественно-государственного управления все чаще используются гражданскоцентричные (citizen-centric) и человеко-центричные (people-centric) подходы, в которых граждане рассматриваются не как пассивные «клиенты», а как участники совместной с органами власти деятельности по достижению общественных благ [5].

В соответствии с этой более продвинутой парадигмой в последние десятилетия в зарубежной практике государственного управления все больше внимания уделяется учету позиции граждан и других бенефициаров при оценке результативности государственного управления. Данные подходы обозначаются различными терминами: клиентоориентированные (client-oriented), клиентоцентричные (client-centric), гражданскоцентричные (citizen-centric), человекоцентричные (people-centric), ориентированные на граждан (citizen focused).

Однако все эти термины предполагают учет позиции конечных бенефициаров (прежде всего, граждан, но в некоторых случаях и бизнеса) в рамках процессов разработки (совершенствования), реализации и оценки государственных функций и, в том числе, государственных услуг.

В настоящем исследовании мы будем использовать термин «клиентоцентричность» в его широком смысле при анализе всех подобных подходов.

Целью настоящего исследования является обзор зарубежной практики использования показателей клиентоцентричности в государственном управлении и ее анализ, направленный на выявление ключевых тенденций данной практики, которые могут быть востребованы в рамках повышения клиентоцентричности государственного управления в Российской Федерации.

1. Подходы к оценке клиентоцентричности при оказании государственных услуг

Значимость учета позиции граждан в оценке результативности государственного управления следует уже из того, что показатель «доля населения, удовлетворенного последним опытом использования государственных услуг» включен в состав показателей Цели устойчивого развития ООН 16.6 по созданию эффективных, подотчетных и прозрачных институтов на всех уровнях¹.

В зарубежной практике имеются различные подходы к измерению клиентоцентричности при оказании государственных услуг.

Так, Всемирный банк по заказу Европейской Комиссии разработал инструментарий для оценки клиентоцентричности при оказании государственных услуг, предусматривающий проведение социологических опросов граждан и персонала государственных органов и учреждений, ответственных за предоставление государственных услуг, и направленный на:

- внешнюю оценку результативности оказания государственных услуг с позиции граждан на основе сбора данных об опыте и ожиданиях граждан;
- внутреннюю оценку результативности оказания государственных услуг с позиции персонала государственных органов и организаций на основе выявления предпринимаемых усилий для обеспечения качественного оказания услуг;
- выявление разрывов по итогам внешней и внутренней оценки [5].

Предметом исследования в рамках опросов граждан и персонала государственных органов являются вопросы доступности государственных услуг, клиентоцентричность при оказании государственных услуг и отзывчивость, надежность и качество оказания государственных услуг, беспристрастность и недискриминационность (*таблица 1*).

¹ URL:

https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Rus.pdf
(дата обращения 15.02.2021).

Состав инструментария для оценки клиентоцентричности (Всемирный банк)

Социологический опрос граждан	Опрос персонала государственных органов (учреждений)
Доступность государственных услуг	
<ul style="list-style-type: none"> - простота поиска контактных данных; - выбор наиболее удобного канала оказания услуги; - способ обращения в государственный орган; - обращение за государственными услугами в электронном виде. 	<ul style="list-style-type: none"> - предоставление четкой контактной информации; - предоставление различных каналов оказания государственных услуг в соответствии с предпочтениями граждан; - взаимодействие с гражданами; - оказание услуг в электронном виде.
Клиентоцентричность и отзывчивость при оказании государственных услуг	
<ul style="list-style-type: none"> - получение услуги, соответствующей персональным потребностям; - своевременность оказания услуги; - соответствие стандарта оказания услуг ожиданиям. 	<ul style="list-style-type: none"> - предоставление услуг в соответствии с персональными потребностями; - своевременное оказание услуг; - установление стандартов оказания услуг в соответствии с ожиданиями.
Надежность и качество предоставления услуг	
<ul style="list-style-type: none"> - взаимодействие с персоналом; - получение четкой информации высокого качества; - завершение процедуры; - удовлетворенность результатом. 	<ul style="list-style-type: none"> - взаимодействие с гражданами; - предоставление четкой информации высокого качества; - завершение процедуры; - достижение удовлетворенности граждан по итогам оказания услуги.
Беспристрастность и недискриминационность государственного сектора	
<ul style="list-style-type: none"> - взаимодействие с прозрачными, некоррупционными и результативными организациями государственного сектора; - оценка «обратной связи» и механизмы рассмотрения жалоб; - получение выгод от результативного межведомственного взаимодействия. 	<ul style="list-style-type: none"> - соответствие требованиям прозрачности, отсутствия коррупции и результативности; - использование механизмов обратной связи и рассмотрения жалоб; - гарантии результативного межведомственного взаимодействия.
Общие комментарии	
<ul style="list-style-type: none"> - приоритетные направления развития; - потребности, которые не были удовлетворены; - комментарии, предложения и вопросы. 	<ul style="list-style-type: none"> - приоритетные направления развития; - потребности, которые не были удовлетворены; - комментарии, предложения и вопросы.

Источник: [5].

Следует отметить, что большинство аспектов оказания государственных услуг, включенных в инструментарий Всемирного банка, использовались и в исследованиях удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, которые проводились в рамках административной реформы (в частности, РАНХиГС проводила подобные исследования в 2011–2015 гг. [6]).

Примером оценки клиентоцентричности в государственном управлении, используемой в Европейском союзе, является Индекс качества государственного управления, разрабатываемый с 2010 г. Институтом качества государственного управления в Гетеборге

(Швеция)¹. В составе индекса учитываются три компонента: качество оказания государственных услуг, степень незаинтересованности государственных служащих и уровень коррупции. Расчет индекса основывается на результатах социологического опроса граждан, репрезентативного на уровне регионов стран-членов ЕС.

В рамках качества оказания государственных услуг учитывается оценка гражданами качества образования, здравоохранения и деятельности полиции в регионе их проживания. При оценке степени незаинтересованности учитывается оценка гражданами наличия (отсутствия) особых предпочтений отдельным людям в сфере образования, здравоохранения и при взаимодействии с полицией, а также равного отношения к гражданам в данных сферах. Для оценки уровня коррупции также используются оценки граждан о распространенности данного явления в сфере образования, здравоохранения и взаимодействия с полицией, в том числе, личного опыта граждан.

Значение индекса варьируется от -3 до 3 баллов, где 0 – среднее значение по ЕС. Последние опубликованные результаты (за 2017 год) свидетельствуют о том, что наиболее высокие значения индекса качества государственного управления отмечаются в Швеции, Финляндии, Дании, Германии, Нидерландах и Великобритании, ниже всего оценки в отдельных регионах Италии, Болгарии, Румынии [7].

В целом можно отметить, что в зарубежной практике оценка удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг чаще проводится именно в отношении бюджетных услуг, оказываемых государственными учреждениями, например, в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ. Так, в Великобритании ежегодно проводятся социологические опросы для выявления уровня удовлетворенности качеством услуг национальной системы здравоохранения², коммунальных услуг³ и др.

В США оценка удовлетворенности граждан качеством оказания государственных услуг осуществляется ежегодно на протяжении более двух десятилетий. Для сводной оценки рассчитывается Индекс удовлетворенности клиентов (American customer satisfaction index), учитывающий оценку удовлетворенности граждан как качеством государственных услуг, так и качеством осуществления контрольно-надзорных и иных функций. В рамках оценки услуг федерального правительства США учитывается позиция граждан в

¹ URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance/#3 (дата обращения 15.02.2021).

² URL: <https://www.nuffieldtrust.org.uk/chart/figure-9-public-satisfaction-with-nhs-gp-services-nhs-dentistry-services-and-the-nhs-overall-1983-2019> (дата обращения 15.02.2021).

³ URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2017-to-2018-households> (дата обращения 15.02.2021).

отношении деятельности ведомств, оказывающих услуги (например, Управления по социальной защите), и ведомств, осуществляющих иные типы государственных функций (например Управления внутренней безопасности, полиции).

Индекс рассчитывается на основе оценки гражданами 4 основных факторов: процесса оказания услуги, доступности информации, обслуживания клиентов, качества веб-сайтов (порталов). Опрос проводится по репрезентативной выборке с использованием анкетирования по электронной почте (в 2020 г. было опрошено 1291 пользователей). Результаты последней оценки свидетельствуют о снижении уровня удовлетворенности американского населения качеством государственных услуг (индекс удовлетворенности клиентов в 2020 г. достиг пятилетнего минимума и составил 65,1 балла из 100¹).

Большой опыт в проведении социологических опросов, направленных на выявление уровня удовлетворенности граждан, накоплен и в Канаде, где с 1998 года раз в несколько лет проводится исследование «Граждане прежде всего» (Citizens First), в рамках которого выявляется уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг (а также услуг частного сектора), ожидания граждан в отношении качества государственных и муниципальных услуг, оценка целесообразности реализации тех или иных направлений их совершенствования². Последний такой опрос был проведен в 2020 году. В настоящее время, помимо опроса граждан, также проводится аналогичный опрос представителей хозяйствующих субъектов, позволяющий выявить оценку их удовлетворенности качеством государственных услуг.

Для оценки качества оказания конкретных услуг Институтом услуг, ориентированных на граждан (Institute for Citizen-Centered Services), был создан специальный инструмент измерения (common measurement tool), внедренный как в Канаде, так и в Новой Зеландии.

В рамках данного инструмента предусмотрена оценка гражданами качества предоставления государственных услуг по трем основным параметрам (общая удовлетворенность, своевременность оказания услуги и ее доступность). Среди основных показателей также оцениваются такие показатели как справедливость (отсутствие дискриминации заявителей), информированность, готовность персонала органа власти прилагать дополнительные усилия для оказания услуги, доступность, время ожидания, простота навигации, визуальная привлекательность сайта, его информативность, уверенность в защите личных данных и факт получения результата услуги [8].

¹ URL: <https://www.theacsi.org/news-and-resources/customer-satisfaction-reports/reports-2020/acsi-federal-government-report-2020> (дата обращения 15.02.2021).

² URL: <https://citizenfirst.ca/research-and-publications> (дата обращения 15.02.2021).

Важно отметить, что в зарубежной практике показатели клиентоцентричности не ограничиваются вопросами удовлетворенности граждан качеством предоставления тех или иных государственных и муниципальных услуг.

Так, разработанной ОЭСР системой показателей по оказанию услуг гражданам (OECD Serving Citizens Scorecards) учитываются факторы доступа к услугам (их финансовой доступности, географической близости, доступности информации), степени учета потребностей граждан, а также качество оказания услуг. При этом основное внимание уделяется трем сферам оказания государственных услуг: медицинским услугам, услугам в сфере здравоохранения и вопросам доступа к правосудию (*таблица 2*), тогда как классические административные государственные услуги не являются предметом оценки.

Показатели, характеризующие оказание государственных услуг для граждан

Доступ	Учет потребностей	Качество
<p>Финансовая доступность:</p> <ul style="list-style-type: none"> - охват населения системой здравоохранения; - доля неудовлетворенных запросов на оказание медицинской помощи; - доля расходов на медицинские услуги в общем потреблении домохозяйств; - частные расходы на образование (от начального до высшего); - доля детей в возрасте от 4 лет, охваченных системой образования; - доля поступивших в ВУЗы (от числа выпускников); - уровень доступности гражданской юстиции. 	<p>Уважение и отношение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - доля граждан, считающих, что их врач привлекает их к принятию решений по лечению в необходимой степени. 	<p>Результативное оказание государственных услуг:</p> <ul style="list-style-type: none"> - уровень смертности (от заболеваний сердечно-сосудистой системы); - уровень смертности от рака груди среди женщин; - 30-дневная смертность после госпитализации с инфарктом; - госпитализация взрослых с астмой и ХОБЛ; - уровень госпитализации с хронической сердечной недостаточностью; - результаты оценки качества образования PRILS; - результативность исполнения судебных решений по гражданским делам; - степень свободы гражданской юстиции от влияния государственных органов.
<p>Географическая близость:</p> <ul style="list-style-type: none"> - плотность врачей-терапевтов (в региональном разрезе). 	<p>Соответствие услуг специальным потребностям:</p> <ul style="list-style-type: none"> - доля граждан, рано закончивших образования, в настоящее время не работающих; - число школ, в которых отмечается недостаток учителей для работы с обучающимися со специальными потребностями (в средней школе); - доля решений, принимаемых на уровне школы, в общем числе решений на уровне среднего образования. 	<p>Последовательность в оказании услуг и достижении результатов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - оценка PRILS среди учащихся школ, в которые более 75% учащихся поступают с наличием навыков чтения и письма; - взаимосвязь оценки PRILS и отношения учеников к школе.
<p>Доступ к информации:</p> <ul style="list-style-type: none"> - доля граждан, получивших юридические услуги и предпринявших действия для разрешения споров за последние 2 года; - три основные причины, по которым граждане не пытаются получить помощь для разрешения своих споров; - причины, по которым граждане не предпринимают мер для разрешения споров; - наличие доступных, независимых и результативных механизмов разрешения споров. 	<p>Своевременность:</p> <ul style="list-style-type: none"> - доля граждан, ожидавших консультации специалиста более 2 месяцев; - частота операций на перелом бедра (от числа госпитализаций с соответствующим диагнозом); - сроки рассмотрения гражданских, административных и коммерческих споров (без учета обжалования решений); - сроки рассмотрения гражданских и коммерческих тяжб (первая инстанция); - сроки рассмотрения административных дел (высшая судебная инстанция). 	<p>Безопасность:</p> <ul style="list-style-type: none"> - граждане, не использующие насилие для восстановления своей позиции.

Источник: [9].

В целом проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, в международной практике и практике отдельных зарубежных стран широко применяются показатели, отражающие клиентоцентричность при оказании государственных услуг. Чаще всего таким показателем является удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных услуг. Однако широко используются и иные параметры, например: беспристрастность (недискриминационность) и доступность государственных услуг.

Во-вторых, показатели клиентоориентированности не ограничиваются сферой государственных административных услуг и активно используются при оценке качества государственных бюджетных услуг.

В-третьих, помимо показателей качества предоставления, т.е. процедуры оказания государственной услуги, учитываются и показатели, характеризующие качество результата предоставления услуги (т.е. качество медицинского обслуживания, образования и т.п.), отражающие конечные результаты деятельности государственного сектора по ее предоставлению.

В-четвертых, наряду с гражданами, важным бенефициаром государственных услуг (и государственного управления в целом) является и бизнес. Пока позиция бизнеса в меньшей степени учитывается при оценке качества государственных услуг, однако в последние годы наметились тенденции более активной ориентации государственных органов и на данную группу бенефициаров (см. также раздел 3 настоящего исследования).

2. Оценка клиентоцентричности в сфере регулирования и контрольно-надзорной деятельности государства

Учет позиций внешних сторон при оценке качества государственного управления в развитых странах не ограничивается услугами¹.

В вышедших в 2018 г. методических рекомендациях ОЭСР в сфере развития регулирования и контроля за соблюдением исполнения законодательства в качестве одного из 12 критериев, на которые рекомендуется ориентироваться, в т.ч. при совершенствовании государственного контроля, выделена оценка реального положения дел.

В рамках данного критерия определены следующие подкритерии, реализация которых предполагает использование внешних источников для оценки контрольно-надзорной деятельности [10]:

– регулярное измерение результативности (степени защищенности охраняемых ценностей) и эффективности (с точки зрения экономии бюджетных расходов и снижения давления на бизнес) деятельности контрольно-надзорных органов, включая удовлетворенность этой деятельностью (как со стороны бизнеса, т.е. регулируемых субъектов, так и с позиции граждан и потребителей). Такое измерение может проводиться различными методами, в том числе, на основе социологических опросов, данных официальной статистики, непосредственных наблюдений, экспертных оценок и консультаций;

– уровень удовлетворенности заинтересованных сторон (бизнеса и гражданского общества) и доверия контрольно-надзорным органам стабилен или улучшается; при этом рекомендуется достигать баланса в уровне удовлетворенности и доверия (профессионализму, качеству работы) со стороны подконтрольных субъектов и позицией тех лиц, на защиту интересов которых направлено регулирование (граждан, потребителей, работников и т.п.). Хотя показатели удовлетворенности и доверия не могут быть единственными индикаторами результативности контрольно-надзорной деятельности (поскольку имеет место недостаток информации, а также возможны заинтересованность и смещение оценок), данные показатели расцениваются как необходимые для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности;

– результативность контрольно-надзорной деятельности с точки зрения обеспечения социального благополучия и (или) контроля рисков находится на стабильном уровне

¹ Как предоставляемыми государственными органами (администрациями) и организациями (учреждениями) услугами, в том числе собственно государственными услугами и связанными с их предоставлением обеспечивающими услугами (сервисами).

или улучшается (с корректировкой на возможные внешние шоки. Поскольку деятельность контрольно-надзорных органов имеет косвенное и ограниченное влияние на достижение конечных результатов (обеспечение высокого уровня безопасности, охрану здоровья), целесообразно оценивать тенденции в изменении конечных результатов (фиксировать наличие либо отсутствие положительных тенденций). Для обеспечения точности используемых данных целесообразно использовать различные источники, проводить специализированные исследования и т.п.;

– эффективность контрольно-надзорной деятельности (соотношение результативности государственного контроля (надзора) с точки зрения улучшения социального благополучия и расходов для государства и бизнеса) находится на стабильном уровне или повышается. Для оценки данного критерия требуется проведение регулярной оценки уровня административных издержек подконтрольных субъектов для соотнесения уровня результативности с фактическими затратами на достижение соответствующих результатов (для оценки расходов хозяйствующих субъектов также может использоваться модель стандартных издержек).

Таким образом, выявление позиции бизнеса и граждан как заинтересованных сторон в совершенствовании и реформировании контрольно-надзорной деятельности является важным компонентом обеспечения ее результативности и эффективности.

В последнее десятилетие в зарубежных странах практика проведения социологических опросов для оценки регуляторных реформ, в том числе реформы контрольно-надзорной деятельности, становится все более распространенной.

Выборка социологических опросов чаще всего включает представителей бизнеса (в том числе, представителей субъектов малого и среднего предпринимательства), но в случаях, когда регулирование направлено на действия физических лиц, социологические опросы проводятся и среди населения [11]. Примечательно, что и в сфере контрольно-надзорной деятельности адресаты регулирования рассматриваются в зарубежной практике как клиенты органов государственной власти [12]. В этом смысле социологические опросы, направленные на оценку деятельности контрольно-надзорных органов с методической точки зрения часто мало отличаются от опросов, посвященных вопросам качества предоставления государственных услуг.

Примером проведения социологического опроса среди населения является опрос Службы по совершенствованию регулирования Великобритании, посвященный оценке восприятия регулирования в некоторых сферах со стороны граждан.

Предметом опроса были сферы, представляющие непосредственный интерес для граждан: обеспечение безопасности на рабочем месте и профилактика профессиональных

заболеваний, экологические стандарты, регулирование, связанное с безопасностью продуктов питания и регулирование по ограничению курения табака.

В состав выборки было включено 1000 граждан; опрос проводился методом формализованного интервьюирования. В качестве метода исследования использовалось интервьюирование граждан на основе репрезентативной выборки. По каждой сфере регулирования граждане проводили оценку влияния используемых мер регулирования для решения проблем, на которые направлены данные меры, а также соотношение выгод от мер регулирования и связанных с ним затрат (усилий) с позиции опрошиваемых домохозяйств [13].

Социологические опросы граждан, направленные на оценку регуляторных реформ, проводились также в Корею, Франции и Бельгии.

Опросы граждан, направленные на оценку результативности контрольно-надзорной деятельности (либо отдельных направлений такой деятельности, имеющих особенное значение для граждан), могут проводиться и в составе социологических опросов, нацеленных на оценку качества государственных услуг.

Например, компания МакКинзи в составе исследования, посвященного оценке удовлетворенности граждан качеством государственных услуг в 15 американских штатах, также включила в состав оценки отдельные сферы, где государство предоставляет не услуги, а общественные блага, путем осуществления контрольно-надзорных функций (сферы общественной безопасности и экологической безопасности) и разрешительных функций (лицензирование профессиональной деятельности). Отдельно в данном исследовании оценивалась такая категория как «регулирование бизнеса» [14].

Социологические исследования широко используются для учета позиции граждан в сфере общественной безопасности; такого рода исследования проводятся в Канаде, США (на уровне штатов), Хорватии, Сальвадоре, других странах. При этом используемые социологические методы различны: используется как анкетирование, так и интервьюирование, в т.ч. дистанционное и очное. Данные исследования тесно связаны с более общими оценками восприятия населением различного рода рисков, в том числе, и частично контролируемых государством [15].

Если в США подобные исследования проводятся на уровне штатов, а в некоторых случаях – на муниципальном уровне, в Сальвадоре было проведено Национальное исследование восприятия безопасности и доверия к государственным институтам (2013 г.). Для проведения исследования использовалась многоступенчатая квотная выборка (2400 респондентов, погрешность 1,99%). Целью опроса была оценка гражданами уровня общественной безопасности и доверия к государственным институтам (получение базовых

данных для дальнейшей оценки реализации реформ), в т.ч. оценка безопасности на транспорте. Примечательно, что по итогам исследования был рассчитан показатель, отражающий уровень удовлетворенности деятельностью государственных институтов, призванных обеспечивать безопасность (полиции, судов и т.д.) [16].

Социологические исследования граждан за рубежом проводятся и для оценки удовлетворенности граждан в сфере продовольственной безопасности. Значительное внимание таким исследованиям уделяется в Китае, в том числе для оценки необходимости отслеживания источников происхождения продукции [17], сертификации продовольствия [18], в Бразилии – для оценки качества скоринговой системы, внедренной для оценки безопасности объектов общественного питания в преддверии Чемпионата мира по футболу 2014 г. [19]. Помимо оценки конкретных инициатив проводятся также исследования, направленные на выявление взаимосвязи между ресурсным обеспечением контрольно-надзорных органов и удовлетворенностью граждан уровнем безопасности продуктов питания [20].

Значительное внимание опросам граждан уделяется и в сфере налогового контроля, где результаты социологических исследований зачастую используются для выявления факторов, влияющих на добровольное соблюдение налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов [21].

Следует отметить, что преимущественно отраслевая направленность зарубежных социологических опросов граждан по вопросам результативности государственного контроля (надзора) и оценке рисков не позволяет сформулировать общие для всех (большинства) органов государственного контроля (надзора) ориентиры развития их деятельности, ограничивает возможность их сопоставления (бенчмаркинга), что весьма значимо в российском контексте.

В целом проанализированные примеры показывают, что для оценки клиентоцентричности в рамках контрольно-надзорной деятельности, в зарубежной практике используются как показатели удовлетворенности деятельностью соответствующих органов власти (т.е. фактически контрольно-надзорная деятельность приравнивается к оказанию государственных услуг), так и показатели оценки уровня рисков, безопасности, защищенности (этот подход получил наибольшее распространение в сфере общественной безопасности, но используется и в других сферах).

3. Цифровая трансформация и интегральные подходы к оценке клиентоцентричности государственного управления

3.1. Цифровая трансформация государственного управления и клиентоцентричность

Активное внедрение цифровых технологий в государственном управлении стало важным стимулом к развитию клиентоцентричности в государственном управлении.

С одной стороны, процесс цифровизации предполагает трансформацию государственных услуг, их персонализацию, переход к их проактивному оказанию, вовлечение граждан в активное взаимодействие с государством при оказании государственных услуг и при осуществлении иных функций государственного управления.

С другой стороны, переход к цифровому взаимодействию облегчает сбор «обратной связи» и проведения оценки удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг, рассмотрения обращений (на основе онлайн-опросов), а также инструментов электронного участия граждан в процессе выработки и реализации решений государственными органами.

Таким образом, как в теоретических исследованиях (см., например, [22-25]), так и в практике все больше внимания уделяется вопросам участия граждан в разработке цифровых услуг и в оценке качества их предоставления, а также вопросам электронного участия граждан в их предоставлении.

В рамках недавно предложенного Индекса цифрового государственного управления ОЭСР ключевыми компонентами оценки трансформационного потенциала цифровых технологий являются определяемый пользователями процесс оказания услуг (user-driven service delivery) и проактивность. Для оценки используется широкий перечень качественных критериев, характеризующих наличие различных механизмов и практик вовлечения граждан и иных бенефициаров в процесс разработки, оказания и оценки государственных услуг (полный перечень приведен в Приложении А) [26].

По результатам проведенного в 2019 г. обследования, странами – лидерами ОЭСР в области внедрения определяемого пользователями процесса оказания услуг лидируют Дания, Колумбия и Великобритания, а наименьшее развитие данного компонента отмечается в Швеции, Греции и Исландии.

Обследование ОЭСР показало, что 51% стран-членов организации оценивают уровень удовлетворенности клиентов качеством предоставления государственных услуг; в 49% стран созданы институциональные механизмы вовлечения граждан в процесс разработки (совершенствования) процедур государственных и муниципальных услуг, в том

числе, в 36% предусмотрены специальные механизмы вовлечения уязвимых групп населения (женщин, граждан пожилого возраста, этнических меньшинств и мигрантов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, граждан, проживающих за рубежом). В 30% стран ОЭСР предусмотрены специальные механизмы вовлечения уязвимых групп населения в процессы выработки государственной политики.

Широкое применение оценки удовлетворенности граждан качеством государственных услуг нашли и в национальном опыте цифровой трансформации. Показатели удовлетворенности граждан и бизнеса качеством предоставления государственных цифровых услуг находят свое отражение и в стратегиях развития цифрового государственного управления.

Например, в Стратегии цифрового государственного управления Сингапура (Digital Government Blueprint) предусмотрено, что к концу ее реализации 75-80% граждан и 75-80% представителей бизнеса будут оценивать уровень своей удовлетворенности цифровыми государственными услугами как очень высокий. Опросы для оценки удовлетворенности граждан и бизнеса качеством государственных цифровых услуг проводятся в Сингапуре с 2012 года, и по состоянию на конец 2019 г. целевые показатели достигнуты: 86% граждан и 77% представителей бизнеса оценивают уровень удовлетворенности качеством цифровых государственных услуг как «очень высокий» или «крайне высокий» (не менее 5 баллов по 6-балльной шкале)¹.

Практика оценки удовлетворенности цифровыми государственными услугами реализуется и на уровне отдельных видов услуг. В Великобритании и Австралии по каждой государственной услуге в обязательном порядке публикуются 4 показателя: себестоимость транзакции, удовлетворенность клиентов, доля завершенных процедур и доля услуг, оказанных в электронном виде². При этом удовлетворенность клиентов оценивается по итогам оказания услуги средствами портала. Аналогичный механизм оценки (правда, не предполагающий постоянной онлайн-публикации в разрезе видов государственных услуг) реализован и при оказании государственных и муниципальных услуг на ЕПГУ.

Помимо опросов граждан для учета их интересов при цифровизации государственного управления используются и механизмы экспертных обследований и оценок. В частности, такой подход реализован в рамках рассчитываемых ООН Индекса развития электронного правительства (в части входящего в его состав индекса онлайн-услуг) и индекса электронного участия.

¹ URL: <https://www.tech.gov.sg/digital-government-blueprint/> (дата обращения 12.02.2021).

² URL: <https://www.gov.uk/performance> (дата доступа 15.02.2021); URL: <https://dashboard.gov.au/> (дата доступа 15.02.2021).

Индекс онлайн-услуг рассчитывается по результатам обследования национальных веб-сайтов на основе единой анкеты. В 2018 г. в состав анкеты было включено 140 вопросов, позволяющих выявить информацию о цифровизации государственного управления (например, законы, документы государственной политики, расходы и т.п.), наличие особенностей в государственном управлении в той или иной стране (например, использование социальных сетей), а также возможность электронного взаимодействия через веб-сайт как с целью получения государственных услуг, так и с целью запроса открытых государственных данных, поступления на государственную службу, доступа и модификации данных пользователей.

Индекс электронного участия предусматривает оценку трех компонентов, отражающих использование цифровых технологий для оценки вовлеченности граждан в выработку и принятие решений государственными органами:

- электронное информирование: обеспечение участия путём предоставления гражданам государственной информации и доступа к информации по требованию или без;
- электронные слушания: вовлечение граждан в обсуждения и принятие решений по вопросам государственных политик и услуг;
- электронное принятие решений: предоставление гражданам полномочий за счёт совместной разработки политик, компонентов услуг и режимов их оказания.

По итогам последней проведенной в 2020 г. оценки, странами-лидерами в области электронного участия являются Эстония, Южная Корея и США [27].

В рамках Индекса цифровой экономики и общества ЕС DESI в составе оценки цифровизации государственного управления предусмотрен отдельный показатель клиентоцентричности (user-centricity), рассчитываемый на основе 3 параметров:

- возможность получения государственной услуги онлайн (показатель принимает 4 возможных значения: услуга автоматизирована; услуга предоставляется онлайн на портале или непосредственно пользователю; информация об услуге представлена онлайн; услуга либо часть информации о ее предоставлении не предоставляется онлайн);
- удобство использования (наличие механизмов поддержки и сбора «обратной связи», например, онлайн-чатов);
- возможность использования на мобильных устройствах (оценивается, в какой степени государственные услуги могут быть получены с помощью мобильных устройств и насколько удобно пользоваться приложениями гражданам и представителям бизнеса).

В среднем по странам ЕС доступность получения государственных услуг онлайн оценивается в 88,5%; удобство использования – 91,4%. Странами-лидерами в сфере кли-

ентоцентричности при оказании государственных услуг являются Мальта и Дания, наименьшие значения показателя – в Хорватии и Румынии¹.

Еще одним подходом к оценке клиентоцентричности в рамках цифровой трансформации является введение практики проведения пользовательского тестирования разрабатываемых цифровых государственных услуг и установление требований к результатам такого тестирования.

Например, в Дании установлено обязательное требование по проведению пользовательского тестирования государственной административной услуги до ее полномасштабного внедрения. Пользовательское тестирование признается успешным, если:

- не менее 80% участвовавших в тестировании пользователей смогли получить услугу;

- не менее 80% участников тестирования не сталкивались с критическими ошибками, к которым относятся ошибки, которые участники не могут устранить самостоятельно и для их устранения требуется помощь, и ошибки, при которых участники тестирования выполняют все требования, но не получают услугу;

- удовлетворенность пользователей составила не менее 4 из 5, где 5 – высшая оценка [28].

Формальные процедуры тестирования государственных услуг предусмотрены и в других странах: недавнее обследование ОЭСР выявило наличие такой практики в 49% стран-членов организации.

В целом приведенный обзор свидетельствует об активном использовании показателей клиентоориентированности государственных органов в рамках их цифровой трансформации.

Наряду с традиционными показателями удовлетворенности качеством государственных услуг в рамках цифровизации государственного управления учитываются различные параметры доступности услуг, а также вопросы электронного участия граждан и бизнеса в выработке, реализации, мониторинге и оценке государственной политики.

Переход к преимущественно цифровому взаимодействию дает возможность задействовать для оценки клиентоориентированности не только традиционные социологические методы, но и интегрированные в процесс оказания государственных услуг и иных видов взаимодействия с гражданами и бизнесом формы обратной связи, что обеспечивает возможность оценки клиентоориентированности в режиме реального времени. Показатели клиентоориентированности «встраиваются» и в процедуры разработки, в том числе тести-

¹ URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-public-services> (дата обращения 16.02.2021).

рования государственных услуг, что способствует учету потребностей клиентов еще на этапе проектирования новых административных процедур и процессов.

Важно, чтобы при этом развитие цифровых сервисов, связанных с предоставлением государственных услуг, не подменяло и не отодвигало в сторону заботу о качестве собственно государственных услуг, в том числе и предоставляемых в электронном виде частично или в целом, включая предоставление в цифровом виде собственно результата предоставления государственной услуги.

3.2. Интегральные показатели клиентоцентричности государственного управления

Проведенный анализ национальных подходов и подходов международных организаций к оценке клиентоцентричности государственного управления показывает, что на сегодняшний день в практике не используются какие-либо интегральные показатели, отражающие уровень клиентоцентричности государственного управления в целом.

Используемые подходы ориентируются либо на измерение клиентоцентричности в сфере оказания государственных услуг (см. раздел 1), либо отражают оценку тех или иных аспектов клиентоцентричности при осуществлении государственного регулирования и осуществления контрольно-надзорных функций (см. раздел 2).

Теоретические попытки повышения человеко-центричности при оценке качества государственного управления предпринимали эксперты Всемирного банка М. Иванина и А. Шах, предложившие оценивать качество государственного управления не на основе объединения данных значительного числа социологических и экспертных опросов, как это предусмотрено при расчете Всемирных показателей государственного управления (Worldwide governance indicators), а на основе результатов социологических опросов граждан.

В состав таких «человекоцентричных показателей государственного управления» (citizen-centric governance indicators) было предложено включить показатели, отражающие отзывчивость органов власти, справедливость, ответственность и подотчетность (*таблица 3*).

Анализ используемых для оценки параметров показывает, что оценка клиентоцентричности в государственном управлении не может быть сведена к оценке удовлетворенности качеством государственных услуг. Важнейшую роль в формировании клиентоцентричного государства играют и параметры справедливости, прозрачности, недискриминационности, вопросы, связанные с обеспечением защиты законных прав и интересов граждан от различных рисков.

Так, предметом оценки по параметру «отзывчивости государственных органов» являются такие критерии как безопасность жизни, свободы и собственности, а также повышение качества жизни. В рамках «справедливого государственного управления» учитываются параметры его соответствия ценностям и ожиданиям граждан. Параметр «ответственного государственного управления» учитывает доверие органам власти и качество управления рисками, а при оценке подотчетности государственного управления учитываются независимость и неподкупность судов, общественного контроля (надзора). Таким образом, оценка результатов государственного управления с позиции граждан не ограничивается вопросами удовлетворенности процедурами взаимодействия с теми или иными органами власти, а, напротив, включает самые разные аспекты деятельности государственных органов.

Таблица 3

Результаты государственного управления, оцениваемые гражданами

Параметр	Предмет оценки
Отзывчивость государственных органов	<ul style="list-style-type: none"> - государственные услуги соответствуют предпочтениям граждан; - наличие прямой демократии и возможностей участия; - безопасность жизни, свободы и собственности; - свобода выбора и самовыражения; - улучшения в сфере социально-экономического развития; - повышение объема, качества и доступности государственных услуг; - повышение качества жизни.
Справедливое государственное управление	<ul style="list-style-type: none"> - соответствие ценностям и ожиданиям граждан в отношении возможности участия, социальной и процедурной справедливости; - доступ бедных, представителей меньшинств и уязвимых групп к основным государственным услугам; - отсутствие дискриминации в законодательстве и его реализации; - эгалитарное распределение доходов; - равные возможности для всех.
Ответственное государственное управление	<ul style="list-style-type: none"> - открытое и прозрачное экономическое, бюджетное и финансовое управление; - повышение результативности при снижении затрат на государственное управление; - обеспечение прозрачности операций; - государственное управление заслуживает доверия; - управление рисками; - оказание государственных услуг на конкурентной основе; - концентрация на достижении результатов.
Подотчетное государственное управление	<ul style="list-style-type: none"> - защита законных прав, соблюдение процессуальных требований; - доступ к суду, информированность граждан; - независимость и неподкупность судов; - действенный надзор со стороны законодательных органов и гражданского общества; - возможность отзыва служащих и приостановки программ; - наличие ограничений деятельности органов власти; - наличие антикоррупционных ограничений.

Источник [29].

Этот подход был апробирован в 2010 г. [29] на материалах всемирной оценки ценностей¹, но не получил дальнейшего распространения в практике оценки государственного управления во Всемирном банке или иных организациях. Одной из причин отказа от использования данного подхода, вероятно, является необходимость проведения регулярных и достаточно масштабных социологических опросов граждан. Использование данного подхода в российских условиях также потребует проведения регулярных специализированных исследований.

¹ Данное исследование проводится более чем по 100 странам мира с периодичностью один раз в 4-5 лет. Результаты последней волны охватывают 2017-2020 гг. URL: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp> (дата обращения 25.02.2021). В этой связи использование данного исследования как основы для мониторинга клиентоцентричности государственного управления в России в 2021-2030 гг. не представляется возможным.

Заключение

Повышение ориентации государственного управления на удовлетворение потребностей граждан обуславливает активное использование показателей клиентоцентричности. При этом в практике зарубежных стран и международных организаций используются не интегральные показатели клиентоцентричности (хотя такие теоретические разработки есть), а частные показатели, позволяющие оценить интересы внешних по отношению к государству бенефициаров в:

- повышении доступности и качества государственных (административных и бюджетных) услуг для граждан и бизнеса на основе использования показателей удовлетворенности, соблюдении принципов беспристрастности и недискриминационности при их оказании;

- расширении возможностей общественного участия в выработке, принятии, мониторинге и оценке реализации государственной политики и регулирования (например, в рамках оценки индекса электронного участия);

- повышении уровня защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей (жизни и здоровья граждан, законных прав и интересов граждан и организаций, объектов окружающей среды, памятников истории и культуры) от контролируемых государством рисков (например, в рамках оценки уровня общественной безопасности, продовольственной безопасности и т.д.);

- минимизации временных и финансовых издержек граждан и бизнеса при взаимодействии с государством (в рамках реализации всех типов государственных функций).

Самым распространенным показателем клиентоцентричности является удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных услуг, прежде всего, оказываемых организациями бюджетного сектора (здравоохранение, образование и т.д.). Важной тенденцией последних лет за рубежом является расширение практики учета позиции бизнеса в рамках оценки удовлетворенности качеством государственных услуг.

В российской практике также используются отдельные показатели, отражающие результативность деятельности органов государственной власти с позиции граждан. Так, при оценке административных государственных услуг¹ учитывается удовлетворенность граждан качеством их предоставления, в том числе, и в электронном виде. В бюджетной

¹ Подробнее о различии «административных государственных услуг» и «бюджетных государственных услуг» см., например, [4].

сфере введена практика независимой оценки гражданами качества услуг бюджетных учреждений¹.

Однако важно учитывать, что деятельность государственных органов не ограничивается оказанием государственных услуг: они осуществляют и выработку государственной политики, и регулирование, и контрольно-надзорную и разрешительную деятельность. Таким образом, результатами этой деятельности являются не только государственные услуги, оказываемые конкретным клиентам, но и коллективные общественные блага (например, безопасность, защищенность от определенных видов риска для охраняемых законом ценностей).

Поэтому оценка результативности государственного управления с позиции граждан не может ограничиваться только вопросами удовлетворенности граждан качеством государственных услуг. Не менее важным результатом деятельности государства, с позиции граждан, является и обеспечение адекватной защиты от контролируемых государством рисков².

Различные аспекты результативности могут быть учтены, на наш взгляд, в рамках единого интегрального показателя – индекса результативности государственного управления с позиции граждан.

Индекс результативности государственного управления с позиции граждан обобщает (интегрирует) следующие, формируемые по итогам оценки гражданами параметры результативности государственного управления:

- удовлетворенность граждан-получателей административных государственных и муниципальных услуг (государственных услуг, оказываемых в соответствии с положениями Федерального закона №210-ФЗ) качеством их предоставления независимо от формы их оказания (офлайн или онлайн);

- удовлетворенность получателей наиболее значимых бюджетных государственных услуг (работой общеобразовательных школ, организаций амбулаторной медицинской помощи³) качеством их предоставления;

- защищенность значимых для граждан охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков причинения вреда.

Утверждение индекса результативности государственного управления с позиции граждан и его целевых значений на стратегическом уровне (например, на уровне Страте-

¹ URL: <https://bus.gov.ru/top-organizations-second> (дата обращения 25.02.2021).

² Подробнее см. например, [15].

³ Удовлетворенность деятельностью данных организаций также оценивается в рамках оценки результативности государственного управления в ОЭСР [30].

гии социально-экономического развития либо в рамках комплексной Стратегии совершенствования государственного управления) могло бы стать основой для дальнейшего системного использования компонентов индекса при планировании, мониторинге и оценке результативности исполнения отдельных государственных функций, в том числе, государственных услуг (прежде всего, наиболее массовых и общественно значимых) и результативности деятельности соответствующих органов исполнительной власти и бюджетных учреждений.

Важное преимущество предложенного подхода заключается в ориентации на конечный общественно значимый результат, а также в обеспечении единообразного подхода к оценке такого результата с позиции граждан как конечных бенефициаров государственного управления. Это позволяет систематизировать весьма разрозненную практику оценки качества государственного управления на федеральном и региональном уровнях [31] и избежать ситуаций, при которых клиентоцентричность сводится к реализации отдельных параметров, не всегда очевидным образом коррелирующих с конечными общественно значимыми результатами (например, обеспечением удобства навигации на государственных электронных ресурсах или повышением доли обращений в государственные органы и учреждения в электронном виде).

Представляется, что использование интегрального подхода к оценке результативности государственного управления с позиции граждан позволит сконцентрировать ресурсы на наиболее приоритетных направлениях совершенствования государственного управления и будет способствовать повышению клиентоцентричности российских органов власти и бюджетных учреждений – усилению их ориентации на удовлетворение потребностей и решение проблем граждан.

Для достижения такого эффекта необходимо включение индекса результативности государственного управления в состав документов стратегического планирования, а также обеспечение его регулярного мониторинга и оценки.

Благодарность

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2021 год по научному направлению «Государственное управление и государственная служба. Реформа государственного управления на основе развития проектного и процессного подходов».

Приложение А

Перечень параметров, используемых ОЭСР

для оценки трансформационных компонентов цифровой зрелости

Компонент «определяемый пользователями процесс оказания услуг»:

- наличие инклюзивных, подотчетных и прозрачных механизмов в процессе разработки государственной стратегии;

- наличие компонентов национальной стратегии цифровизации государственного управления или иного стратегического документа, предусматривающих инклюзивность процесса разработки цифровых государственных услуг, всеобщую доступность цифровых услуг, проактивность при их оказании, реализацию проактивного запроса «обратной связи» от пользователей, отражающей их опыт обращения за цифровыми государственными услугами;

- наличие программы или плана, направленного на повышение цифровых навыков граждан (предусматривающих различные меры для различных потенциально уязвимых групп населения или общие меры, направленные на население в целом);

- наличие письменного руководства в отношении доступности цифровых государственных услуг, отвечающих предпочтениям всех пользователей и вовлечение конечных пользователей на ранних этапах разработки процессов оказания услуг;

- проведение оценки и реализация плана действий, направленного на снижение цифрового неравенства;

- наличие формальных требований к органам государственной власти национального уровня по вовлечению заинтересованных сторон для краудсорсинга идей при разработке государственной политики и процессов оказания государственных услуг с использованием инструментов цифрового правительства;

- наличие практики органов власти национального уровня по использованию цифровых технологий для обеспечения вовлечения и участия уязвимых групп населения (в т.ч. женщин, лиц пожилого возраста, меньшинств, граждан с ограниченными возможностями, граждан, проживающих за рубежом) в процессы выработки государственной политики и оказания государственных услуг;

- каналы, используемые органами государственной власти для вовлечения заинтересованных сторон в процесс совместной разработки государственных цифровых услуг (очные и виртуальные встречи, проактивное вовлечение отдельных групп, наличие консультативной группы / комитета с членами, представляющими различные сообщества; неформальные консультации с отдельными группами; предоставление обратной связи);

- онлайн и офлайн каналы, используемые для вовлечения различных заинтересованных сторон в процесс разработки новых цифровых государственных услуг;

- предусмотренное национальной стратегией цифровизации государственного управления вовлечения граждан с использованием мобильных платформ, позволяющих проактивно привлечь граждан к представлению их пожеланий при определении / разработке новых услуг и/или политик; использование данных для прогнозирования потребностей и интересов граждан; использование онлайн платформ для повышения навыков граждан в применении цифровых возможностей;

- инициативы по адаптации государственных услуг, оказываемых на национальном уровне, к результатам анализа данных о потребностях, предпочтениях и фактических тенденциях при обращении за государственными услугами;

- наличие формальных руководств и показателей, направленных на оценку удовлетворенности граждан цифровыми государственными услугами;

- оценка финансовых выгод и затрат, связанных с реализацией государственных ИТ-проектов, финансируемых и реализуемых государственными органами национального уровня для бизнеса, граждан и государственного сектора;

- наличие специальной политики и подходов для тестирования и оценки цифровых проектов (инициатив) с привлечением конечных пользователей;

- наличие институциональных механизмов по поддержке участия провайдеров и заинтересованных лиц для тестирования способов оказания услуг.

Компонент «проактивность»:

- наличие средств информирования широкой общественности о существующих возможностях участия в разработке цифровых государственных услуг (в т.ч. официальные публикации органов власти, в печати и на официальных сайтах; сообщения в социальных сетях; использование традиционных СМИ; индивидуальные сообщения);

- наличие требований проактивного привлечения внешних по отношению к органам власти экспертов на определенном этапе выработки государственной политики (например, с целью идентификации приоритетов политики, разработки регулирования, реализации, мониторинга, оценки);

- наличие элементов, способствующих результативному вовлечению граждан в разработку государственных цифровых услуг на национальном уровне, а также цифровых инструментов их оказания (например, наличие письменных руководств по определению лиц, привлекаемых к разработке; наличие формальных требований по привлечению пользователей при разработке новой услуги; систематическое предварительное информирование граждан о планируемых консультациях и онлайн-публикация результатов консульта-

ций; наличие формальных требований по минимальному периоду, отводимому для ответа в рамках публичных консультаций);

- обучение гражданских служащих по использованию цифровых инструментов для вовлечения общества (например, с помощью социальных сетей, разработки специализированных веб-сайтов, анализа данных, обеспечения открытых государственных данных);

- наличие коммуникационной стратегии по информированию граждан о конечных результатах реализации цифровой стратегии/инициатив на национальном уровне;

- наличие общего перечня цифровых государственных услуг, переведенных на полностью трансакционный уровень;

- наличие формальных требований для внедрения принципа однократного запроса информации при оказании государственных услуг;

- наличие механизма комплексного анализа реализуемых цифровых государственных инициатив (например, витрина государственных ИТ-проектов).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Южаков В.Н., Бойков В.Э., Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н. На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг // *Экономическая политика*. – 2014. – № 3. – С. 116-142.
2. 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. – 180 с.
3. Добролюбова Е.И. К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2020. – №4. – С. 31-58.
4. Мау В.А., Южаков В.Н., Покида А.Н., Добролюбова Е.И. Оценка результативности реформирования административных публичных услуг // *Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина*. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – С. 79-111.
5. World Bank. Indicators of Citizen-Centric Public Service Delivery. 2018. World Bank Publishing, Washington D.C.
6. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Мау В.А., Покида А.Н. Оценка россиянами административных услуг государства: результаты социологических опросов 2011-2015 гг. // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2016. – №4. – С. 75-98.
7. Charron N., Lapuente V., Annoni P. (2019) Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time. *Papers in Regional Science*.
8. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Ч.1. / под ред. Южакова В.Н. и Добролюбовой Е.И. – М.: Издательский дом «Дело», 2012. – 184 с.
9. OECD (2019) Serving Citizens Scorecards. Government at a Glance 2019. *OECD Publishing, Paris*. – URL: <https://doi.org/10.1787/c3d53b8c-en> (дата обращения: 01.02.2021).
10. OECD (2018) OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. *OECD Publishing, Paris*. – URL: <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en> (дата обращения 01.06.2021).
11. World Bank (2012) Measuring reform success: business surveys, "client satisfaction" and administrative burden. The challenges of obtaining reliable data. World Bank, Washington DC. – URL: http://www.tm.lt/dok/F_%20Blanc_Measuring%20reform%20success.pdf(дата обращения 01.06.2021).

12. Thijs N. (2011) Measure to improve. Improving public sector performance by using citizen – user satisfaction information. – URL: http://www.eupan.eu/files/repository/20111230120429_Measure_to_Improve.pdf (дата обращения 01.06.2021).

13. UK Department for Business Innovation and Skills (2009) Better Regulation, Better Benefits: Getting the Balance Right: Main Report. – URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100106160005/http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/> (дата обращения 01.06.2021).

14. Baig A, Dua A, Riefberg V. (2014) Putting citizens first: How to improve citizens' experience and satisfaction with government services. *McKinsey Center for Government*. – URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20sector/our%20insights/how%20us%20state%20governments%20can%20improve%20customer%20service/putting%20citizens%20first%20how%20to%20improve%20citizens%20experience%20and%20satisfaction%20with%20government%20services.ashx> (дата обращения 01.06.2021).

15. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Как и почему граждане оценивают свою защищенность от контролируемых государством рисков // Социологические исследования. – 2020. – Том 46. – № 7. – С. 70-81.

16. Aguilar J. (2013) The perception of security and confidence in public institutions. Baseline for the partnership for growth joint country. Action plan. – URL: <https://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/Mayo2013/Perception%20Survey%20Baseline%202012%20English.pdf> (дата обращения 01.06.2021).

17. Xu L., Wu L. (2010) Food safety and consumer willingness to pay for certified traceable food in China. *Journal of the Science of Food and Agriculture*. 90 (8). Pp. 1368-1373.

18. Nie W., Abler D., Zhu L., Li T., Lin G. (2018) Consumer preferences and welfare evaluation under current food inspection measures in China: Evidence from real experiment choice of rice labels. *Sustainability (Switzerland)*.

19. da Cunha D.T., Saccol A.L.F., Tondo E.C., de Oliveira A.B.A., Ginani V.C., Araújo C.V., Lima T.A.S., de Castro A.K.F., Stedefeldt E. (2016) Inspection score and grading system for food services in Brazil: The results of a food safety strategy to reduce the risk of foodborne diseases during the 2014 FIFA World Cup. *Frontiers in Microbiology*. 7(APR).

20. Ma L., Liu P. (2019) Missing links between regulatory resources and risk concerns: Evidence from the case of food safety in China. *Regulation and Governance*. Vol. 13. No. 1. P. 35-50.

21. Gangl K., Hofmann E., Hartl B., Berkics M. (2020) The impact of powerful authorities and trustful taxpayers: Evidence for the extended slippery slope framework from Austria, Finland, and Hungary. *Policy Studies*. Vol. 41. P. 98-111.
22. Osman I.H., Anouze A.L., Irani Z., Al-Ayoubi B., Lee H., Balc A., Weerakkody V. (2014) COBRA framework to evaluate e-government services: A citizen-centric perspective // *Government Information Quarterly*. Vol. 31. No.2. P. 243-256.
23. Marsal-Llacuna M.-L. (2016) City Indicators on Social Sustainability as Standardization Technologies for Smarter (Citizen-Centered) Governance of Cities. *Social Indicators Research*, 128 (3), pp. 1193-1216.
24. Yeh S.-C., Chu P.-Y. (2010) Evaluation of e-government services: A citizen-centric approach to citizen e-complaint services. *Citizens and E-Government: Evaluating Policy and Management*, pp. 400-417.
25. Singh H., Grover P., Kar A.K., Ilavarasan P.V. (2020) Review of performance assessment frameworks of e-government projects // *Transforming Government: People, Process and Policy*.
26. OECD (2020) Digital Government Index: 2019 results. *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris.
27. UN Department of Economic and Social Affairs (2020). UN E-Government Survey 2020. United Nations. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center> (дата обращения 01.06.2021).
28. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления: методические подходы. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020 – 154 с.
29. Ivanyna, M., Shah, A. (2010) Citizen-centric Governance Indicators: Measuring and Monitoring Governance by Listening to the People and Not the Interest Groups. *Policy Research working paper*, no. WPS 5181. World Bank. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3699> (дата обращения 01.06.2021).
30. OECD (2019) Government at a Glance 2019. *OECD Publishing, Paris*. – URL: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> (дата обращения 01.06.2021).
31. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность – М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2021. – 282 с.

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ