

Управление качеством государственных и муниципальных услуг в условиях цифровизации общества

DOI: 10.35854/1998-1627-2019-11-4-13

УДК 354:004

Смешко Олег Григорьевич

*ректор Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики,
доктор экономических наук, доцент*

190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а, e-mail: rectorat@spbacu.ru

Ушакова Елена Викторовна

*заведующий кафедрой менеджмента и государственного и муниципального управления
Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики,
кандидат экономических наук, доцент*

190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а

Борисова Татьяна Александровна

*доцент кафедры менеджмента и государственного и муниципального управления
Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики,
кандидат исторических наук, доцент*

190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а

Статья посвящена вопросам внедрения системы менеджмента качества (далее — СМК) в сфере государственного и муниципального управления (далее — ГМУ) в условиях цифровизации общества. Актуальность статьи объясняется тем, что организационные и методические вопросы теории и практики внедрения СМК в сфере ГМУ в условиях цифровизации общества в Российской Федерации (РФ) исследованы недостаточно.

Цель. Разработка эффективных подходов к внедрению методов оценки СМК в сфере ГМУ в условиях цифровизации общества.

Задачи. Рассмотрение методов, подходов и перспектив повышения эффективности деятельности сферы ГМУ в условиях цифровизации общества; определение инструментов для внедрения проекта СМК по ISO 9001:2015 в сфере ГМУ в условиях цифровой экономики; анализ данных для совершенствования процесса управления качеством предоставления государственных и муниципальных услуг.

Методология. Объектом исследования является развивающаяся сфера государственного и муниципального управления в условиях цифровизации общества. Предмет исследования — СМК относительно данной сферы, в том числе управления качеством государственными и муниципальными услугами в условиях цифровизации общества. Теоретической и методологической основой исследования послужили труды российских и зарубежных ученых, международные стандарты и нормативные документы, регламентирующие качество продукции/услуг, а также систем менеджмента. Методология исследования базируется на применении системного подхода, а менеджмент качества рассматривается как система; методология базируется и на применении сравнительного метода, общенаучных методов исследования — анализа и синтеза, сопоставления и сравнения, систематизации и обобщения полученных данных.

Результаты. В аспекте перспектив, подходов и методов разработки и последующего внедрения СМК в сфере ГМУ в условиях цифровизации общества авторами доказана необходимость выхода на новый уровень взаимодействия государства и органов местного самоуправления с гражданами и субъектами предпринимательства посредством перевода такого взаимодействия в цифровой, «проактивный» и дистанционный режим. В процессе исследования обнаружено, что существует необходимость сокращения временных и административных затрат при предоставлении государственных и муниципальных услуг, осуществлении контрольно-надзорных функций, функционировании государственных и муниципальных органов. Проведен анализ рисков, препятствующих созданию полноценной цифровой экономики (в том числе менеджмент рисков с применением стандартов ISO). Выявлена потребность в повышении эффективности применения системы электронного межведомственного взаимодействия после внедрения СМК по модели ISO 9001:2015. К результатам исследования отнесены анализ и улучшение параметров процессов предоставления государственных и муниципальных услуг, выявление приоритетов потребителей для постоянного улучшения СМК и повышения уровня удовлетворенности потребителей; правовые изменения и усиление мер безопасности информационной среды в условиях развития цифровизации сферы предоставления государственных и муниципальных услуг. Установлено, что, наряду со снижением административных барьеров, внедрение СМК влечет повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Выводы. Одним из наиболее важных вопросов проводимой административной реформы является совершенствование порядка предоставления государственных и муниципальных услуг. Реализация

соответствующих мероприятий — процедура, в отношении которой должны быть разработаны показатели результативности и эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг. Апробированным инструментом может стать система менеджмента качества, построенная по модели международного стандарта ISO 9001:2015. Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в развитии подходов, методов в изучении отечественного и зарубежного опыта применения СМК в сфере ГМУ в условиях цифровизации общества с целью разработки впоследствии оптимального проекта СМК для данной сферы.

Ключевые слова: система менеджмента качества, СМК, государственное и муниципальное управление, государственные и муниципальные услуги, удовлетворенность потребителей, качество государственных и муниципальных услуг, внедрение СМК в сфере ГМУ.

Для цитирования: Смешко О. Г., Ушакова Е. В., Борисова Т. А. Управление качеством государственных и муниципальных услуг в условиях цифровизации общества // Экономика и управление. 2019. № 11 (169). С. 4–13. DOI: 10.35854/1998-1627-2019-11-4-13

Quality Management of Public and Municipal Services in the Context of the Digitalization of Society

Oleg G. Smeshko

*St. Petersburg University of Management Technologies and Economics
Lermontovskiy Ave 44/A, St. Petersburg, Russian Federation, 190103, e-mail: rectorat@spbacu.ru*

Elena V. Ushakova

*St. Petersburg University of Management Technologies and Economics
Lermontovskiy Ave 44/A, St. Petersburg, Russian Federation, 190103*

Tat'yana A. Borisova

*St. Petersburg University of Management Technologies and Economics
Lermontovskiy Ave 44/A, St. Petersburg, Russian Federation, 190103*

The presented study addresses the issues of implementation of a quality management system (hereinafter referred to as QMS) in the field of public and municipal administration (hereinafter referred to as PMA) in the context of the digitalization of society. This study is relevant due to the fact that organizational and methodological issues of the theory and practice of QMS implementation in the field of PMA in the context of the digitalization of society in the Russian Federation are not sufficiently investigated.

Aim. The study aims to develop efficient approaches to the implementation of QMS assessment methods in the field of PMA in the context of the digitalization of society.

Tasks. The authors examine the methods, approaches, and prospects of improving the efficiency of PMA in the context of the digitalization of society; identify tools for the implementation of the QMS projects according to ISO 9001:2015 in the field of PMA in the context of the digital economy; analyze data for improving the quality management of public and municipal services.

Methods. The subject of the study is the developing filed of public and municipal administration in the context of the digitalization of society. This study focuses on the quality management system in relation to this sphere, including the quality management of public and municipal services in the context of the digitalization of society. The theoretical and methodological basis of the study comprises the works of Russian and foreign scientists, international standards and regulations pertaining to the quality of products/services and management systems. The methodology of the study is based on the application of the systems approach, with quality management considered as a system, the comparative method, and general scientific research methods – analysis and synthesis, benchmarking and comparison, generalization and systematization of the obtained data.

Results. In terms of the prospects, approaches, and methods of development and subsequent implementation of QMS in the filed of PMA in the context of the digitalization of society, the authors substantiate the need to reach a new level of interaction between the government and local authorities and the citizens and business entities by switching this interaction to the digital, proactive, and remote mode. In the course of the study it is established that it is necessary to reduce the time and administrative costs of public and municipal services, oversight functions, and operation of public and municipal bodies. The risks that hinder the creation of a full-fledged digital economy are analyzed (including risk management using ISO standards). It is necessary to improve the efficiency of application of the electronic interdepartmental interaction system following the implementation of the QMS according to ISO 9001:2015. The results of the study include analysis and improvement of the parameters of public and municipal services, identifying the priorities of consumers to continuously improve the QMS and increase the level of customer satisfaction, legal changes and enhanced security of the information environment in the context of the development of digitalization in the field of public and

municipal services. It is established that, along with the reduction of administrative barriers, QMS implementation increases the quality and availability of public and municipal services.

Conclusions. One of the vital goals of the ongoing administrative reform is to improve the procedures for the provision of public and municipal services. Implementation of relevant measures is a process that requires indicators of performance and efficiency of provision of public and municipal services. A quality management system built according to the international standard ISO 9001:2015 could become a proven tool. The theoretical and practical significance of the study consists in the development of approaches and methods for the examination of Russian and foreign practices in QMS implementation in the field of PMA in the context of the digitalization of society to further develop an optimal QMS project for this sphere.

Keywords: *quality management system, QMS, public and municipal administration, public and municipal services, customer satisfaction, quality of public and municipal services, QMS implementation in PMA.*

For citation: Smeshko O. G., Ushakova E. V., Borisova T. A. Quality Management of Public and Municipal Services in the Context of the Digitalization of Society. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2019;(11):4–13 (In Russ.). DOI: 10.35854/1998-1627-2019-11-4-13

Исследование проблем разработки и внедрения моделей менеджмента качества как в сфере государственного и муниципального управления (ГМУ), так и в государственных и муниципальных учреждениях/организациях/предприятиях, в различных отраслях деятельности в условиях цифровизации общества является актуальным для современной России. Ряд исследований и практических рекомендаций в данной области представлен в трудах отечественных ученых и практиков, в частности Е. А. Горбашко, Г. Н. Ивановой, В. В. Окрепилова и др. В разное время соответствующая тема освещалась в работах Е. В. Ушаковой, Т. А. Борисовой, Р. А. Луговского и других [1–5].

Сегодня продолжается разработка новых инструментов и моделей эффективного менеджмента, позволяющих более результативно осуществлять управление целями и издержками организаций и предприятий, стабильно наращивать показатели качества услуг и продукции. Вместе с тем накопленный опыт и знания в области передового менеджмента становятся все более востребованными в органах государственной власти и местного самоуправления. Вопрос разработки и внедрения модели системы менеджмента качества (СМК) в сфере государственного управления не только остается актуальным, но и приобретает еще большее значение для повышения качества государственных и муниципальных услуг в рамках продолжающейся реализации программы «Электронная Россия» (постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»; Указа Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»; Концепции «Электронное правительство».

Электронное правительство — относительно новая для России форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности, удобства получения организациями и гражданами государственных услуг, а также информации о результатах деятельности государственных органов. От внедрения элементов электронного правительства ожидается повышение эффективности государственного управления и прозрачности государственных процедур, вероятного снижения уровня коррупции в рядах госслужащих. Социальная функция электронного правительства состоит во взаимодействии государства, органов местного самоуправления и бизнеса, общества, а также внутри государственных и муниципальных органов.

Растущая межгосударственная конкуренция и необходимость действенно управлять проблемами в социальной сфере стимулируют прогрессивные страны к активному поиску системных решений, обеспечивающих высокое качество работы всех ветвей власти. Очевидно, что в таких условиях сфера государственного и муниципального управления, заинтересованная в развитии и совершенствовании деятельности, не может оставаться в стороне от моделей, предлагаемых Международной организацией по стандартизации (ISO).

В настоящее время органы государственного и муниципального управления в различных странах мира отдают предпочтение стандартам СМК ISO 9001:2015 (ГОСТ Р ИСО 9001–2015) [6], а также стандартам в области охраны труда и профессиональной безопасности (OHSAS 18001), информационной безопасности (ISO 27001), социальной ответственности (ISO 26000), экологического менеджмента (ISO

14001). В связи с этим процессы и процедуры СМК, в отношении которых должны разрабатываться показатели результативности и эффективности — это те, что относятся к обмену информацией между государственными и муниципальными органами и населением. Но существует и другая процедура — обмен информацией между органами государственной власти и органами местного самоуправления (или межведомственное информационное взаимодействие).

Цель межведомственного информационного взаимодействия — облегчение потребителю (заявителю) процедуры получения государственных и муниципальных услуг. При подобном взаимодействии между структурами производится обмен документами, и, как следствие, уменьшается пакет документов, предоставляемых потребителем, сокращаются сроки предоставления государственных и муниципальных услуг, реализуются сервисы, направленные на дальнейшее облегчение для заявителя процедуры обращения за услугами и получения результатов услуг, в частности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Реализация перечисленных выше мероприятий является процедурой, в отношении которой должны быть разработаны показатели результативности и эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг в условиях цифровизации общества. Апробированным инструментом служит СМК, построенная на основе международных стандартов ИСО 9000, в том числе упомянутого нами ГОСТ Р ИСО 9001–2015 (ISO 9001:2015).

Еще одним аспектом, рассмотрение которого требуется для успешной цифровизации и повышения качества государственных и муниципальных услуг, является понимание сущности электронного правительства и его правовая поддержка. В зарубежной практике ГМУ, как и в российской, термин «электронное правительство» употребляется в различных значениях. Иногда наблюдается смешение понятий e-government («электронная власть, правление, правительство») и e-governance («электронное управление, руководство»). И. Ю. Богдановская, обращая внимание на возможности коммуникативной инфраструктуры, позволяющей взаимодействовать государственным органам и гражданам, определяет термин «электронное государство» как новый этап развития конституционного государства [7].

В широком значении этот термин применим к любым новым проектам использования информационных технологий в сфере государственного и муниципального управления, т. е. проектам электронного правительства. Их реализация предполагает оптимизацию та-

ких процессов и процедур, как предоставление гражданам, организациям различных видов информации и услуг государственных и муниципальных органов, а также подразумевает повышение прозрачности их работы, в том числе для интерактивного участия населения в принятии государственных решений.

На современном этапе в России реализуется деятельность по внедрению элементов цифровой экономики в различных сферах государственного и частного секторов. Тем не менее в регионах существуют и основные проблемы, сдерживающие ее формирование, обусловленные такими факторами, как состояние рынка (отсутствие рыночной ниши для инновационной продукции; монополизация рынка; дефицит высококачественных отечественных разработок, технологий, оборудования); состояние предприятий (отсутствие подразделений и специалистов, занимающихся инновационной деятельностью на предприятиях; низкий уровень качества маркетинговых исследований; недостаточное развитие прикладной науки и подготовки технических специалистов; недостаток энергетических мощностей или их очень высокая стоимость); несовершенство региональной инновационной системы (отсутствие полноценной информации о государственной и региональной поддержке инновационной деятельности; слабая информационная база; отсутствие региональных программ, направленных на создание и поддержку новых производств по выпуску конкурентоспособной продукции, недостаточно развитая инфраструктура инновационной деятельности в регионе); несовершенство нормативно-правовой базы и практики управления (недостаточное нормативно-правовое обеспечение; отсутствие работающего законодательства в области защиты авторских прав; отсутствие системной государственной политики в области инновационной деятельности [8; 9].

Таким образом, электронное управление определяется новой формой внутренних и внешних управленческих отношений в сфере деятельности государственных и муниципальных органов, использующих информационные и телекоммуникационные технологии. Этот общий подход прослеживается в различных определениях рассматриваемого термина в исследованиях деятельности e-government [10; 11; 12]. Моделирование сценариев межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг должно позволить выработать и представить для практической реализации конкретные предложения, содержащие новую модель организации электронного взаимодействия.

В качестве еще одного аспекта гарантии качества в сфере ГМУ выступает вопрос удовлет-

воренности потребителей в сфере предоставления данных услуг, который имеет социальную значимость, поскольку речь идет не только об удовлетворенности той или иной услугой как таковой, но и об увеличении численности лояльных граждан (потребителей действующих или потенциальных). В этом контексте СМК должна стать тем механизмом, с помощью которого будет обеспечена устойчивая и адекватная связь с потребителями; выработана, возможно, и система оценки степени (уровня) удовлетворенности потребителей, а также уровня отклонений и т. п. (например, с помощью контрольных карт У. Шухарта и других инструментов менеджмента качества).

Безусловно, речь идет о повышении качества государственных и муниципальных услуг, как и о возможном росте удовлетворенности (или как минимум лояльности) потребителей. С учетом актуальности комплексного применения международных и национальных стандартов в условиях внедрения СМК можно говорить и о дополнительном (к ГОСТ Р ИСО 9001–2015) применении требований таких документов, как ГОСТ Р 54732–2011/ISO/TS 10004:2010 «Менеджмент качества. Удовлетворенность потребителей. Руководящие указания по мониторингу и измерению» [13]; ГОСТ Р ИСО 10001–2009 «Менеджмент качества. Удовлетворенность потребителей. Рекомендации по правилам поведения для организаций» [14]; ГОСТ Р ИСО 10002–2007 «Менеджмент организации. Удовлетворенность потребителей. Руководство по управлению претензиями в организациях» [15]; ГОСТ Р ИСО 10003–2009 «Менеджмент качества. Удовлетворенность потребителей. Рекомендации по урегулированию спорных вопросов вне организации» [16].

Специфика услуг государственного или муниципального секторов состоит в том, что в значительной степени это — коммунальные услуги различных видов и объемов, предоставляемые населению. В отличие от услуг, предоставляемых, например, учреждениями образования или здравоохранения, а также многофункциональными центрами, коммунальные услуги являются тем, в чем испытывают потребность все категории населения, независимо от половозрастной принадлежности, места проживания, социального статуса, уровня доходов.

Зарубежные специалисты отмечают особенности услуг в государственном/муниципальном секторе, которые, на наш взгляд, находят отражение и в отечественной практике. Так, к ним относятся особенности ценообразования государственных/муниципальных услуг; привилегированный характер данных услуг: в большинстве случаев гарантированный рынок сбыта, потребителей; высокая зависимость

от политических структур различного уровня, от их влияния на управление и планирование (занятость, инвестиции, управление, иное); статус и объем регламентирующих деятельность документов (который будет различен для частного сектора, государственного и муниципального); регламентация процесса закупок и выстраивание (в рамках СМК) специфической, заведомо отличной от частного сектора модели взаимоотношений с поставщиками [17].

Учитывая важность процедур обслуживания потребителей, работников государственных и муниципальных учреждений, организаций и предприятий, их можно разделить на несколько категорий:

- 1) «контактный персонал», или работники, находящиеся в непосредственном контакте с пользователями услуг, т. е. основные поставщики услуг, на основании работы которых потребитель создает мнение об организации;
- 2) «вспомогательный персонал», являющийся своего рода катализатором для потребителей, не имеет прямого влияния на производительность служб (на конечный результат — выход по процессу) и вносит вклад в достижение высокой степени удовлетворенности потребителей (например, это могут быть регистраторы, специалисты по приему документов в МФЦ и др.);
- 3) персонал высокой квалификации, участвующий, например, в разработке маркетинговых мероприятий, но не имеющий частый (непосредственный) контакт с потребителями;
- 4) прочий персонал, задействованный в большей степени в обеспечивающих процессах (бухгалтерском учете, закупках, управлении персоналом, иных) и не имеющий контакта с потребителями [17].

Внедрение СМК в данном случае, на наш взгляд, не должно вызвать особых затруднений, а система менеджмента по ISO органично дополнит существующую систему управления, опирающуюся на регламенты, показатели. Так, в организациях, связанных с обслуживанием потребителей, особенно с большой численностью персонала (МФЦ), необходимо наличие четких и нередко детальных инструкций (регламентов, стандартов организации, положений), описывающих требования к процессам, подпроцессам, а также к функциональным обязанностям работников.

Стоит четко определить ряд таких процедур и функций, как сущность заказов на выполнение работ / предоставление услуг (техническое задание); должностные инструкции (при необходимости и рабочие инструкции); рамки корпоративной культуры; систему мотивации, поощрений персонала (материальных и нема-

териальных); миссию, цели, планы и программы организации/предприятия. Рациональным вариантом может и должно стать формулирование миссии, целей с учетом действующих в данной отрасли/сфере государственных и (или) муниципальных услуг программ для обеспечения максимальной результативности и эффективности. Удовлетворенность потребителей государственными и муниципальными услугами зависит не только от качества данных услуг, но и от ряда других (внешних) факторов, т. е. необходимо понимать различие между качеством услуг и удовлетворенностью потребителя, по сути, процедурой обслуживания. Качество обслуживания потребителем может восприниматься и определяться достаточно эмоционально; вместе с тем качество услуги может быть оценено им вполне рационально.

Расширение прав и возможностей граждан путем участия в процедурах оценки предоставления государственных и муниципальных услуг должно стать стимулом к улучшению качества обслуживания, повышению удовлетворенности граждан. В то же время удовлетворенность граждан как потребителей косвенно связана с тем, какую степень лояльности они будут проявлять к государственным органам власти, к органам местного самоуправления. В любом случае оценка работы административных и общих служб связана с формирующимися у граждан общими представлениями о выполнении органами власти своих обязательств перед населением. В этом принципиальное отличие от ситуации в частном секторе в отношении исследования удовлетворенности потребителей. Однако такое исследование требуется, если государственные и муниципальные службы заинтересованы не только в поставке качественных услуг населению, но и в повышении степени лояльности населения к властям разного уровня.

Обеспечить высокое качество и экономическую эффективность государственных услуг непросто. Данный процесс включает в себя создание систем управления в организациях с правильными подходами, четко установленными способами и критериями (параметрами) оказания услуг. Кроме того, требуется сочетание грамотно разработанной политики, ее успешного осуществления, понимания потребностей граждан, технологии, соответствующих ресурсов, сформированной организационной культуры и хорошо обученного персонала.

Все это требует от граждан стать своего рода стержнем, вокруг которого поставщики государственных и муниципальных услуг будут выстраивать актуальные стратегии развития, базирующиеся на принципах эффективности и экономичности управления, направленные на выполнение требований потребителей, и в гло-

бальном аспекте — на реализацию восьми принципов менеджмента качества, а также требований ГОСТ Р ИСО 9001–2015. Если поставщик услуг (будь то государственные, муниципальные службы либо организации, действующие по договорам концессии) понимает, как услуги воспринимаются гражданами, то можно определить способы управления этих оценок, воздействуя на них в нужном направлении. Кроме того, отношения между концепцией обслуживания, предлагаемыми гражданам услугами и имеющимися у них льготами должны быть выяснены и регламентированы.

Зарубежными исследователями определены наиболее важные элементы и факторы, влияющие на качество государственных или муниципальных услуг [18]:

1. Доступ к услуге: место, расписание, время ожидания, доступность через интернет или мобильные приложения. Поэтому важно обратить внимание на общий физический доступ (например, в офис), доступ, требующий дополнительных ресурсов (например, установки пандусов), возможность временного доступа (по дополнительным расписаниям служб, адаптированных к потребностям граждан, например, в праздничные дни), удобные для заполнения формы, и, наконец, доступ с минимальными затратами для потребителя.
2. Уровень связи: руководство организации, учреждения, предприятия должно использовать подходящий язык, доступный для понимания потребителей, что важно в целях упрощения коммуникации с общественностью. Тем не менее административный язык должен соответствовать правовым требованиям, т. е. упрощение не может быть полным или произвольным.
3. Понятная административная система: разнообразие административных задач может затруднить понимание того, как работает администрация организации, учреждения, предприятия. Чтобы решить эту проблему, связанную и с обеспечением удовлетворенности потребителей, при совершенствовании СМК целесообразно работать над процессами (идентифицировать, при необходимости — упрощать, объединять или проводить декомпозицию процессов), информацией (повышением качества и количества) или проводить реинжиниринг процессов.
4. Способность обеспечить гибкий и быстрый ответ: должна быть установлена устойчивая и надежная обратная связь с потребителями. Вместе с тем административные процедуры должны быть достаточно гибкими, чтобы быстро и с минимальными затратами адаптироваться к меняющимся требованиям потребителей.

5. Восприимчивость к услугам: потребители становятся более восприимчивы, если они вовлечены в оценку сервиса.
6. Компетенция персонала, который предоставляет услуги: техническая способность подбора персонала администрацией является ключом к поставке качественных услуг.
7. Вежливость и доброжелательность сотрудников администрации: поведение персонала, находящегося в непосредственном контакте с потребителями важно, поскольку они предлагают услуги буквально «из рук в руки». Кроме того, непосредственный контакт с потребителями представителей администрации позволяет повысить лояльность первых.
8. Достоверность в поставке услуг: достоверность будет предполагать соблюдение следующих принципов, например, равное отношение, справедливость или профессионализм в области поставок услуг. Кроме того, если администрация обладает хорошим имиджем, то административные ошибки будут иметь меньшее влияние на восприятие потребителей.
9. Надежность и ответственность в поставке услуг: на восприятие качества государственных и муниципальных услуг влияет и то, что услуги должны предоставляться с последовательностью и точностью, а работники должны отвечать за конкретные цели. Все это формирует у потребителей представление об ответственности администрации организации, учреждения, предприятия, что очень ценится гражданами.
10. Поставка, безопасность и качество материальных аспектов: услуги должны быть освобождены от опасностей и ненужных рисков для граждан. Со ссылкой на это эргономичность и адаптация административных установок для людей с ограниченными возможностями играют существенную роль. Поэтому важно, чтобы и материальные аспекты предоставления услуг (такие как мебель, материалы и др.) демонстрировали заботу о качестве.

Эти элементы служат ключом к оценке потребителями государственных и муниципальных услуг, поскольку с их помощью возможно построение системы показателей по процессам СМК; построение карт (паспортов) рисков (с учетом требований ГОСТ Р ИСО 9001–2015). Актуальный вопрос в аспекте повышения качества государственных и муниципальных услуг относительно СМК по модели ISO 9001–2015 — управление рисками, что способствует выполнению стратегических и оперативных целей, а также необходимо для отчетности и выполнения заданных показателей. Эффек-

тивное управление рисками часто требует координации различных ресурсов. Комплексные модели управления рисками включают в себя собственно управление, структурную и перспективную оценку процессов, позволяющие определить все виды риска и различные элементы, к которым этот риск применим.

Пункт 6.1 стандарта ISO 9001:2015 оговаривает действия, которые следует предпринимать в отношении рисков и возможностей в СМК: определять риски и возможности, а также компоненты для обеспечения намеченных результатов СМК, для достижения улучшения; планировать ответные мероприятия. Организация должна определять круг действий, которые планируется предпринять для устранения выявленных рисков; интегрировать управление рисками и возможностями в процессы СМК конкретной организации; оценивать результативность этих действий. Организация должна определять, каким образом она сможет оценивать мероприятия в отношении рисков и возможностей. В этот процесс входит и анализ информации (раздел ISO 9.1.3), и обзор управления для оценки эффективности (раздел ISO 9.3.2).

Перечисленные выше мероприятия в отношении рисков и возможностей реализуемы при эффективном использовании внутренних аудитов СМК как инструмента для сбора данных, их систематизации, обобщения полученных сведений и планирования улучшений. Несомненно, реализация комплекса мероприятий будет возможна при внедрении как минимум элементов цифровой экономики в сфере ГМУ. Стоит отметить, что в условиях цифровизации общества внутренним аудиторам СМК так или иначе придется осуществлять комплексное применение стандартов ISO. Это будут и стандарты, и результаты исследований, применяемые в ИТ-инфраструктуре [19; 20], и стандарт ГОСТ Р ИСО 31000–2010 «Менеджмент риска. Принципы и руководство» (ISO 31000:2009) [21], устанавливающий требования в части риск-менеджмента, используемые сегодня и при проведении внутренних аудитов СМК.

Независимо от того, каким способом будут предоставляться услуги населению, будет ли это реализовано государственной или муниципальной организацией, учреждением, предприятием, посредством закупок или концессионных соглашений, следует обеспечивать удовлетворенность и лояльность потребителей. В связи с этим не стоит забывать о том, что нередко лояльность обусловлена лишь недостатком или отсутствием альтернативы, и в случае ее появления потребители при первой же возможности смогут воспользоваться услугами частного сектора. СМК должна стать не только инструментом оценки степени удовлетворенности потребителей, но и инструментом, спо-

собствующим постоянному улучшению услуг и предвосхищению ожиданий потребителей [22].

Подводя итог, отметим, что в процессе исследования выявлено, что отечественный и зарубежный опыт управления качеством в сфере ГМУ не раз становился предметом изучения российских и зарубежных авторов. Тем не менее из имеющихся исследований видно, что не в полной мере уделено внимание как вопросам применения СМК в сфере ГМУ, так и подходам, методам к разработке проекта СМК в сфере ГМУ. Лишь в последние три–пять лет российскими исследователями начал подниматься вопрос о применении международных стандартов ISO, разработки и применения стандартов ГОСТ Р в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг населению. Зарубежные исследования, на наш взгляд, сегодня полнее раскрывают этот вопрос.

Внедрение СМК в сфере ГМУ по модели ISO 9001–2015 на основе процессного подхода служит для того, чтобы улучшать качество управления различных сфер деятельности и организационно-правовых форм (в части предоставления государственных и муниципальных услуг организациями, учреждениями, унитарными предприятиями), что в итоге оказывает воздействие на качество продукции или услуги. СМК предусматривает наличие четких инструкций на все случаи жизни персонала, что коррели-

рует с процедурами разработки регламентов в различных областях ГМУ, а также создание модели организации, где каждая услуга или процесс получения продукции/услуги рассматривается как звено непрерывной цепочки, в конце которой находится потребитель. При этом повышение эффективности должно обеспечивать и удовлетворенность потребителей государственных и муниципальных услуг, а также способствовать росту лояльности граждан в целом.

Внедрение СМК предполагает появление новых горизонтальных связей и отношений, направленных на снятие межфункциональных барьеров и установления отлаженной обратной связи с потребителями. Чтобы регламент был не просто четким, а еще и адекватным, проводятся коррекции / корректирующие действия, меры воздействия на риски для совершенствования процессов СМК. Таким образом, СМК может превратиться в эффективный инструмент, необходимый для улучшения качества деятельности органов ГМУ в целом и непосредственно услуг. Наряду со снижением административных барьеров внедрение СМК по модели международного стандарта ISO 9001:2015, а также комплексное применение ряда других стандартов ISO повлечет повышение качества, доступности государственных и муниципальных услуг с учетом актуальных требований цифровизации общества.

Литература

1. Ушакова Е. В. Развитие цифровой экономики на региональном уровне: проблемы и пути решения // Технологическая перспектива в рамках Евразийского пространства: новые рынки и точки экономического роста: материалы 3-й междунар. науч. конф. СПб.: Астерион, 2017. С. 29–33.
2. Ушакова Е. В., Воронина Е. В., Фугалевич Е. В. Эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления как основа развития региона // Экономика и управление. 2018. № 3 (149). С. 35–44.
3. Луговской Р. А., Михайлов Е. В. Проблемы государственного регулирования предпринимательской деятельности управляющих компаний в жилищной сфере // Экономика и управление. 2019. № 5. С. 75–80.
4. Костин Г. А., Юшкова В. В. Государственные и муниципальные услуги: совершенствование системы предоставления // Современные аспекты состояния и перспективы развития государственной региональной политики России и Германии: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. СПб.: СПбУТУиЭ, 2019. С. 99–105.
5. Борисова Т. А., Дмитриев В. Я. Повышение эффективности и качества образовательных услуг на основе совершенствования системы менеджмента качества образовательной организации и комплексного применения стандартов ISO // Экономика и управление. 2017. № 8 (142). С. 20–28.
6. ГОСТ Р ИСО 9001–2015. Системы менеджмента качества. Требования [Электронный ресурс]: утв. приказом Росстандарта от 28 сент. 2015 г. № 1391-ст // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194941/ (дата обращения: 15.09.2019).
7. Богдановская И. Ю. Конституционное право в условиях информационного общества (зарубежный опыт) // Административное и информационное право: состояние и перспективы развития: сб. статей. М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. С. 252–253.
8. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/ (дата обращения: 15.09.2019).
9. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 28 июня 2017 г. № 1632-р. // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221756/ (дата обращения: 15.09.2019).

10. Талапина Э. В. Информационная функция государства // Административное и информационное право: состояние и перспективы развития: сб. статей. М.: Изд-во Академического правового ун-та, 2003. С. 248.
11. Стырин Э. М. Региональное электронное правительство в России // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2006. № 1. С. 70–80.
12. Приходько Л. В. Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» (e-court) // Государство и право. 2007. № 9. С. 82–86.
13. ГОСТ Р 54732–2011/ISO/TS 10004:2010. Менеджмент качества. Удовлетворенность потребителей. Руководящие указания по мониторингу и измерению [Электронный ресурс]: утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 13 дек. 2011 г. № 901-ст // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=OTN&n=20#012025914323619169> (дата обращения: 15.09.2019).
14. ГОСТ Р ИСО 10001–2009. Менеджмент качества. Удовлетворенность потребителей. Рекомендации по правилам поведения для организаций [Электронный ресурс]: утв. приказом Ростехрегулирования от 27 мая 2009 г. № 166-ст // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=12146#062039848558604> (дата обращения: 15.09.2019).
15. ГОСТ Р ИСО 10002–2007. Менеджмент организации. Удовлетворенность потребителей. Руководство по управлению претензиями в организациях [Электронный ресурс]: утв. и введен в действие приказом Ростехрегулирования от 31 окт. 2007 г. № 283-ст // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=OTN&n=9149#06242966664388028> (дата обращения: 15.09.2019).
16. ГОСТ Р ИСО 10003–2009. Менеджмент качества. Удовлетворенность потребителей. Рекомендации по урегулированию спорных вопросов вне организации [Электронный ресурс]: утв. приказом Ростехрегулирования от 27 мая 2009 г. № 167-ст // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=12188#008163732370530296> (дата обращения: 15.09.2019).
17. Rodríguez P. G., Burguete J. L. V., Vaughan R., Edwards J. The Transformation of Municipal Services: Towards Quality in the Public Sector // Theoretical and Applied Economics. 2009. No. 2. P. 3–16.
18. Rodríguez P. G., Burguete J. L. V., Vaughan R., Edwards J. Quality Dimensions in the Public Sector: Municipal Services and Citizen's Perception // International Review on Public and Nonprofit Marketing. 2009. Vol. 6. No. 1. P. 75–90. DOI: 10.1007/s12208-009-0030-0
19. ГОСТ Р ИСО / МЭК 27007–2014. Информационная технология. Методы и средства обеспечения безопасности. Руководства по аудиту систем менеджмента информационной безопасности [Электронный ресурс]: утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 1 июня 2014 г. № 563-ст // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=OTN&n=7974#05268100014374499> (дата обращения: 15.09.2019).
20. Gantz S. D. The Basics of IT Audit: Purposes, Processes and Practical Information. Elsevier. 2014. 270 p.
21. ГОСТ Р ИСО 31000–2010. Менеджмент риска. Принципы и руководство [Электронный ресурс]: утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 21 дек. 2010 г. № 883-ст. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=16552#07914979079891911> (дата обращения: 15.09.2019).
22. Ushakova E. V. Borisova T. A. Implementation of the Project by Quality Management System as a Tool to Improve the Efficiency of Providing Public and Municipal Services // Современные аспекты состояния и перспективы развития государственной региональной политики России и Германии: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. СПб.: СПбУТУиЭ, 2019. С. 16–19.

References

1. Ushakova E. V. Development of the digital economy at the regional level: Problems and solutions. In: Technological perspective within the Eurasian space: New markets and points of economic growth. Proc. Int. sci. conf. St. Petersburg: Asterion; 2017:29-33. (In Russ.).
2. Ushakova E. V., Voronina E. V., Fugalevich E. V. The effectiveness of public and local administration as the basis of regional development. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2018;(3):35-44. (In Russ.).
3. Lugovskoi R. A., Mikhailov E. V. Problems of government regulation of the business activity of housing management companies. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2019;(5):75-80. (In Russ.).
4. Kostin G. A., Yushkova V. V. State and municipal services: Improving the delivery system. In: Modern aspects of the state and development prospects of the state regional policy of Russia and Germany. Proc. Int. sci.-pract. conf. St. Petersburg: St. Petersburg University of Management Technologies and Economics; 2019:99-105. (In Russ.).
5. Borisova T. A., Dmitriev V. Ya. Increasing the efficiency and quality of educational services: Improvement of their quality management systems with complex implementation of ISO standards. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2017;(8):20-28. (In Russ.).
6. GOST R ISO 9001-2015. Quality management systems. Requirements (IDT). Approved by the order of Rosstandart on September 28, 2015 No. 1391-st. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194941/ (accessed on 15.09.2019). (In Russ.).

7. Bogdanovskaya I. Yu. Constitutional law in the information society (foreign experience). In: Administrative and information law: State and development prospects. Coll. articles. Moscow: Academic Law University; 2003:252-253. (In Russ.).
8. On the economic security Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030. Decree of the President of the Russian Federation of May 13, 2017 No. 208. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/ (accessed on 15.09.2019). (In Russ.).
9. On approval of the "Digital Economy of the Russian Federation" program. Decree of the Government of the Russian Federation of June 28, 2017 No. 1632-r. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221756/ (accessed on 15.09.2019). (In Russ.).
10. Talapina E. V. Information function of the state. In: Administrative and information law: State and development prospects. Coll. articles. Moscow: Academic Law University; 2003:248. (In Russ.).
11. Styurin E. M. Regional e-government in Russia. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21: Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo) = Moscow State University Bulletin. Series 21: Public Administration*. 2006;(1):70-80. (In Russ.).
12. Prikhod'ko L. V. Foreign experience in introducing and using the electronic court system (e-court). *Gosudarstvo i pravo = State and Law*. 2007;(9):82-86. (In Russ.).
13. GOST R 54732-2011/ISO/TS 10004:2010. Quality management. Customer satisfaction. Guidelines for monitoring and measuring. Approved and enforced by order of Rosstandart of December 13, 2011 No. 901-st. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=OTN&n=20#012025914323619169> (accessed on 15.09.2019). (In Russ.).
14. GOST R ISO 10001-2009. Quality management. Customer satisfaction. Guidelines for codes of conduct for organizations. Approved by the order of the Russian Technical Regulation on May 27, 2009 No. 166-st. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=12146#062039848558604> (accessed on 15.09.2019).
15. GOST R ISO 10002-2007. Organization management. Customer satisfaction. Guidelines for complaints handling in organizations. Approved and enforced by order of the Russian Technical Regulation on October 31, 2007 No. 283-st. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=OTN&n=9149#06242966664388028> (accessed on 15.09.2019).
16. GOST R ISO 10003-2009. Quality management. Customer satisfaction. Guidelines for dispute resolution external to organizations. Approved by the order of the Russian Technical Regulation on May 27, 2009 No. 167-st. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=12188#008163732370530296> (accessed on 15.09.2019). (In Russ.).
17. Rodríguez P. G., Burguete J.L.V., Vaughan R., Edwards J. The transformation of municipal services: Towards quality in the public sector. *Theoretical and Applied Economics*. 2009;(2):3-16. URL: <http://www.store.ectap.ro/articole/365.pdf>
18. Rodríguez P. G., Burguete J.L.V., Vaughan R., Edwards J. Quality dimensions in the public sector: Municipal services and citizen's perception. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*. 2009;6(1):75-90. DOI: 10.1007/s12208-009-0030-0
19. GOST R ISO/IEC 27007-2014. Information technology. Security techniques. Guidelines for information security management systems auditing. Approved and enforced by order of Rosstandart dated June 1, 2014 No. 563-st. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=OTN&n=7974#05268100014374499> (accessed on 15.09.2019). (In Russ.).
20. Gantz S. D. The basics of IT audit: Purposes, processes and practical information. Waltham, MA: Syngress Books; 2014. 270 p.
21. GOST R ISO 31000-2010. Risk management. Principles and guidelines. Approved and enforced by order of Rosstandart of December 21, 2010, No. 883-st. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=16552#07914979079891911> (accessed on 15.09.2019). (In Russ.).
22. Ushakova E .V. Borisova T. A. Implementation of the project by quality management system as a tool to improve the efficiency of providing public and municipal services. In: Modern aspects of the state and development prospects of the state regional policy of Russia and Germany. Proc. Int. sci.-pract. conf. St. Petersburg: St. Petersburg University of Management Technologies and Economics; 2019:16-19.