

УДК 338.24

DOI: 10.34670/AR.2020.37.49.018

Оценка качества государственных услуг: процессный подход к управлению

Паздникова Наталья Павловна

Доктор экономических наук,
профессор кафедры государственного управления и истории,
Пермский национальный исследовательский политехнический университет;
614990, Российская Федерация, Пермь, Комсомольский пр. 29;
доцент кафедры экономической безопасности и предпринимательства,
Пермский государственный национальный исследовательский университет,
614990, Российская Федерация, Пермь, ул. Букирева, 15;
e-mail: pazdnikovan@mail.ru

Фефилова Елена Викторовна

Аспирант кафедры государственного управления и истории,
Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
614990, Российская Федерация, Пермь, Комсомольский пр. 29;
e-mail: evfefilova@gmail.com

Тимачева Елена Валерьевна

Кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления,
Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС,
400066, Российская Федерация, Волгоград, ул. Гагарина, 8;
e-mail: borisova_e@mail.ru

Аннотация

Реформа сектора государственного управления российской экономики вызвана складывающейся ситуацией и проблемами управления в условиях формирования и реализации государственных и муниципальных услуг, предоставляемых властью.

Основная цель статьи – показать необходимость решения вопросов, связанных с оценкой качества предоставляемых государственных услуг в условиях постоянного роста их многообразия, что позволит обеспечить четкое понимание роли процессных механизмов управления на территориях Российской Федерации. Для решения поставленной цели, первоначально, был проведен обзор концептуальных суждений к термину «услуга» и вклад ученых зарубежной и российской школ в становление основ процессного публичного управления или управления государственными услугами, а также исследования современной нормативно-правовой базы. Авторами выдвинута гипотеза, что процессное управление – это ключевая составляющая государственной политики и к качеству управления услугами наиболее эффективно применять экспертные методы. Авторское исследование проводилось на основе сравнительного анализа результатов оценки экспертов, что позволило оценить качество реализуемых услуг социальной сферы,

базируемых на идеологии стандартов. Кроме того, предложен подход к оценке качества государственных услуг в рамках менеджмента качества в части требований к описанию процессов. Полученные результаты исследований опыта российских регионов позволили выявить тенденции и проблемы реализуемого процессного управления и диагностировать актуальную статистику. Результаты исследования показали наличие процессного управления у всех регионов Российской Федерации и доминирование качественных составляющих у регионов, не относящихся к реципиентам. Основные выводы авторов доказывают, что на протяжении преобразований публичного сектора государственных услуг наблюдается противоречивость и несогласованность государственных предписаний оценки и существующей практики, что требует принятия определенных решений.

Для цитирования в научных исследованиях

Паздникова Н.П., Фефилова Е.В., Тимачева Е.В. Оценка качества государственных услуг: процессный подход к управлению // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Том 10. № 7А. С. 157-168. DOI: 10.34670/AR.2020.37.49.018

Ключевые слова

Государственная услуга, оценка, качество, управление, процессный подход, экспертный метод, информационная система.

Введение

Настоящий взрыв активности российских потребителей и органов власти в освоении технологий публичного управления, приходится на второе десятилетие XXI века, что обусловлено изменением нормативно-правовой базы и появлением различных форм организации публичного сотрудничества. Именно публичное управление по средствам предоставления государственных и муниципальных услуг (процессное) стало тем вектором, который был задан государственной политикой России и мировыми тенденциями.

Многие ученые такое публичное управление относят к процессному управлению, с чем сложно не согласиться. Достаточно эффективным способом является процессное управление публичными ресурсами в том случае, если предоставление государственных (муниципальных) услуг носит постоянный и целенаправленный характер. Внедрение в бюджетный процесс системы государственных (муниципальных) услуг отражает процессное управление, поскольку сама услуга представляет мини процесс, и одна и та же услуга может предоставляться сотни тысяч граждан. Необходимая организационная структура управления, отдельные должностные полномочия и автоматизация взаимодействия, на наш взгляд, – это факторы обеспечения процессного управления.

Появление самого термина «государственная или муниципальная услуга» у многих ученых вызывает до сих пор споры. Однако российские ученые называют 2005 год, когда была запущена административная реформа, появились новые приоритеты и технологии по формированию системы элементарных государственных (муниципальных) и композитивных (межведомственных) услуг в российском «бюджетообороте» [Паздникова, 2019]. Но тем не менее, категория «услуги» появился в связи с развитием промышленности в противовес производству товаров, что послужило, первоначально, формированию трактовок «услуга» в рамках именно политической экономии.

Концептуальные основы процессного управления услугами

Так, в своих трудах А. Смит утверждает, что «богатство общества зависит лишь от производства материальных благ, однако наблюдаются и «непроизводительные» занятия» (деятельность священников, юристов, актеров, оперных певцов...)» [Смит, 1935], которые и относятся к сфере услуг.

Ж. Б. Сей в своих трудах использовал категорию «производящая услуга», что предполагало воздействие, работа факторов производства (труд, капитал, земля) с целью «сообщить ценность, посредством коей та вещь делается произведением» [Сей, 1828]. Таким образом, предполагалось, что деятельность по оказанию услуг не только не способна увеличить общественное благосостояние, но и сама требует разного рода затрат.

Интересен подход К. Маркса, определяющий услуги как «полезное действие», которые дифференцировал в разрезе показателей конечного результата, в качестве которых может выступать товар («потребительные стоимости», представляющие собой результат деятельности или труда, воплощаются в товарах) или деятельность («не оставляющие осязательных результатов, существующие отдельно от исполнителей этих услуг и результат их не есть пригодный для продажи товара») [Марк, 1965].

В труде «Основы экономической науки» А. Маршалл приходит к выводу о нецелесообразности деления труда на производственный и непроизводственный вследствие наличия единой цели, которая заключается не в накоплении богатства, а в удовлетворении потребностей людей [Маршалл, 2008].

Таким образом, к началу XX в. формируются направления исследований, рассматривающие деятельность по оказанию услуг в качестве полноценной экономической категории, образующей *процесс* воспроизводства.

Однако во второй половине XX в. стали развиваться суждения о структуризации категории и возможности разделения полезного эффекта услуги и деятельности по его производству [Ахрамеева, Трофимов, 2017]. При этом существенное внимание ученых уделялось аспекту неотделимости труда от процесса оказания услуги, а значит, вклада трудовой деятельности в полезный эффект, в том числе и стратегический [Митрофанова, 2012]. Отметим, что в советском государстве общепринятое определение представляло услугу как «форму непроизводительного труда, определённую целесообразную деятельность, существующую в форме полезного эффекта труда», которая не имеет стоимости, но имеет цену, возникающую вследствие трудовых затрат или так называемую «невещную форма труда» на оказание услуги.

Вместе с тем, в Западной Европе распространяется *постнеклассический подход* к пониманию публичных услуг, базирующийся в признании социальной роли услуг как набора благ, формируемых и регулируемых государством в отношении гражданского общества и возможности применения рыночных механизмов [Нестеров, 2005]. Концептуально такой подход обусловил развитие сервисного понимания публичных услуг как деятельности (результата деятельности), целью которой является удовлетворение потребностей населения и продемонстрировал междисциплинарность изучаемой проблемы. Сторонниками такого подхода сегодня являются ученые разных стран: Винницкий А. В., Пацуркивский П. С., Martin В., Нестеров А. В., Поникаров И. В., Садлер Дж., Старовойтов А. В. и др. [Пацуркивский, 2007; Поникаров, 2012; Садлер, 2000].

Активное теоретическое осмысление категории «услуга» продолжается и в 50–60-е гг. XX века одновременно с расширением доли непроизводственной сферы экономики. По мнению некоторых ученых, лишь в 90-е гг. прошлого столетия удалось прийти к некоторому единому определению, в то же время распространено мнение об отсутствии удачных попыток в этом

вопросе, возможно, вследствие сложной структуры рассматриваемого процесса и его междисциплинарности. Кроме того, в силу значительного роста разнообразия услуг в экономике в рамках постиндустриального общества, продолжительность исследований данного рода вопросов была кратковременна. Вместе с тем, в соответствии с позицией И. В. Шавандиной, только «действие, которое приносит материальную помощь и этическую пользу «другому» имеет право называться «услугой» [Шавандина, Кутаева, Кутаева, 2013.].

Сформулированные современные подходы к определению категории «услуга» в аспекте характера полезного эффекта от оказания целесообразно услуги разделить на группы: услуга как деятельность, действие или процесс; услуга как результат, продукт труда (благо); услуга как взаимодействие получателя (потребителя) и производителя услуг [Паздникова, 2016].

Именно такая дифференциация суждений относительно категории «услуга» позволяет сделать вывод о том, что отсутствует единый концептуальный подход, что актуализирует дальнейшее исследование данной категории.

Идеология оценки качества оказания публичных услуг

В рамках правового подхода идеология обеспечения и оценки качества оказанных публичных услуг представлено более детализировано. Так, в основу формирования нормативно-правовой базы, регламентов, стандартов, регулирующих разработку и оказания публичных услуг, органы власти исходят из требований стандартов ИСО серии 9000 менеджмента качества в части требований к описанию процессов. В таком срезе процесс оказания государственных и муниципальных услуг опирается на нормативно-правовую базу (табл. 1).

Таблица 1 – Нормативно-правовая база процессного управления

Номер документа	Название документа	Дата принятия
Концепции		
№ 1789-р	Административная реформа 2005 -2010 гг.	25.10.2005
Федеральные законы		
83-ФЗ	О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [ФЗ № 83, 2010]	08.05.2010
210-ФЗ	Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [ФЗ № 210, 2010]	27.07.2010
Постановления Правительства РФ		
№ 373	О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг [Постановление Правительства РФ № 373, 2011]	16.05.2011
№ 797	О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления [Постановление Правительства РФ № 797, 2011]	27.09.2011
№ 861	О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) [Постановление Правительства РФ № 861, 2011]	24.10.2011

Номер документа	Название документа	Дата принятия
Распоряжения Правительства РФ и Указ		
№ 1555-р	О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти [Распоряжение Правительства РФ № 1555-р, 2009]	17.10.2009
№ 601	Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Указ Президента РФ № 601, 2012]	07.05.2012

Примечание. Составлено по: [Информационно-аналитическая система ФК, 2019]

Результаты экономических и правовых аспектов исследования, а также существующие тенденции демонстрируют разнообразие подходов к дефиниции термина «услуга», системообразующим для понимания процессного управления с точки зрения сервисности, что служит вектором трансформации и наполнения содержания, расширение перечня субъектов предоставления услуг и их роли в общественном развитии, в целом [Бачило, 2010; Мартынова, 2013; Талапина, 2015; Амелин, 2018].

Внедрение принципов сервисности в процесс оказания публичных услуг, выдвигают на первый план вопросы, связанные с выбором приоритетных сфер применения. Поскольку первые 20 лет XXI в. Россией взят курс на социальную направленность, то именно результаты независимой оценки качества организаций услуг социальной сферы, демонстрируют определенные тенденции и проблемы.

Вместе с тем Федеральный закон № 329-ФЗ от 05.12.2017г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы» повысил степень независимости оценки. Оценка выполняется независимым участником – организацией-оператором, привлекаемого с использованием закупочных процедур (исключена возможность привлечения организаций в рамках государственного задания, что, в силу подведомственности такого оператора органу исполнительной власти, несло в себе риск влияния на процесс оценки и завышения её результатов).

Показатели, используемые в независимой оценке унифицированы и формируются в рамках следующих критериев: открытость и информированность о процессе оказания услуг и о субъекте, оказывающий эти услуги; доступность их получения и удобство условий предоставления услуг; возможность взаимодействия с субъектами, предоставляемыми услуги; инклюзивность; удовлетворенность получателей качеством оказания услуг.

Рейтинг качества оказываемых услуг социальной сферы строился экспертами по четырем показателям: образование, культура, охрана здоровья и социальное обслуживание. Единой информационной базой независимой оценки качества оказания услуг в социальной сфере с 2018 г. является официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (<https://bus.gov.ru/>). Сайт дает возможность сбора отзывов получателей о качестве оказываемых услуг учреждениями, однако данный инструмент остается мало востребованным потребителями, скорее всего, с низкой информированностью или отсутствием информации о его существовании.

Удельный вес положительных отзывов в рассматриваемых периодах составляет не менее 99%, а количество охват получателей возрастает (темп прироста 2019 к 2018 г. составил 67%, прогноз на 2020 г., исходя из данных за январь – июнь – 30,5%). Вместе с тем активность

получателей услуг дифференцируется в зависимости от представляемого субъекта Российской Федерации и демонстрирует стабильно низкие показатели в более чем 1/3 регионов (в том числе, в Пермском крае) (рис. 1).

Как можно видеть из данных рисунка 1, регионами – лидерами в рейтинге качества оказываемых услуг социальной сферы являются: Тюменская область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономный округа, Московская и Белгородская области, в числе аутсайдеров – Республики Адыгея, Карачаево-Черкессия, Дагестан и Чукотский автономный округ.

При этом, если рассматривать показатель «культура», то качество оказываемых услуг, по мнению экспертов, доминирует у тех субъектах РФ, где развиты национальные традиции: Ямало-Ненецкий (91,1) и Ханты-Мансийский (87,9) автономный округа, Кабардино-Балкарская Республика (90,8). При этом аутсайдерами являются регионы, где тоже республики с хорошими традициями, но с небольшим объемом бюджета: Карачаево-Черкесская Республика, Дагестан и Адыгея.

Иначе выглядит ситуация по показателю «образование». Так, Топ-10 среди субъектов РФ занимают, в основном, регионы-субъекты Российской Федерации, не являющиеся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (табл. 2).

Таблица 2 – Соотношение качества услуг образования и уровня дотационности субъектов Российской Федерации

Субъект РФ	Качество услуг образования	Уровень дотационности субъекта РФ
Город Москва	93,9	не получают
Ямало-Ненецкий автономный округ	91,8	не получают
Алтайский край	90,4	от 10 до 40%
Кабардино-Балкарская Республика	88,9	от 10 до 40%
Ивановская область	88,5	от 10 до 40%
Тюменская область	88,3	не получают
Московская область	87,9	не получают
Сахалинская область	87,3	не получают
Иркутская область	86,4	до 10%
Хабаровский край	86,1	не получают

Примечание. Составлено по: [Информационно-аналитическая система ФК, 2019]

По мнению экспертов, качество услуг образования зависит от кадровой, информационной, материальной составляющих, но не от состояние бюджета субъекта. Аналогичная ситуация складывается по показателям «охрана здоровья» и «социальное обслуживание»

Заключение

Выявлены следующие тенденции и характерные особенности:

1) Наиболее распространенным методом проведения оценки является личный опрос или анкетирование (в письменной форме) респондентов, реже применяются методы телефонного опроса или опроса с использованием сети Интернет. Вместе с тем технологии личного опроса предполагают удорожание стоимости оценки, в силу значительных трудозатрат организации-оператора и территориальной разрозненности оцениваемых учреждений.

2) Количество респондентов не превышает 40% от генеральной совокупности и 600 человек в рамках одного учреждения.



Рисунок 1 – Рейтинг качества услуг социальной сферы регионов

3) Привлечение организации – оператора посредством проведения закупочных процедур (около трети закупок производится в форме аукциона) в условиях ограниченного финансирования в субъектах Российской Федерации приводит к значительному удешевлению организации работ по проведению независимой оценки качества. Так, в рамках анализа публичных отчетов и информации Единой информационной системы в сфере закупок автором рассчитана средняя стоимость получения одной оценки – 13,51 руб. (по сферам: культура – 19,15 руб., охрана здоровья – 37,09 руб., образование – 14,65 руб., социальное обслуживание – 43,21 руб.; максимальная стоимость составила 234 руб., минимальная – 0,28 руб.), в то же время рыночная стоимость соответствующих услуг превышает заявленную более чем в 10 раз (215 руб. – стоимость выявлена автором с использованием метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)).

Таким образом, можно сделать вывод о наличии риска формального характера проводимых оценочных мероприятий и привлечения недобросовестных организаций, осуществляющих функции оператора в субъекте Российской Федерации. Вместе с тем, квалификация и система подготовки кадров играют крайне важную роль для получения полезного эффекта от проводимых оценочных мероприятий. Формально к операторам не предъявляется особых требований (кроме возможной оценки опыта и квалификации в процессе проведения открытого конкурса на оказания услуг), что демонстрируют данные общедоступного реестра операторов, размещаемого на Официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях.

4) В ряде субъектов (например, Ростовская область, Республика Татарстан, Брянская область, Чеченская Республика) операторами оценки в отчетных периодах являлись автономные некоммерческие организации, учредителями которых выступали региональные органы исполнительной власти (так называемые «квази-бюджетные организации»), что обосновывает риск соответствующего влияния на результаты оценки.

5) Опубликование информации о результатах независимой оценке на качества и публичных отчетов о её проведении, в условиях нормы об обязательности такого опубликования, не может быть охарактеризовано как общая практика. Анализ открытых данных сайта ГМУ продемонстрировал отсутствие размещения информации о публичных отчетах в отношении 67% субъектов Российской Федерации в 2019 г., 12 % – в 2018 г.

6) Результаты независимой оценки за отчетный период (в силу принятия Федерального закона № 329-ФЗ рассматривается 2018 и 2019 годы) в целом по Российской Федерации демонстрируют отсутствие устойчивого тренда в рамках распределения позиций регионов в рейтинге (наблюдается изменение позиций в положительную и отрицательную сторону до 50-ти пунктов), что может свидетельствовать о дифференциации методических подходов к оценке осуществляющих её организаций – операторов.

7) По мнению отечественных исследователей, независимая оценка формируется «сверху вниз» и не может быть рассмотрена как эффективный инструмент развития гражданского общества, обеспечивающего транспарентность.

Библиография

1. Амелин Р. В. Государственные и муниципальные информационные системы в российском информационном праве: теоретико-правовой анализ / под ред. С. Е. Чаннова. М.: Гросс-Медиа, 2018. 320 с.
2. Ахрамеева О. В., Трофимов М. С. Эволюция содержания "услуги" в условиях трансформирования сервисных отношений с участием государства // Право и политика. 2017. № 11. С. 1-16.

3. Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) // Право. 2010. № 1. С.3-11.
4. Информационно-аналитическая система Федерального Казначейства, 2019. URL: <http://казначейство.рф/gis/informacionno-analiticheskie-sistemyfederalnogo-kanzachejstva> (дата обращения: 03.06.2020).
5. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинение. Т. 23. М.: Политическая литература, 1965. 443 с.
6. Мартынова С. Э. Концепция «сервисного государства» в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 8. С. 165-173.
7. Маршалл А. Основы экономической науки. М.: Эксмо, 2008. 830 с.
8. Митрофанова И. В. Анализ и пути модернизации стратегического территориального менеджмента в южных регионах России // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2012. № 2. С. 16-22.
9. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 22-26.
10. Паздникова Н. П. Новшества в оценке бюджетной устойчивости региональных социально-экономических систем // Инновационное развитие экономики: тенденции и перспективы. 2016. Т. 1. С. 350-359.
11. Паздникова Н. П. Формы проектного управления публичного сектора экономики Российской Федерации // Вектор науки. 2019. № 12(42). URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_41827853_65694863.pdf
12. Пацуркивский П. С. Эволюция категории «публичные услуги» // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. 194 с.
13. Постановление Правительства Российской Федерации № 373 от 16.05.2011г. «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». URL: <https://base.garant.ru/12185976/> (дата обращения: 03.06.2020).
14. Постановление Правительства Российской Федерации № 797 от 27.09.2011г. «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119932/ (дата обращения: 09.06.2020).
15. Постановление Правительства Российской Федерации № 861 от 24.10.2011г. «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120963/ (дата обращения: 04.05.2020).
16. Поникаров И. В. Теоретические подходы к пониманию определения публичной услуги // Вопросы экономики и права. 2012. № 6. С. 17-20.
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1555-р от 17.10.2009г. «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/96475/> (дата обращения: 12.06.2020).
18. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 3. С. 43-51.
19. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Т. 1. М.: Соцэкгиз, 1935. 371 с.
20. Сэй Ж. Б. Начальные основания политической экономии, или Дружеские беседы о производстве, разделении и потреблении богатств в обществе. М.: Тип. С. Селивановского, 1828. 318 с.
21. Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): Монография. М.: Юриспруденция, 2015. 192 с.
22. Указ Президента Российской Федерации № 601 от 07.05.2012г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: <https://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 03.06.2020).
23. Федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.2010г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (дата обращения: 04.06.2020).
24. Федеральный закон № 83-ФЗ от 08.05.2010г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/ (дата обращения: 04.06.2020).
25. Шавандина И. В., Кутаева Т. Н., Кутаева Е. А. Генезис социально-экономической сущности услуг // Вестник НГИЭИ. 2013. № 3 (22). С. 186-198.

Quality assessment of public services: a process approach to management

Natal'ya P. Pazdnikova

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Department of government and history,
Perm National Research Polytechnic University;
614990, 29, Komsomolsky av., Perm, Russian Federation;
Department of Economic Security and Entrepreneurship,
Perm State National Research University,
614990, 15, Bukireva st., Perm, Russian Federation;
e-mail: pazdnikovan@mail.ru,

Elena V. Fefilova

Graduate student, Department of government and history,
Perm National Research Polytechnic University,
614990, 29, Komsomolsky av., Perm, Russian Federation;
e-mail: evfefilova@gmail.com

Elena V. Timacheva

PhD in Economic Sciences, Associate Professor,
Department of Economics and Finance,
Volgograd Institute of Management, Branch of RANEPa,
400066, 8, Gagarina st., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: borisova_e@mail.ru

Abstract

Reform of the public administration sector of the Russian economy caused by the evolving situation and problems of management in the formation and implementation of state and municipal services provided by the government.

The main purpose of the article is to show the need to address issues related to assessing the quality of state services in conditions of a permanent increase in their diversity, which will provide a clear understanding of the role of process control systems in the territories of the Russian Federation. To address this goal initially, a review was undertaken of the conceptual judgments to the term "service" and the contribution of scientists, Russian and foreign schools in the development of the bases of the process of public administration or the management of public services, as well as studies of modern regulatory frameworks. The authors hypothesized that process management is a key component of public policies and quality of service management is most effectively used expert methods. The author's study was conducted on the basis of comparative analysis of the results of the assessment experts, which allowed to evaluate the quality of services implemented in the social sphere, based on the ideology of standards. In addition, the proposed approach to the assessment of the quality of public services in the framework of quality management in terms of requirements to the description of processes. The results of research of experience of Russian regions helped to

identify trends and issues-implemented process management and to diagnose the actual statistics. The results of the study showed the presence of process management in all regions of the Russian Federation and the dominance of the qualitative components have regions of non-recipients. The results prove that during the transformation public sector, public services observed contradictions and inconsistencies of government regulations evaluation and current practice, which requires the adoption of certain decisions.

For citation

Pazdnikova N.P., Fefilova E.V., Timacheva E.V. (2020) Ocenka kachestva gosudarstvennyh uslug: processnyj podhod k upravleniju [Quality assessment of public services: a process approach to management]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (7A), pp. 157-168. DOI: 10.34670/AR.2020.37.49.018

Keywords

Public service, assessment, quality management, process approach, expert method, information system.

References

1. Amelin R. V. (2018) *Gosudarstvennyye i munitsipal'nyye informatsionnyye sistemy v rossiyskom informatsionnom prave: teoretiko-pravovoy analiz* [State and municipal information systems in Russian information law: theoretical and legal analysis]. Ed. S. E. Channov. Moscow: Gross-Media. 320 p.
2. Ahrameeva O. V., Trofimov M. S. (2017) Jevoljucija sodержaniya "uslugi" v usloviyah transformirovaniya servisnyh otnoshenij s uchastiem gosudarstva [The evolution of "services" in the conditions of transformation of service relationships involving the state]. *Pravo i politika*. [Law and politics], no. 11, pp. 1-16.
3. Bachilo I. L. (2010) Gosudarstvo social'noe ili servisnoe? (informacionno-pravovoj aspekt) [The state of social or service? (information-legal aspect)]. *Pravo*. [Right], no. 1, pp. 3-11.
4. *Informacionno-analiticheskaya sistema Federalnogo kaznachejstva* (2019) [Information and Analytical System of Federal Treasury]. URL: <http://казначейство.рф/gis/informacionno-analiticheskie-sistemyfederalnogo-kanzachejstva/> (Accessed 03 June 2020).
5. Marks K., Jengel's F. (1965) *Sochinenie* [Essay]. Vol. 23. Moscow: Political literature. 443 p.
6. Martynova S. Je. (2013) Konceptija «servisnogo gosudarstva» v kontekste postindustrial'noj paradigmy social'nogo upravlenija [The concept of "service state" in the context of the post-industrial paradigm of social management]. *Vestnik Tjumenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Vestnik of Tyumen state University], no. 8, pp. 165-173.
7. Marshall A. (2008). *Osnovy jekonomicheskoy nauki* [Foundations of economic science]. Moscow: Eksmo. 830 p.
8. Mitrofanova I. V. (2012) Analiz i puti modernizacii strategicheskogo territorial'nogo menedzhmenta v juznyh regionah Rossii [The analysis and ways of modernization of strategic territorial management to southern regions of Russia]. *Menedzhment i biznes-administrirovanie* [Management and business-administration], no. 2, pp. 16-22.
9. Nesterov A. V. (2005) Ponjatie uslugi gosudarstvennoj, obshhestvennoj (social'noj) i publichnoj [The concept of service state, public (social) and public]. *Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie*. [State power and local self-government], no. 11, pp. 22-26.
10. Pazdnikova N. P. (2016) Novshestva v ocenke bjudzhetnoj ustojchivosti regional'nyh social'no-jekonomicheskikh sistem [Innovations in the assessment of the fiscal sustainability of the regional socio-economic systems]. *Innovacionnoe razvitie jekonomiki: tendencii i perspektivy* [Innovative development of economy: trends and prospects], vol. 1, pp. 350-359.
11. Pazdnikova N. P. (2019) Formy proyektного upravleniya publichnogo sektora ekonomiki Rossijskoy Federatsii [Forms of project management of the public sector of the economy of the Russian Federation]. *Vektor nauki* [Vector of science], no. 12 (42). URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_41827853_65694863.pdf
12. Pacurkivskij P. S. (2007) Jevoljucija kategorii «publichnye uslugi» [The evolution of the category of "public services" Public services: legal regulation (Russian and foreign experience)]. *Publichnye uslugi: pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubezhnyj opyt)* [Public services: legal regulation (Russian and foreign experience)] Ed. of E. V. Gritsenko, N. A. Shevelev. Moscow: Volters Kluver. 194 p.
13. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 373 ot 16.05.2011 «O razrabotke i utverzhenii administrativnyh reglamentov ispolnenija gosudarstvennyh funkcij i administrativnyh reglamentov predostavlenija gosudarstvennyh*

- uslug*» (2011) [Resolution of the Government of the Russian Federation no. 373 of 16.05.2011 "On the development and approval of administrative regulations of execution of the state functions and administrative regulations of rendering state services]. URL: <https://base.garant.ru/12185976/> (Accessed 03 June 2020).
14. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 797 ot 27.09.2011 «O vzaimodejstvii mezhdumnogofunkcional'nymi centrami predostavlenija gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug i federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti, organami gosudarstvennyh vnebjudzhjetnyh fondov, organami gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii, organami mestnogo samoupravlenija»* (2011) [Resolution of the Government of the Russian Federation no. 797 dated 27.09.2011, "On interaction between the multipurpose centers of providing the state and municipal services and Federal Executive authorities, bodies of state extra-budgetary funds, bodies of state power of subjects of the Russian Federation, bodies of local self-government]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119932/ (Accessed 06 June 2020).
 15. *Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 861 ot 24.10.2011 «O federal'nyh gosudarstvennyh informacionnyh sistemah, obespechivajushchih predostavlenie v jelektronnoj forme gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug (osushhestvlenie funkcij)»* (2011) [Resolution of the Government of the Russian Federation No. 861 dated 24.10.2011 "On the Federal state information systems providing granting in the electronic form the state and municipal services (execution of functions)]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120963/ (Accessed: 04 May 2020).
 16. Ponikarov I. V. (2012) Teoreticheskie podhody k ponimaniyu opredelenija publichnoj uslugi [Theoretical approaches to the understanding of the definition of public services]. *Voprosy jekonomiki i prava* [Problems of Economics and law], no. 6., pp. 17-20.
 17. *Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii № 1555-p ot 17.10.2009 «O plane perehoda na predostavlenie gosudarstvennyh uslug i ispolnenie gosudarstvennyh funkcij v jelektronnom vide federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti»* (2009) [The government of the Russian Federation No. 1555-p dated 17.10.2009 "on the plan of transition to providing state services and performing state functions electronically by Federal Executive bodies]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/96475/> (Accessed: 12 June 2020).
 18. Sadler Dzh. (2000). Povyshenie kachestva gosudarstvennyh uslug: opyt Velikobritanii [Improving the quality of public services: the UK experience]. *Problemy teorii i praktiki upravlenija* [Problems of the theory and practice of management], no. 3, pp. 43-51.
 19. Smit A. (1935) *Issledovanie o prirode i prichinah bogatstva narodov* [An inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations], vol. 1. Moscow: Sotsekgiz. 371 p.
 20. Szej Zh. B. (1828) *Nachal'nye osnovanija politicheskoj jekonomii, ili Druzheskie besedy o proizvodstve, razdelenii i potreblenii bogatstv v obshhestve* [The initial Foundation of political economy, or a Friendly chat about the production, division and consumption of wealth in society]. Moscow: Type S. Selivanovskaya. 318 p.
 21. Talapina E. V. (2015) *Gosudarstvennoye upravleniye v informacionnom obshchestve (pravovoy aspekt): Monografiya* [Public administration in the information society (legal aspect): Monograph]. Moscow: Jurisprudence. 192 p.
 22. *Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii № 601 ot 07.05.2012 « Ob osnovnyh napravlenijah sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravlenija»* (2012) [The decree of the President of the Russian Federation No. 601 dated 07.05.2012 "On the main directions of improving the system of public administration]. URL: <https://base.garant.ru/70170942/> (Accessed: 3 June 2020).
 23. *Federal'nyj zakon 210-FZ ot 27.07.2010 «Ob organizacii predostavlenija gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug»* (2010) [Federal law 210-FZ dated 27.07.2010 "On organization of rendering state and municipal services]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (Accessed: 04. June.2020).
 24. *Federal'nyj zakon 83-FZ ot 08.05.2010 «O vnesenii izmenenij v odel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozhenija gosudarstvennyh (municipal'nyh) uchrezhdenij»* (2010) [Federal law 83-FZ of 08.05.2010 "on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with improvement of legal status of state (municipal) institutions]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/ (Accessed: 04. June.2020).
 25. Shavandina I. V., Kutaeva T. N., Kutaeva E. A. (2013) Genezis social'no-jekonomicheskoj sushhnosti uslug [The Genesis of the socio-economic nature of services]. *Vestnik NGIIEI* [Vestnik NGIIEI], no. 22, pp. 186-198.