



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 330.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-455-474

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В МФЦ: ВОСПРИЯТИЕ ПОТРЕБИТЕЛЯМИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

Е. А. КАПОГУЗОВ

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского,
г. Омск, Россия

Р. И. ЧУПИН

Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского
отделения Российской академии наук, г. Новосибирск, Россия

Для цитирования:

Капогузов Е. А., Чупин Р. И. Предоставление государственных услуг в МФЦ: восприятие потребителями и институциональные ограничения // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 455–474. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-455-474.

Введение: система предоставления государственных услуг в России прошла ряд институциональных новаций, которые соответствуют идеологии нового государственного менеджмента. Формально высокие показатели удовлетворенности потребителей через систему опросов по данным портала «Ваш контроль» побуждают к исследованию причин улучшения ситуации и более детальному объяснению.

Цель: выявление специфики предоставления услуг лицам с ограниченными возможностями и разработка рекомендаций по совершенствованию этого процесса на основе оценки социальных условий данной категории потребителей.

Методы: для концептуализации процесса предоставления государственных услуг было применено когнитивное моделирование; с целью выявления и оценки индивидуальных ограничений проведен социологический опрос, а также факторный и кластерный анализ полученных данных.

Результаты: проведено когнитивное моделирование процесса предоставления государственных услуг на основе опроса потребителей в МФЦ г. Омска. Представлены сценарии улучшения предоставления государственных услуг. С помощью факторного и кластерного анализа определены факторы удовлетворенности лиц с ограниченными возможностями качеством государственной услуги. Показана недостаточная эффективность принципа «одного окна» для лиц с ограниченными возможностями и даны рекомендации по совершенствованию процесса предоставления государственных услуг для данной категории потребителей.

Выводы: повышение качества оказываемых услуг возможно путем персонализации процесса и введения элементов личностно-ориентированного подхода. Вместо принципа «одного окна» следует рассмотреть возможность создания отдельных, постоянно работающих окон, где сбор документов не отнимал бы много времени из-за ожидания в общей очереди. Необходимо предоставлять консультантов в МФЦ для лиц с ограниченными возможностями, чтобы облегчить им получение государственных услуг. Допустим вариант предоставления помощника, нанятого для помощи лицам с ограниченными возможностями за счет государства, либо из числа работников некоммерческих организаций, специализирующихся на помощи данной категории граждан.

Ключевые слова: государственные услуги; многофункциональные центры; лица с ограниченными возможностями; когнитивное моделирование; удовлетворенность потребителей

ВВЕДЕНИЕ

Российская модель реформирования системы предоставления государственных услуг реализуется в течение полутора десятков лет¹. С позиции исполнителей, отвечающих за достижение «официальных» результатов, реформа способствовала «настоящему прорыву» в ряде направлений. Начиная с реализации концепции административной реформы² ожидалось, что степень удовлетворенности населения качеством и доступностью государственных услуг повысится до 50 % к 2008 году и 70 % к 2010 году. В дальнейшем, согласно «майскому» указу президента, уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен был составить 90 % к 2018 году³.

Как показывают данные ежегодных социологических исследований, проводимых по заказу Минэкономразвития России, в период 2014–2017 годов фактические значения оказывались близки к плановым⁴. По сведениям портала «Ваш контроль», основной целью которого является формирование системы обратной связи между потребителями государственных услуг и их производителями, больше 90 % граждан оценивают уровень оказания услуг на «отлично» и «хорошо»⁵.

В рамках административной реформы с 2010 года в регионах созданы многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ). Концепцией реформы предусмотрен перечень

¹ Термин «государственные услуги» в рамках данного исследования определяется в нормативном смысле в духе трактовки ст. 2 федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

² О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25.10.2005 № 1789-р. URL: <http://base.garant.ru/188767/> (дата обращения: 23.04.2020).

³ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2012 № 601. URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 23.14.2020).

⁴ Удовлетворенность россиян качеством предоставления госуслуг выросла до рекордных значений [Электронный ресурс] // офиц. сайт М-ва экон. развития Рос. Федерации. 2018. 9 февр. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/press/news/201809021> (дата обращения: 23.04.2020).

⁵ Общий уровень оказания услуг [Электронный ресурс] // портал «Ваш контроль». URL: <https://vashkontrol.ru> (дата обращения: 24.04.2020).

новаций, которые впоследствии получили развитие: внедрение административных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг; разработка принципа «одного окна» для перевода процессов предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ; создание элементов социального контроля (в частности, через портал «Ваш контроль») наряду с традиционным, «бюрократическим», внутренним контролем; включение в деятельность органов государственной власти современных технологий, в частности, путем предоставления ряда услуг через портал госуслуг.

Данные новации базируются на идеологии концепций нового государственного менеджмента (*new public management*) и нового государственного руководства (*new public governance*) (Osborne, 2010), которые реализуются, перефразируя название известной статьи К. Худа, «во всех странах и на всех континентах» (Hood, 1991, р. 3). Несмотря на различные идеологические и философские основы административных реформ (Junjan, 2016; Барабашев, 2016), конечная цель использования соответствующего инструментария, не всегда формулируемая эксплицитно (Alford, 2009), заключается в повышении эффективности деятельности государственных органов, оцениваемой как потребителями, так и через систему установленных показателей.

Научный дискурс о новом государственном менеджменте в российской литературе затрагивает вопросы архитектуры реформ в России (Клименко и Жулин, 2009; Южаков, 2014; Южаков и др., 2014; Барабашев и Клименко, 2017), так и особенностей их реализации в российских регионах (Красильников и Троицкая, 2011). Совокупность разрабатываемых проблем определяется противоречием, отмеченным Д. Норт, согласно которому природа институциональных изменений во многом объясняется не только динамикой относительных цен на ресурсы, но и изменением знаний субъектов, что является следствием в том числе инкрементных технологических изменений (Норт, 2010; Попов и Сухарев, 2016). В этой связи применительно к деятельности государственных учреждений стратегические институциональные изменения, и плановые (Sminia and Nistelrooij Van, 2006), и динамические (Voet Van der et al., 2014), должны быть конгруэнтны как институциональной среде в целом, так и культурным и системным изменениям в самих государственных органах (Pollitt and Bouckaert, 2011). В данном случае затрагиваются изменения в организационной культуре и поведении, способствующие организационному развитию (Edel, 2011; Капогузов и Лапина, 2018).

Культурные и системные трансформации являются частью эволюционного инкрементного процесса изменения поведенческих установок. Для успеха «плановых организационных изменений» (Sminia and Van Nistelrooij, 2006, р. 99) новые рационалистические технологии должны стать частью повседневной организационной рутины (Fernandez and Rainey, 2006). При этом спектр применяемых инструментов зачастую таков, что наблюдается их «смешивание». В результате даже в странах с многолетним опытом внедрения инструментария нового государственного менеджмента в практику государственных учреждений формируется совокупность вебериянского, менеджериального и координационного инструментов, что приводит к рассогласованности различных уровней даже внутри отдельных государственных учреждений (Iacovino et al., 2017).

Исходя из опыта реформ в Казахстане (Капогузов и Сулейменова, 2017), в странах с неразвитой институциональной средой, в частности со слабым соци-

альным контролем и традициями «служения общественным интересам» (Оболонский, 2005, с. 65), реализация стратегии (идеологии) реформ сводится к простым решениям, транслируемым сверху на уровень среднего и низшего звена бюрократии. Удовлетворительные результаты реформ в духе нового государственного менеджмента в большей степени характерны для стран с развитой институциональной средой при последовательном проведении политики новаций в режиме «ручного» управления (Барбер, 2011). При опоре на кастомизацию внедряемые технологии слабо меняют рутину в государственных учреждениях, что мало сказывается на восприятии различными стейкхолдерами динамики качества предоставляемых государственных услуг.

Вследствие внедрения технологических новаций в ходе реализации административной реформы наблюдалось повышение степени удовлетворенности потребителей качеством предоставления государственных услуг (Капогузов и др., 2017). В то же время процесс получения услуг осложнился для некоторых групп потребителей, например, жителей сельской местности (Симагина, 2012, с. 199), лиц с ограниченными возможностями. Административные регламенты и прочие «новации» стали для ряда особых групп потребителей барьером к получению государственной услуги.

Данные проблемы существуют и в развитых странах, где наиболее полно реализованы принципы нового государственного менеджмента. Например, исследования, проведенные в Англии, демонстрируют низкую ориентированность универалистских идей указанной концепции на людей с ограниченными физическими возможностями (Cumella, 2008). В этой связи набирают популярность идеи о «персонализации» государственных услуг, подразумевающей личностно-ориентированный подход к работе с наименее защищенными слоями населения: одинокими многодетными матерями, пожилыми и инвалидами (Leadbeater, 2004; Needham, 2011).

Так, в России с недавнего времени можно оформить инвалидность через портал госуслуг. Однако сбором документов, обращением в Федеральное бюро медико-социальной экспертизы по окончании обследования, где подтверждается заключение медицинской комиссии, обжалованием решения в случае отрицательного результата, проведением независимой экспертизы и пр. занимается сам получатель. Ряд других услуг, необходимых лицам с ограниченными возможностями, остаются недоступными для оформления через портал. Иными словами, власть заинтересована в улучшении условий предоставления государственных и муниципальных услуг людям с ограниченными возможностями, но пока барьеры для них сохраняются.

Таким образом, несмотря на проводимые институциональные изменения в сфере оказания государственных услуг и незначительное повышение уровня удовлетворенности потребителей, существующие жесткие регламенты предоставления услуг не позволяют учитывать особенности всех категорий населения.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Предоставление государственных услуг лицам с ограниченными возможностями имеет свою специфику (например, маломобильные граждане, граждане с инвалидностью по слуху и зрению испытывают известные трудности

в плане получения услуг), поэтому введение новаций должно происходить с ее учетом.

Для выявления наличия и оценки индивидуальных ограничений в апреле – мае 2019 года среди лиц с ограниченными возможностями был проведен опрос при содействии отдела социальной поддержки и организации инклюзивного образования Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского. В опросе приняли участие 63 потребителя.

Полученные эмпирические данные подверглись факторному и кластерному анализу. Кроме того, был использован мультистейкхолдерский подход, с помощью которого можно оценить последствия создания МФЦ и внедрения административных регламентов. Для концептуализации процесса предоставления государственных услуг было применен метод когнитивного моделирования, который позволяет учитывать сценарии, рассматривать «положительные» и «отрицательные» циклы и, в конечном счете, создать модель процесса предоставления государственных услуг.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Данные для модели процесса предоставления государственных услуг (рис. 1–4) были сформированы путем изучения конкретного административного регламента⁶.

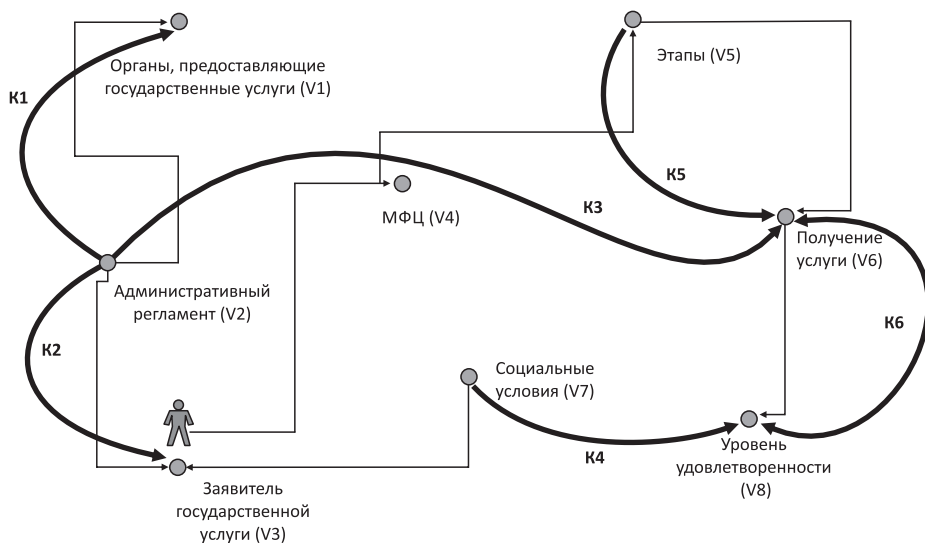


Рис. 1. Когнитивная модель взаимосвязи множества объектов в системе предоставления государственных услуг / Fig. 1. Objects relationship cognitive model in the public service delivery system

⁶ Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ М-ва юстиции Рос. Федерации от 29.11.2011 № 412. URL: <https://rg.ru/2011/12/28/zags-dok.html> (дата обращения: 10.05.2020).

Этапы построения модели

Первый этап. Разработка когнитивной карты системы: $G = \langle V, E \rangle$, где G – когнитивная модель; V – множество вершин $V_i \in V, i = 1, 2, 3, \dots, n$, которые являются элементами изучаемой системы; K – совокупность множеств дуг $k \in K$, которые отражают отношения между вершинами V_{ij} .

Стрелками указана последовательность действий, дугами ($k_1, k_2 \dots k_n$) – характер взаимодействия объектов.

Второй этап. Исследование связей между вершинами.

Третий этап. Корректировка когнитивной модели.

Четвертый этап. Выделение «положительных» и «отрицательных» сценариев.

1. Между переменными V_1, V_2, V_3, V_6 существуют взаимосвязи k_1, k_2, k_3 ; административный регламент устанавливает: стандарт предоставления государственных услуг; порядок предоставления государственных услуг; сроки предоставления; результат предоставления; правовые основания для предоставления; перечень документов; размер госпошлины; требования к помещению, последовательности операций и проч.

k_1 – количество требований и стандартов для органов, предоставляющих государственные услуги;

k_2 – количество требований и стандартов для заявителей государственных услуг, которым они должны следовать;

k_3 – количество требований и стандартов для процесса предоставления государственных услуг, как они должны осуществляться.

2. Между переменными V_5, V_6 расположена дуга k_5 .

k_5 – процесс получения услуги включает в себя несколько этапов, которые последовательно проходит потребитель: самостоятельный сбор документов; получение талона; оплата госпошлины; предоставление необходимых документов; подача заявления; повторный прием.

Другими словами, k_5 – последовательность и количество операций, выполняемых в процессе получения государственных услуг.

3. Между переменными V_6, V_8 – дуга k_6 . Уровень удовлетворенности индивида складывается из оценки качества предоставленной ему государственной услуги. В данном случае можно выделить две категории, указав критерии качества, которые способен оценить потребитель (табл. 1).

Действия, которые необходимо предпринять по каждой группе:

- «очень проблематично» – необходимы срочные и решительные меры;

- «проблематично» – необходимо серьезное внимание;

- «средняя степень сложности» – часть позиций оцениваются в пределах нормы, часть требуют внимания;

- «хорошо» – необходимы уточнения и систематическая работа по реализации новых изменений.

k_6 – уровень удовлетворенности индивида.

4. Между переменными V_6, V_8 – дуга k_4 , характеризующая социальные условия потребителя. Последние могут воздействовать на уровень удовлетворенности ввиду того, что каждый индивид обладает уникальным набором характеристик, оказывающих влияние на его взгляды и решения.

Категории оценки потребителем качества предоставления государственной услуги /
Categories of customer's assessment of the quality of delivering public service

Группировка	Рейтинг по каждому критерию	Общий рейтинг по группе
Критерии по характеру пребывания в МФЦ	Длительность обслуживания; компетентность сотрудников МФЦ; помощь, отзывчивость персонала; время ожидания в очередях; получение услуги в нужный срок	Очень проблематично; проблематично; средняя степень сложности; хорошо
Критерии исходя из внешних обстоятельств	Доступность необходимой информации; полнота изложения информации; количество документов для получения услуги; территориальное удобство расположения МФЦ; современность, технические инновации в системе получения государственных услуг	Очень проблематично; проблематично; средняя степень сложности; хорошо

Источник: составлено авторами.

к4 – количество социальных условий, позволяющих наделить каждого человека набором уникальных характеристик, которые зависят от степени его удовлетворенности/неудовлетворенности оказанными услугами.

При этом стоит учесть, что для граждан с ограниченными возможностями не предусмотрен административный регламент, что может повлечь возникновение некоторых барьеров или даже отказ лица от получения услуги из-за своей неспособности преодолеть какие-либо трудности в описанной процедуре (рис. 2).

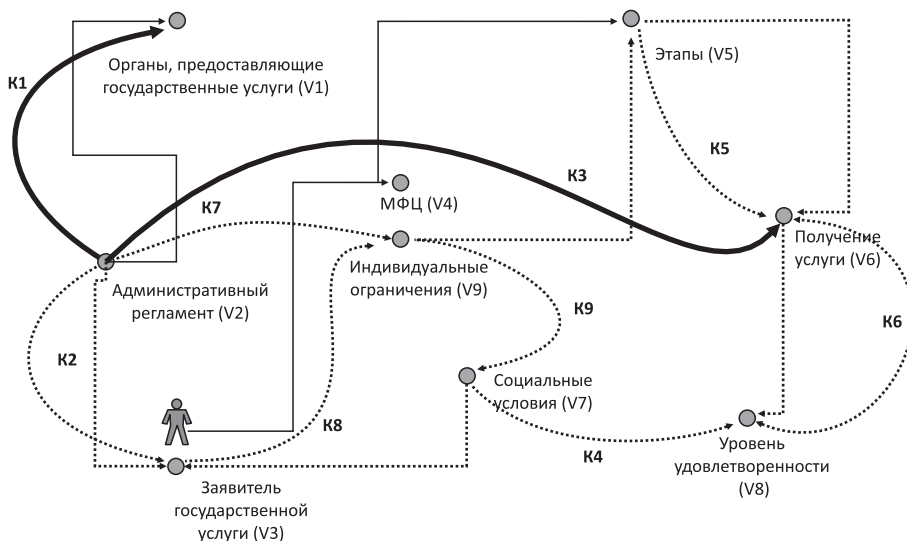


Рис. 2. Выделение «положительного» цикла вершины V9 «Индивидуальные ограничения» /
Fig. 2. Highlighting the "positive" cycle of the top V9 "Individual constraints"

В основе модели факторного анализа лежит гипотеза, что определенные группы населения сталкиваются с некоторыми барьерами в процессе предоставления государственных услуг по причине обобщенного характера административных регламентов.

Используем переменную «Какие из причин являлись бы для Вас наиболее значимыми при получении услуги?», где 1 – причина значимая, 0 – причина незначимая. Факторная модель представлена в табл. 2.

Мы систематизировали набор описывающих переменных и на основании данной факторной модели построили кластерную модель методом k-средних.

Таблица 2 / Table 2

Факторы удовлетворенности лиц с ограниченными возможностями качеством предоставления государственной услуги / Factors of persons with disabilities satisfaction with the quality of delivering public service

Фактор	Переменные	Факторная нагрузка
1-й фактор (минимизация собственного участия в процессе получения услуги)	Вежливость, отзывчивость, желание помочь со стороны сотрудников МФЦ	0,450
	Отсутствие необходимости самим собирать требуемые документы, нести затраты на ксерокопирование и проч.	0,769
	Мобильность обслуживания сотрудниками МФЦ при оказании услуги	0,692
	Отсутствие расходов на оплату госпошлины	0,674
2-й фактор (внешние условия, обеспечивающие комфортное получение услуги)	Обеспечение зданий МФЦ базовыми средствами для удобного передвижения граждан (пандусы, расширенные проходы, лифты и проч.)	0,706
	Обеспечение зданий МФЦ более комфортными условиями, отвечающими специальным требованиям к помещениям, залу ожидания и т.д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания и проч.)	0,752
	Увеличение количества работающих окон в МФЦ	0,660
3-й фактор (доступность всей информации об услуге)	Доступность необходимой информации о получении услуги	-0,671
	Доступность в части восприятия результатов предоставления государственной услуги (услуги сурдопереводчика, копии документов, исполненные шрифтом Брайля, и проч.)	0,820
4-й фактор (ограничение временных затрат, связанных с поиском)	Минимизация количества необходимых документов для получения услуги	0,735
	Получение услуги исключительно в МФЦ, без необходимости дополнительных поездок	0,760

Фактор	Переменные	Факторная нагрузка
5-й фактор (наличие помощи со стороны)	Отсутствие дополнительных расходов на услуги посредников (нотариусов, консультантов)	0,728
	Наличие консультанта непосредственно в МФЦ	0,872
6-й фактор (осведомленность о процедуре предоставления услуги)	Минимизация затраченного времени в очереди на получение услуги	0,693
	Полнота информации о документах, местах и порядке получения услуги	0,687

Источник: составлено авторами.

Исходя из данных табл. 3 первый кластер образовали 12 наблюдений, второй – 26 наблюдений, третий – 9.

Таблица 3 / Table 3

Конечные центры кластеров / Final cluster centers

Признак кластера	Кластеры		
	1	2	3
REGR factor score 1 for analysis 2	,71355	-,11606	-,61611
REGR factor score 2 for analysis 2	,11643	,41995	-1,36842
REGR factor score 3 for analysis 2	-,54783	,22045	,09357
REGR factor score 4 for analysis 2	-,71596	,36516	-,10029
REGR factor score 5 for analysis 2	-,22897	,36467	-,74819
REGR factor score 6 for analysis 2	,72573	-,19471	-,40514

Источник: составлено авторами.

1. Первый кластер получил условное название «Экономия личного времени». Среди самых значимых факторов при получении государственной услуги (более 60 % опрошенных выбрали данный вариант ответа) были выделены: минимизация затраченного времени в очереди на получение услуги (100 % опрошенных); доступность необходимой информации о получении услуги (83,3 %); полнота информации о документах, местах и порядке получения услуги (66,7 %); обеспечение зданий МФЦ более комфортными условиями, отвечающими специальным требованиям к помещениям, залу ожидания и т.д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания и проч.) (83,3 %); вежливость, отзывчивость, желание помочь со стороны сотрудников МФЦ (91,7 %); отсутствие необходимости самим собирать требуемые документы, нести затраты на ксерокопирование и проч. (91,7 %); мобильность обслуживания сотрудниками МФЦ при оказании услуги (100 %); отсутствие расходов на оплату госпошлины (75 %); увеличение количества работающих окон в МФЦ (75 %).

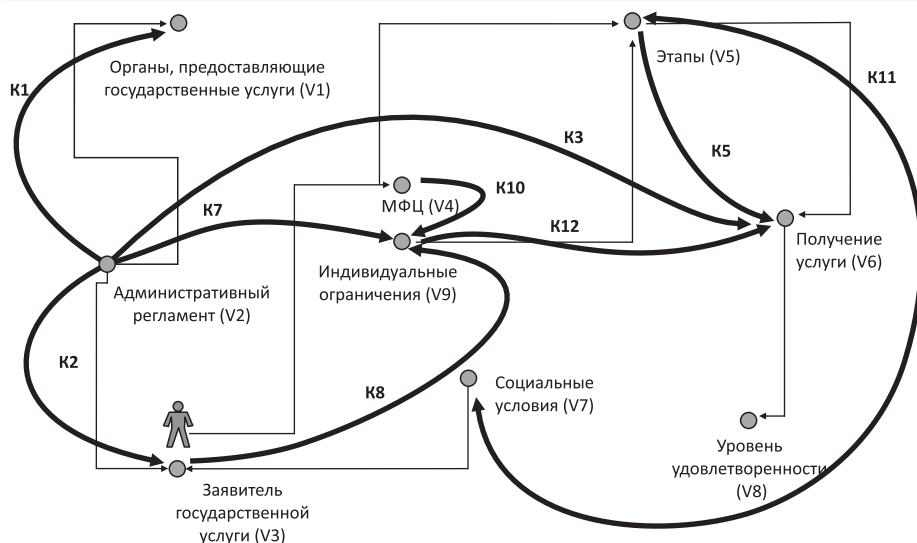


Рис. 4. Скорректированная когнитивная модель (G) взаимосвязи множества объектов в системе предоставления государственных услуг лицам с ограниченными возможностями / Fig. 4. Adjusted cognitive model (G) of objects relationship in the public service delivery system for persons with disabilities

2. Во втором кластере среди самых значимых факторов при получении государственной услуги (более 60 % опрошенных выбрали данный вариант ответа) были выделены следующие: минимизация количества необходимых документов для получения услуги (96,2 %); доступность необходимой информации о получении услуги (65,4 %); обеспечение МФЦ базовыми средствами для удобного передвижения (пандусы, расширенные проходы, лифты и проч.) (88,5 %); обеспечение зданий МФЦ более комфортными условиями, отвечающими дополнительным требованиям к помещениям, залу ожидания и т. д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания и проч.) (80,8 %); доступность в части восприятия результатов предоставления государственной услуги (услуги сурдопереводчика, копии документов, исполненные шрифтом Брайля, и проч.) (61,5 %); вежливость, отзывчивость, желание помочь со стороны сотрудников МФЦ (76,9 %); мобильность обслуживания сотрудниками МФЦ при получении услуги (69,2 %); отсутствие расходов на оплату госпошлины (69,2 %); увеличение количества работающих окон в МФЦ (80,8 %); наличие консультанта непосредственно в МФЦ (84,6 %). Преобладание данных факторов позволяет охарактеризовать второй кластер как «Обеспечение удобства и комфорта при получении услуги».

3. В третьем кластере среди наиболее значимых факторов при получении государственной услуги был выделен фактор минимизации количества необходимых документов для получения услуги (66,7 %). Другие факторы не дали высокого процента, но 44,4 % опрошенных отметили следующие факторы: минимизация затраченного времени в очереди на получение услуги; получение услуги исключительно в МФЦ, без необходимости дополнительных поездок; доступность информации о получении услуги; полнота информации

о документах, местах и порядке получения услуги; доступность в части восприятия результатов предоставления государственной услуги (услуги сурдопереводчика, копии документов, исполненные шрифтом Брайля и проч.); отсутствие необходимости самому собирать требуемые документы, нести затраты на ксерокопирование и проч.; мобильность обслуживания сотрудниками МФЦ при оказании услуги. Таким образом, в третьем кластере респонденты склонны минимизировать количество документов, как и свое участие в процедуре предоставления услуг.

Данные результаты позволили скорректировать когнитивную модель (рис. 4).

Дуги k4 и k6 также представляется возможным исключить ввиду того, что в работе не рассматривался уровень удовлетворенности.

Благодаря проведенному статистическому анализу был сформирован кластер респондентов, нуждающихся в обеспечении зданий МФЦ базовыми средствами для удобного передвижения граждан (пандусы, расширенные проходы, лифты и проч.), обеспечении зданий МФЦ более комфортными условиями, отвечающими дополнительным требованиям к помещениям, залу ожидания и т.д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания и проч.) и увеличении количества работающих окон в МФЦ. Поэтому вводим новую дугу – k10 от «Индивидуальных ограничений» до «МФЦ».

k10 – уровень степени удобства и оснащенности оборудованием внутри зданий МФЦ для комфортного получения гражданами государственных услуг.

После добавления стрелки от «Индивидуальные ограничения» до «Этапы», связанной с тем, что для людей с ограниченными возможностями в идеальной системе должны устанавливаться особые этапы получения государственных услуг, имеет смысл внести еще одну дугу. Виделись факторы относительно респондентов, желающих минимизировать собственное участие в процессе предоставления государственных услуг и нуждающихся в помощи со стороны. Эта часть процесса оказания услуг представляет собой социальные условия, так как потребители заинтересованы в помощи со стороны сотрудников МФЦ. Дуга k11 вводится для того, чтобы отобразить то, что необходимо для потребителя в связи с человеческим фактором.

k11 – количество операций, направленных на оказание помощи лицам с ограниченными возможностями.

k5 – последовательность и количество операций, выполняемых при получении государственных услуг. Респонденты ожидают ограничения временных затрат, связанных с поиском необходимой информации. Потребители стремятся к минимизации количества документов для получения услуги и интенсивности посещений МФЦ. Часть опрошенных выступали против платы госпошлины. Кроме того, был выделен фактор осведомленности о процедуре предоставления услуги. Потребители желают минимизировать время ожидания в очереди и иметь полную информацию о документах, местах и порядке получения услуги.

Это означает, что количество этапов необходимо уменьшить. Для лиц с ограниченными возможностями имеет смысл сократить/изменить некоторые из этапов, представленных в административном регламенте. А именно необходимо обеспечить:

- сбор документов помощником, специально нанятым для содействия лицам с ограниченными возможностями, или работником некоммерческой организации, специализирующейся на помощи данной категории граждан;
- встречу в зале с консультантом, помогающим с процедурой получения услуги;
- получение талона в отдельные, постоянно работающие окна для лиц с ограниченными возможностями;
- повторный прием при необходимости личного участия; если такая необходимость не предусмотрена, то повторный прием осуществляется помощником.

По результатам кластерного анализа можно говорить о том, что респонденты, которые испытывают наибольшие затруднения при получении государственных услуг, обычно нуждаются в помощи со стороны. Поэтому этапы предоставления государственной услуги нужно организовать таким образом, чтобы было можно оказать максимальную помощь лицам с ограниченными возможностями.

Поскольку респонденты отмечали важность доступности информации о получении услуги, а также доступность в части восприятия результатов предоставления государственной услуги (услуги сурдопереводчика, копии документов, исполненные шрифтом Брайля, и проч.), вводим новую дугу k12. В данном случае уместно говорить о помощнике для лиц с ограниченными возможностями или о наличии такого человека внутри МФЦ, который смог бы предоставить заявителю необходимую информацию об услуге.

k12 – уровень доступного донесения информации и ее восприятия лицами с ограниченными возможностями.

Таким образом, показанная на рис. 1–4 модель представляет собой некоторый конструктивный сценарий процесса оказания государственных услуг, учитывающий требования лиц с ограниченными возможностями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В научной литературе описаны барьеры в части предоставления государственных услуг населению, связанные с существованием единого административного регламента для всех категорий потребителей. Повышение качества оказываемых услуг возможно путем персонализации процесса и введения элементов личностно-ориентированного подхода.

В статье конкретизированы требования отдельной группы потребителей, сталкивающихся с индивидуальными особенностями в силу ограниченных физических возможностей. С учетом этих требований можно внести предложения по совершенствованию существующего порядка предоставления услуг. Например, многие респонденты, которые испытывали наибольшие затруднения при получении государственных услуг, нуждались в помощи. Разумно предоставить консультантов для лиц с ограниченными возможностями, чтобы облегчить им процесс получения государственных услуг, обеспечить доступность информации и восприятия результатов предоставления услуг, помощь в сборе документов и при ориентации в самом здании МФЦ.

Люди нуждаются в комфортных условиях при получении государственных услуг; речь идет как о базовых средствах для удобного передвижения, предписанных административным регламентом, так и тех, которые отвечали бы специальным требованиям к помещениям, залу ожидания и т.д. (наличие кондиционеров, кулеров, гардеробной, увеличение количества мест ожидания).

Принцип «одного окна» оказывается недостаточно работоспособным, так как сбор документов зачастую осуществляется не только в здании МФЦ и требует некоторых затрат, таких как материальные затраты на дополнительные поездки, поиск информации и даже временные затраты на долгое ожидание в очереди, что не позволяет лицам с ограниченными возможностями получать услугу быстро. Возможен вариант создания отдельных, постоянно работающих окон, что сократило бы время ожидания в очереди.

Возможен вариант предоставления лицам с ограниченными возможностями помощника, нанятого за счет государства, либо из числа работников соответствующих некоммерческих организаций. Это исключило бы дополнительные расходы на услуги посредников, минимизировало участие данной категории граждан в процессе получения услуг, упростило процесс сбора документов. Количество этапов получения государственной услуги необходимо свести к минимуму и построить таким образом, чтобы можно было обеспечить наибольший комфорт для лиц с ограниченными возможностями.

Внесение корректировок в административный регламент требует большой работы, но этот шаг необходим для улучшения качества предоставления государственных услуг.

БЛАГОДАРНОСТИ

Исследование выполнено в рамках государственного задания Финансового университета при Правительстве Российской Федерации на 2019–2021 годы по теме «Участие России в экспорте и импорте институтов».

Библиографический список

Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 164–197.

Барабашев А. Г., Клименко А. В. Состояние и перспективы реформ российского госуправления. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. 88 с.

Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании / Пер. с англ. Е. К. Кудрявцевой, Н. Э. Макаровой; под науч. ред. Я. И. Кузьминова, А. В. Клименко. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. 394 с.

Капогузов Е. А., Лапина Т. А. Взаимосвязь организационной культуры государственных органов и качества государственных услуг: методологические аспекты // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2018. № 1. С. 134–140. DOI: 10.25513/1812-3988.2018.1.134-140.

Капогузов Е. А., Лапина Т. А., Чупин Р. И. Качество государственных услуг в контексте институционализации социального контроля // Журнал институциональных исследований. 2017. Т. 9, № 2. С. 154–171. DOI: 10.17835/2076-6297.2017.9.2.154-171.

Капогузов Е. А., Сулейменова Г. К. Оценка эффективности деятельности государственных органов в контексте стратегического менеджмента и организационного развития в Республике Казахстан // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Т. 9, № 3. С. 452–475. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

Клименко А. В., Жулин А. Б. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 123–150.

Красильников Д. Г., Троицкая Е. А. Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 157–166.

Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / Пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана. М.: Изд. дом ВШЭ, 2010. 256 с.

Оболонский А. В. Российское управление на пути перемен. Без реформы бюрократии административные реформы бессмысленны // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 58–67.

Попов Е. В., Сухарев О. С. Институциональные факторы экономических изменений теории Дугласа Норта // Журнал экономической теории. 2016. № 3. С. 117–133.

Симагина О. В. Подходы к формированию показателей качества публичных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 194–201.

Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52–72.

Южаков В. Н., Бойков В. Э., Покида А. Н. и др. Уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг // Государственная служба. 2014. № 3. С. 17–24.

Alford J. Engaging public sector clients: From service delivery to co-production. London: Palgrave Macmillan. 2009. 261 p.

Cumella S. New public management and public services for people with an intellectual disability: A review of the implementation of valuing people in England // *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disability*. 2008. Vol. 5, № 3. P. 178–186. DOI: 10.1111/j.1741-1130.2008.00171.x.

Edel F. Wandel und veränderungsresistenz von verwaltungskulturen. Lohmar-Köln: Josef Eul Verlag. 2011. 262 s.

Fernandez S., Rainey H. G. Managing successful organizational change in the public sector // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66, № 2. P. 168–176.

Hood C. A public management for all seasons? // *Public Administration*. 1991. Vol. 69, № 1. P. 3–19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Iacovino N. M., Barsanti S., Cinquini L. Public organizations between old public administration, new public management and public governance: The case

of the Tuscany region // *Public Organization Review*. 2017. Vol. 17, № 4. P. 61–82. DOI: 10.1007/s11115-015-0327-x.

Junjan V. PAR in academic and professional literature: A comparison of the recent EU accession waves // *Europeanisation in public administration reforms: Selected revised papers from the 23rd NISPAcee Annual Conference* / Ed. by J. Nemec. Bratislava: NISPAcee Press, 2016. P. 51–59.

Leadbeater C. Personalisation through participation: A new script for public services. London: Demos, 2004. 98 p.

Needham C. Personalising public services. Understanding the personalisation narrative. Bristol: Bristol University Press; Policy Press, 2011. 216 p. DOI: 10.2307/j.ctt9qgrdf.

Pollitt Ch., Bouckaert G. Public management reform: A comparative analysis, new public management and the neo-Weberian state. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 392 p.

Sminia H., Nistelrooij Van A. Strategic management and organization development: Planned change in a public sector organization // *Journal of Change Management*. 2006. Vol. 6, № 1. P. 99–113. DOI: 10.1080/14697010500523392.

The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance // Ed. by S. P. Osborne. London: Routledge, 2010. 448 p. DOI: 10.4324/9780203861684.

Voet Van der J., Groeneveld S., Kuipers B. Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization // *Journal of Change Management*. 2014. Vol. 14, № 2. P. 171–191. DOI: 10.1080/14697017.2013.805160.

Информация обо авторах

Капогузов Евгений Алексеевич – д-р экон. наук, доцент, заведующий кафедрой экономической теории и предпринимательства ФГБОУ ВО «Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского», 644077, Россия, г. Омск, просп. Мира, 55а

ORCID: 0000-0001-8083-5654

ResearcherID: O-5278-2017

Электронный адрес: egenk@mail.ru

Чупин Роман Игоревич – канд. соц. наук, научный сотрудник ФГБУН «Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук», 630090, Россия, г. Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17

ORCID: 0000-0002-8904-1380

ResearcherID: O-4534-2017

Электронный адрес: roman-chupin@ya.ru

Статья получена 28 июля 2020 года

UDC 330.1

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-3-455-474

PUBLIC SERVICE DELIVERY IN ONE-STOP-SHOPS: CONSUMER PERCEPTIONS AND INSTITUTIONAL CONSTRAINTS

Evgeny A. Kapoguzov

Dostoevsky Omsk State University, 55a Prospekt Mira, Omsk,
644077, Russia

ORCID: 0000-0001-8083-5654;

ResearcherID: O-5278-2017

E-mail: egenk@mail.ru

Roman I. Chupin

Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian
Branch of the Russian Academy of Sciences, 17 Academician
Lavrentyev ave., Novosibirsk, 630090, Russia

ORCID: 0000-0002-8904-1380

ResearcherID: O-4534-2017

E-mail: roman-chupin@yandex.ru

For citation:

Kapoguzov, E. A. and Chupin, R. I. (2020), "Public service delivery in one-stop-shops: Consumer perceptions and institutional constraints", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 3, pp. 455–474, doi: 10.17072/2218-9173-2020-3-455-474.

Introduction: the public services delivery system in Russia has undergone a number of institutional innovations that correspond to the ideology of the new public management. Formally, the high indicators of customer satisfaction obtained through the system of surveys on «Your Control» portal encourage the study of the reasons lying behind the improvement as well as a more detailed explanation.

Objectives: to identify specific areas in public services delivery for persons with disabilities and develop recommendations for improving this process for this category based on an evaluation of social conditions.

Methods: cognitive modeling was used to develop a conception of public services delivery process, sociological survey was conducted in order to identify and assess of individual limitations, as well as factor and cluster analysis.

Results: cognitive modeling of public services delivery process based on a survey of consumers in the multi-functional centers (one-stop-shops) in Omsk was carried out. Scenarios for introducing mechanisms to improve this process are presented. Factors of persons with disabilities satisfaction with the quality of delivering public services are identified using factor and cluster analysis. Insufficient efficiency of the "single window" principle for the disabled is shown and recommendations are presented for improving the process of public services delivery for this category of consumers.

Conclusions: it is concluded that to raise the quality of delivering public services it is necessary to personalize the process as well as introduce elements of person-oriented approach. “Single-window” principle can be replaced by creating specialized points of service where collecting and submitting documentation will be less time-consuming as a result of no queuing. Persons with disabilities should be provided by individual consultants to ease using the public service; alternatively an assistant can be provided for by the state or by a non-commercial organization specializing in helping the disabled.

Keywords: public services; one-stop-shops; persons with disabilities; cognitive modeling; customer satisfaction

Acknowledgements

The research has been funded through the Russian Ministry of Science and Higher Education state target to Financial University under the Government of the Russian Federation for 2019–2021 (topic: “Russia’s participation in the export and import of institutions”).

References

Barabashev, A. G. (2016), “Crisis of state governance and its influence on basic administrative paradigms of state and bureaucracy”, *Public Administration Issues*, no. 3, pp. 164–197.

Barabashev, A. G. and Klimenko, A. V. (2017), *Sostoyanie i perspektivy reform rossiiskogo gosupravleniya* [State and prospects of reforms of the Russian public administration], Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Barber, M. (2011), *Prikazano dobit'sya rezul'tata. Kak byla obespechena realizatsiya reform v sfere gosudarstvennykh uslug Velikobritanii* [Instruction to deliver: Fighting to transform Britain’s public services], translated by Kudryavtseva, E. K. and Makarova, N. E., Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia.

Kapoguzov, E. A. and Lapina, T. A. (2018), “The relationship of organizational culture of public bodies and the quality of public services: Methodological aspects”, *Herald of Omsk University. Series “Economics”*, no. 1, pp. 134–140, doi: 10.25513/1812-3988.2018.1.134-140.

Kapoguzov, E. A., Lapina, T. A. and Chupin, R. I. (2017), “Social control of the quality of public services: Theory, methodology and results of empirical research”, *Journal of institutional studies*, vol. 9, no. 2, pp. 154–171, doi: 10.17835/2076-6297.2017.9.2.154-171.

Kapoguzov, E. A. and Suleimenova, G. K. (2017), “Performance evaluation of government agencies in the context of strategic management and organizational development in the Republic of Kazakhstan”, *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 3, pp. 452–475, doi: 10.17072/2218-9173-2017-3-452-475.

Klimenko, A. V. and Zhulin, A. B. (2009), “All-Russian monitoring of the implementation of administrative regulations”, *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 123–150.

- Krasilnikov, D. G. and Troitskaya, E. A. (2011), "Practice of using basic NPM tools in the Perm region", *Public Administration Issues*, no. 1. pp. 157–166.
- North, D. (2010), *Ponimanie protsessa ekonomicheskikh izmenenii* [Understanding the process of economic change], translated by Martynov, K. and Edelman, N., Publishing House of Higher School of Economics, Moscow, Russia.
- Obolonskiy, A. V. (2005), "Russian government on the path of change. Administrative reforms are meaningless without bureaucratic reform", *Social Sciences and Contemporary World*, no. 6, pp. 58–67.
- Popov, E. V. and Sukharev, O. S. (2016), "Institutional factors of economic changes: Development trajectories of Douglas North's theory", *Zhurnal ekonomicheskoi teorii*, no. 3, pp. 117–133.
- Simagina, O. V. (2012), "Approaches to the formation of public services quality indices", *Public Administration Issues*, no. 2. pp. 194–201.
- Yuzhakov, V. N. (2014), "The quality of public and municipal services: Efforts and results of administrative reform", *Public Administration Issues*, no. 1, pp. 52–72.
- Yuzhakov, V. N., Boikov, V. E., Pokida, A. N. et al. (2014), "The level of citizen satisfaction with the quality of public and municipal services", *Public administration*, no. 3, pp. 17–24.
- Alford, J. (2009), *Engaging public sector clients: From service delivery to co-production*, Palgrave Macmillan, London, UK.
- Cumella, S. (2008), "New public management and public services for people with an intellectual disability: A review of the implementation of valuing people in England", *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disability*, vol. 5, no. 3, pp. 178–186, doi: 10.1111/j.1741-1130.2008.00171.x.
- Edel, F. (2011), *Wandel und Veränderungsresistenz von Verwaltungskulturen*, Josef Eul Verlag, Lohmar-Köln, Germany.
- Fernandez, S. and Rainey, H. G. (2006), "Managing successful organizational change in the public sector", *Public Administration Review*, vol. 66, no. 2, pp. 168–176.
- Hood, C. (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3–19, doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Iacovino, N. M., Barsanti, S. and Cinquini, L. (2017), "Public organizations between old public administration, new public management and public governance: The case of the Tuscany region", *Public Organization Review*, vol. 17, no. 4, pp. 61–82, doi: 10.1007/s11115-015-0327-x.
- Junjan, V. (2016), "PAR in academic and professional literature: A comparison of the recent EU accession waves", in Nemec, J. (ed.), *Europeanisation in public administration reforms: Selected revised papers from the 23rd NISPAcee Annual Conference*, NISPAcee Press, Bratislava, Slovak Republic, pp. 51–59.
- Leadbeater, C. (2004), *Personalisation through participation: A new script for public services*, Demos, London, UK.
- Needham, C. (2011), *Personalising public services. Understanding the personalisation narrative*, Bristol University Press, Policy Press, Bristol, UK, doi: 10.2307/j.ctt9qgrdf.
- Pollitt, Ch. and Bouckaert, G. (2011), *Public management reform: A comparative analysis, new public management and the neo-Weberian state*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, UK.

Sminia, H. and Nistelrooij Van, A. (2006), "Strategic management and organization development: Planned change in a public sector organization", *Journal of Change Management*, vol. 6, no. 1, pp. 99–113, doi: 10.1080/14697010500523392.

Osborne, S. (ed.) (2010), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London, UK, doi: 10.4324/9780203861684.

Voet Van der, J., Groeneveld, S. and Kuipers, B. (2014), "Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization", *Journal of Change Management*, vol. 14, no. 2, pp. 171–191, doi: 10.1080/14697017.2013.805160.

Received July 28, 2020