

## ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ОСНОВЕ ЖИЗНЕННЫХ СИТУАЦИЙ

---

Большакова Ю.М., к.полит.н., доцент Санкт-Петербургский государственный экономический университет, научный сотрудник ГОУ ВПО «Коми республиканская академия государственной службы и управления» (г.Сыктывкар) 191023, Санкт-Петербург, ул. Садовая, 21, 82abdulaeva@rambler.ru  
Bolshakova Yu, Ph.D., Associate Professor, St. Petersburg State University of Economics 191023, St. Petersburg, st. Sadovay, 21

---

**Аннотация:** Основная цель статьи – проанализировать важнейшие проблемы и тенденции развития социальной сферы в рамках модернизирующихся государственных институтов. Инструментальная задача исследования обобщить порядок организации государственных и муниципальных услуг, предложить авторские варианты социальных технологий управления сферой предоставления государственных и муниципальных услуг, на основе применения методов синтеза, структурно-функционального анализа, моделирования ситуаций. Научная значимость статьи состоит в раскрытии порядка организации услуг гражданам на основе сценариев «жизненных ситуаций», на основе авторского подхода раскрываются направления решений комплексных проблем внедрения социальных технологий в практику регионального управления социальной сферой. Автором предлагается метод социального картографирования в системе управления регионом.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственные и муниципальные услуги, социальные технологии, управление регионом, жизненная среда, социальная политика.

**Annotation:** The main purpose of this article - to analyze the most important issues and trends in social development in the framework of modernizing state institutions. Instrumental research problem to compile the order of organization of state and municipal services, to offer copyright management technology options for social sphere of public and municipal services through the application of methods of synthesis, structural and functional analysis, modeling situations. The scientific importance of the article is to reveal the order of organization of services to citizens on the basis of scenarios «life situations», based on the author's approach reveals the direction of solving complex problems of implementation of social technologies in the practice of regional social management. The author proposes a method of social control system mapping region.

**Key words:** government, state and municipal services, social technologies, management of the region, living environment, social policy.

## **Институциональные условия предоставления государственных и муниципальных услуг**

Любая жизненная ситуация, как проблема, решением которой озабочен индивид, относится к одной из трех категорий:

- реально (актуально) разрешимая, т.е. существуют необходимые и достаточные условия для разрешения;
- потенциально разрешимая, т.е. пока нет необходимых и достаточных условий для разрешения, но они могут быть;
- принципиально неразрешимая - нет и не может быть необходимых и достаточных условий для ее разрешения.

При решении жизненных проблем, важно использование метода позиционного анализа - метод постановки жизненной проблемы, заключающийся в уяснении интересов партнеров, которые как-то выражаются в заявленных ими позициях. Идти от позиций к лежащим в их основе интересам - в этом смысл данного метода. Нельзя не отметить, что мониторинг несет в себе и алгоритма метода имитации - метод постановки жизненной проблемы, основанной на «вхождении» в образ другого человека, партнера. Поставить себя на место другого «Я» попытаться посмотреть на вещи его глазами - в этом смысл данного метода, который позволяет уяснить цели и проблемы других людей. Метод генетической редукции - метод определения своевременности постановки жизненной проблемы посредством выявления и оценки ее необходимых и достаточных оснований.

Правильное, своевременное выявление проблемы жизненной ситуации возможно при наличии необходимых и достаточных оснований. Заметим, что специфика жизненных проблем такова, что далеко не к каждой из них применим экономический критерий. Проблемы жизненных ситуаций можно трактовать с разных сторон - психологической, социологической, логической. Социальную технологию они интересуют с точки зрения их эффективного разрешения. Разрешение – принципиальный элемент воздействия государственных органов управления на ситуацию, и все о чем говорилось до сих пор, имеет смысл лишь постольку, поскольку подводит нас к уяснению этого главного.

Вместе с тем, доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг ограничивают следующие факторы:

- обязательность предварительного получения заявителем иных государственных и муниципальных услуг. Например, для

- получения государственной услуги по назначению пособия по уходу за ребенком, предварительно необходимо получить государственную услугу по регистрации рождения ребенка;
- обязательность предварительного получения заявителем услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг (далее также - необходимые и обязательные услуги). Например, для получения муниципальной услуги по выдаче разрешения на строительство заявитель должен получить такую необходимую и обязательную услугу, как экспертиза проектной документации;
  - отсутствие у заявителей точной и исчерпывающей информации о наличии у них прав на получение тех или иных государственных и муниципальных услуг. Например, заявитель может не знать о наличии у него права на получение мер социальной поддержки;
  - отсутствие у заявителей актуальной и достаточной информации о возможности и условиях получения коммерческих услуг, сопутствующих получению государственных и муниципальных услуг и необходимых для решения задач заявителей в сложившейся у него жизненной ситуации (далее - сопутствующие услуги). Например, у заявителя может не быть информации о существующих типовых проектах перепланировки жилых помещений.

В этой ситуации существенной потребностью заявителей является возможность комплексного получения государственных и муниципальных услуг. При этом комплексное предоставление государственных и муниципальных услуг должно основываться на жизненных ситуациях самого заявителя.

В этой связи, необходима организация предоставления услуг на основе жизненных ситуаций заявителей, которая позволит обеспечить максимальное содействие государства заявителю в удовлетворении его потребностей.

Предоставление услуги на основе жизненной ситуации предусматривает деятельность по организации комплексного оказания заявителю государственных (муниципальных) услуг, соответствующих необходимых и обязательных услуг и сопутствующих коммерческих услуг с целью удовлетворения его потребностей, вызванной соответствующей жизненной ситуацией (далее также - комплексная услуга).

Сервисная модель взаимодействия государства с граждана-

ми и юридическими лицами должна обеспечивать максимальное удобство и доступность такого взаимодействия для частных лиц.

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» одним из принципов предоставления государственных и муниципальных услуг является его заявительный порядок.

Данный принцип подразумевает, что заявителю не могут предоставляться государственные и муниципальные услуги без выражения им воли по получению соответствующих услуг посредством запроса заявителя.

Вместе с тем, заявителю могут быть предложены для предоставления те государственные, муниципальные и сопутствующие услуги, объективная потребность в которых заявителя может быть определена на основе понимания его законных интересов.

### **Жизненная ситуация как основа сервисной модели**

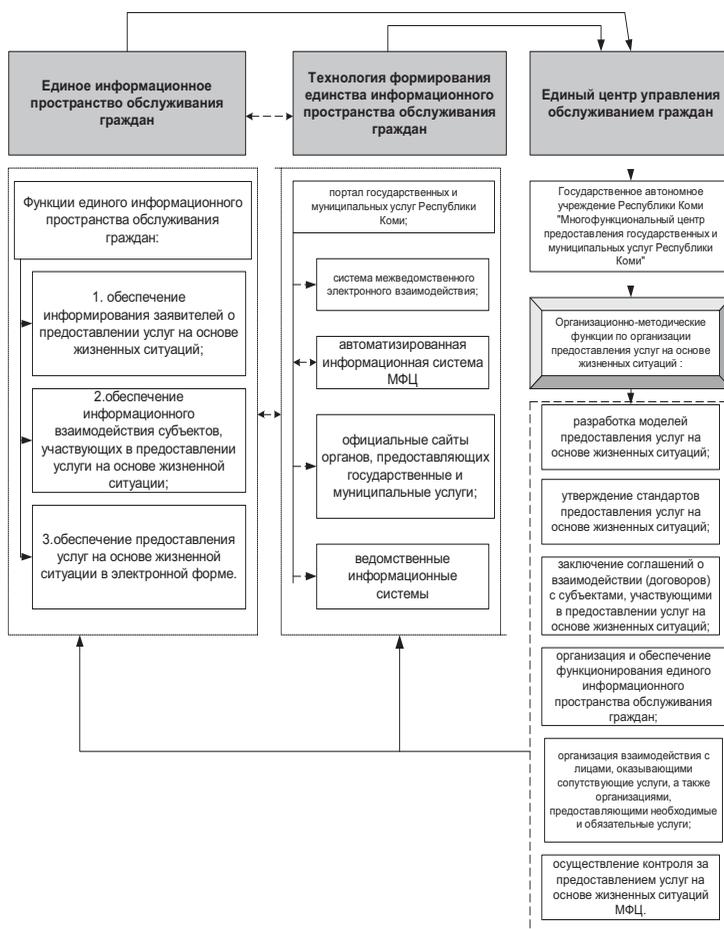
Отправной точкой в определении соответствующих потребностях должна быть жизненная ситуация заявителя, в которой у него может возникнуть потребность в содействии со стороны публично-правовых образований.

Обеспечение предоставления услуг на основе жизненной ситуации требует организации единого информационного пространства обслуживания граждан, представлено на рис. 1 (составлено автором).

Участвовать в предоставлении услуг на основе жизненных ситуаций в части оказания необходимых и обязательных услуг и сопутствующих услуг может любое лицо, которое оказывает такие услуги в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Организация взаимодействия с лицами, оказывающими сопутствующие услуги, а также организациями, предоставляющими необходимые и обязательные услуги, осуществляется посредством заключения соответствующих договоров в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. При этом должно соблюдаться антимонопольное законодательство Российской Федерации.

Участвовать в предоставлении услуг на основе жизненных ситуаций в части оказания необходимых и обязательных услуг и сопутствующих услуг может любое лицо, которое оказывает такие услуги в соответствии с законодательством Российской Федерации.

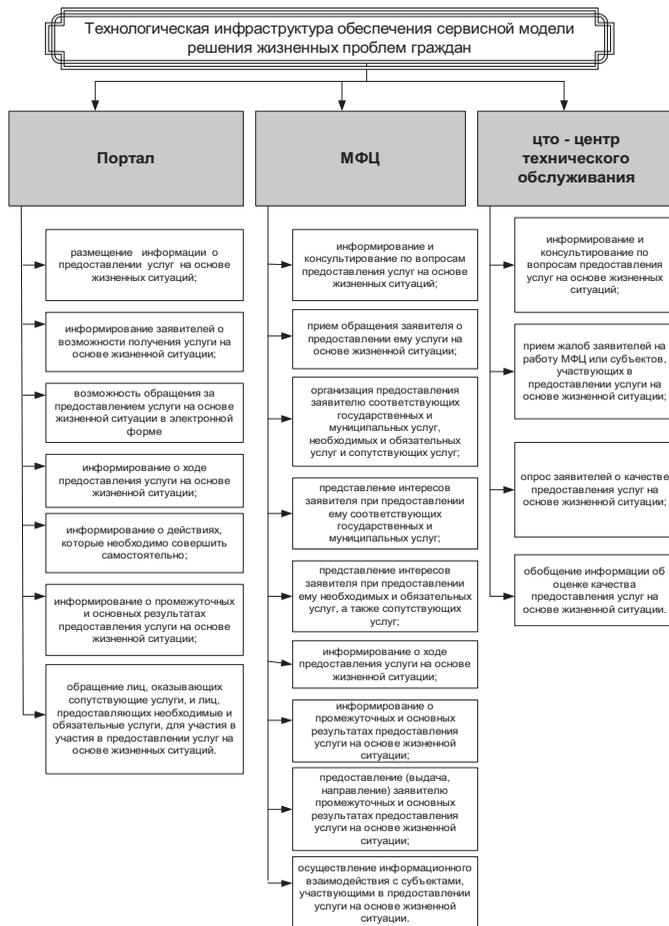


**Рис. 1.** Архитектура сервисной модели предоставления услуг на основе жизненных ситуаций (составлено автором)

Контур технологического обеспечения сервисной модели предоставления услуг на основе жизненных ситуаций представлен на рис. 2.

Проведенный автором анализ позволяет констатировать, что с 2011 года в Республике Коми функционирует Портал государственных и муниципальных услуг (функций) Республики Коми, посредством сервиса Портала «Личный кабинет» заявители имеют возможность в целях получения услуги представлять документы в электронном виде, осуществлять мониторинг хода предоставле-

ния услуги, получать результат предоставления услуги в электронном виде. На 01.02.2014 года переведена в электронный вид и доступна на Портале (через сервис «Личный кабинет») 71 услуга (169 подуслуг). Услуги в электронном виде оказываются 9 органами исполнительной власти Республики Коми из 27 и 8 органами местного самоуправления в Республике Коми из 20 (муниципальных образований муниципальных районов и городских округов).



**рис. 2.** Контур технологического обеспечения сервисной модели предоставления услуг на основе жизненных ситуаций (составлено автором)

В Республике Коми за 2013 год посредством Портала заявителями было подано 884 заявления за услугами, предоставляемыми непосредственно через Портал (on-line). В 2013 году на Портале зарегистрировано около 188 тысяч посещений жителями Республики Коми для получения информации о государственных, муниципальных услугах, что составляет 21,3% населения Республики Коми.

Важно отметить, что продолжает активно функционировать республиканский проект «Коми 2.0», в рамках которого реализуются мероприятия по информированию широких слоев населения основам компьютерной грамотности, обучению работе с Единым порталом государственных и муниципальных услуг (функций) и региональным Порталом. За период с 2011 года по настоящее время обучено и зарегистрировано на Портале 5070 жителей Республики Коми.

Предоставление услуг на основе жизненных ситуаций включает в себя действия МФЦ по организации предоставления:

- государственных и муниципальных услуг;
- необходимых и обязательных услуг;
- сопутствующих услуг.

Организация предоставления государственных и муниципальных услуг заявителю осуществляется на основе соглашений о взаимодействии с органами, предоставляющими государственные (муниципальные) услуги, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Организация предоставления необходимых и обязательных услуг, а также сопутствующих услуг осуществляется на основе договоров, заключаемых в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Организация предоставления необходимых и обязательных услуг заявителю, а также сопутствующих услуг может включать в себя следующие действия МФЦ:

- предоставление заявителю о соответствующих услугах, их стоимости, лицах, предоставляющих такие услуги;
- направление заявки на предоставление соответствующих услуг;
- представление интересов заявителя при оказании соответствующих услуг в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации;

- получение документов, которые являются результатом оказания соответствующих услуг, их использование для организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также выдачи заявителю.

Порядок предоставления услуг на основе жизненных ситуаций включает в себя предварительный этап, этап обращения за предоставлением услуги, этап обработки представленных заявителем документов и информации, этап собственно предоставления услуги и оценку качества предоставления услуги на основе жизненной ситуации.

В предоставлении комплексных услуг участвуют:

- органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, получение которых необходимо для достижения заданных результатов комплексной услуги;
- организации, предоставляющие услуги, необходимые и обязательные для предоставления государственных и муниципальных услуг, получение которых необходимо для достижения заданных результатов комплексной услуги;
- лица, предоставляющие сопутствующие услуги, получение которых необходимо или целесообразно для достижения заданных результатов комплексной услуги.

Предоставление услуг на основе жизненной ситуации основывается основываться на следующих регламентах:

- 1) нормативные правовые акты, регулирующие предоставление соответствующих государственных и муниципальных услуг:
  - Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
  - административные регламенты и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг (отраслевые федеральные законы, акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты Республики Коми, муниципальные правовые акты);
- 2) документы, регулирующие вопросы деятельности МФЦ:
  - Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных

- и муниципальных услуг» и принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты;
- соглашения о взаимодействии МФЦ и органов, предоставляющие государственные (муниципальные) услуги;
  - уставы и положения о МФЦ;
- 3) документы, регулирующие оказание необходимых и обязательных услуг;
- 4) документы, регулирующие оказание сопутствующих услуг.

При этом необходимо обеспечить нормативно-правовое закрепление предоставления услуг на основе жизненной ситуации. В этой связи должен быть принят нормативный правовой акт Республики Коми, устанавливающий случаи, порядок и сроки предоставления услуг на основе жизненной ситуации.

В отношении каждой услуги на основе жизненной ситуации необходимо утверждение стандарта ее предоставления, определяющего порядок предоставления МФЦ такой услуги.

В целях организации предоставления услуги на основе жизненной ситуации необходимо заключение соглашений о взаимодействии МФЦ как с органами, предоставляющими необходимые государственные (муниципальные) услуги, так и иными субъектами, участвующими в предоставлении услуги на основе жизненной ситуации (с организациями, оказывающими необходимые и обязательные услуги, и лицами, оказывающими сопутствующие услуги).

В отношении каждой услуги на основе жизненной ситуации должна быть подготовлена модель оказания такой услуги.

### **Условия создания социального мониторинга и картографирования качества услуг**

Модель оказания услуги затрагивает еще одну важную исследовательскую позицию – формирование системы мониторинга качества предоставления государственных, муниципальных услуг.

По мнению автора целесообразно, ставить вопрос и регулярном социальном мониторинге на региональном уровне. Суть мониторинга состоит в сборе информации об исследуемых параметрах в ходе опросов, глубинных интервью, анкетирования получателей государственных и муниципальных услуг и проведения «контрольных обращений» и т.д. Мониторинг проводится с целью оптимизации процессов предоставления государственных и муниципальных услуг, под которой понимается реализация органами исполнительной власти, или органами местного самоуправле-

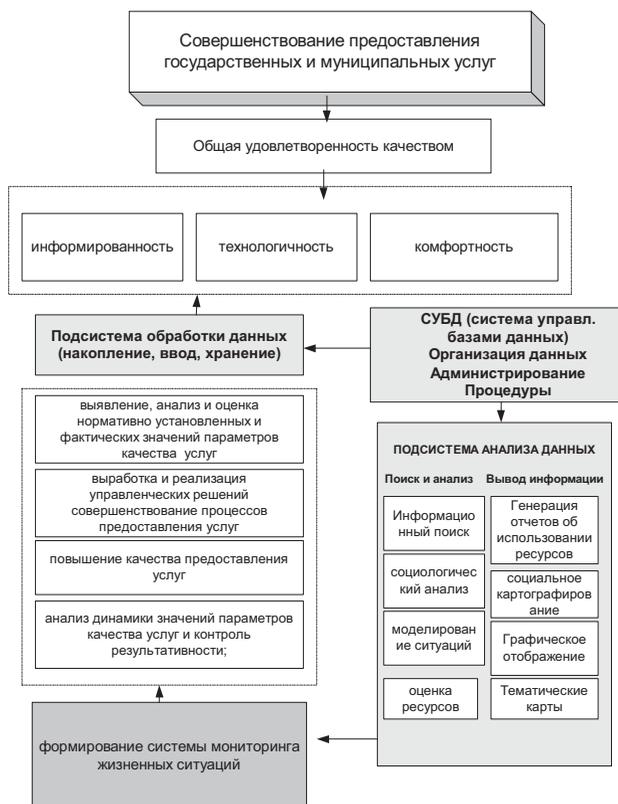
ния мер по улучшению выявленных в ходе мониторинга значений параметров качества, характеризующих процесс предоставления услуги потребителю, а также с целью повышения качества их предоставления.

Основными принципами проведения мониторинга являются:

- обязательность исполнения административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг;
- единство требований к государственным услугам на всей территории Республики Коми;
- минимизация затрат заявителей;
- преимущественный учет мнения реальных заявителей;
- непрерывное совершенствование процессов предоставления государственных и муниципальных услуг.

Разработка мониторинга невозможна без четкого определения показателей, которые представляют собой определенный набор свойств услуги (индикаторов), интегрированных на основе тематического принципа и характеризующих один из аспектов качества предоставления услуги показателей. Такими показателями должны быть показатели информированности, технологичности и комфортности на данном этапе совершенствования государственного управления (рис. 3)

Проведенный автором анализ, показал что показатель информационного обеспечения услуги - это часть характеристики услуги, определяющая общую осведомленность граждан о способах, условиях, порядке оказания услуг, документах, необходимых для их осуществления. Наличие доступных источников информации об условиях предоставления муниципальных услуг является одним из важных элементов, влияющих на их качество. Первой проблемой надо поставить оценку взаимодействия администрации и населения и повышение показателей: уровня информированности населения о способах, условиях, порядке оказания услуг, документах, необходимых для их осуществления. Это очень значимый показатель для успешности административной реформы. Большое количество негативного впечатления от процесса предоставления услуги у граждан можно отнести к недостаточной информированности. Нехватка информации о комплекте документов и «сложных случаях», неясность порядка заполнения форм, бланков, оформления иных документов приводят к многократным обращениям в орган местного самоуправления, предоставляющий муниципальную услугу.



**Рис. 3** Формирование системы управления качеством государственных и муниципальных услуг (разработано автором)

Показатель комфортности предоставления услуги есть часть характеристики услуги, определяющая возможность получения услуги потребителями в условиях, в наибольшей мере учитывающих их потребности. Удовлетворенность реципиента услуги складывается не только из оценки результата, но и из оценки комфортности процесса взаимодействия. Стандарт комфортности (обслуживания) при предоставлении муниципальных услуг разработан для обеспечения соблюдения обязательных требований к удобству и комфорту получателей государственных услуг.

Показатель технологичности предоставления услуги - часть характеристик услуги, определяющая снижающие сроки получения

услуги потребителями и возможность возникновения ошибок. Качество предоставления муниципальных услуг также определяется уровнем технологичности этого процесса, поэтому одним из направлений административной реформы является минимизация затрат и ресурсов получателя муниципальной услуги. Данное направление реформирования предполагает задание таких характеристик услуги и процесса ее оказания, которые уменьшают временные издержки получателя. Для улучшения качества этих процессов необходимы разработка и внедрение административных регламентов. Именно технологизация позволяет провести оптимизацию процесса предоставления государственных и муниципальных услуг за счет: 1) снижения трудоемкости отдельных операций через расширение электронного документооборота; 2) оптимизации межведомственного взаимодействия; 3) сокращения сроков оказания услуг.

При проведении мониторинга оцениваются две группы показателей качества предоставления муниципальных услуг: статистические показатели и данные социологических опросов. В ходе мониторинга осуществляется:

- выявление, анализ и оценка нормативно установленных и фактических значений параметров качества предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям, в том числе временных и финансовых затрат на получение конечного результата государственной (муниципальной) услуги;
- выработка и реализация управленческих решений, направленных на совершенствование процессов предоставления государственных (муниципальных) услуг и повышение качества их предоставления;
- отслеживание динамики значений параметров качества предоставления государственных (муниципальных) услуг и контроль результативности мер, направленных на повышение удовлетворенности граждан и организаций качеством предоставления государственных и муниципальных услуг.

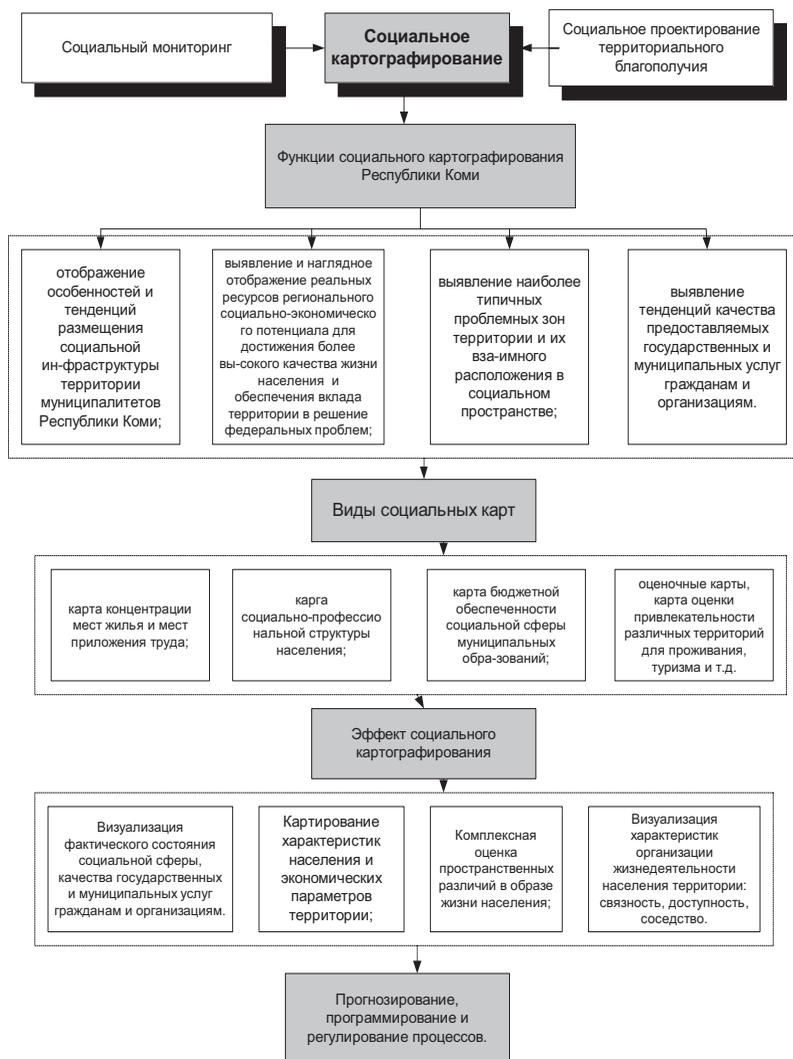
Качество предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям оценивается в соответствии с системой показателей и индикаторов мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, утвержденных «Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Следствием проведенного мониторинга может являться формирование технология «социального картографирования», как - метод фиксации особенностей территориальной организации различных социальных объектов в пространстве посредством территориальных рисунков (социальных карт). Социальное картографирование является важным инструментом социального мониторинга и социального проектирования территориального благополучия муниципалитетов Республики Коми, применяемое как особый способ организации и представления данных, характеризующих поисковое прогнозное поле применительно к социальным проблемам населения Республики Коми. Сфера применения технологии социального картографирования, как вспомогательного инструмента социального мониторинга - муниципальные образования, субъекты РФ (см. рис. 4 «технология социального картографирования»).

Получаемый эффект:

- Визуализация фактического состояния социальной сферы, качества государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям.
- Одновременное представление на карте характеристик самого населения и экономических параметров территории позволяет комплексно оценить пространственные различия в образе жизни населения;
- Наглядное изображение следующих характеристик организации жизнедеятельности населения территории: связность, доступность, соседство;
- Получение заключения о направленности процессов и необходимости тех или иных корректировок, создание информационной базы для прогнозирования, программирования социально-экономической и политической ситуации, формирование техник регулирования ситуации.

В ходе социального картографирования используются или рассчитываются многие статистические показатели, включая итоги вторичного анализа данных, полученного в ходе предшествующих обследований населения. К этой методике по своему характеру примыкают такие способы нормативно-справочного обеспечения социального проектирования как паспортизация резервных территорий, аттестация рабочих мест, социологические замеры качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг и ряда других методик, основанных на сборе, организации массивов и анализе объективных статистических данных.



**Рис. 4** Технология социального картографирования (разработано автором)

Социальное картографирование - создание карт социального мониторинга жизненно важных направлений и социальных проблем населения Республики Коми. Карта даёт возможность показать то, что не учитывают обычные статистические методы обра-

ботки информации, - территориальное соседство, сближенность и удалённость, согласованность или рассогласованность различных социальных характеристик территорий, качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям.

Предложенная концепция, принципы и средства формирования человеческих качеств в жизненной среде муниципалитетов Республики Коми являются обобщением накопленного позитивного международного опыта предоставления государственных, муниципальных услуг.

Новая жизненная среда сможет способствовать установлению общего баланса между организацией человеческой деятельности «сверху» и её самоорганизацией. Эта непосредственная жизненная среда также должна способствовать формированию прежде всего таких человеческих качеств, как гражданские, социальные, психологические и культурные.

#### **Литература:**

1. Данакин Н.С., Ильяева И.А., Материна О.П. Основы социальных технологий (Прикладная социология и психология). Белгород: ЦСТ. 1992г. Ч. 1. 126 с.
2. Овсянников В.Г. Социальные технологии в муниципальных образованиях// Местное самоуправление: технологии социально-экономического роста. СПб. СПбГУ. 1999. С. 268-278
3. Материалы наблюдательного совета государственного автономного учреждения Республики Коми «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Республики Коми» «16» апреля 2014 г. С.10 [архив автора]
4. Материалы комиссии по повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Коми. 14.06.2013г. с.14 [архив автора]
5. 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 Российской Федерации от 27.09.2011 № 797.
6. О Концепции создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Коми. Распоряжение Правительства Республики Коми от 30.05.2012 № 221-р. <http://www.rkomi.ru> [06.07.2012]
7. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы <http://www.rg.ru/2011/06/28/konceptsiya-site-dok.html> [06.07.2012]
1. Danakin N.S., Iliyaeva I.A., Maturin O.P., Osnovy social'nyh tehnologij (Prikladnaja sociologija i psihologija). [Basics of Social Technologies (Applied Sociology and Psychology)]. Belgorod: CST. 1992g. Ch. 1. 126 p.

2. Ovsyannikov V.G. Social'nye tehnologii v municipal'nyh obrazovaniyah [Social technologies in municipalities] // Local selftion: technology socio-economic growth. St. Petersburg. St. Petersburg State University. 199. Pp. 268-278
3. Materials of the supervisory board of the state autonomous institution of the Komi Republic «Multifunctional center of government and municipal services of the Republic of Komi-faces» «16» April 2014 g.S.10 (in Russian, unpublished).
4. O vzaimodejstvii mezhdru mnogofunkcional'nymi centrami predstavlenija gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug i federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti, organami gosudarstvennyh vnebjudzhetyh fondov, organami gosudarstvennoj vlasti sub#ektov rossijskoj federacii, organami mestnogo samoupravlenija». Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 27.09.2011 № 797. [On the interaction between the multifunctional center of state and municipal services and the federal executive bodies, authorities of the off-budget funds, state authorities of the Russian Federation, bodies of local self-government. «Resolution of the Government of the Russian Federation of 27.09.2011 № 797]. Moscow. 2011.
5. O koncepcii sozdaniya mnogofunkcional'nyh centrov predstavlenija gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug v Respublike Komi. Rasporyazhenie Pravitel'stva Respubliki Komi ot 30.05.2012 № 221-r. [Available at: On the concept of creating multi-functional centers of the state and municipal services in the Republic of Komi]. <http://www.rkomi.ru> (accessed 06.07.2012)
6. Koncepcija snizhenija administrativnyh bar'erov i povyshenija dostupnosti gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug na 2011 - 2013 gody. [Available at: The concept of reducing administrative barriers and increasing the availability of public and municipal services for 2011 - 2013] <http://www.rg.ru/2011/06/28/koncepciya-site-dok.html> (accessed 06.07.2012)