

## РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

При том, что слова «технология», «технологичность», «технологический алгоритм» сегодня все чаще звучат в выступлениях государственных деятелей, политиков, СМИ, глубокой методологической базы использования того феномена, который называют социальными технологиями, пока еще не наблюдается, а это означает, что и практика их применения страдает серьезными погрешностями.

Одна из проблем, решение которой требует технологизации государственного и муниципального управления в современных условиях, вытекает из целей и задач данной сферы управленческой деятельности – повышения социальной ответственности органов управления перед населением в обеспечении высокого качества его жизни, что связано с решением социальных и экономических задач страны, территории, региона, муниципального образования.

Понятие социальной технологии в современной науке и практике используется в широком и узком смысле. В широком смысле под социальной технологией понимают совокупность средств организации целесообразной практической деятельности людей, направленной на преобразование или изменение различных объектов в соответствии с целью данной деятельности и спецификой этих объектов. Для управленческой же деятельности применимо более узкое определение, когда под социальной технологией понимают особый метод управления, обеспечивающий систему последовательных действий менеджера или исполнителей в целях получения ожидаемого результата деятельности и возможности его воспроизводства в определенных заданных параметрах.

Применение социальных технологий в управлении возможно при наличии определенных условий, которые детерминированы необходимыми признаками технологического метода:

- наличие реальной практической задачи или проблемы, которая требует применения данного метода; при высокой эффективности социальных технологий их возможно и необходимо применять там и тогда, когда управленческие задачи связаны с повторяемостью действий по их решению в постоянной практике (технологии планирования, контроля, аттестации персонала и т. п.);

- четкая формулировка цели, выступающей не целью-идеалом, а целью-результатом, к которой должно привести решение проблемы, например, технология работы с обращениями и жалобами населения;
- разработка заданного алгоритма операций как системы последовательных действий по решению задачи;
- существование стандарта деятельности как предписанных процедур, осуществляемых на основе утвержденных норм и правил и опыта работы конкретной организации.

Органы государственной и муниципальной власти по своей природе, месту в системе управления государством и решаемым задачам относятся к организациям бюрократического типа, где все перечисленные условия должны присутствовать априори. Поэтому применение социальных технологий в практике их деятельности позволяет решить широкий круг управленческих задач.

Решение одной из них направлено на *повышение эффективности регулирования социальных процессов* на основе фиксации перечня оптимально необходимых операций. Они обеспечивают возможность измерить и определить тот алгоритм социальных действий, который максимально способствует устойчивости социальных процессов. Другая задача связана с *сокращением времени на выполнение отдельных задач* за счет стандартизации процесса управления и уменьшения числа операций, снижения издержек на подготовку персонала, нахождения оптимальных форм взаимодействия между исполнителями. Третья группа решаемых задач *оптимизирует нормирование труда* работников, должностные инструкции сотрудников, фиксируя их функциональные обязанности на основе заданного алгоритма. Социальные технологии позволяют четко определить границы действия каждого исполнителя, используя механизмы стимулирования и ответственности, максимально сокращая число спонтанных и ошибочных действий.

Кроме того, социальные технологии *совершенствуют информационную среду*, способствуют формированию постоянных информационных потоков, оптимизируя применение современных компьютерных технологий и программ для создания баз данных и регулирования процесса движения информации и оперативного обмена ею между сотрудниками.

Использование социальных технологий в органах государствен-

ной и муниципальной власти не стоит ограничивать только организацией текущей деятельности работников. Они столь же эффективно работают и на будущее, в частности, в области социального планирования при разработке долгосрочных планов и программ, поскольку чем объемнее масштабы работы, чем больше людей привлекается к ее выполнению, тем технологичнее должен быть процесс организации их совместной работы.

Такие планы могут иметь комплексный характер, как, например, «Концепция социального и экономического развития города» или «Стратегический план развития г. Екатеринбург», но могут иметь отношение к отдельной сфере жизни региона, территории, города (программа развития учреждений культуры муниципального образования).

Применение социальных технологий в социальном планировании возможно и необходимо, потому что оно представляет собой не что иное, как особый способ формирования системы научно обоснованных целей, показателей, заданий и средств их реализации. В таком понимании социальное планирование выступает и способом проектирования социальной реальности, и средством реализации социальной политики государства на разных уровнях – от общегосударственного до муниципального. Его значение определяется решением следующих проблем: выравнивания уровня социального развития территорий, регулирования миграционных потоков, предупреждения и разрешения национальных конфликтов, распределения и потребления культурных ценностей и т. д. В результате главной целью становится повышение качества жизни населения.

В настоящее время существуют две основные формы социального планирования: *конкретное, или адресное, планирование* и *планирование при помощи косвенных показателей*. *Адресное социальное планирование* связано с разработкой системы обоснованных заданий, которые доводятся до сведения различных государственных и муниципальных учреждений и организаций. Цель-результат при выполнении таких заданий – достижение заданного в них уровня социального развития. При разработке подобных заданий важно сохранять рациональное и пропорциональное соотношение в развитии социальных процессов; учитывать реальное социальное состояние территории, города, муниципального образования; анализировать и учитывать реальные потребности людей; обеспечивать единство количественных и качественных показателей при определении сроков реализации пла-

нов, поскольку качественные изменения требуют большего времени. Еще одна форма – это *социальное планирование при помощи косвенных рычагов*. Именно эта форма наиболее перспективна в условиях рыночной экономики. Такое планирование требует подробного изучения конкретных условий, возможностей региона и территории, потребностей его населения; выявления тех процессов, которые не поддаются регулированию при помощи косвенных рычагов и требуют прямого административного вмешательства и адресного планирования; определения круга переменных, на которые можно воздействовать (для сокращения безработицы, например, способствовать развитию малого и среднего бизнеса). Разделение социального планирования на *адресное* и *косвенное* достаточно условно, поскольку в планах и программах они, как правило, используются вместе.

Поскольку для внедрения социальных технологий обязательным условием является наличие конкретных и четко сформулированных целей, то при разработке планов социального развития и социальных программ постановке целей стоит уделить особое внимание. Для этого в первую очередь нужно правильно сформулировать проблему, которая решается при помощи социального планирования.

При формировании программных целей сегодня активно используются методы, основанные на анализе тенденций развития. Среди них стоит обратить внимание на *генетический*, когда анализ осуществляется в движении от наблюдаемого настоящего к достаточно понимаемому и обозримому будущему, и *нормативный*, который предполагает опору на выполнение тех или иных социальных нормативов; а также *аналоговый*, связанный с переносом на свою территорию опыта других стран или регионов.

С какими *трудностями* приходится сталкиваться при анализе тенденций развития? Во-первых, чем менее стабильна политическая и социально-экономическая ситуация в стране, регионе, тем сложнее прогнозировать тенденции развития социальных процессов. А во-вторых, остро встает проблема *ресурсно-нормативного обеспечения* социального планирования. Ее решение связано с необходимостью разработки и апробации социальных нормативов.

*Социальный норматив* – это характеристика требуемого уровня развития социальных процессов. Социальные нормативы меняются с развитием общества, поскольку они отражают реальные возможности региона, территории и органов власти по решению экономических и

социальных проблем. Устанавливаются они первоначально путем эксперимента и апробации, но крайне важно, чтобы эти нормативы были согласованы между собой.

*Социальные нормативы* выстраиваются на основе *социальных показателей* – это качественная и количественная характеристика нынешнего уровня, состояния и тенденций развития социальных изменений, которая применяется в социальном планировании для оценки сложившегося положения и его соответствия научно обоснованным требованиям. При выявлении уровня развития, как правило, используют две важные группы показателей: *общие* – позволяют оценить состояние системы в сравнении с другими с позиций отставания / опережения; и *нормативные*, которые отражают соответствие научно обоснованным требованиям. На региональном и муниципальном уровне такие показатели утверждаются государственными комитетами и рассчитываются на количество населения или количество населенных пунктов с учетом различных индикаторов (половозрастных, занятости и т. д.). Это позволяет обеспечить *адресность* социального планирования. Например, если в 2009 г. доля малоимущего населения по РФ составила в среднем 13,9 %, то в республике Дагестан она представлена 9,2 % жителей, а в Воронежской области – 23,1 %<sup>1</sup>. Следовательно, при формировании планов дотационной поддержки государства нужно учитывать реальное состояние уровня жизни населения.

Однако когда речь идет о социальных изменениях в жизни людей, то далеко не все процессы могут быть выражены в количественных показателях и параметрах, поэтому в социальном планировании используют также понятие «социальный ориентир». Оно отражает наиболее возможные рациональные величины или степень развития общественных процессов. За такой ориентир часто принимают показатели наиболее развитых стран, регионов, территорий.

При разработке социальных планов социальные нормативы и ориентиры применяют, используя их *классификацию по разным основаниям*. Традиционной является классификация *по сферам жизнедеятельности* (население, труд, занятость, культура и т. д.) Здесь легче выявить уровень возможностей и обеспеченность материаль-

---

<sup>1</sup>Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума по субъектам Российской Федерации / Росстат [сайт]. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_110/IssWWW.exe/Stg/01-13.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_110/IssWWW.exe/Stg/01-13.htm).

ными ресурсами. Появляется возможность сравнения с другими территориями и субъектами. Следующая классификация – *по уровням планирования* (федеральный, региональный или муниципальный) – позволяет выстраивать структуру плана социального развития, его социальные ориентиры с учетом специфики и масштабов объекта планирования.

Интересный подход для разработки ориентиров и нормативов социального планирования начали использовать еще в 1980-е гг. – составление *социальных карт*, или *социальных паспортов*. Под социальным паспортом понимают комплекс нормативов, характеризующих многообразие социальных процессов и изменений. Например, разработку «Стратегического плана г. Екатеринбурга на 2005–2015 гг.» предвляло составление такого паспорта.

Что дает такой социальный паспорт? Это документ, который позволяет осуществить анализ и сравнить состояние объекта планирования с позиций настоящего и будущего, выявить причинно-следственные связи между различными социальными, политическими и экономическими процессами и проследить их изменение. Фактически социальный паспорт – это комплексный документ, отображающий количественные и качественные параметры системы, влияющие на формирование и развитие ее основных элементов.

Разработка паспорта включает следующие технологические этапы.

1. Определение характеристик и параметров, влияющих на нормальное функционирование и развитие территории, муниципального образования, их классификация и дифференциация.
2. Разработка формы паспорта, его разделов и отдельных структурных элементов.
3. Заполнение подготовленных форм, предполагающее четкое определение исполнителей, сроков предоставления материалов, контроля полноты, достоверности и качества предоставляемой информации.
4. Обобщение и анализ полученной информации и оформление ее в целостный документ.

В технологии социального планирования для получения информации, работы с ней и подготовки прогнозных проектов используют разные методы.

1. *Аналитический метод* социального планирования соединяет в себе анализ и обобщение информации. Сущность его состоит в

том, что социальные процессы расчленяются на части (по их уровням или сферам) и на этой основе определяются основные направления планирования.

2. Другой метод получил название *метода вариантов*, когда выявляется несколько возможных путей решения социальных задач. В последние годы его стали применять все чаще. Но не следует забывать, что сравнение и выбор вариантов социального планирования возможны только при наличии полной и достоверной информации. Его разновидностью выступает метод *вариантного приближения*, когда на базе исходных данных определяется возможный путь или первое приближение, а уже потом при получении дополнительной информации производятся последующие уточнения, то есть идет поиск оптимального решения задач с правильным выбором приоритетов.
3. *Комплексный метод* социального планирования основан на разработке программ с учетом всех главных факторов: материальных, финансовых, человеческих ресурсов, исполнителей и сроков выполнения. Применение такого метода требует соблюдения определенных правил: определения пропорций и темпов развития объекта планирования; формирования статической и динамической моделей развития; разработки основных показателей.
4. *Программно-целевой метод* ориентирован на решение прежде всего ключевых задач социального развития независимо от ведомственной принадлежности учреждений и организаций, задействованных в реализации плана.
5. Еще одна группа методов хотя и выделяется в особый вид, но применяется во всех предыдущих случаях, когда нужен количественный анализ показателей. Это *экономико-статистические методы* (линейное программирование, факторный анализ и др.).

Итак, роль и значение социальных технологий в государственном и муниципальном управлении определяется их способностью воспроизводить заданный, запланированный результат за счет строгого соблюдения последовательных алгоритмизированных действий. Вместе с тем не стоит абсолютизировать способность социальных технологий решить все проблемы, связанные с оптимальным управлением и социальным планированием.

Дело в том, что социальные технологии построены на стандартизации и формализации управленческих процессов и чрезмерное увле-

чение ими может привести к росту консерватизма мышления сотрудников, что и так характерно для организаций бюрократического типа. Излишняя формализация способствует также закреплению устойчивых поведенческих стереотипов и тормозит инновационные процессы, которые обеспечиваются за счет творческих идей и решений.

Кроме того, далеко не все социальные процессы могут управляться посредством социальных технологий. Для этого *объект технологизации* должен обладать определенными свойствами:

- иметь определенную степень сложности, но при этом все его составные элементы, структуры, особенности их строения и закономерности функционирования должны быть известны;
- процессы, определяющие взаимодействие структур разного уровня и управление ими должны быть формализованы;
- каждая управленческая операция должна подразумевать систему конкретных действий и показателей, позволяющих зафиксировать ее протекание и завершение.

Следует учитывать, что и сами сотрудники, работающие в сфере социальных технологий должны четко представлять цели и задачи того этапа технологического процесса, в рамках которого выполняют свои функции; не просто знать, но владеть навыками работы по правилам и стандартам и четко соблюдать технологическую дисциплину, а это требует, во-первых, постоянного контроля со стороны вышестоящих менеджеров, а во-вторых – формирования системы дисциплинарной ответственности за соблюдение такой дисциплины.

Чаще всего проблема внедрения и эффективного использования социальных технологий обусловлена именно этими барьерами, нежелание и неумение преодолевать которые порождает миф о неэффективности технологического управления социальными процессами в российской практике из-за нестабильности и непредсказуемости их развития.