

УДК 334.021:351

© Н. А. УСТИНА¹, А. А. КАРЛИНА², 2022

^{1,2} Самарский университет государственного управления
«Международный университет рынка»
(Университет «МИР»), Россия

E-mail¹: nina_ustina@mail.ru

E-mail²: karlina_anna@mail.ru

**МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И ОБЩЕСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В ХОДЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ**

В статье представлены результаты работы по проектированию технологии взаимодействия исполнительного органа местного самоуправления с некоммерческими социально ориентированными организациями с целью вовлечения последних в процесс предоставления социальных услуг населению. На основе методологии процессного подхода разработана процессная модель выявления и консолидации возможностей и ресурсов некоммерческих социально ориентированных организаций и направление данных ресурсов на проектирование новых социальных услуг населению.

Ключевые слова: некоммерческие социально ориентированные организации, социальные услуги, исполнительные органы местного самоуправления.

Введение

На данный момент уровень включенности некоммерческих общественных организаций в процесс разработки и реализации муниципальных программ остается низким. Актуальность данной проблемы определена стратегической линией государственной политики, направленной на достижение целей национальных проектов. Концептуальной установкой реализации национальных проектов является целевое распределение бюджетных ресурсов и активизация внебюджетных источников. Некоммерческие общественные организации в процессе реализации муниципальных программ, завязанных на достижение целей национальных проектов, могут стать источником человеческих, интеллектуальных и организационных

ресурсов, обеспечивающих количество и масштаб предоставляемых населению общественных благ и социальных услуг. Это подтверждается как лучшими муниципальными практиками, так и научными исследованиями [1, 2, 5, 6].

Другой стороной проблемы является необходимость поддержки некоммерческих общественных организаций со стороны органов власти как эффективного института развития гражданского общества и общественной активности. В то же время не все некоммерческие организации имеют доступ к получению субсидий на свою деятельность. Финансовые потоки, выделяемые из бюджета города на реализацию социальных услуг, не совершенны [2, 3]. Традиционная функциональная система построения деятельности муниципальных органов власти не способна задействовать, привести в активизированное состояние и эффективно использовать возможности некоммерческих общественных организаций. Чтобы работа с общественными организациями по предоставлению социальных услуг достигла поставленных целей, она должна иметь особую конструкцию. Это, в свою очередь, требует изменения стиля управления городом, формирования нового управленческого мышления, направленного не на выполнение должностных инструкций, а на результат, необходимый для местного сообщества. Данная проблема не является новой с точки зрения ее формулировки и осознания и представлена во многих исследованиях [3, 2, 7]. Тем не менее, остается открытым вопрос технологизации процесса взаимодействия органов местного самоуправления с некоммерческими организациями для придания ему устойчивости и эффективности.

В связи с вышесказанным целью данного исследования являлась разработка технологии взаимодействия исполнительных органов местного самоуправления и некоммерческих социально ориентированных организаций, направленной на вовлечение последних в процесс предоставления социальных услуг.

Методология исследования

Организация деятельности муниципальных органов по предоставлению социальных услуг населению через некоммерческие организации (НКО) требует особой технологии, которая обеспечивала бы механизмы использования ресурсов администрации и возможности некоммерческих организаций.

Стандартный процесс предоставления социальных услуг реализуется только в рамках бюджетных ресурсов администрации города и силами при участии структурных подразделений. Инновационный подход к проектированию процесса предоставления со-

циальных услуг населению с участием некоммерческих социально ориентированных организаций предполагает рассмотрение его вне границ исполнительного органа местного самоуправления как локальной организации. Представленный в данной работе подход предполагает создание системы управления процессом предоставления социальных услуг при участии некоммерческих организаций с использованием их ресурсов. Соответственно границы данного процесса расширяются и захватывают в сферу управленческого воздействия не только административные структуры, но и общественные организации.

В качестве методологической платформы построения технологии взаимодействия исполнительного органа местного самоуправления с некоммерческими социально ориентированными организациями был выбран процессный подход. Выбор технологии процессного подхода для построения модели управления социальными услугами определялся его свойствами в повышении уровня доверия населения к власти за счет настройки всего процесса на максимальное удовлетворение потребностей заинтересованных сторон [3]. Преимущества процессного подхода заключается также в способности усовершенствовать систему управления путем придания большей гибкости функциональным системам управления за счет конструирования горизонтальных связей между структурами администрации при взаимодействии с некоммерческими организациями. Методика предполагает оптимизацию системы управления потоком ресурсов, что позволяет рассмотреть ее как механизм выявления скрытых возможностей системы местного самоуправления в повышении качества услуг, предоставляемых населению.

Результаты исследования

Результатом исследования стала разработанная процессная модель взаимодействия исполнительных органов власти с некоммерческими организациями в сфере предоставления социальных услуг населению. Особенность предлагаемой системы процессов состоит в том, что деятельность органов местного самоуправления направлена не на работу с отдельными некоммерческими организациями, а на активизацию максимальных возможностей всего общественного некоммерческого пространства муниципального образования.

На рисунке 1 отображен процесс взаимодействия с общественными организациями в сфере реализации социальных услуг в соответствии с особым жизненным циклом: выявление общественных организаций (создание реестра организаций); консолидация

возможностей органов власти и общественных организаций; предоставление услуги (оказанная услуга).



Рис. 1. Процесс реализации социальных услуг населению с участием некоммерческих организаций

В традиционной бюрократической системе управления данным процессом муниципальными ресурсами может быть обеспечена только та его часть, которая проходит через администрацию города как локальную организацию. Для того чтобы обеспечить весь процесс предоставления социальных услуг населению ресурсами, необходимо задействовать возможности иных субъектов пространства муниципального образования: которые присутствуют на этом пространстве вместе со своими возможностями (рис. 2).

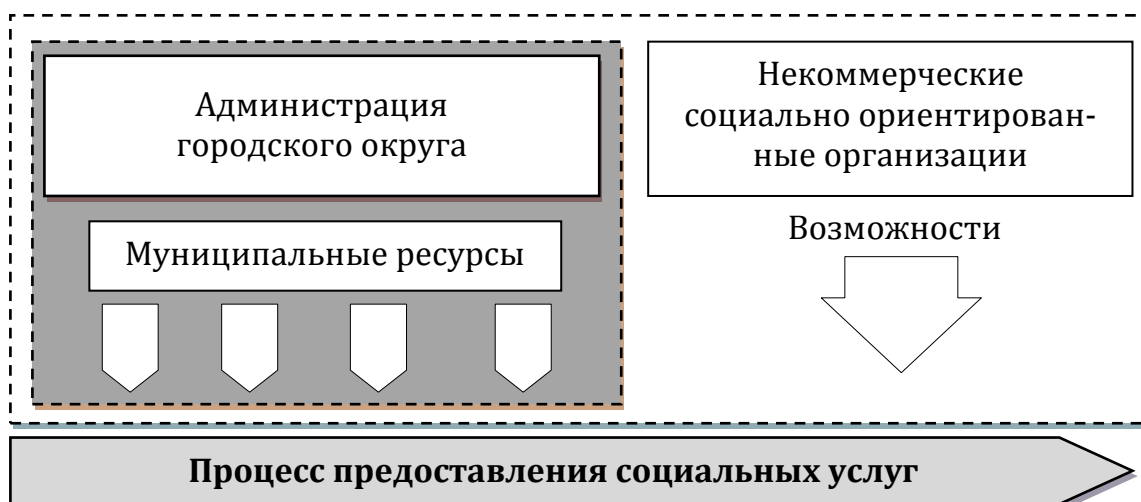


Рис. 2. Процесс предоставления социальных услуг в пространстве административных структур и общественного пространства

Возможности некоммерческих общественных организаций, которые при этом активизируются — это добровольцы с их интеллектуальным и физическим трудовым потенциалом, помещения для

организации мероприятий и предоставления индивидуальных услуг, транспорт, коммуникативные связи с другими некоммерческими организациями и организациями иных юридических форм.

Декомпозиция процесса участия некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг населению осуществлялась в соответствии с пошаговой методикой описания бизнес-процессов в организации.

I шаг. Определение потребителей процесса и их потребности. Основными и непосредственными потребителями процесса предоставления социальных услуг населению являются:

– органы власти местного самоуправления, потребности которых заключаются в расширении сферы предоставления услуг населению (их количество и качество);

– благоприобретатели продуктов процесса в виде новых услуг, оказываемых населению, потребности которых связаны с качеством услуг и их доступностью;

– общественные организации, которые получают дополнительные возможности на осуществление своей деятельности.

II шаг. Определение выходов или продуктов процесса в соответствии с выявленными потребностями.

Первая группа продуктов процесса связана с потребностями благоприобретателей и представляет собой конкретные социальные услуги, оказываемые некоммерческими организациями. Их количество и разнообразие зависят от степени вовлеченности в данный процесс некоммерческих организаций.

Вторая группа продуктов процесса – это ресурсы: во-первых, предоставляемые администрацией города некоммерческим организациям для оказания услуг, во-вторых, ресурсы как результат активизации возможностей НКО.

Отдельная группа продуктов процесса представлена коммуникативными каналами, связывающими всех участников процесса и потребителей его продуктов и необходимыми для получения откликов благоприобретателей, характеризующих степень удовлетворенности результатами процесса основных потребителей его результата.

III шаг. Соотнесение входов и выходов процесса и формирование отдельных подпроцессов, таких как:

1) преобразование возможностей общественных организаций в ресурсы для оказания услуг населению;

2) предоставление административных услуг по выделению ресурсов некоммерческим организациям;

3) реализация мероприятия, результатом которого становится социальная услуга с точки зрения удовлетворения актуальных потребностей населения;

4) проектирование информационных каналов.

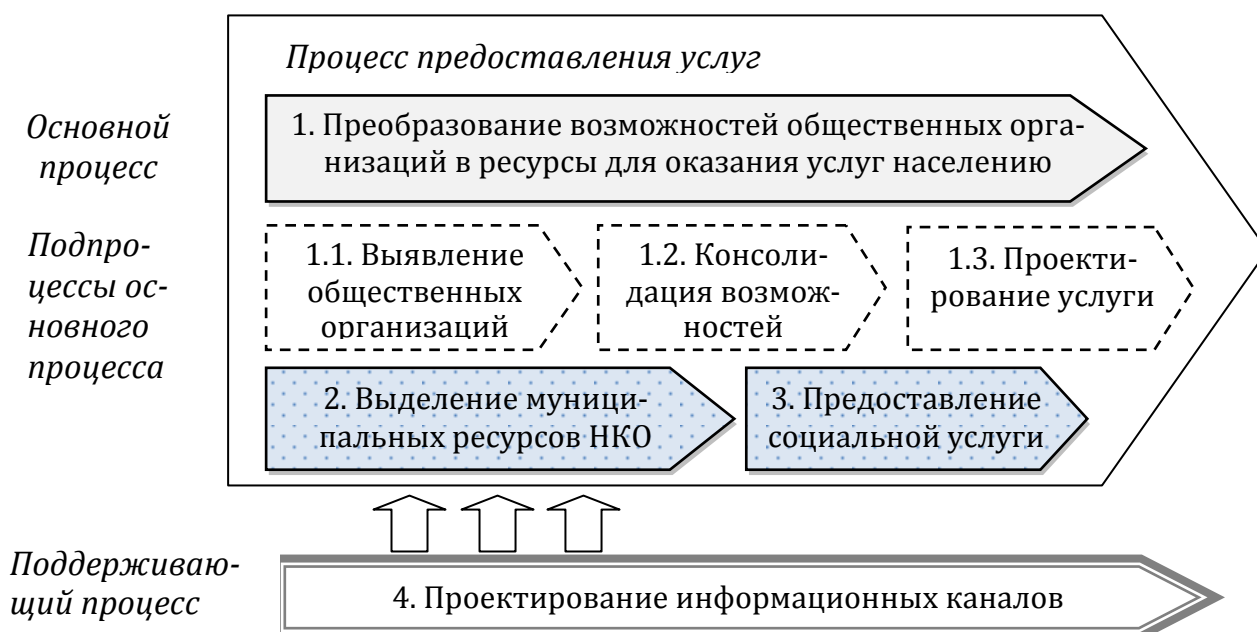


Рис. 3. Схема процессов в процессной модели управления инициативами

Основным в этой схеме процессов является процесс «1. Преобразование возможностей общественных организаций в ресурсы для оказания услуг населению». В этом прямое назначение и миссия проектируемого процесса взаимодействия администрации города и некоммерческих организаций.

Рассмотрим каждый подпроцесс процесса «1. Преобразование возможностей общественных организаций в ресурсы для оказания услуг населению» как последовательность функций с точки зрения ее роли и места в общей модели работы с общественными организациями.

Подпроцесс «1.1. Выявление общественных организаций» как функция рассматриваемого процесса направлен на решение задачи выявления возможностей общественных организаций. Только в этом случае ресурсы общественных организаций могут стать возможностями для органов власти. Результатом этого процесса является создание реестра общественных организаций. Входы процесса выявления общественных организаций – это информация о некоммерческой организации.

Подпроцесс «1.2. Консолидация возможностей» – это центральный подпроцесс с точки зрения жизненного цикла оказания услуг. Выделяя его в отдельную составляющую процесса, мы обозначаем

новый этап в работе с общественными организациями. Основным предназначением действий по консолидации возможностей является объединение возможностей администрации города и общественных организаций. Например, инициатива досуга пожилых людей на базе клуба или инициатива проведения праздников для пенсионеров — каждая из них может представляться к реализации отдельными общественными организациями. Но здесь можно достаточно четко объединить возможности первой инициативы в виде помещения для организации досуга, второй инициативы в виде уже имеющегося ресурса — коллектива художественной самодеятельности пенсионеров.

Подпроцесс «1.3. Проектирование услуги». Основное содержание данной функции — это превращение возможностей, выявленных на предыдущих этапах процесса (возможностей общественных организаций и возможностей администрации) в ресурсы, необходимые для реализации оказания социальных услуг. Основным продуктом этого процесса — проект мероприятия на оказание социальных услуг, главным потребителем которого является население, благополучатели.

На этом этапе подключаются новые механизмы, которые переводят возможность в ресурс. Дело в том, что все заявления об имеющихся возможностях для реализации мероприятий по оказанию социальных услуг, полученные на предыдущих этапах процесса, могут стать ресурсами, если будут задействованы особые дополнительные мотивационные механизмы. Таким мотивационным механизмом является осознание собственного выигрыша от реализации мероприятия. Активизация этого механизма происходит во время процедуры разработки проекта мероприятия по оказанию социальной услуги.

Взаимодействие в результате проектирования мероприятия происходит в результате обмена привнесенными возможностями.

Участие административных структур обусловлено ресурсами, которые они вкладывают в проект мероприятия на оказание социальных услуг, а именно:

— собственно бюджетные ресурсы или полномочия в отношении муниципальной собственности;

— организационные и административные ресурсы, носителем которых является администрация города, представители которой представляют интересы всей системы местного самоуправления в использовании результатов инициативы как:

— механизма повышения доверия населения к власти;

— механизма капитализации территории и населения.

Выигрыш исполнительных органов власти от взаимодействия с общественными организациями по предоставлению социальных услуг населению выражается:

— во-первых, в потребности организовывать, контролировать ход разработки мероприятия по оказанию социальных услуг и его реализации, выявлять отклонения и дефекты и исправлять их в ходе самого процесса с целью повышения устойчивости проекта;

— во-вторых, в определении показателей результативности мероприятия с точки зрения наличия в нем механизмов, капитализирующих территорию и населения;

— в-третьих, в проектировании коммуникационных каналов реализации мероприятия, с целью получения откликов благоприобретателей.

Возможности общественных организаций для предоставления социальных услуг населению станут ресурсом только в том случае, если носитель ресурсов увидит свой выигрыш от результатов взаимодействия с исполнительными органами власти. Носитель возможностей должен четко видеть: на что он будет тратить свои ресурсы, кто будет благоприобретателями, какие будут результаты взаимодействия. Администрация города в ответ готова выделять субсидии на деятельность общественных организаций. Осознание выигрыша от результатов взаимодействия это путь превращение возможностей в ресурсы.

Таким образом, на данном этапе происходит объединение выигрышей. Осознание выигрыша обеспечивает переход возможностей в ресурсы. Формулирование общего выигрыша, таким образом, обеспечивает большую устойчивость проекту и результативность. Роли всех участников предоставления социальных услуг населению основываются на объединении возможностей и осознания выигрыша от консолидированных действий участников.

В результате этого взаимодействия благополучатели получают более широкий спектр услуг, которые отличаются дешевизной, качеством и адресностью.

Процесс «3. Предоставление социальной услуги» является отдельным самостоятельным процессом в рамках процессной модели взаимодействия исполнительных органов власти и некоммерческих организаций по предоставлению социальных услуг населению. Его самостоятельность связана со сменой владельца процесса. Владелец процесса «1. Преобразование возможностей в ресурсы общественных организаций» является представителем администрации города, организующий работу с общественными организациями. Вла-

дельцем процесса «3. Предоставление социальной услуги» является общественная организация. Процесс «3. Предоставление социальных услуг» осуществляется полностью вне администрации как организационной структуры, силами общественных организаций, но в то же время является составной частью общего процесса предоставления социальных услуг. Деятельность общественных организаций в рамках процесса включает:

- непосредственно реализацию проекта инициативы;
- распространение информации о ходе реализации инициативы и ее результатах;
- организацию получения откликов благополучателей на результаты реализации инициативы.

Процесс предоставления социальных услуг должен запускать механизм откликов. Под откликами в данной модели понимается реакция местного сообщества на продукты и результаты. Носителями откликов являются: сами общественные организации, администрация города и благополучатели. Уровень откликов зависит от масштаба предоставленной услуги, и прежде всего от масштаба «вброшенных» в ее реализацию ресурсов исполнительных органов власти и общественных организаций.

В процессной модели взаимодействия администрации города с общественными организациями по предоставлению социальных услуг населению особое место занимает процесс «4. Проектирование информационных каналов». Информационные каналы становятся механизмом, запускающим отдельные функции и весь процесс в целом.

Данный процесс настраивается на решение трех взаимосвязанных задач.

1. Создание информационного пространства вокруг деятельности администрации города и общественных организаций по предоставлению социальных услуг населению, через информирование о ходе реализации инициатив.

2. Анализ степени удовлетворенности заинтересованных сторон результатами и ходом процесса предоставления социальных услуг. Задача ориентируется на получение откликов следующих субъектов:

- участников предоставления социальных услуг;
- благоприобретателей — жителей города, которые на себе непосредственно ощущают результат оказанной услуги.

Потребителем этой информации выступают исполнительные органы власти, которые контролируют весь процесс предоставле-

ния социальных услуг населению. Для общественных организаций отклики благоприобретателей – критерий их деятельности.

Процедурами проектирования каналов являются следующие.

1. Составление перечня участников коммуникации: поставщиков и потребителей информации, основных и фоновых. Основные поставщики – владельцы информации, непосредственно заинтересованные в ее распространении, фоновые поставщики – это владельцы, чью информацию необходимо дополнительно активизировать. Например, основными поставщиками информации о предоставленной социальной услуге будут ее общественные организации, фоновыми – благоприобретатели. Основными получателями информации являются группы или лица, которым непосредственно адресуется информация. Фоновые пользователи – это пользователи, которые составляют окружение для основных потребителей информации. Выделяют также свободных, имеющих прямой доступ к информации, и обусловленных пользователей, доступ к информации которых возможен при дополнительных условиях. Результатом данной процедуры являются прорисованные каналы коммуникаций между основными участниками коммуникаций.

2. Установление направления движения информации по каждому коммуникативному каналу. Результат процедуры – прорисовка каналов коммуникации между поставщиков информации, потребителей информации, свободных пользователей информации, обусловленных пользователей информации. Обозначение условий доступа к каналам информации.

3. Установление содержания информации, подлежащей передаче по каждому из каналов. Результат процедуры – прорисовка формата информации и установление периодичности ее поступления в канал.

4. Закрепление каждого из каналов за элементами существующей в городе информационной инфраструктуры.

Выводы

Таким образом, взаимодействие исполнительных органов власти с общественными организациями по предоставлению социальных услуг населению представляет собой систему основных и вспомогательных процессов, где бизнес-процессом является процесс преобразования возможностей в ресурсы для оказания социальных услуг населению.

Представленная модель позволяет охватить все общественные организации, полностью использовать их возможности, что позволит

повысить качество услуг, оказываемых населению, расширить спектр услуг, сделать их дешевле. Также эта модель позволяет охватить больше людей, которые будут получать услуги, увеличивает число благополучателей.

Снижаются затраты города на оказание муниципальных услуг, происходит экономия городского бюджета, что самое главное при увеличении оказываемых услуг. Снижается социальная напряженность, НКО получает возможность для реализации своих функций по оказанию социальных услуг, органы власти управляют механизмом распределения ресурсов.

В результате этого взаимодействия благополучатели получают более широкий спектр услуг, которые отличаются дешевизной, качеством и адресностью.

Литература

1. Банникова Н. В. Гражданские инициативы в современном российском городе // Другое поле. Социологические практики / Под ред. Е. Л. Омельченко, С. А. Перфильева. Ульяновск: Средневолжский научный центр, 2000. 320 с.

2. Богатырева И. В., Попиков А. А. Современное состояние, проблемы и перспективы развития территориального общественного самоуправления на муниципальном уровне // Вестник Самарского муниципального института управления. 2020. № 2. С. 37-45.

3. Ванеев О. Н. Проблемы взаимодействия органов местного (городского) самоуправления с некоммерческими организациями // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 28-35.

4. Карлина А. А., Устина Н. А., Чегуров В. В. Инструменты организации взаимодействия органов местного самоуправления с населением // Вестник Международного института рынка. 2020. № 1. С. 106-111.

5. Кинжигалеева А. Я., Сергеева С. Ю. Участие некоммерческих организаций в охране лесов от пожаров // Актуальные проблемы лесного комплекса. 2019. № 55. С. 26-30.

6. Модель И. М., Модель Б. С. Самоопределение некоммерческого сектора в гражданском обществе России // Научный ежегодник Института философии и права уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург: УрО РАН, 2001. Вып. 2. С. 192-210.

7. Пешкова О. Ю. Голубев С. В., Славгородская М. Ю. Инкубатор социально ориентированных НКО. М.: Грифон, 2016. 96 с.

Статья поступила в редакцию 31.01.22 г.

*Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*