

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**Основная образовательная программа бакалавриата   
по направлению подготовки 39.03.01 - «Социология»**

**Профиль «Прикладная информатика в социологии»**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

**Информационное обеспечение планирования социального развития города**

Выполнил:

Духонченко Николай Дмитриевич.

Научный руководитель:

кандидат экономических наук,

доцент Сошнев Александр Николаевич.

Санкт-Петербург

2018

## Оглавление

[Оглавление 2](#_Toc514277049)

[Введение 3](#_Toc514277050)

[Глава 1. Планирование социально-экономического развития как инструмент управления общественным воспроизводством. 7](#_Toc514277051)

[1. Становление планирования социально-экономического развития. 7](#_Toc514277052)

[2. Планирование социально-экономического развития в РФ 40](#_Toc514277053)

[Глава 2. Информационное обеспечение планирования социального развития 66](#_Toc514277054)

[1. Содержательный аспект информационного обеспечения 71](#_Toc514277055)

[2. Технический аспект информационного обеспечения 83](#_Toc514277056)

[3. Перспективы и выводы 97](#_Toc514277057)

[Заключение 103](#_Toc514277058)

[Список источников 106](#_Toc514277059)

[1. Литература 106](#_Toc514277060)

[2. Нормативные источники 107](#_Toc514277061)

[3. Электронные источники 108](#_Toc514277062)

[Приложение 1. 111](#_Toc514277063)

## Введение

Вся история человечества — это постоянное противостояние с окружающим миром: либо приспособление человека под конкретные данные условия, либо приспособление условий под потребности человека. Приспособление окружающего мира, как целенаправленные воздействия на некоторые внешние по отношению к человеку вещи или процессы, принято называть управлением. При этом управление — это использование в своих интересах определённых объективных законов, поэтому оно всё равно в итоге сводится к адаптации. Однако такая, активная, форма адаптации позволяет значительно расширить возможности человека по удовлетворению его потребностей, и поэтому более предпочтительна. Соответственно, подобным образом человечество пытается взять под контроль все, какие только возможно, процессы, а наука обслуживает это стремление. С утилитарных позиций наука нужна, чтобы описывать объективную реальность, открывать законы и приспосабливать их под нужды человечества. Особенная роль отводится наукам о человеке, потому как объект и субъект познания здесь совпадают: это сам человек. Аналогично, среди всех процессов управления особую важность имеют те, которые заключаются в управлении людьми, обществом, так как и здесь субъект, пусть и опосредованно — через делегирование полномочий большинством некоторому меньшинству, совпадает с объектом. Социология является как раз такой наукой, где объект — общество — совпадает с субъектом — тоже обществом. А управление социальным развитием — как раз такой процесс общественного самоуправления, где субъектом выступает государство, обретшее право на управление вследствие некоторой общественной конвенции.

Управление принципиально состоит из двух этапов: планирование определённых действий с определёнными целями и их реализация — то есть достижение целей. Планирование, в свою очередь, включает в себя оценку имеющихся ресурсов, целеполагание, прогнозирование и программирование. Таким образом, планирование — основной, наиболее важный и сложный этап управления чем бы то ни было. При этом планирование — это, преимущественно, обработка информации. Субъект планирования ставит цели и задачи, оценивает имеющиеся возможности и старается организовать использование этих ресурсов таким образом, чтобы были достигнуты поставленные цели. В процессе планирования, очевидно, субъект оперирует не непосредственно ресурсами и другими вещами, а сведениями о них; не объективным миром, а информацией об объективном мире. От точности, актуальности, полноты и адекватности этой информации зависят решения, которые будут приняты при планировании, и, таким образом, вся судьба данного акта управления. Это же применимо и к планированию социального развития.

В настоящее время управлению социальным развитием придаётся большое значение как на международном уровне, так и на уровне Российской Федерации и её субъектов. Так, совсем недавно Президент РФ подписал Указ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года.[[1]](#footnote-1) Этот Указ устанавливает социальное развитие в качестве основного приоритета Российской Федерации, что говорит о крайне высокой актуальности вопросов социального развития. В это же время вопросу информационного обеспечения этого процесса не всегда уделяется должное внимание, поэтому **актуальность** этой темы достаточно высока. Соответственно, **цель** данной работы — провести анализ организации планирования социального развития, акцентируя внимание на информационном обеспечении этого процесса. Для большей предметности взят конкретный город — Санкт-Петербург. Для достижения цели необходимо выполнить ряд **задач**. Сперва нужно определить сущность основных категорий: «социальное», «развитие», «управление» и т.п., выяснить, каким образом эти категории взаимодействуют. Затем следует рассмотреть существующую в Санкт-Петербурге систему управления социальным развитием и, наконец, детально остановиться на планировании и его информационном обеспечении в рамках этой системы. Именно таким образом организована структура этой работы.

Соответственно, **объектом** исследования является, максимально широко, социальное развитие, а **предметом** — организация информационного обеспечения планирования, как составляющей части системы управления социальным развитием.

Существующая система управления социальным развитием не появилась из ниоткуда, а является результатом продолжительного становления, поэтому её рассмотрение будет предварено необходимым историческим экскурсом. Вследствие же того, что это система государственная, жёстко регламентированная нормативными актами, в процессе работы рассмотрено большое число различных юридических и иных официальных государственных источников. Всего в работе задействованы 85 источников.

Что касается научной **разработанности** — так как речь идёт о российских реалиях, в рамках данной работы рассматриваются преимущественно отечественные исследователи — несомненно, только они способны в полной мере учесть специфику российского общества и государства. Общим теоретическим и практическим аспектам социального развития уделяли большое внимание ещё советские исследователи — В. Я. Ельмеев, В. Р. Полозов, Б. Р. Рященко и другие. Они создали разработанную теоретико-методологическую базу управления социальным развитием в рамках социалистической модели общества и командно-административной системы государственного управления. Казалось бы, после распада СССР должна была возникнуть необходимость в переосмыслении этих идей, однако, как будет показано, общие принципы, на которые они опираются, универсальны и вполне применимы в современном российском обществе. Однако вопросам информационного обеспечения планирования социального развития внимание исследователями стало уделяться лишь в недавнее время. Кроме того, как будет показано, фактически имеющееся на данный момент информационное обеспечение планирования социального развития как отдельно в Санкт-Петербурге, так и в Российской Федерации в целом, обладает потенциалом для совершенствования.

## Глава 1. Планирование социально-экономического развития как инструмент управления общественным воспроизводством.

### Становление планирования социально-экономического развития.

Существует множество подходов к пониманию развития общества. Высказывались разные гипотезы о характере развития (линейный, циклический, спиралеобразный) и о его направленности (прогресс или регресс). На этих простых гипотезах модели социального развития, которые можно условно поделить на две группы: унитарные — предполагающие общий путь развития для всего человечества и цивилизационные — предполагающие значительно многообразие уникальных цивилизация, развивающихся по собственным правилам. К первым, например, относятся формационная теория К. Маркса[[2]](#footnote-2), «закон трёх стадий развития общества» О. Конта, этапы развития цивилизации М. Маклюэна и «волны» Э. Тоффлера. Ко вторым — теория культур О. Шпенглера и теория локальных цивилизаций А. Тойнби. Однако нас интересуют не столько конкретные детали этих моделей, сколько общие принципы, которыми руководствовались их авторы. На данный момент очевидно, что в чистом виде ни один из вышеуказанных типов или подходов неприменим, так как является всего лишь идеальной моделью, которая если и применима в реальности, то лишь для объяснения или описания какого-то отдельного этапа исторического развития отдельного общества, а не для всей человеческой истории в целом. Что касается динамики общественного развития: если линейные модели не предполагают повторение прошлого, то цикличные, напротив, обязательно предполагают его возвращение в будущем. Однако ни на то, ни на то надеяться не приходится: оснований для этого на самом деле совершенно нет. Более здравой кажется спиралевидная модель, совмещающая в себе предыдущие две модели и включающая в себя принципы диалектики Гегеля: развитие есть многократные диалектические отрицания, которые порождают в итоге качественно новые сущности прежнего объекта. Однако все три концепции базируются на смелых предположениях о том, что найденные в предыдущем историческом развитии закономерности можно экстраполировать в будущее. В настоящий момент, в соответствии с господствующим духом постмодернизма, наиболее близкой к истине выглядит ризоматическая концепция, сформулированная Ж. Делёзом и Ф. Гваттари.[[3]](#footnote-3) В соответствии с ней, применительно к процессу исторического развития, утверждается, что у общественного развития нет ни цели, ни хоть сколько-нибудь детерминированного пути, ни даже монотонности. То есть историческое развитие в целом можно охарактеризовать как случайный блуждающий процесс.

В таких условиях нет никаких предпосылок к тому, чтобы дальнейшее развитие общества заведомо обеспечивало его сохранение и продолжение самовоспроизводства. А между тем, именно устойчивое воспроизводство общество и выступает первичной целью существования общества. Естественно, что в связи с этой ситуацией регулярно возникают глубокие кризисы. Предложенная К. Марксом и поддержанная П. Сорокиным идея объявлять подобные всесторонние кризисы современности очередным качественным «скачком» между формациями или типами культур (на эпоху Сорокина, по его же мнению, пришёлся переход от исчерпавшей себя чувственной культурной сверхсистемы к некоторой новой)[[4]](#footnote-4) была продолжена многими исследователями — наиболее известным среди них является уже упоминаемый ранее Э. Тоффлер, аналогично объяснявший кризисные процессы конца прошлого века. И в целом такой подход верен: действительно, всякий кризис влечёт к переменам, и чем этот кризис глубже, тем большие перемены последуют. Однако на самом деле у нас нет и не может быть гарантий того, что «скачок» на новую, более высшую ступень действительно состоится, и человечество сможет адекватно ответить на очередной вызов и не допустит катастрофы мирового масштаба. Отсюда вытекает первая причина необходимости управления социальным развитием: необходимость борьбы человека банально с окружающей средой.

Однако есть и вторая, причём в настоящее время куда более важная и поэтому основная причина, обусловленная конкуренцией между обществами. Человеческая деятельность осуществляется в условиях ограниченных ресурсов, всеобщего дефицита. Организация деятельности, то есть в сущности управление ею — это попытка решения задачи оптимизации: как получить наилучший результат при наименьших затратах. Здесь и наступает стадия управления: управление как обеспечение правильного, наилучшего, по мнению управляющего субъекта, распределения этих недостающих ресурсов. Из-за того, что ресурсы ограничены, существует конкуренция. Каждый актор (как отдельный человек, так и группа, общество) вынужден бороться за постоянное расширение своих возможностей потребления — потому что отказ от следования этой линии поведения означает отдать потенциально «свою» часть ресурсов кому-то другому и, соответственно, в результате проиграть борьбу — то есть самоустраниться из жизни, которая представляет собой не что иное, как именно постоянную борьбу за ресурсы. Очевидно, что общество, которое сумеет выбрать правильные приоритеты и, исходя из них, оптимально распорядиться ресурсами, в результате сумеет получить ещё больше ресурсов и усилит свои позиции. С другой стороны, то общество, которое неэффективно потратит имеющиеся ресурсы, не сможет их возместить и будет вытеснено. Поэтому эффективная, рациональная система управления социальным развитием, проявляющая себя на всех уровнях общественного воспроизводства — требование эпохи.

Первоочередная задача субъекта управления — обеспечение устойчивости общества. Хотя нам управление социальным планированием и кажется очевидно необходимым и даже основным направлением внутренней политики, долгое время государства не спешили заниматься глубоко проработанным планированием существования общества, а вместо этого решали текущие вопросы с помощью элементов социального обеспечения. Например, ещё в Древнем Египте в периоды неурожая населению раздавалось или предлагалось по льготным ценам зерно из государственных хранилищ[[5]](#footnote-5) — иными словами, такое «социальное обеспечение» являлось ещё одним рычагом управления стабильностью общества. В Древнем Риме власти очень активно эксплуатировали этот инструмент для решения собственных задач, преимущественно политических (обычно — заручиться поддержкой плебса): гражданам регулярно раздавались различные ресурсы[[6]](#footnote-6),[[7]](#footnote-7); данная практика в результате превратилась в обеспечение граждан базовым доходом за счёт государства — и являлась важнейшим и одним из самых затратных направлений внутренней политики Древнего Рима периода империи. Тем не менее, все эти меры являлись по сути реакцией на возможные общественные недовольства и волнения, они всего лишь представляли собой сиюминутные решения давно назревших проблем. Иными словами, они не являлись частью долгосрочной стратегии, а, вместо этого, носили сугубо тактический характер. Однако уже тогда, тысячи лет назад, эти меры проводились через единственный и по сей день механизм — регулирование потребностей. Спустя столетия, в девятнадцатом веке, элементы социальной политики европейских государств постепенно начинают приобретать иной характер: помимо решения текущих кризисных ситуаций, они также предусматривают некоторый задел на будущее. Сюда можно отнести фрагментарное, но передовое появление трудового законодательства в Англии в 1820-1850 гг.[[8]](#footnote-8); такое же беспрецедентное на тот момент введение всеобщей пенсии фон Бисмарком в Германии в 1889 году и аналогичные действия других европейских государств. Тем не менее, все эти меры всё же были фрагментарны и не очень далеко ушли от тактического сглаживания социальных кризисов посредством раздач конгиариев в Древнем Риме.

Лишь с появлением СССР — государства, декларировавшего своей главной и конечной целью благополучие и гармоничное развитие граждан — связаны первые попытки создания целостной системы планирования, которая включала бы и планирование благополучия населения. Однако на деле эта система была глубоко противоречива. Прежде всего, она не была свободно и осознанно выбранной альтернативой «естественному» ходу развития. Вместо этого она являлась единственным возможным способом организации управления социальным развитием в условиях административно-командной системы СССР: при отсутствии естественных сил, которые задавали бы общий вектор движения отдельным членам общества, этот вектор приходилось задавать так же командно-административными средствами, директивно. Поэтому управление социальным развитием в СССР носило характер государственного регулирования. На поверхности лежит основной недостаток такой системы: отсутствие естественных механизмов регулирования, которые могли бы снизить риски от возможных ошибок при целеполагании, постановке задач и непосредственно планировании социального развития. Эти ошибки, имеющие место быть, проявлялись слишком поздно: инертная директивная система доводила начатое до конца.

Кроме того, поставить систему социального развития на службу именно человеку, чтобы основным приоритетом выступало развитие личности, а не интеграция населения в экономику ради большего экономического роста, так и не удалось. В довоенные годы, связанные с глубокой насильственной постреволюционной реформацией общества и созданием материальной базы через индустриализацию экономики, ресурсов на гармоничное развитие граждан не хватало. Предполагалось, что эта система позволит создать сперва материально-техническую базу для социализма, а затем — и для коммунизма. Несмотря на то, что уже в 1936 году было провозглашено о победе социализма и построении соответствующего общества, достаточной материально-технической базы для возможности полного переформатирования с системы, где человек обслуживал экономику, которая, в свою очередь, выступала средством достижения итогового благополучия человека, на систему, где человек является не ресурсом, а целью, так и не было создано вплоть до распада СССР.

Тем не менее, определённые подвижки были. В качестве примера можно привести массовое жилищное строительство, начавшееся в 1960-е годы. Оно позволило значительно улучшить условия жизни для миллионов людей. Однако сопутствующий ему новый тип застройки — микрорайонный, учитывающий образовательные и медицинские учреждения, снабжение и транспортные коммуникации — уже требовала более глубокого подхода к планированию. Встала задача определить, сколько необходимо домов и квадратных метров жилья, школ и поликлиник, дорог и зелёных насаждений, чтобы, с одной стороны, в достаточной мере удовлетворить потребности проживающих там людей и, с другой стороны, предоставить такие же условия наибольшему числу граждан — иными словами, оптимально распорядиться ресурсами, одновременно максимизируя и качество жизни в построенном жилье, и количество обеспеченных жильём граждан, с некоторыми дополнительными ограничениями. Изначально этими вопросами занимался Госплан СССР, публикуя нормативы в методических указаниях к составлению государственного плана. Исходя из этих нормативов и велась дальнейшая деятельность — в частности, и жилищное строительство. Кроме того, в 1965-70-х гг. в СССР была предпринята попытка внедрить экономические рычаги управления промышленностью[[9]](#footnote-9) — среди прочего, предприятиям было предоставлена определённая экономическая самостоятельность — что позволило им самостоятельно (а не централизованно) планировать и осуществлять социальное развитие своих трудовых коллективов за счёт предоставляемых государством в пользование фондов. Тем не менее, вскоре эти реформы были свёрнуты, а фонды изъяты государством обратно[[10]](#footnote-10) — и хорошо показавшие себя планы социального развития на уровне трудовых коллективов были упразднены.

Однако с развитием общества всё большее влияние и значение приобретает именно человек: с 1960-х гг. новый фактор производства — человеческий капитал — описывает и изучают Т. Шульц и Г. Бэккер, и таким образом констатируют его появление.

Как говорилось выше, всякое, в том числе и социальное планирование было «подчинено главной экономической задаче советского общества — созданию материально-технической базы коммунизма»[[11]](#footnote-11). Поэтому в итоге первая концепция именно социального, а не экономического, развития, ставившая во главу угла человека, была разработана лишь в 1960-1970-х гг. в Ленинградском Научно-исследовательском институте комплексных социальных исследований (НИИКСИ) под руководством В. Я. Ельмеева; эта разработка была отмечена премией СССР и премиями ВДНХ. Впоследствии эта методика планирования социального развития использовалась при создании планов развития многих городов: «от Мурманска до Баку и от Пензы и Орла до Ангарска»[[12]](#footnote-12).

#### Социальное развитие как объект управления

Прежде чем рассмотреть управление социальным развитием, необходимо понять, что такое социальное развитие. В попытке определить, чем же оно является, были проанализированы несколько источников: Программа Коммунистической партии Советского Союза от 1961 г., «Декларация социального прогресса и развития»[[13]](#footnote-13), принятая Генеральной ассамблеей ООН в 1969 г., «Копенгагенская декларация о социальном развитии»[[14]](#footnote-14), принятая на Всемирной встрече государств-участников ООН в 1995 г., рассмотренный в 2000 г. Государственной Думой РФ, но не принятый законопроект «Закона о социальной безопасности и социальном развитии», а также несколько определений из словарей и энциклопедий различных тематик. Ниже в Таблице 1 определения из них приведены в хронологическом порядке

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Источник | Определение социального развития | Суть |
| Программа КПСС, (XXII съезд), 1961 | Воспитание нового человека, гармонически сочетающего в себе духовное богатство, моральную чистоту и физическое совершенство.[[15]](#footnote-15),[[16]](#footnote-16) | Всестороннее и гармоническое развитие человеческой личности. |
| «Декларация социального прогресса и развития», 1969 | Постоянное повышение материального и духовного уровня жизни всех членов общества при уважении и осуществлении прав человека и основных свобод.[[17]](#footnote-17) | Повышение материального и духовного уровня жизни. |
| «Копенгагенская декларация о социальном развитии», 1995 | Преодоление глубоких социальных проблем, а именно: проблем нищеты, безработицы и социальной изоляции; повышение определённости и безопасности жизни людей.[[18]](#footnote-18) | Преодоление глубоких социальных проблем. |
| Российская социологическая энциклопедия[[19]](#footnote-19), 1998 | [Процесс](http://sociologicheskaya.academic.ru/961/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%A1%D0%A1), в ходе которого происходят существенные количественные и качественные изменения в социальной сфере общественной жизни или отдельных ее компонентах — социальных отношениях, социальных институтах, социально-групповых и социально-организационных структурах и т. д. | Количественные и качественные изменения в социальной сфере. |
| «Закон о социальной безопасности и социальном развитии» (проект)[[20]](#footnote-20), 2000 | Материальное, социальное, нравственное, интеллектуальное и иное развитие общества в направлении повышения качества жизни людей. | Повышение качества жизни людей. |
| Толковый словарь по социологии[[21]](#footnote-21), 2009 | Совокупность экономических, социальных, политических, духовных процессов, развертывающихся в обществе. | Все процессы, развертывающиеся в обществе. |
| Административно-процессуальное право: словарь терминов и понятий[[22]](#footnote-22), 2010 | Область государственного управления, включающая в себя две группы общественных отношений — отношения в области труда и отношения, связанные с социальной защитой населения. | Регулирование труда и социальная защита. |

Таблица 1. Определения социального развития.

В результате анализа этих определений можно сделать несколько выводов. Во-первых, «социальное развитие» относится к той категории понятий, для которых нет устойчивого определения, из-за чего исследователь должен либо самостоятельно всякий раз давать определение, либо выбирать из существующих то, которое наиболее ему подходит. Во-вторых, подходить к определению социального развития следует крайне осторожно, потому что как минимум два определения (с подчёркнутыми словами) из приведённых выше либо просто тавтологичны, либо бессмысленны ввиду излишней широты. Первые представляют собой конструкции вида: «социальное развитие — это социальное развитие», а вторые — «социальное развитие — это совокупность всех общественных процессов». К сожалению, такие «определения» составляют значительную долю всех встреченных нами определений социального развития. В-третьих, на самом деле все под «социальным развитием» имеют одно и то же — *благополучие*, но не очень понятно в чём именно оно заключается.

Ввиду указанной специфичности понятия «социальное развитие» рассмотрим существующие методологические подходы к раскрытию его сущности. При его теоретическом анализе следует учесть предпосылки:

* Понятие социального развития в условиях динамичного прогресса актуализировалось (об этом говорит, например, сам факт принятия странами-участницами ООН в 1995 году приведённой выше «Копенгагенской декларации по социальному развитию», которая устанавливает принципы, которыми должны руководствоваться государства при планировании социальной политики).[[23]](#footnote-23)
* Это понятие привычно, в том числе на бытовом уровне, но при этом не определено — необходимо его раскрыть конкретно. В частности, в Декларации ООН конкретного определения социального развития нет, только подразумевается его прямая связь с уровнем экономического благосостояния населения, распространенности болезней и других факторов.
* Сам термин «социальное развитие» повсеместно использовался различными авторами еще с начала 19 века, наделялось различными оттенками смыслов и коннотациями. Как результат — возникла тенденция избегать в научных исследованиях использование слова «социальный».[[24]](#footnote-24)

При использовании в широком смысле данное понятие отождествляется с развитием общества в целом[[25]](#footnote-25), как социетальной системы. В более узком смысле это понятие традиционно рассматривается в рамках исследования уровня или образа жизни, то есть как рост благосостояния, процесс развития потребительской сферы. Однако нас всё же интересует широкий смысл. Соответственно, необходимо определить понятия развития и общества.

Традиционно развитие рассматривается в позитивном ключе, как некоторое направленное «к лучшему» изменение — подход с позиции прогрессистов. Однако в реальности не всякое направленное к лучшему изменение действительно приводит к желаемым последствиям. Поэтому с другой стороны развитие представляется как сохранение — с консервативных позиций. Понятно, что излишне стабильное общество, в котором царит стагнация и застой так же не жизнеспособно в долгосрочной перспективе по причине конкуренции с другими обществами. Таким образом, развитие необходимо рассматривать как баланс между сохранением и изменением. Изменения необходимы, но они не должны быть слишком радикальными, чтобы не вывести систему общественных отношений из состояния равновесия и не привести к краху, при этом они должны в принципе быть, повышая её конкурентоспособность.

При определении общества в любом случае следует опираться на тот факт, что элементарной составляющей общества является человек. Именно люди составляют общую основу и субъект человеческой истории.[[26]](#footnote-26) Производство и воспроизводство общества завязано на производстве и воспроизводстве человека. Общество представляет собой совокупность индивидов, соединенных некоторыми связями. Различные исследователи эти связи называют по-разному и делают акцент на какой-то одной стороне, которая, по их мнению, является основной, системообразующей. И. Гофман рассматривал повседневное общение, обмен смыслами в процессе следования некоторой «роли». Коммуницирующие индивиды, по Гофману, одновременно являются и актёрами, выполняя свою роль и стараясь максимально соответствовать предъявляемым им со стороны «публики» требованиям и ожиданиям, и непосредственно публикой, точно так же оценивая других акторов.[[27]](#footnote-27) А. Шюц выделял обмен информацией в условиях различных интерсубъективных представлений акторов об объективном мире.[[28]](#footnote-28) То есть он предлагал рассматривать общество как совокупность разрозненных индивидов, обладающих похожими, но всё же различающимися представлениями об окружающей действительности — «интерсубъективными мирами» — из-за чего коммуникация между ними постоянно затруднена (взаимное недопонимание, неверная трактовка и т.п.). Н. Луман выделял коммуникацию вообще и рассматривал общество как систему коммуникаций, где коммуникация же и является системообразующей.[[29]](#footnote-29) Коммуникация по Луману значительно шире, чем в более традиционном понимании («коммуникация — обмен информацией») и включает в себя три дифференцированные компоненты: информацию, сообщение и понимание. В. Я. Ельмеев в качестве такого системообразующего процесса, субъектами которого и выступают индивиды, вслед за К. Марксом принимает такую деятельность, которая не только воспроизводит индивидов и отношения между ними, но и условия существования этой системы — материальные и нематериальные блага. Иными словами — труд, который, в широком смысле, представляет собой всякую деятельность, направленную на достижение заранее определенного результата и включает в себя производство — создание благ. По его мнению, труд, как средство добывания жизненных благ из окружающей среды, является первым условием человеческой жизни.[[30]](#footnote-30) Разделение труда обеспечивает взаимосвязь и относительную стабильность социальной системы. При этом каждый индивид получает статус участника общественных отношений — глобального процесса производства и воспроизводства, выполняя свой индивидуальный качественно определённый труд.[[31]](#footnote-31)

Среди приведённых выше концепций все до сих пор актуальны в социологической науке, а устаревшие и отвергнутые к настоящему времени подходы вроде социал-дарвинизма, рассматривавшего общественные процессы через призму биологического редукционизма или социального бихевиоризма, слабым местом которого был так же редукционизм — объяснение поведения людей в рамках простой схемы «стимул-реакция», не приводились. Однако даже среди ныне живых и здравствующих теорий выбор достаточно велик. Необходимо выбрать ту, в соответствии с которой вести исследование дальше. Как выше говорилось, основным отличием между теориями является мнение исследователя по поводу того, какой же аспект связей между людьми в обществе является главным — и поэтому требует наиболее пристального изучения. Представляется, что повседневное драматургическое общение Гофмана и кросс-интерсубъективный обмен информацией Шюца укладываются в лумановское понятие коммуникации, в то время как положение Маркса о том, что системообразующими связями в обществе являются как раз отношения по поводу общественного же производства[[32]](#footnote-32), во-первых, шире, а, во-вторых, в большей мере отражает сущность социальных взаимодействий и общественного бытия. Поэтому далее будем исходить из этой модернизированной применительно к вопросам социального развития теории на основе исторического материализма.

В процессе социального развития осуществляется конструирование социальной структуры: либо повторение уже существующей, либо создание качественно иной. Обобщая всё вышесказанное, сущность социального развития — формирование социальных отношений, по выражению В. Р. Полозова, «социального типа личности»[[33]](#footnote-33) — отношений по поводу человека как ценности, в противоположность иным отношениям. Конечной целью социального развития является такое состояние общества, при котором общественное воспроизводство направлено на самого человека (в общественном производстве доминирует «воспроизводство отношения по поводу производства самого человека»[[34]](#footnote-34)). Однако выражение «формирование отношений» само по себе не имеет смысла, отношения — это деятельность индивидов, соответственно, состояние всей социетальной системы определяется уровнем психологического развития индивидов. Поэтому конституируемое В. Р. Полозовым «формирование особых отношений» является ничем иным, как формированием самих индивидов.

Говоря о социальном развитии также следует упомянуть, что своеобразным «маркером» развития общества, как было показано многими исследователями, является изменение соотношения свобод. Что имеется в виду: в процессе развития члены общества обретают некоторые, ранее недоступные, возможности, но при этом либо получают новые обязанности, либо теряют возможности прежние[[35]](#footnote-35), что качественно изменяет всю картину социального мира. Например, разделение труда позволило уменьшить зависимость человека от природы за счёт повышения эффективности производства, но при этом человек оказался в полной зависимости от этой новой системы производственных отношений. Э. Фромм рассматривает другой пример: с переходом к раннему капитализму и индивидуализму от средневековых систем гильдий, люди (имеются в виду бывшие члены гильдий, ремесленники) обрели возможность нести личную ответственность за своё процветание, а не коллективную, как ранее. Однако для большинства эта свобода оказалась непосильной обузой и их индивидуальный жизненный уровень снизился.[[36]](#footnote-36) При этом следует отметить, что это реструктурирование свобод, с одной стороны, является результатом развития общества, а, с другой — несомненно, выступает тем самым конкурентным преимуществом, которое двигает общество ещё далее в его развитии.

Качественную сторону ситуации, к которой следует стремиться при осуществлении социального развития, отражает такое общество, где, выражаясь языком Канта, максима воли каждого была бы всеобщим законом. Иными словами, конечной целью является сам человек — через его всестороннее развитие. Об этом же пишет и В.Р. Полозов: целью долгосрочной стратегии социального развития должен быть не рост благосостояния вообще, а рост удовлетворения потребностей, возвышающих человека как личность; итоговой же самоцелью развития общества должно стать гармоничное развитие всех способностей индивида.[[37]](#footnote-37)

Отсюда следует, что главный принцип, которым следует руководствоваться при управлении развитием — создание наиболее благоприятной среды для существования и воспроизводства человека через укрепление существующих и создание новых, способствующих этому, связей и отношений особого типа — социальных. Отношения по поводу человека как ценности строятся вокруг его потребностей, потому что именно уровень потребностей человека и характеризует уровень его развития как личности. Таким образом, управление социальным развитием в конечном итоге является управлением потребительским полем — как индивидуальным, на микроуровне, так и на макроуровне — институциональным. Таким образом, «социальное» как объект управления представляет собой набор потребностей. А «развитие» предполагает направленное поступательное качественное и количественное увеличение этих потребностей. С этой точки зрения индивида как социального субъекта можно описать, задав лишь его набор потребностей — и аналогичным образом можно сконструировать идеального индивида. Об этом идеальном типе развитого человека — всесторонне и гармонически, с широким набором различных материальных и духовных потребностей и говорили и древнегреческие философы, и участники XXII съезда КПСС, и В. Р. Полозов, и вообще, вероятно, все мыслители, когда-либо рассматривавшие данный вопрос.

#### Факторы социального развития

При исследовании социетальных систем Т. Парсонс предложил применять функциональный анализ в соответствии со схемой AGIL[[38]](#footnote-38). В соответствии с этой схемой необходимо определить элементы социальной системы, выполняющие четыре основные функции: адаптация, целеполагание, интеграция и латентность, без которых система не может устойчиво существовать. Под латентностью понимается «скрытое» постоянное поддержание условий существования, целостности общества. Рассмотрим социальную систему согласно этому подходу. За функцию адаптации отвечает экономическая система — производство, обмен и распределение ресурсов. Целеполагание — сфера политики. Культура обеспечивает интеграцию, а экологическая сфера создаёт условия для существования всего общества, включая в себя и в принципе условия окружающей среды, и территорию, и ресурсы. Очевидно, что влияние на эти подсистемы оказывается и извне, из других систем, и изнутри самой системы. В контексте социального развития города внешними выступают, например, экономическая и политическая конъюнктура как между странами, так и внутри государства, а внутренними — соответственно, внутригородская экономика, политика и природно-климатические особенности. Управление городом заключается в управлении этими подсистемами. Оказывая на них воздействие, выделяя им ресурсы, возможно регулировать их баланс. Соответственно, суть управления социальным и иным развитием города — координация этих базисных подсистем. Если перейти к математической терминологии и определить социальное развитие как функцию от этих четырёх подсистем-переменных, то управление сводится к задаче многомерной оптимизации.

Однако эти подсистемы не взялись на пустом месте, а сформировались под влиянием каких-то факторов — и их также необходимо рассмотреть. Факторы — это некоторые процессы или явления, обуславливающие другие процессы — то есть нечто, каузально связанное с рассматриваемым явлением. В данном случае мы рассматриваем социальное развитие, поэтому факторы социального развития — это, попросту говоря, причины: почему общество развивается — то есть почему изменяется структура потребностей населения — и чем вызваны эти изменения. Социальное развитие сопровождается различными другими изменениями: технологическим и экономическим развитием, изменением культурного уровня людей и пространственной проекции общества (поселенческой структурой). Широко известно выражение «correlation does not imply causation»[[39]](#footnote-39), в соответствии с которым из простого наличия сопутствующих изменений мы не можем делать выводов о взаимосвязи этих явлений, в крайнем случае эти «со-изменения» могут оказаться простым совпадением. Далее мы попытаемся определить, за счёт чего происходит социальное развитие.

***Технологии***

Социальное развитие выражается в изменениях структуры общества, в эмансипации индивидов, в гармонизации[[40]](#footnote-40) их отношении. Но что именно заставляет меняться эту структуру? Почему возникают новые институты и исчезают старые? Чем обусловлен рост важности одних факторов производства и снижение роли других? К. Маркс дал ответы на эти вопросы, объяснив качественные, структурные изменения производственных (в том числе, социальных) отношений количественными, в первую очередь, изменениями производительных сил. Им и некоторыми другими исследователями[[41]](#footnote-41) уровень развития производительных сил — уровень технологического развития — признается определяющим среди множества иных факторов социальных изменений. Так называемые «развитые страны», достигшие наибольших успехов в развитии технологий, являются эталонами для «менее успешных» стран и в области социального устройства — иными словами, уровень их социального развития значительно опережает уровень общественного развития в сообразно именуемых «развивающихся» странах.

Однако существуют и иные мнения насчёт основного движущего фактора. В. Зомбарт объясняет наблюдаемую им трансформацию хозяйственного уклада (который не мог не повлечь за собой трансформацию и социальной сферы) «духом хозяйственной эпохи».[[42]](#footnote-42) М. Вебер в своей знаменитой работе[[43]](#footnote-43) показывает, что современный ему капитализм сложился не только и не столько из-за развития производительных сил, сколько из-за особой ментальности западноевропейских и американских протестантов и, особенно, кальвинистов. И именно эта ментальность стала главным фактором развития производительных сил. Любопытно, что в данной полемике, которую коротко можно охарактеризовать тремя словами: «бытие или сознание?» (а также «курица или яйцо?»), на протяжении прошлого столетия сломано немало копий: с обеих сторон приводились самые разнообразные аргументы, конструировались сторонниками — и тут же начисто разрушались противниками логические доводы в пользу обеих версий, а также собирались исторические данные подтверждающие как одну, так и вторую позицию — но в итоге каждый остался при своём. Возможно, дело в том, что явной обусловленности и первопричинности одного перед другим нет: технологии, ментальность, производство — развиваются одновременно и синхронно. Однако мы всё же полагаем, что это не так. Проиллюстрируем известный тезис сторонником технологического детерминизма: «труд сделал из обезьяны человека», и попытаемся показать первичность технологического фактора перед социально-психологическим при помощи простой аналогии математической индукции. Совершенно очевидно, что первая обезьяна, которая сумела использовать палку для сбора фруктов с дерева одномоментно и значительно повысила производительность собственного труда и продуктивность своих сородичей по стае (которые последовали её примеру), однако никак не изменила уровень социального развития. Лишь после того, как у этой стаи появился прибавочный продукт в виде дополнительных фруктов, в нём смогли зародиться и развиться товарно-денежные отношения и всё прочее, но никак не до этого момента.

Таким образом, мы не считаем, что предлагаемые М. Вебером и другими исследователями культурно-укоренённые особенности мышления имеют решающее значение при естественных социальных трансформациях. На самом деле, ведущую роль играет фактор технологического развития, потому что развитие технологий позволяет повысить производительность труда, эффективность расходования ресурсов — и, в конечном итоге, предоставляет конкурентные преимущества перед менее технологически развитыми сообществами. Таким образом, технологическое лидерство обеспечивает экономическое лидерство, которое позволяет выделять больше ресурсов на потребление и таким образом расширять потребительское поле — напрямую осуществлять социальное развитие, как мы его определили выше. Также стоит добавить, что человек не может начать мыслить качественно по-другому и формировать на основе этого новую социальную структуру, не имея дополнительных материальных ресурсов, которые как раз высвобождаются в результате технологического развития — поэтому всё же не «дух эпохи» определяет её материальный аспект, а, наоборот, бытие определяет сознание.

К сожалению, даже среди исследователей, рассматривавших социальные изменения с точки зрения технологического детерминизма, мнения разделились. Некоторые — «эволюционисты» или «прогрессисты» — строили теории, рассматривающие развитие общества как его неизбежное монотонное совершенствование, то есть повышение качества жизни, расширение доступа к благам, зачастую — эмансипация. Среди классиков девятнадцатого века можно выделить следующих исследователей. К. Маркс, следуя законам диалектики, сделал вывод, что общество будет развиваться, последовательно преодолевая качественно отличные друг от друга общественно-экономические формации до тех пор, пока не наступит последняя — утопическая коммунистическая формация. «Остановка» социального прогресса на этой формации произойдёт по той причине, что больше не будет социальных конфликтов (классовых противоречий), которые и задают движение. Впрочем, философы утверждают, что совершенства нет и любую ситуацию можно дополнительно улучшить по какому-нибудь из бесчисленного множества критериев — соответственно, подобная качественная стагнация социального развития либо никогда не наступит, либо будет означать конец цивилизации, потому как отсутствие движения — это гибель. После Маркса, который не считал себя социологом, уже социолог О. Конт провозгласил начало третьей, «научной» стадии общественного развития, наиболее «правильной» с его точки зрения — которая разрешит все проблемы и улучшит жизнь. У другого классика социологии, Э. Дюркгейма, идеал, к которому движется человечество — замещение механической солидарности (насильственной) на солидарность органическую. Все они, в целом, позитивно смотрели в будущее

С другой стороны, более поздние мыслители первой половины двадцатого века гораздо более пессимистичны. О. Шпенглер в знаменитом труде «Закат Европы»[[44]](#footnote-44) констатирует крах наиболее развитой на тот момент социальной системы, которую называет «Западноевропейской культурой». Правда, он видит пробуждение «Русско-сибирской культуры», которой пророчит расцвет — и поэтому апокалиптический прогноз Шпенглера затрагивает не всё человечество, а лишь западноевропейскую его часть. Негативные новые тренды в наиболее «передовом» западном мире видит и Х. Ортега-и-Гассет. В произведениях «Дегуманизация искусства»[[45]](#footnote-45) и «Восстание масс»[[46]](#footnote-46) он указывает на антигуманность формирующегося массового общества, несоответствие интересов человека навязанным ему ролям. Здесь можно снова привести упоминаемого выше Э. Фромма, который в «Бегстве от свободы» действительно констатирует наличие таких проблем. Подобным образом оптимистичные и пессимистичные, позитивные и критические теории сменяли друг друга на протяжении всего прошлого века и продолжают эту череду по сей день. Сюда же можно добавить «Текучую современность» З. Баумана (впервые опубликована в 2000 году).[[47]](#footnote-47) Бауман критически анализирует западное общество позднего модерна — и приходит к противоречивым выводам. С одной стороны, антиутопии XX века уже не страшны, цивилизация пережила этап угрозы тоталитаризма и теперь, напротив, встала на рельсы свободы и «гуманизации». С другой стороны, возросшие возможности по удовлетворению потребностей и беспрецедентное расширение свободы создали ситуацию, при которой человек теряется в выборе того, какую же потребность удовлетворить и оказывается повержен и повязан консьюмеризмом. По аналогии с «Бегством от свободы», эту книгу можно было бы также озаглавить как «Бегство к свободе»: вечное преследование недостижимых фантомов, не имеющее объективного (а зачастую и субъективного) смысла, цели и конца. Иными словами, постмодерн как он есть.

Однако абсолютизировать позитивное или негативное влияние технологий, разумеется, неправильно. Возможно, даже давать оценочные суждения неверно, так как категории «хорошо» и «плохо» субъективны и ни один исследователь не может избавиться от этого, однако мы всё же попытаемся. Фактически, из-за развития технологий в последние десятилетия сотни миллионов людей смогли себе позволить заниматься чем-то, помимо выживания. С другой стороны, опять же, отчасти из-за новых технологий, большая часть этих освобождённых людей вместо какого-то объективно продуктивного приложения себя — например, участия в решении тех самых глобальных проблем, проживают жизнь в погоне за собственной статусностью и престижем, по мнению некоторых исследователей — Т. Веблена[[48]](#footnote-48) и Г. Маркузе[[49]](#footnote-49), об этом же в более мягкой форме пишет и Бауман, — порабощённые и выхолощенные культурой массового потребления. Новые технологии как способствуют достижению повышения уровня жизни людей, так и создают невиданные ранее трудноразрешимые проблемы. Например, глобализация (процесс взаимной экономической, социальной и иной интеграции на общемировом уровне) послужила причиной для обострения межцивилизационных противоречий, одним из проявлений которых сейчас является международный терроризм[[50]](#footnote-50). Кстати, на более предметном уровне пресловутый терроризм появился и распространился в результате последовательной социальной политики, проводимой властями стран современного «исламского мира» после обретения ими независимости в середине прошлого века.[[51]](#footnote-51) То есть этот вопрос также может быть рассмотрен как результат осознанного управления социальным развитием. Однако так как всё же единого мнения на этот счёт нет, мы склонны воспринимать проходящие изменения в позитивном ключе, тем более, что, как убедительно показал Э. Тоффлер, радикальные и безболезненные методы преодоления уже существующих глобальных проблем обычно появляются в результате технологических прорывов. Кроме того, существующая капиталистическая и межцивилизационная конкуренция является гарантом того, что научно-техническое развитие будет осуществляться ещё достаточно долго, и поэтому для решения практических задач следует воспринимать его как необходимую данность, а не как что-то «полезное» или «вредное».

***Человеческий капитал***

На разных исторических этапах общество функционально изменяется: в аграрном и раннем индустриальном обществах основными факторами производства, основными ценностями, необходимыми для устойчивого существования экономической системы являлись земля, капитал и обезличенный труд. К настоящему времени, в связи с трансформацией общественно-экономической системы, этот перечень расширился. В первой половине XX века внимание исследователей пристально обращается на качественные характеристики индивидов (в то время как как рабочая сила, труд относится к количественным). Сперва «предприниматели», как люди, в данном месте и в данных условиях проявившие способность к новаторству, созданию и применению инноваций, выделяются в отдельный «временный» класс[[52]](#footnote-52). Затем на этой основе уже предлагается новый фактор производства: человеческий капитал. Сейчас многие исследователи считают такой «качественный человеческий фактор» — человеческий капитал — основным фактором производства в постиндустриальном обществе, на пороге которого мы находимся. Так как экономическое развитие практически неразрывно с социальным, разумно в качестве следующего фактора социального развития выделить именно человеческий потенциал.

Теперь необходимо разобраться в понятиях человеческого капитала и потенциала, их различиях и действительной роли в социальном развитии. Человеческий потенциал, как и социальное развитие, сложное и неоднозначное понятие. В монографии на тему человеческого потенциала О. И. Иванов пишет[[53]](#footnote-53), что человеческий потенциал — это, в целом, совокупность всех свойств и качеств населения. В этом, широком, смысле уровень человеческого потенциала содержательно синонимичен уровню социального развития: они оба характеризуются уровнем всестороннего развития индивидов. Но, так как речь идёт о потенциале, эти свойства и качества должны быть полезны для каких-то целей, поэтому на практике под человеческим потенциалом обычно подразумевают лишь какие-то нужные (социально значимые) свойства, а не все вообще. О. Иванов также обращает внимание, на тесную связь между понятиями человеческого потенциала и человеческого капитала, однако чётко их разграничивает: если человеческий потенциал это «естественный» ресурс, качества людей как они есть, то человеческий капитал — это ресурс, полученный в результате инвестиций в человеческий потенциал, то есть, можно сказать, обработанный. Так как человеческий капитал имеет наиболее чёткие границы, в качестве фактора социального развития мы примем его.

Как и в случае с технологическим фактором, если наличие корреляции и какой-то каузальности между уровнем человеческого потенциала и уровнем социального развития очевидна, то направление каузальной связи — нет. С совершенствованием общественной организации растёт социальное развитие, а также естественным образом растёт и человеческий потенциал — и наоборот, население с высоким человеческим потенциалом будет иметь и высокое социальное развитие в силу хотя бы более высокой эффективности труда. Однако если под человеческим потенциалом понимать не набор всех характеристик людей, а лишь наиболее значимые в данный момент — то становится понятно, что именно эти ключевые свойства и выступают в роли движителей развития — и социального, и технологического. Возвращаясь к прежней метафоре, обезьяна, взявшая палку и продвинувшая таким образом технологический, а, в перспективе, и социальный прогресс, взяла её благодаря тому, что обладала достаточно высоким потенциалом, который смогла реализовать. Изобретатели колеса, денег, брачных обрядов и водяной мельницы, хоть и являлись сами по себе результатом предыдущего развития человечества, но стали непосредственной причиной будущих более глобальных изменений в обществе, соизмеримых чуть ли не со всей предшествующей историей. Таким образом, человеческий потенциал — ресурс, за счёт которого общество развивается во всех сферах, в том числе и в социальной

Соответственно, в контексте управления социальным развитием наибольший интерес вызывает человеческий капитал, поскольку он является продуктом целенаправленного воздействия на «сырой» человеческий потенциал, это прямой результат управления. Поэтому, в соответствии с трактовкой человеческого капитала по О. Иванову, используемый ООН индекс человеческого развития в период до 2013 года, когда он назывался индексом развития человеческого потенциала, по смыслу вернее было называть «индекс развития человеческого капитала», так как по сущности ИЧР демонстрирует лишь три аспекта человеческого потенциала: образованность, обеспеченность и продолжительность жизни населения — те направления, в которые государства инвестируют самым активным образом. С другой стороны, этот ограниченный индекс не способен в полной мере отразить даже уровень человеческого капитала, так как образованность, обеспеченность и продолжительность жизни — лишь часть компонентов, из которых складывается человеческий капитал. Для более адекватного оценивания необходимо дополнительно учитывать уровень развития наиболее востребованных[[54]](#footnote-54) на настоящий момент компонентов человеческого потенциала: предпринимательского, конкурентного, научно-технического и инновационного.

В Таблице 2 приведено небольшое сравнение стран-лидеров по индексу человеческого развития и России (за 2015 год). [[55]](#footnote-55)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Страна | Ож. продолж. жизни (лет) | Ож. продолж. обуч. (лет) | Ср. продолж. обуч. (лет) | ВНД на душу, доллары США по ППС |
| 1 | Норвегия | 81.7 | 17.7 | 12.7 | 67614 |
| 2 | Австралия | 82.5 | 20.4 | 13.2 | 42822 |
| 40 | Россия | 70.3 | 15.0 | 12.0 | 23286 |

Таблица 2. Сравнение России и стран-лидеров по ИЧР.

Видно, что, действительно, человеческий капитал по основным направлениям в России развит недостаточно. Основную проблему составляет относительно низкая ожидаемая при рождении продолжительность жизни и низкий валовый национальный доход. По фактической продолжительности обучения Россия практически не отстаёт от стран-лидеров, в то время как значительно отстаёт по ожидаемой — вероятно, потому что страны-лидеры провели какие-то кардинальные реформы системы образования, из-за чего ожидаемая продолжительность обучения значительно возросла. В этом и заключается международная конкуренция, и пока что другие страны опережают Россию не только «в статике» (средняя продолжительность образования), но и «в динамике» (ожидаемая продолжительность).

***Природа***

Также значимым фактором является окружающая среда, природно-климатические условия. Ещё Ш. Л. Монтескьё в восемнадцатом веке предложил теорию, положившую начало географическому направлению в социологии: географический детерминизм. В соответствии с этим направлением, общество предопределяют географические факторы: климат, ресурсы, размер территорий. И если в целом эта социологическая школа перестала существовать к началу прошлого века, потому что нельзя объяснить все социальные явления через географический фактор, нельзя также и отрицать, что и климат, и наличие ресурсов сильно влияют на всестороннее развитие общества.

Борьба с окружающей средой за выживание повышает жизнеспособность общества, наличие ресурсов даёт больше возможностей для применения и развития технологий, особенно ярко это проявлялось на начальных этапах человеческой истории. Междуречье, Египет, Персия, Греция и Рим располагали богатыми ресурсами, за счёт чего смогли обеспечить себе процветание и даже временное лидерство в масштабах всего Древнего мира. Вместе с этим народы из менее благоприятных регионов были вынуждены тратить все скудные ресурсы на борьбу с окружающей средой — в частности, на севере — строить более теплые дома, обогревать жилище большую часть года, изготовлять и носить тёплую одежду. Таким образом, их развитие замедлялось из-за острого дефицита ресурсов, и они проигрывали конкурентную борьбу.

Но на более поздних этапах стал сказываться обратный эффект. Страны, которые достигли относительного благополучия, не были заинтересованы в дальнейшем развитии — и в результате сминались под натиском более агрессивных конкурентов, агрессивность которых была обусловлена дефицитом ресурсов. Так произошло с Египтом, Персией, Грецией, и Римом.

В ещё более поздний период избыток ресурсов позволяющий осуществлять стабильное существование без необходимости технологического развития, привёл ещё и к крайней технологической отсталости многих «изобильных» стран, потому как менее удачливые страны были вынуждены искать более эффективные способы расходования ограниченных ресурсов — и в итоге находили значительно более эффективные, которые нивелировали различие в ресурсах с «изобильной» страной. Есть мнение, что подобное произошло и с Россией: большие запасы нефти и иных ресурсов мешают интенсивному и инновационному развитию, позволяя жить за счёт экспорта. Эта проблема называется «проклятием ресурсов» или «голландской болезнью». Несмотря на то, что у этой теории есть критики, нельзя не признать, что природа и обеспеченность ресурсами действительно играют важную роль в развитии общества — и поэтому природный фактор является основным.

Стоит отметить, что вышеуказанные факторы влияют одновременно на все четыре подсистемы — экономику, политику, культуру и экологию и чётко разграничить их вклад не представляется возможным.

«Умозрительная» социальная структура, несомненно, имеет и конкретные проявления в физическом мире. Если традиции, обычаи и ритуалы являются нематериальным проявлением, «печатью» особенностей данного общества, то в материальном мире уровень развития общества выражается, прежде всего, через поселенческую структуру. Человеческие поселения, во-первых, действительно в некоторой степени являются отражением социальной структуры, а, во-вторых, демонстрируют связь уровня развития этой структуры с уровнем развития технологий. Демонстрируя становление поселения, города, Г. Зиммель пишет: *«Первейшая стадия социальных образований, следующая: небольшой круг, резко ограничившийся от соседних, чужих или враждебных кругов, но сомкнувшийся в самом себе; он представляет каждому отдельному члену только ограниченное поле для развития своих личных качеств и для свободной деятельности. […] Самосохранение очень юных обществ требует строгого ограничения и единства и не может потому разрешить индивиду свободу и своеобразность внутреннего и внешнего развития. […] Постольку, поскольку группа растет, — численно, пространством, значением и жизненным содержанием, — постольку ослабевает ее непосредственное внутреннее единство, и резкость первоначального ограничения смягчается взаимными отношениями и связями; одновременно с этим индивид получает свободу деятельности в гораздо большей степени, чем ее давала первоначальная замкнутость, что делает необходимым разделение труда в разросшейся группе.»[[56]](#footnote-56)* Таким образом, в поселенческой структуре отражается уровень социального развития, которая, в свою очередь, определяется степенью разделения труда и, по терминологии Дюркгейма, «социальной солидарности». По характеру поселения можно определить и основное занятие населения, и ступень технологического, а также общественно-экономического развития. В то время, как у оседлых земледельцев были стационарные жилища, образующие постоянные посёлки, племена, занимающиеся преимущественно выпасом скота, кочевали, не имея постоянного жилища. Таким же разительным образом «ремесленные» города отличались от земледельческих деревень, первые индустриальные районы — от старых «традиционных», а бизнес-кварталы — от промышленных районов. Таким образом, в результате развития общества были созданы предпосылки для коренных изменений в социальной структуре, получившие воплощение в виде тотальной урбанизации. К двадцатому веку город стал основным типом поселения в индустриально-развитых странах. Интересно отметить, что в СССР предпосылки к урбанизации и массовой пролетаризации были созданы искусственно, что можно рассматривать как один из первых значимых итогов управления социальным развитием в нашей стране.

#### Место планирования в управлении социальным развитием

Современное общество представляет собой сложную динамическую систему. В этой системе существует множество регулятивных механизмов: юридическое право, социальные нормы, традиции. Все они решают одну задачу: задачу сохранения и поддержания целостности общества. Человечество уже довольно давно изучило генезис и функции различных элементов и институтов общества и в связи с этим осознало потребность в более контролируемом управлении социальными процессами. Если сперва самоорганизация происходила стихийно, то теперь человечество попыталось взять под свой контроль и само себя. Предшествующие типы государства (феодальные, рабовладельческие) были основаны на прямом насилии. Затем, в связи с трансформацией производственных отношений и развитием общества, появились иные рычаги воздействия: экономические, идеологические, психологические. Эти рычаги оказались более эффективны, поэтому теперь государство регулирует общество не насилием, а с помощью иных средств принуждения. Кроме того, в настоящее время управление социальным развитием может проводиться как «сверху» — централизованно, со стороны государства, так и «снизу» — практически стихийно, через различные общественные организации. Однако во втором случае такое управление носит недолговременный, нестратегический характер, потому что для стратегического управления нужны ресурсы и выстроенная система, способная осуществлять такое управление независимо от смены конкретных исполнителей на местах, на протяжении долгого времени. Общество, способное к такому децентрализованному, но слаженному самоуправлению и принято называть гражданским обществом, однако в России, к сожалению, оно не сформировано в достаточной мере.

Развитие общества понимается как такие его изменения, которые способствуют укреплению связей и повышению устойчивости системы перед внешними и внутренними вызовами (в противовес распаду, гибели общественной системы, возможной в результате ослабления этих связей). Таким образом, перед управляющем субъектом встает важный и сложный вопрос: «Какие именно изменения можно и нужно внедрить в это общество для того, чтобы оно стало лучше?». При этом, разумеется, это «лучше» — понятие очень расплывчатое и всегда нуждающееся в формализации. В результате введения необходимых уточнений из него получается конкретная целевая установка, которую и пытаются достичь субъекты, управляющие социальным развитием. Поставив перед собой целевую установку, органу управления необходимо определить своё дальнейшее поведение: какие именно действия необходимо осуществлять для достижения цели. Тут, разумеется, следует учитывать имеющиеся ресурсы и прогноз на будущее: какой объем ресурсов будет доступен завтра, как именно повлияют те или иные действия на общество. Кроме того, учитывая значительную продолжительность внедрения изменений, необходимо разработать систему плановых показателей и сроки их достижения для оценивания процесса реализации плана. Именно этот этап обычно и называется планированием, хотя правильнее его было бы назвать программированием, так как планирование — это инструмент, необходимый для повышения рациональности управления. Определившись с планами, управляющий орган начинает претворять их в жизнь, регулярно сверяя достигнутые результаты с плановыми показателями и при необходимости внося коррекции. Для этой цели на этапе планирования вместе с непосредственно планами разрабатываются системы показателей, позволяющие дать как промежуточные оценки ходу реализации плана, так и итоговые — после того, как план завершён или истекло отведённое на его исполнение время. Процесс управления каким-либо объектом в общем виде представляет собой следующую последовательность действий: инвентаризация ресурсов, целеполагание, прогнозирование, программирование и реализация. Иногда планирование относят к программированию, однако это неверно: планирование необходимо рассматривать более широко, как включающее в себя все стадии управления вплоть до реализации.

Обычно принято разделять планирование на стратегическое, наибольшего масштаба, и более локальное — оперативное, которое близко по смыслу с программированием — составлением конкретной последовательности необходимых действий. Любой процесс управления на этапе программирования рекурсивно разбивается на такие же по структуре подпроцессы со своими локальными целеполаганием, прогнозированием и программированием. Планирование вышестоящего процесса по отношению к нижестоящему всегда будет стратегическим по сути, независимо от масштаба. Аналогично, планирование нижестоящего процесса по отношению к вышестоящему всегда будет даже не всего лишь программированием. Чтобы дойти до пункта назначения, нужно начать движение и преодолеть определённое расстояние. Чтобы начать движение, нужно сделать шаг. Чтобы сделать шаг, нужно оторвать ногу от земли — и так далее. Поэтому принципиально это разделение не столь важно, это лишь условная конвенция, устанавливающая, что планирование на длительные периоды (более 5 лет) с абстрактно сформулированными целями называется стратегическим, более проработанное на короткие периоды (1-3 года) — текущим, и детально прописанные краткосрочные планы на ближайшие месяцы (до года) — оперативным.

Планирование в процессе управления социальным развитием является наиболее уязвимым — и при этом критически важным. Если планирование проведено некачественно, то вся остальная (и наиболее затратная) работа по внедрению плана, не соответствующего реальной ситуации, обречена на провал.

Планирование социального развития требует регулярных замеров уровня развития: непосредственно перед началом внедрения той или иной программы, в процессе (с определённой частотой) и в конце. На каждом этапе фактические значения сравниваются с целевыми (планируемыми), на основе чего делаются выводы об эффективности программы и необходимости корректировки плана. При выборе конкретных измеряемых критериев для оценивания уровня развития мы предлагаем руководствоваться следующими рассуждениями. Социальное развитие общества в целом характеризует уровень развития человека, которое, в свою очередь можно определить, установить и замерить через его потребительское поле. Гармонично развитая личность имеет сбалансированные материальные и духовные потребности, которые данное общество позволяет удовлетворить, предоставляя соответствующие возможности. Уровень материальных потребностей должен быть достаточный для комфортного физического существования человека; при этом без излишнего потребительства (грань между «нормальным» потреблением и консьюмеризмом — предмет отдельной дискуссии). Духовные потребности определяют мировосприятие человека и, соответственно, выражаются в организации его поведения. Управление развитием общества, в таком случае, выражается в искусственном изменении структуры потребительского поля. Соотношение между материальной и духовной составляющими, а также сама их структура — предмет отдельного исследования. Эта «идеальная» структура потребительского поля не может быть постоянной и регулярно меняется, так как меняются окружающие условия, меняются конкретные потребности и способы их удовлетворения. Соответственно, устанавливать эту целевую идеальную структуру потребностей необходимо с некоторой регулярностью: например, при разработке очередной стратегии социального развития — раз в пять-десять лет.

В свою очередь, целеполагание, прогнозирование и программирование представляют собой не что иное, как технические манипуляции с данными. Полученная на входе информация обрабатывается, на основе неё ставятся цели и задачи, предполагается будущая обстановка и разрабатывается детализированный план. Здесь точно так же, как и в любой другой области человеческой деятельности, тесно связанной с обработкой информации, действует принцип «garbage in, garbage out»[[57]](#footnote-57). Если изначальные данные оказались недостоверными или неполными, то вся последующая работа превращается фактически в пустую трату ресурсов: поставленных целей в заявленные сроки достичь не удастся. Таким образом, планирование (куда можно включить прогнозирование и полагание) — это наиболее важный этап, критическое место в управлении социальным развитием, а точно таким же критическим местом для самого планирования является его информационное обеспечение.

### Планирование социально-экономического развития в РФ

Теоретический вопрос социально-экономического планирования в отечественной науке рассмотрен весьма подробно, предложено множество методик оценки планов, систем индикаторов и целевых показателей, ещё с советских времён. Таким образом, теоретический фундамент отечественного планирования был заложен ещё советскими исследователями, что объясняется плановым характером многих сторон жизни общества, регулируемых государством. Аналогично, практически реализованная в Российской Федерации система управления социально-экономическим развитием во многом унаследована от СССР. Соответственно, так как в СССР государство единолично контролировало все сферы общественной жизни, до сих пор в вопросах социального развития у нас доминируют государственные органы управления, а роль общественных организаций несущественна. Далее мы кратко рассмотрим плановую систему, созданную в Советском Союзе, затем — систему управления социально-экономическим развитием России, обратимся к актуальным проблемам планирования и наконец разберём, как осуществляется управление социальным развитием в отдельно взятом городе (на примере Санкт-Петербурга).

#### Предыстория

В самом начале становления Советский союз столкнулся с серьёзной проблемой: чрезвычайно острый дефицит ресурсов, препятствующий экстренно необходимым преобразованиям. Аграрное состояние общества являлось серьёзным тормозом модернизации и источником отсталости экономики. Командная экономика, важным звеном которого было государственное планирование, позволила в краткие сроки и бесчеловечными методами изъять ресурсы у крестьянства и направить их на индустриализацию. Также необходимо отметить, что первое время в СССР не было единой и стройной системы планового регулирования, а был фактически хаос, сопутствующий всем переходным периодам. Однако с течением времени ситуация выправлялась, приобретала всё более гуманный и рациональный вид.

В результате в «позднем» СССР управление экономическим и социальным развитием происходило полностью централизованно. Существовал Государственный плановый комитет (Госплан), который составлял планы, принимавшиеся затем высшим органом исполнительной власти — Советом Народных Комиссаров (позже — Министров) — и следил за их исполнением.[[58]](#footnote-58) Утверждённые планы директивно передавались исполнительным органам власти — министерствам, откуда передавались сперва на республиканский (союзный) уровень, затем на краевой и районный. На всех этапах существовали органы, отвечающие за исполнение государственного плана, для чего они, основываясь на вышестоящем плане, составляли собственные. Таким образом план доводился вплоть до отдельных предприятий, где, в свою очередь, ставились плановые задачи перед работниками. В разработке государственных планов принимали участие большое число различных ведомств, среди них: Научно-исследовательский институт планирования и нормативов, Научно-исследовательский экономический институт, Институт комплексных транспортных проблем, Совет по изучению производительных сил, Центральное статистическое управление СССР, а также ряд министерств и ведомств СССР. Координацию осуществлял сводный отдел народнохозяйственного плана Госплана.[[59]](#footnote-59) По одному перечню видно, что система была громоздкая и рассматривала вопросы народного хозяйства действительно комплексно и всеобъемлюще. Схема утверждения и разработки государственного плана приведена на Рисунке 1

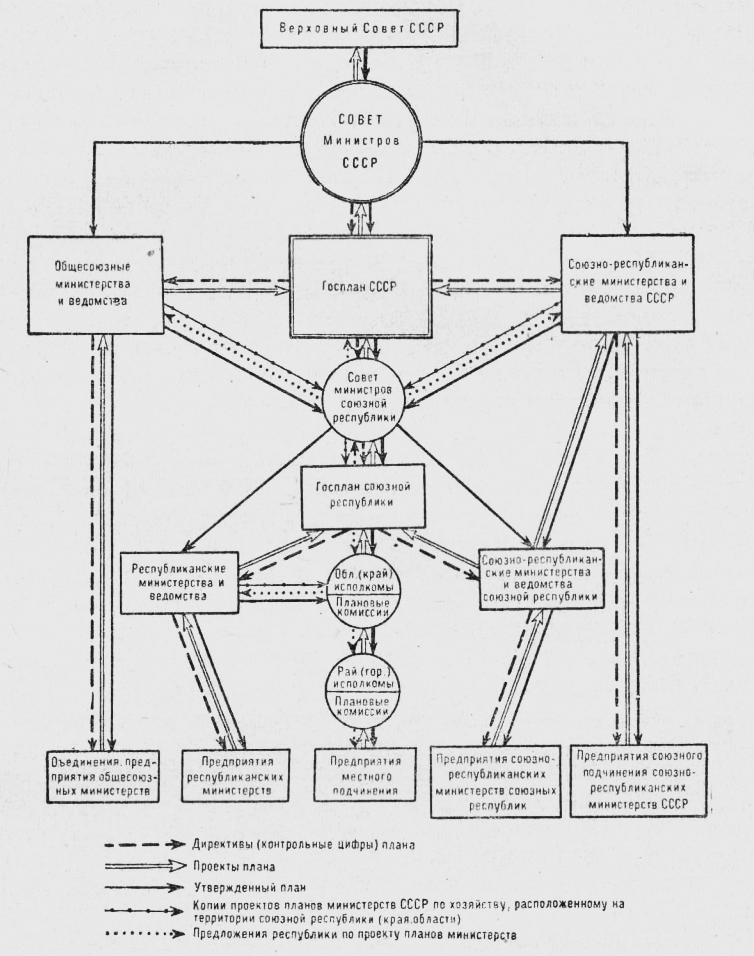


Рисунок 1. Схема утверждения и разработки плана развития народного хозяйства СССР (на 1972 год).[[60]](#footnote-60)

По большинству направлений народного хозяйства существовали унифицированные методики расчёта показателей для возможности оценивания ситуации и планирования. В частности, существовали системы показателей для планирования развития общественного питания, розничного товарооборота, бытового и коммунального обслуживания, благосостояния народа, а также развития образования, культуры и здравоохранения. Для этого использовались нормативы, основанные на сугубо количественных показателях, например, «количество киноустановок на 1000 жителей» или «количество больничных коек на 10000 жителей». Если для описания и оценивания экономических процессов количественные показатели хороши, то очевидно, что, например, оценить уровень культурного развития через обеспеченность населения киноустановками не представляется возможным. Оценивание таких сложных феноменов как социальное или культурное развитие требует качественных методов. С другой стороны, качественные показатели здесь использовать затруднительно, прежде всего, потому что такая оценка субъективна и зависит от оценщика. В масштабах государства, особенно такого большого и неоднородного, как СССР, это категорически неприемлемо. В результате возникает необходимость выражения принципиально качественных характеристик в количественных показателях. Данная задача не была эффективно решена. Отчасти это вызвано тем, что приоритет при планировании отдавался экономическому развитию, преимущественно для укрепления оборонной сферы, а социальное развитие оказывалось на заднем плане. Подобный приоритет при целеполагании объясняется тем, что на полное удовлетворение всех потребностей, в том числе и в социальном развитии, ресурсов не хватало — и руководство СССР приняло решение сперва построить материально-техническую базу для изобилия, а затем уже полностью переключиться на потребности граждан, однако выполнить этот план не удалось. Хотя в итоге, разумеется, по сравнению со многими странами СССР обладал высоким уровнем социального развития, если понимать социальное развитие в узком смысле и оценивать его в количественных показателях — например, с помощью индекса развития человеческого потенциала. При этом планированию непосредственно социального развития долгое время в СССР не уделяли должного внимания. Как говорилось выше, лишь в 1960-70-х гг., под руководством В. Я. Ельмеева, была разработана первая методика планирования социального развития региона, которая, в свою очередь, базировалась на опыте планирования социального развития трудовых коллективов предприятий.

#### Планирование социально-экономического развития в России

Несмотря на то, что с упразднением Госплана в 1991 году плановая система была разрушена, уже в 1995 году в России был принят Федеральный закон от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», восстанавливающий стратегическое социально-экономическое планирование. В нём были зафиксированы некоторые понятия и принципы, по которым должно быть устроено социально-экономическое прогнозирование в РФ. Устанавливались три типа прогноза: долгосрочный (на десятилетний и более период, с пересмотром каждые пять лет), среднесрочный (на срок до трёх лет, с ежегодными корректировками) и краткосрочный (ежегодный). Также между ними устанавливались определённые зависимости: они должны быть взаимосвязанными и согласованными друг с другом. Эти типы прогнозов изображены на схеме ниже (Рисунок 2).

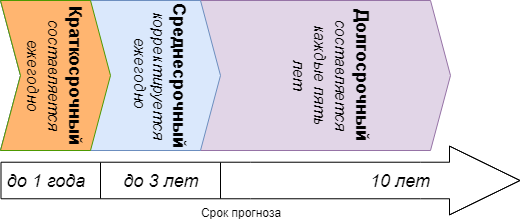


Рисунок 2. Классификация видов прогнозов по сроку.

Каждый прогноз составлялся в трех вариантах: оптимистический, реалистический (базовый) и пессимистический; каждый учитывался в планах. Однако в целом этот закон был недоработан, в частности, упор делался скорее на пассивном прогнозировании, нежели на проактивном управлении развитием. В 2014 году был принят Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[[61]](#footnote-61), в связи с чем предыдущий закон от 1995 года утратил силу. Новый закон был значительно расширен и дополнен. В нём разграничены понятия такие понятия как «планирование» и «прогнозирование», «прогноз социально-экономического развития» и «прогноз научно-технического развития» и т.п. — всего дано определение тридцати шести основным понятиям против трех в законе от 1995 г. Также новый закон установил сроки планирования: среднесрочный период — от трёх до шести лет, долгосрочный — более шести лет. Также он разграничил полномочия в зависимости от уровня субъекта на федеральный, региональный (субъекта федерации) и муниципальный (поселения) уровни. Деятельность по управлению развитием, в соответствии с законом, включает в себя все вышеуказанные этапы с некоторой детализацией: целеполагание, планирование, прогнозирование, программированию (разработке программ, направленных на достижение плана), а также мониторингу и контролю реализации. Единственно — законодательно в явном виде не установлена предварительная инвентаризация ресурсов, однако фактически этот этап предваряет каждую программу отдельно. Сама реализация планов делегирована субъектам власти на местах.

Нынешняя система планирования социально-экономического развития унаследовала методику от советской[[62]](#footnote-62), хотя по форме и содержанию принципиально изменилась. Главное новшество заключается в том, что директивное планирование изменено на регулятивное (индикативное, направляющее).[[63]](#footnote-63),[[64]](#footnote-64) Впрочем, некоторые исследователи считают индикативное планирование лишь одним из видов неадминистративного планирования, наряду с двумя другими: целевым и стратегическим. Однако существующую сейчас в России систему планирования, по признанию этих же исследователей, нельзя чётко отнести ни к одной из этих категорий[[65]](#footnote-65), поэтому мы не будем останавливаться на этих деталях.

На практике иногда в современной системе планирования проявляются и командно-административные элементы: существуют прецеденты, когда федеральная власть ставила конкретные задачи по достижению определённых показателей не столько рекомендательного, сколько принудительного характера — например, т.н. «майские указы»[[66]](#footnote-66). Эти указы состояли из поручений, которые затем были переданы региональным властям для исполнения. При этом те показатели, которые можно было выполнить с помощью единовременного выделения бюджетных резервов[[67]](#footnote-67) или манипуляций со статистикой[[68]](#footnote-68), действительно были выполнены, в то время как другие, более жёстко связанные с возможностями экономики и реальным миром — оказались неисполненными даже на бумаге[[69]](#footnote-69). Скорее всего, проблема кроется в том, что целеполагание не было интегрировано с прогнозированием, либо прогноз оказался слишком оптимистичным.

#### Актуальные проблемы

Несмотря на глубокую теоретическую проработанность вопросов планирования и имеющийся опыт применения данной теории на практике, многие проблемы советского планирования до сих пор актуальны. Вернее, одна большая проблема: несоответствие планов объективной реальности. Во многом эта проблема обусловлена проблемами прогнозирования макроэкономической обстановки, особенно долгосрочного прогнозирования — учитывая, что стратегии социального развития опираются не только на прогнозы ответных социальных изменений, но и на сугубо экономические прогнозы поступления ресурсов на реализацию этих стратегий. Неверный прогноз приводит к нереалистичности плана. Для нивелирования этого негативного фактора составляются несколько прогнозов: оптимистический, пессимистический и консервативный, каждый из которых учитывается при составлении стратегии. Пессимистичному прогнозу соответствует некоторый минимальный перечень задач, которые должны быть выполнены, а оптимистичному, если всё идёт хорошо и ресурсов хватает, — наоборот, расширенный. Однако и при такой вариативности иногда даже пессимистический прогноз не способен предугадать настоящий ход событий, потому что на деле представляет всего лишь интерполяцию существующих тенденций внутри некоторого окна доверительного интервала. Для иллюстрации можно привести прогноз цен на нефть[[70]](#footnote-70), на который опирались составители Концепции долгосрочного развития «Стратегия-2020» в 2010-2012 гг. (Рисунок 3). Сейчас можно констатировать, что ни базовый прогноз (по 10-летней скользящей средней), ни «фактический» не подтвердились; из-за этой и других серьёзных прогностических ошибок эта концепция в итоге и провалилась — то есть оказалась невыполнима в установленные сроки.

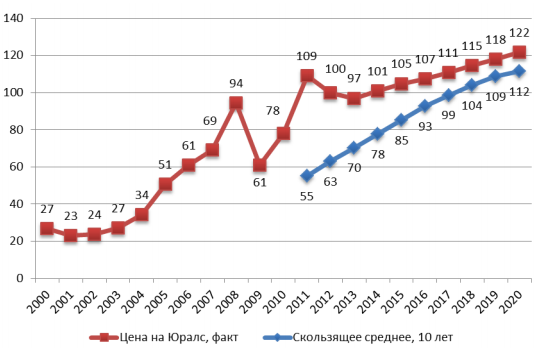


Рисунок 3. Прогноз цен на нефть в «Стратегии-2020».

Следует отметить, что вышеуказанные проблемы актуальны во всех сферах человеческой деятельности, где требуется планирование. В то время как планирование социального развития, несомненно, имеет свою особую специфику, лишь добавляющую сложностей. Прежде всего, объектом управления в данном случае выступают социальные связи, отношения между индивидами, структура общества — именно то, чем социология занимается и чему до сих пор, как известно, не может предложить единого объяснения. То есть сам объект управления изучен не до конца; выявленные на настоящий момент законы достаточно абстрактны и их применение не даёт точных прогностических результатов. Кроме того, для эффективного управления системой необходимо быстро получать обратную связь. В случае с обществом первые изменения в ответ на произведенные вмешательства могут проявиться лишь через несколько лет после начала внедрения стратегии, не говоря о сроках достижения итоговых целей. Социальная трансформация носит затяжной характер и происходит неравномерно. И самое главное — возможные последствия неудачных, непродуманных действий управляющего субъекта могут оказаться катастрофичными. В качестве примера можно привести практически по всем параметрам негативный пример управления социальным развитием — переход от социализма к капитализму, реализованный в нашей стране. По оценке современных исследователей[[71]](#footnote-71), российское общество после социально-экономических реформ 90-х гг. до сих пор находится в переходной стадии, несмотря на то, что реформы были направлены на значительно более быструю трансформацию общественно-экономического уклада. Последствия этих реформ оказались разрушительными: такие индексы как ИРЧП (ИЧР)[[72]](#footnote-72), уровень жизни, продолжительность жизни и прочие социально-экономические показатели[[73]](#footnote-73),[[74]](#footnote-74) резко и значительно снизились. Возможно, в данном примере недостатки кроются в том, что в этом запланированном переходе внимание было уделено макроэкономической трансформации без детального прогнозирования социальных последствий (в частности, упущение из виду неготовности ментальности «советского человека» к рыночной экономике), однако это совершенно отдельный вопрос. Таким образом, управление социальным развитием — процесс сложный, тонкий и ответственный.

Известно, что в настоящее время стратегическое планирование в нашей стране небезупречно[[75]](#footnote-75) — судить об этом можно хотя бы по результатам реализации последних стратегических программ (один из примеров — «Стратегия-2020» — был затронут выше). Возникает вопрос: «в чём дело»? Основными типичными проблемами отечественного стратегического планирования социально-экономического развития[[76]](#footnote-76), в тезисном виде, являются:

1. Отсутствие единой методологии;
2. Недостатки организационного обеспечения процесса;
3. Отсутствие какой-либо инициативы «снизу» при разработке стратегии (на уровне муниципалитетов);
4. Общая слабость содержательной части создаваемых на региональных уровнях стратегий, размывание целей и задач («отсутствие стратегического видения будущего»);
5. Ошибки при делегации услуг по составлению стратегии внешним экспертам (плохой подбор экспертов или неправильная постановка технического задания);
6. Противоречия между разрабатывающей стратегию исполнительной и утверждающей её законодательной властями;
7. Недостаток времени на всестороннюю подготовку стратегии — незавершенность стратегий;
8. Невнимание к макроэкономическому прогнозированию;
9. Недостаток творческого фактора;
10. Неприятие негативных явлений.

Эти проблемы в различной степени актуальны в разных регионах России, вносят разный вклад в планирование и решаются тоже по-разному. Нас не интересуют чисто организационные или кадровые вопросы, но далее мы затронем как минимум три пункта, так или иначе связанных с информационным обеспечением. Это отсутствие вклада в планирование на нижних уровнях (c), отсутствие стратегического видения будущего (d) и невнимание к макроэкономическому прогнозированию (h).

#### Планирование социального развития в Санкт-Петербурге

Система управления социальным развитием Санкт-Петербурга складывалась на протяжении долгого времени и к настоящему моменту включает в себя множество элементов. В процессе управления социальным развитием непосредственно принимают участие и исполнительная, и законодательная ветви власти. В частности, в структуре исполнительных органов власти[[77]](#footnote-77) Санкт-Петербурга имеется Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга, основными задачами которого являются координация деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга, государственного планирования, разработки и реализации социально-экономической политики в Санкт-Петербурге[[78]](#footnote-78),[[79]](#footnote-79). Таким образом, именно этот комитет занимается вопросами, рассматриваемыми в данной работе — вопросами планирования социального развития.

В условиях реформации российской экономики и развития принципов федеративности страны, всесторонний системный кризис вызвал также кризис сферы социальной, оказавшейся в тисках бюджетного дефицита. Из сложившейся ситуации федеральной властью был найден выход: перенести ответственность за социальное развитие на региональный уровень.[[80]](#footnote-80) Соответственно, первые шаги по управлению социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга были предприняты ещё в 1990-х гг., вместе с возрождением социально-экономического планирования в постсоветской России. Санкт-Петербург стал первым городом в России, в котором был разработан и принят Стратегический план развития — в 1997 г. В этой стратегии[[81]](#footnote-81), разработанной МЦСЭИ «Леонтьевский центр», были проанализированы основные конкурентные преимущества и недостатки Петербурга по сравнению с другими городами и регионами, а также внешние тенденции, которые могли бы оказать влияние на развитие города (SWOT-анализ). Основной целью было заявлено стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения Санкт-Петербурга. Однако так как эта формулировка слишком размытая и широкая, то цель была переформулирована следующим образом: формирование Санкт-Петербурга как интегрированного в российскую и мировую экономику многофункционального города, обеспечивающего высокое качество среды жизнедеятельности и производства. Улучшение качества жизни предполагалось достигнуть через повышение доходов населения за счет роста экономики и улучшение общих условий жизни за счет повышения эффективности расходования бюджета города. Для этого были выделены четыре стратегические направления: формирование благоприятного хозяйственного климата; интеграция в мировую экономику; улучшение городской среды; формирование благоприятного социального климата[[82]](#footnote-82). Каждое направление включало в себя перечень программ, всего 22 программы[[83]](#footnote-83). Действие плана завершилось в 2004 году, при этом к 2003 году реальное развитие событий соответствовало плану на 75%, что составители расценивают как успех.[[84]](#footnote-84),[[85]](#footnote-85) Таким образом, был создан прецедент индикативного планирования на региональном уровне в истории России, причём успешного.

Стратегическое планирование получило продолжение в действующем по сей день Генеральном Санкт-Петербурга, принятом в 2006 году[[86]](#footnote-86). Однако Генеральный план фокусируется на пространственном развитии города и рассматривает экономические, социальные, экологические и другие вопросы через призму градостроительства. По этой причине, чтобы устранить возникшую по завершении Стратегического плана 1997 г. лакуну, в 2007 году была принята Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года, более масштабная и располагающая более широким набором средств для достижения целей, чем Генеральный план. В её разработке также активное участие принимал МЦСЭИ «Леонтьевский центр»[[87]](#footnote-87),[[88]](#footnote-88). Эта концепция неоднократно пересматривалась[[89]](#footnote-89), в 2012 году её горизонт планирования был сокращён до 2020 года, а в 2013 году началась разработка новой стратегии, которая должна была учесть недостатки и ошибки предыдущей — так и не показавшейся на свет Стратегии развития до 2020 года. В 2013-2014 гг. Комитет по экономической политике разработал Стратегию социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года[[90]](#footnote-90) — базовый документ настоящей системы планирования Санкт-Петербурга. В процессе активно проводились общественные обсуждения, форумы и экспертные дискуссии; принимались пожелания горожан и учитывалась критика экспертов; к сотрудничеству приглашались компании и организации — власти стремились сделать разработку стратегии максимально публичной. Широкое информационное освещение и вовлечение максимального числа участников из бизнеса и общества впервые был опробован ещё на Стратегическом плане 1997 года, и сам являлся элементом этого плана, направленным на развитие гражданского общества.

На настоящий момент система управления социально-экономическим развитием, как элемент стратегического планирования Санкт-Петербурга, регламентируется Законом от 17.06.2015 № 396-75 «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге»[[91]](#footnote-91). В соответствии с этим Законом, с 2015 года управление социально-экономическим развитием в Санкт-Петербурге организовано следующим образом: на основе Стратегии разрабатывается и ежегодно корректируется (по итогам мониторинга) план мероприятий на 3-6 лет. План мероприятий устанавливает локальные цели и задачи на рассматриваемый период, целевые показатели и их значение, а также конкретные меры: государственные программы и прочие мероприятия, направленные на реализацию Стратегии.

Организационная структура системы планирования социально-экономического развития на настоящий момент выглядит следующим образом. Основным участником этой системы выступает Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга. Именно он разработал Стратегию развития до 2030 года. Конечно, разработка происходила совместно с другими органами и организациями, однако Комитет координировал и организовывал процесс.[[92]](#footnote-92) Также этот орган исполнительной власти отвечает за экспертизу проектов государственных программ — то есть оценивает государственные программы и, при необходимости, отправляет на доработку. В рамках Стратегии он самостоятельно разработал и реализует две государственные программы развития. Вместе с этим, в текущие обязанности Комитета входит построение прогнозов, и подготовка отчётов о социально-экономическом развитии города. Остальные комитеты Санкт-Петербурга принимают участие лишь в непосредственной реализации «своих» государственных программ (по своим направлениям).[[93]](#footnote-93) Кроме того, Комитет обеспечивает деятельность Экономического совета при Губернаторе Санкт-Петербурга, а также сотрудники Комитета непосредственно участвуют в заседаниях Совета. Этот Совет определяет приоритеты, долгосрочные цели и иные стратегические вопросы управления социально-экономическим развитием.[[94]](#footnote-94) Разработанные документы планирования — Стратегию и Программы, а также и конкретные механизмы их реализации, утверждает Правительство Санкт-Петербурга. Общую нормативную базу планированию социально-экономического развития обеспечивает Законодательное Собрание, принимая соответствующие законы. Таким образом, фактически Комитет по экономической политике и стратегическому планированию отвечает за прогнозирование и учёт ресурсов, принимает деятельное участие в целеполагании и программировании, а затем контролирует реализацию — то есть играет ключевую роль на всех этапах управления развитием.

#### Стратегическое планирование социального развития в Санкт-Петербурге

Тот факт, что Стратегия развития до 2030 года базируется на Концепции развития до 2020 года свидетельствует о том, что на момент разработки Концепции система планирования Петербурга всё ещё находилась в состоянии становления и сопутствующей нестабильности: управляющий субъект не смог адекватно оценить ни сроки подготовки стратегии, ни сроки её реализации. Концепция развития до 2020 года не включает в себя ни индикаторов, ни планов, ни конкретных программ. Поэтому фактически документом, по которому развивался город до принятия Стратегии до 2030 года является Генеральный план Санкт-Петербурга.

Генеральный план Санкт-Петербурга был утверждён Законом Санкт-Петербурга от 21 декабря 2005 года N 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» и впоследствии неоднократно дополнялся.[[95]](#footnote-95) Последние изменения внесены в июле 2017 года. Изначально рассчитывался на период до 2025 года, однако в 2015 году был ограничен 2018 годом. Основной целью Генерального плана декларируется «стабильное улучшение *качества жизни* всех слоев населения Санкт-Петербурга (с ориентацией на обеспечение среднеевропейских стандартов качества жизни)». Улучшение качества жизни соответствует социальному развитию в узком смысле[[96]](#footnote-96). Однако на деле Генеральный план подходит к качеству жизни сугубо с количественных позиций, в чём и заключается специфика Генерального плана как документа, регламентирующего градостроение. Непосредственно в Генеральном плане из интересующих нас индикаторов в явном виде указывается лишь один: обеспечение жилищным фондом населения. Планировалось, что к окончанию действия Плана, то есть сперва к 2025 г., а позднее — к 2018 г. этот показатель достигнет 35 кв. м. на человека. Между тем, по сведениям Петростата, в 2015 году этот показатель составлял 23.6 кв. м., а в 2016 — 24.4.[[97]](#footnote-97) Таким образом, очевидно, что эта цель в установленные сроки недостижима. По остальным направлениям, таким как образование, культура, спорт, социальная защита и экология Генеральный план ссылается на Нормативы градостроительного проектирования[[98]](#footnote-98). Нормативы регламентируют два критерия: обеспеченность населения (например, количество койкомест на 1000 населения) и доступность (например, пешеходно-транспортная, в минутах). Очевидно, что подобные критерии малопригодны для применения в планировании уровня социального развития. Простое увеличение количества мест в театрах на душу населения не приведёт к формированию у населения потребности эти театры посещать — то есть не скажется на уровне развития индивидов. Иными словами, Генеральный план ориентируется на удовлетворение уже существующих потребностей, а не на формирование новых, и поэтому является инструментом управления социальным развитием[[99]](#footnote-99); речь идёт не столько об активном управлении социальным развитием, сколько о поддержании условий для существования того, что уже есть. Такой уровень управления социальным развитием не является удовлетворительным.

Параллельно с Генеральным планом существовали государственные программы города по развитию образования, здравоохранения и т.д. Эти программы составлялись с учётом федеральных нормативных актов: Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606[[100]](#footnote-100) под общей координацией Комитета по экономической политике и стратегическому планированию. Тем не менее, они были достаточно слабо интегрированы. Именно для устранения этого недостатка и была разработана Стратегия развития до 2030 года. Стратегия была утверждена постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13.05.2014 № 355 "О Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года". Однако отдельные элементы стратегии были рамочно прописаны ещё в постановлении от 25.12.2013 № 1039 «О порядке принятия решений о разработке государственных программ Санкт-Петербурга, формирования, реализации и проведения оценки эффективности их реализации» — там приведены программы, выполнение которых должно способствовать реализации стратегии. Стратегия сформирована на основании стратегических приоритетов Российской Федерации[[101]](#footnote-101) и стратегических приоритетов Санкт-Петербурга и включает в себя четыре направления: обеспечение устойчивого экономического роста; развитие человеческого капитала; повышение качества городской среды; обеспечение эффективности управления и развитие гражданского общества. Для каждого стратегического направления сформирован перечень приоритетов (всего — 28). Согласно указанному постановлению Правительства Санкт-Петербурга № 1039, стратегия включает в себя 18 государственных программ, в соответствии с приоритетами развития, Санкт-Петербурга, каждой из которых присвоен ответственный орган исполнительной власти — различные комитеты Санкт-Петербурга.[[102]](#footnote-102) Для примера рассмотрим программу экономического и социального развития территорий[[103]](#footnote-103), которая находится в ведении Комитета по экономической политике и стратегическому планированию. Структура программы выглядит следующим образом. Сперва — в общих чертах описываются источники и цели финансирования — этап инвентаризации ресурсов. Далее для каждой подпрограммы, входящей в состав программы, следует множество таблиц с текущими на момент принятия и плановыми показателями до 2020 года с промежуточными индикаторами (программа принималась в 2014 году) — непосредственно план. Прогнозированием занимался сам Комитет ещё до составления программы, очевидно, поэтому данные прогноза не вошли в программу — за ненадобностью. Затем, после индикаторов следует более детальное распределение бюджетных средств под каждую задачу. Завершается программа подробным анализом предыдущего этапа (предыдущей программы), где описываются недостигнутые и нерешённые вопреки плану цели и задачи, анализируются проблемы, а также предлагаются пути их решения и необходимые корректировки. Таким образом, тут мы видим и действия предыдущего этапа, и вносимые коррективы. Аналогичным образом выглядит структура каждой подпрограммы.

Не имеет смысла приводить и детально рассматривать полный перечень государственных программ и используемых показателей. Вместо этого, чтобы понять принципиальное отличие Стратегии развития от Генерального плана, лучше рассмотрим основное положение стратегии: генеральную цель. Генеральной целью Стратегии заявляется «обеспечение стабильного улучшения *качества жизни* горожан и повышение глобальной конкурентоспособности Санкт-Петербурга на основе реализации национальных приоритетов развития, обеспечения устойчивого экономического роста и использования результатов инновационно-технологической деятельности»[[104]](#footnote-104). Возвращаясь к целеполаганию, эта цель может считаться универсальной, для достижения которой осуществляются все остальные действия. Далее следует попытка определения «качества жизни» (в Генеральном плане «качество жизни» никак не определяется), однако вместо прямого определения даётся определение через косвенное описание: чем качество жизни определяется, из чего оно складывается и так далее. Обобщая изложенное в Стратегии касаемо качества жизни, качество жизни есть материальное благополучие отдельных семей плюс качество среды обитания и общие условия для гармоничного развития человека. С содержательной точки зрения такое определение небезупречно. Например, понятно, что семья, которая не может удовлетворить свои базовые потребности — в еде и предметах первой необходимости — материально неблагополучна. Но можно ли считать семью, которая удовлетворяет эти потребности именно на базовом уровне, на грани нищеты материально благополучной? Также понятно, что семья с двумя машинами, в общем случае, более материально благополучна, чем семья с одной машиной — но значит ли это, что семья с одной машиной «недостаточно благополучна»? Или, напротив, две машины — это «избыточное благополучие» и консьюмеризм? Ответить на эти вопросы поможет концепция гармонически развитой личности. Качество жизни в конечном итоге должно определяться возможностью (или степенью) *удовлетворения* *сбалансированных потребностей*. Если материальные потребности у человека чрезмерно превалируют над нематериальными («чрезмерно» — например, в сравнении со средним значением по популяции, как предлагал определять патологию Э. Дюркгейм), значит, эта семья уже достаточно благополучна в материальном плане и имеет смысл заняться её нематериальным благополучием. Качество жизни — это *качественная* характеристика, показатель, отражающий в конечном итоге всестороннее благополучие. Однако управляющий субъект не может использовать качественные показатели в чистом виде, они обязательно должны быть сведены к количественным. При этом выражение качества жизни через количественное редуцирование: среднедушевой доход, среднедушевую жилую площадь, обеспеченность театрами и так далее — означает сводить качество жизни сугубо к материальному благополучию, внешнему. Повысить «качественную» составляющую этой характеристики может добавление в него субъективной составляющей, мнения самих людей о своей жизни — их *удовлетворённости*. Теперь перейдём к «условиями для гармоничного развития». На практике «условия» обычно понимаются в узком смысле, как необходимые условия, возможности, без которых само осуществления развития затруднительно. Однако в данном случае, в контексте документа о стратегическом планировании, их необходимо рассматривать в широком смысле, если не как *необходимые и достаточные* (так как универсальные достаточные условия для развития личности ещё не известны) то, хотя бы как *необходимые и способствующие* желаемому нами развитию. Например, градостроительные нормативы предусматривают создание уличных площадок для молодёжных экстремальных[[105]](#footnote-105) видов спорта, то есть создание необходимых условий для возможности удовлетворения потребности в занятии спортом. Однако молодой человек, у которого не сформированы соответствующие потребности, скорее будет употреблять алкогольные напитки на такой площадке, нежели действительно приобщится к спортивному образу жизни. Поэтому одновременно с созданием таких площадок, необходимо проводить согласованные действия, кампанию, направленную на формирование потребности в здоровом образе жизни. Именно Стратегия развития, по идее, позволяет это сделать, именно она — необходимый координирующий элемент. Таким образом, качество жизни было бы правильнее определить следующим образом: это показатель, характеризующий гармоничность материальных и нематериальных потребностей, а также фактические возможности по их удовлетворению и дальнейшему развитию (т.е., упрощённо, как соотношение между потребностями и возможностями). Оценивать же качество жизни представляется целесообразным по обеспеченности ресурсами (в том числе — экологическими), потребительским практикам и субъективной удовлетворённости.

Вместе с не совсем «социально-ориентированным» определением качества жизни, в Стратегии развития полностью отсутствуют важные ориентиры в области социального развития. Авторы неуклонно тяготеют к планированию материальной сферы, экономической, а не социальной. В частности, в Стратегии большая роль отведена информационным технологиям, необходимости их развития и так далее — и, действительно, информационные технологии во всех проявлениях — конкурентное преимущество Санкт-Петербурга[[106]](#footnote-106). Однако ничего не сказано о человеке, о самом информационном (или цифровом) обществе. То есть ставится цель: сделать упор на развитие информационных технологий, а о человеке как-то забывается. Информационное общество — это не общество изобилия технических устройств; информационное общество — это общество особых людей, особость которых заключается не просто в том, что они используют смартфоны, а в том, что они по-особому мыслят, по-особому обращаются с информацией. По аналогии с Homo Sapiens таких людей некоторые исследователи называют Homo Informaticus и подчёркивают их особенности поведения, организации своей жизни — например, перемещение, этакая сублимация социальной активности в виртуальный мир.[[107]](#footnote-107) Гаджеты и интернет — это лишь инструмент для этих людей, а их сущность в том, что они способны ориентироваться и успешно существовать в ранее немыслимых для человека условиях постоянной перегрузки информацией; вкупе с «текучей современностью» Баумана это также и независимые люди, с ослабленной территориальной привязкой: работа, друзья и даже родные всегда доступны в любой точке мира. Не углубляясь далее в «особость» человека цифрового общества — это тема для отдельной работы — повторим лишь, что в Стратегии развития Санкт-Петербурга до 2030 года нет ни слова об этом человеке (или обществе). Это, несомненно, серьёзное упущение, особенно в контексте недавно принятой Правительством программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Итак, в настоящий момент систему управления социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга можно считать сформировавшейся, хотя этап становления завершился совсем недавно, лишь с принятием Стратегии развития до 2030 года. Эта Стратегия представляет собой чрезвычайно важный документ, который действительно способен повысить эффективность управления социально-экономическим развитием. С другой стороны, результат анализа целевой установки Стратегии показал, что в силу различных причин в этом документе экономическому развитию всё же отводится большая роль, а развитие *социального* фактически сводится к росту материального благополучия, несмотря на то, что авторы документа явно пытались переосмыслить *социальное* в новом русле, посвятив часть Стратегии объяснению того, что же такое качество жизни. Остаётся надеяться, что в ближайшем будущем, при разработке следующей Стратегии или пересмотре этой, целевая установка будет переработана и сформирована так, чтобы отдавать приоритет социальному развитию как развитию личности через сбалансированное формирование и удовлетворение определённых потребностей, а не только через удовлетворение потребностей материальных. Кроме недостатков целеполагания нельзя не отметить серьёзные проблемы с реализацией Стратегии: в частности, указанную выше ситуацию с её официальным Интернет-порталом.

## Глава 2. Информационное обеспечение планирования социального развития

Вновь обратимся к тезису о том, что от эффективности планирования зависит итог всего процесса управления социальным развитием. Даже сверхэффективная реализация плохого плана не позволит получить хороший результат. В свою очередь, таким узким местом в планировании является информационное обеспечение. Википедия сообщает, что планирование математически может быть представлено в виде функции, одним из аргументов которой выступает время. Что же выступает остальными аргументами? Разумеется, информация. Но не в широком смысле, не «какая-то абстрактная информация», которую можно (и нужно) посчитать и измерить — здесь не требуется обращаться к теории информации и вспоминать Р. Хартли, К. Шеннона и других. К счастью, в данном случае достаточно самого что ни на есть бытового понимания информации: информация как некоторые интересующие нас сведения о каких-то вещах. Планирование — это попытка повлиять на состояние объектов в отдалённом будущем через воздействие на них в настоящем. Если процесс управления — это, в самом широком смысле, конструирование будущего, то планирование позволяет обеспечить согласованность сконструированного будущего с имеющимся настоящим — и, в конечном итоге, обеспечить успешность управления. Соответственно, планирование подразумевает моделирование, пусть даже в виде мысленного эксперимента. Строится модель, напоминающая реальный объект, и затем оценивается влияние на неё различных воздействий. Те воздействия, влияние которых оценено как позитивное, впоследствии применяются в отношении реального объекта с расчётом, что реальный объект поведёт себя аналогично модели. Понятно, что чем точнее модель, тем точнее мысленное (или компьютерное) моделирование и тем выше вероятность того, что в реальности всё пойдёт «по плану». Точность модели зависит от полноты, истинности и актуальности информации. Таким образом, информационное обеспечение стоит в основе не только планирования социального развития, но и вообще всей деятельности, предполагающей планирование — то есть фактически абсолютно всей осмысленной человеческой деятельности. В конце предыдущей главы был проведён некоторый обзор существующей в Санкт-Петербурге системы управления социальным развитием; далее мы рассмотрим, как организовано её информационное обеспечение.

В соответствии с наиболее полным формальным определением, которое удалось найти, информационное обеспечение — это: 1) информация, необходимая для управления экономическими процессами, содержащаяся в базах данных информационных систем; 2) создание информационных условий функционирования системы, обеспечение необходимой информацией, включение в систему средств поиска, получения, хранения, накопления, передачи, обработки информации, организация банков данных.[[108]](#footnote-108) В других источниках определения обычно фокусируются на одном из этих двух значений. Таким образом, данное понятие менее размыто, чем, например, социальное развитие, и имеет две устойчивые коннотации: информационное обеспечение как процесс предоставления информации и информационное обеспечение как результат этого процесса — созданные условия, инфраструктура.

Процесс информационного обеспечения состоит из нескольких этапов: сбор информации, её обработка и, наконец, предоставление заинтересованным субъектам (в нашем случае – субъектам планирования). Так как планирование социального развития на государственном уровне происходит с некоторой установленной в нормативных актах регулярностью, процесс его информационного обеспечения каждый раз происходит однообразно, имеет свой регламент; для информационного обеспечения планирования выстроена целая инфраструктура. Соответственно, она включает в себя органы, занимающиеся сбором, обработкой и доставкой информации до конечного получателя. Поэтому определение роли информационного обеспечения в процессе планирования, необходимо предварить более подробным и предметным, чем в предшествующей главе, рассмотрением этого процесса — вновь на примере системы управления социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга.

Итак, планирование включает в себя целеполагание, прогнозирование и программирование, хотя часто оно понимается в узком смысле — как исключительно программирование, составление перечня действий, которые необходимо предпринять для достижения некоторых заранее заданных результатов. В частности, Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга, близок к этому редукционизму: на схеме[[109]](#footnote-109) организации стратегического планирования в Санкт-Петербурге (Рисунок 4), планирование указано совместно с программированием, то есть фактически сведено к нему. С другой стороны, схема со всеми этапами сама по себе изображает структуру стратегического планирования, поэтому получается «планирование внутри планирования». Очевидно, внутри схемы подразумевается текущее либо оперативное планирование, поэтому противоречия нет, однако, как указывалось выше, элементы планирования рекурсивно повторяются на любом уровне управления, поэтому выделение иных уровней планирования на принципиальной схеме стратегического планирования не имеет особого смысла.



Рисунок 4. Схема организации планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

Итак, рассмотрим каждый этап подробнее с позиции оценивания информационного обеспечения. Целеполагание можно разделить на две логические части: определение общих целей и задач и определение конкретных характеристик целевого состояния объекта управления То есть сперва желаемое состояние описывается в общих чертах (например, повысить качество жизни), а затем детализируется с помощью совокупности показателей (например, увеличить среднедушевой доход до N рублей, увеличить среднюю продолжительность жизни до M лет, увеличить долю довольных жизнью людей, по итогам мониторинга, до K% и так далее). Детализирование цели по сути представляет собой задачу понижения размерности: объект управления обладает практически бесконечным числом измерений, которыми невозможно оперировать во всей их полноте. Соответственно, субъект целеполагания, чтобы определить цель, должен выбрать ограниченное число наиболее существенных характеристик и придумать способ их измерения. Также обычно применяется интеграция большого числа характеристик в по возможности наименьшее число показателей, которыми уже можно было бы оперировать. Например, такой простой показатель, как средняя продолжительность жизни, содержит в себе информацию не только о состоянии здоровья населения, но, одновременно, об эффективности системы здравоохранения, об условиях труда, об экологической ситуации и так далее. С другой стороны, интегрированные показатели не позволяют понять, какая сфера находится в худшем состоянии и требует внимания в первую очередь.

Таким образом, описание объекта управления с помощью показателей, конструирование этих показателей — второй этап информационного обеспечения планирования. Здесь решается проблема унификации и стандартизации первичной, сырой информации об окружающем мире, собранной на первом этапе, и приведение её к некоторым простым числовым характеристикам. Разумеется, нет необходимости выполнять эту работу заново каждый раз при осуществлении нового цикла стратегического планирования — можно воспользоваться предыдущими наработками. В частности, в СССР существовали Методические указания к составлению государственного плана развития народного хозяйства СССР — перечень показателей с указаниями по расчёту и применению. Эти методические указания пересматривались на каждый пятилетний план развития. Соответственно, на протяжении этого плана соответствующие методические указания имели силу закона. Это решало проблему унификации: во всей стране действовали единые детально прописанные правила, устанавливающие форму информации. Сейчас таких документов нет, а методику сбора и обработки информации устанавливают сами субъекты сбора данных. В России органы власти опираются на единственный такой субъект — Федеральную службу государственной статистики (далее — Росстат). То есть государственные организации получают данные «как есть» и не обладают возможностями по оперативному изменению и дополнению методик. Таким образом, если планирующему органу потребуется какая-то эксклюзивная информация, которую Росстат не может предоставить, он столкнётся с проблемой дефицита информации. Эта проблема существенна: так как для эффективного планирования необходимо учесть множество самых различных факторов, невозможность учёта каких-либо факторов по причине отсутствия данных делает планирование, а вместе с ним и всё управление социальным развитием, неэффективным.

Соответственно, целесообразным кажется проанализировать два аспекта информационного обеспечения: содержательный — оценить адекватность используемых показателей для планирования социального развития, и технический — рассмотреть непосредственно технические особенности предоставления информации. Или, в более классической терминологии, качественный и количественный аспекты.

### Содержательный аспект информационного обеспечения

Широко известен мысленный эксперимент, предложенный два века назад французским математиком П. Лапласом — «Демон Лапласа». Суть эксперимента заключается в следующем: допускается возможность существования некоторого устройства (демона), которому известны все законы бытия, и которое способно по известной на определённый момент времени исчерпывающе полной информации о положении вещей (вплоть до состояния атомов и молекул), используя эти известные законы, узнать состояние вселенной в любой период времени. Действительно, с детерминистских позиций такое кажется гипотетически возможным. Однако полная информация о мире, вкупе с законами, как раз и равна всему миру. То есть это устройство должно создать вторую вселенную — но при этом ход событий в этой второй вселенной будет идти таким же чередом, как и в настоящей, потому как ускорение этого «эксперимента» с неизбежностью повлечёт за собой потерю части информации — и результат будет уже неточным, заведомо не соответствующим истине в полной мере.

Сейчас, два века спустя, когда стал известен принцип неопределённости, пошатнувший концепцию детерминизма, уже понятно, что на полное и исчерпывающее понимание и, соответственно, моделирование, даже одного объекта, части мира, надеяться не приходится. Однако понимание законов и знание каких-то характеристик объектов, с которыми человек имеет дело, значительно упрощает жизнь. Поэтому усилия человечества всё так же направлены на максимально точное и полное описание объектов и выявление законов — чтобы можно было строить прогнозы и предсказывать будущее, чтобы можно было жить согласованно с миром, его законами. Однако ценной является не любая информация, а лишь некоторая, специфическая, помогающая в управлении. На практике зачастую достаточно знать лишь очень малую долю информации об объекте, чтобы эффективно им управлять. Эту возможность эксплуатирует концепция «материальной точки» в классической механике: зная лишь узкий перечень характеристик, например, скорость и координаты объекта, можно с высокой точностью спрогнозировать изменения его положения в будущем, в том числе отдалённом. Однако существует лишь одна сфера человеческого знания, где эта концепция действительно применима, в силу малого числа существенных факторов, влияющих на объекты — астрономия. При управлении иными объектами существенных факторов — и, соответственно, необходимых управляющему субъекту характеристик, значительно больше. Однако хоть их и больше, и иногда так много, что все значимые характеристики ещё даже не выявлены, всё же они есть и легко отличаются от малозначимых. Именно так обстоит дело с управлением обществом.

Основные факторы, влияющие на общественное развитие, были указаны в предыдущей главе: это технологии, люди и природа. Основные сферы общественной жизни, регулируя которые можно управлять обществом практически в реальном времени, с минимальным лагом обратной связи, также были приведены: экономика, политика, культура и экология. Гипотетических способов описания этих сфер жизни существует бесчисленное, прямо-таки по-математически несчётное, множество. Существующих к настоящему моменту индексов, которые так или иначе описывают их, множество счётное, но точное число никому не известно.

В этих условиях исчерпывающей информацией об обществе были бы все существующие (и, желательно, несуществующие тоже, но так как это невозможно, их считать не будем) на настоящий день индексы. Тогда субъект планирования действительно обладал бы полной информацией о состоянии общества и, теоретически, мог бы максимально эффективно построить прогноз, определить целевые показатели, составить программу действий — то есть осуществить планирование. Однако, разумеется, такая ситуация невозможна. Во-первых, Росстат неспособен предоставить такую информацию чисто физически, во-вторых, большая часть этой информации оказалась бы невостребованной — что автоматически делает гипотетически выполненную Росстатом работу неэффективной: собрана куча информации, из которой пригодился лишь один процент. В-третьих, в реальности планирующий орган не сумел бы эффективно воспользоваться этой информацией из-за перегруженности ею. Поэтому понятно, что нужно собирать только этот востребованный процент. И, возвращаясь от теоретических вопросов требований к содержанию информации для планирования к практическим, кто-то должен определять Росстату ту наиболее важную толику информации, которая нужна государству для управления и планирования.

Работа Росстата регулируется несколькими нормативными актами; наиболее важным из них является Федеральный план статистических работ. Он впервые был утверждён в 2008 году и с тех пор по нескольку раз в год дополняется и пересматривается Правительством РФ. Этот план регламентирует, в какие сроки и какую информацию необходимо собирать и обрабатывать, в самом общем виде. В области непосредственно методологии сбора и расчёта показателей Росстат действует в соответствии с международными соглашениями и рекомендациями, принимаемыми такими организациями как Евростат, Статистическая комиссия ООН, МВФ и так далее[[110]](#footnote-110). Эти соглашения устанавливают единые правила работы со статистической информацией и предлагают единые формулы для расчёта наиболее важных показателей, таких как валовой внутренний продукт или индекс потребительских цен. В рамках Федерального плана Росстат регулярно самостоятельно издаёт внутренние приказы об утверждении планов научно-исследовательских работ на некоторый период. Последний на данный момент такой приказ[[111]](#footnote-111) устанавливает также и необходимость пересмотра существующей методологии и утверждения некоторой новой на 2018 год. Следует отметить, что это первый радикальный пересмотр методологии за несколько лет — то есть Росстат осознал необходимость актуализации существующих методик. Также любопытно, что Федеральный план работ на 2018 год не потребовал от Росстата изменения методик — таким образом, это инициатива исходит от самого ведомства (или, что вероятнее, от Министерства экономического развития, к которому относится Росстат).

Соответственно, у Росстата имеется возможность самостоятельно разрабатывать и рассчитывать некоторые нестандартные показатели — и таким образом устранять информационный дефицит, испытываемый органами планирования. Однако на деле, разумеется, никто этим не занимается. Среди множества причин приведём лишь две: во-первых, у Росстата элементарно отсутствует мотивация собирать какие-то данные самостоятельно, во-вторых, бюджетное финансирование выделяется строго под утверждённый правительством Федеральный план статистических работ и отклонение от него чревато негативными последствиями. То есть фактически Росстат добросовестно выполняет государственный заказ, а то, что результаты удовлетворительного выполнения этого заказа не сполна удовлетворяют потребности государственных органов — проблема технического задания, то есть Федерального плана. Далее мы обязательно представим аргументы в защиту этого провокационного тезиса о неудовлетворительности Федерального плана статистических работ как с позиции органа, планирующего социальное развитие, так и в принципе с позиции современной России.

#### Недостатки запрашиваемой информации

Мы говорили, что привести качественную характеристику к количественной, не потеряв сути, крайне сложно. В первой главе было предложено оценивать социальное развитие по потребностям населения, а оценка потребностей населения — очень непростая задача. При этом давно существуют такие показатели как потребительская корзина — минимальный набор пищевых продуктов и непищевых товаров и услуг, характеризующий материальное положение населения, потребление населением основных продуктов питания (картофель, пшеница и проч.)[[112]](#footnote-112) и другие показатели, которые, казалось бы, характеризуют потребление. Проблема в том, что эти показатели либо сугубо количественные (как с продуктами питания), либо просто экстремальные (как с минимальной корзиной). Существует статистика посещаемости театров[[113]](#footnote-113) и музеев[[114]](#footnote-114), причём здесь имеется и качественный аспект: посещаемость театров драмы, оперы, комедии и т.д., аналогично сегментированы музеи на естествоведческие, исторические и т.д. — и, действительно, внести в эти показатели большую «качественность» уже затруднительно. Известно распределение досугового времени людей[[115]](#footnote-115) также с качественной сегментацией по видам активности. Однако все эти показатели не способны удовлетворить потребности органов планирования социального развития в полной мере. Эти данные всё равно недостаточно характеризуют качественную сторону потребностей населения.

Рассмотрим эту проблему на примере Государственной программы развития сферы культуры в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы. Так, индикаторы подпрограммы «Искусство» выглядят следующим образом:

* 1. Увеличение количества посещений театрально-концертных мероприятий;
  2. Увеличение числа новых постановок и концертных программ;
  3. Увеличение посещаемости учреждений культуры – кинотеатров;
  4. Увеличение численности участников фестивалей, конкурсов и иных проектов в сфере культуры;
  5. Увеличение количества посещений фестивалей, конкурсов и иных проектов в сфере культуры;
  6. Количество культурно-массовых мероприятий, проводимых в культурно-досуговых учреждениях, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.[[116]](#footnote-116)

***Игнорирование качественного аспекта***

Действительно, во главу угла ставится потребление населением услуг культуры — соответственно, через фактическое потребление учитываются и потребности. Казалось бы, всё правильно. Но нет, редуцирование уровня культурного развития до простой посещаемости учреждений культуры, очевидно, не верно. Да, посещаемость таких заведений следует максимизировать, так как это социально одобряемый и полезный для государства досуг, более предпочтительный, чем распитие алкогольных напитков на спортивных площадках. Однако мотивы посещения театров и музеев могут быть лишь отдалённо связаны с потребностью в «духовной пище» (это может быть традиция, это может быть подражание и стремление казаться «культурным человеком» и т.д.), и поэтому посещаемость является слабым оценочным показателем уровня культуры. С другой стороны, единственным альтернативным источником информации о потребности в посещении таких заведений, кроме их посещаемости, являются сами люди. Социологические опросы, мониторинги, дающие ответ на вопрос, почему люди ходят или не ходят в театры способны предоставить, пусть и субъективную и менее надёжную, зато более полезную информацию о том же культурном уровне населения.

***Игнорирование важнейших показателей***

По какой-то причине ни в Программе развития сферы культуры, ни в Программе развития образования, ни где-либо ещё даже не упоминаются показатели, характеризующие, например, чтение литературы населением. Самый близкий индикатор — «посещаемость библиотек», однако посещаемость библиотек и читаемость литературы — совершенно разные вещи. При этом в Программе развития сферы культуры отводится большое внимание важности грамотности населения и «читаемости» книг, но сам этот показатель совершенно не отслеживается (кроме как через библиотеки) — странный и необъяснимый факт. Ведь количество и качество читаемой литературы может многое сообщить как о человеческом капитале, так и о уровне развития сферы культуры.

***Игнорирование детализации***

По сути, это также относится к качественному аспекту. Известно, что качественно продукция индустрии культуры сильно неоднородна. В частности, в публичном дискурсе в отношении, преимущественно, литературных произведений — которые, к сожалению, выпали из поля зрения системы управления развитием Санкт-Петербурга, — устойчиво закрепились такие понятия как «низкопробный», «бульварный» и даже «серобумажный». Очевидно, что нельзя приравнивать потребности в чтении «Критики чистого разума» потребностям в чтении каких-нибудь низкопробных детективов, так же, как и чтение журнала «Социс» отнюдь не тождественно чтению бульварной газетёнки. Так как литература игнорируется Государственными программами, обратимся к иным произведениям культуры. Ведь по сути различные жанры кино или театральных постановок, в целом, соответствуют потребностям разного уровня. Другое дело, что очень непросто в настоящее время объективно отделить низкопробный боевик от приличного, как и пустую постановку от подлинной драмы, однако вести работу в этом направлении всё же стоит. Как вариант, можно обратить внимание на автоматизированные методы оценивания, посредством анализа оценок и комментариев, оставленных зрителями на специализированных площадок. Конечно, при таком подходе необходимо преодолеть множество проблем, например, учесть возможность «накруток», тем не менее, в эпоху цифровой экономики, больших данных и машинного обучения это направление выглядит перспективным.

***Пренебрежение новыми каналами потребления***

В приведённой Программе отводится большое значение развитию и популяризации среди населения сети Интернет. Однако учёт потребления благ через интернет, в том числе и культурных, абсолютно не организован. Лишь констатируется факт, что в удовлетворении потребностей в области искусства и культуры всё большая роль отводится Интернету и делается абсолютно правомерный вывод о необходимости оцифровывания фондов библиотек. Это, несомненно, правильные шаги, однако совершенно непонятно, как можно оценивать уровень культуры населения, полностью упуская из виду потребление контента в Интернете. Конечно, Интернет в обозримом будущем не заместит «реальный мир» полностью, но, как минимум, в сферах культуры и образования он обязательно должен учитываться при планировании социального развития. Тем не менее, мы этого не наблюдаем, так же, как и, почему-то, учёта традиционного чтения книг.

Интернетом занималась другая государственная программа — «Программа развития информационного общества в Санкт-Петербурге на 2013-2016 годы»[[117]](#footnote-117). Эту Программу тоже нужно рассмотреть, так как здесь фигурирует, ни много ни мало, развитие общества. Индикаторы, применяемые в Программе, можно разделить на две группы: характеристики технологической инфраструктуры и используемость этой инфраструктуры горожанами. По сути создатели программы сводят понятие цифрового общества до людей, использующих цифровые технологии в повседневной жизни. То есть подходят к вопросу так же, как до принятия Стратегии к вопросам развития подходил Генеральный план через использование нормативов градостроительного проектирования. Не формирование потребностей, а удовлетворение. Но в данном случае это было бы оправданно, если бы в других государственных программах учитывался социальный аспект развития информационных технологий. Однако влияние интернета на социальную сферу, культуру и образование совершенно не учитывается.

***Игнорирование субъективных оценок граждан***

В первой главе приводился анализ целевой установки Стратегии развития до 2030 года. Обратимся к ней вновь. Напомним, генеральной целью Стратегии является повышение качества жизни людей и создание условий для всестороннего развития. Было показано, что авторы Стратегии всё же свели качество жизни к одному лишь аспекту: материальному благополучию, фактически проигнорировав остальные. Также необходимо напомнить, что, исходя из понимания социального развития как всестороннего развития людей, целью социального развития является повышение уровня человеческого потенциала в широком смысле, так как человеческий потенциал в широком смысле — и есть совокупность всех способностей и качеств индивидов. При этом на сегодняшний день отсутствует общепринятая методика измерения комплексного развития индивидов. Один из способов оценивания — оценивание уровня развития потребностей — был рассмотрен выше. Здесь обратимся к принципиально иному подходу оценивания уровня жизни, который можно использовать вместе с остальными в некотором интегрированном индексе из других индексов. Ключевая идея этого подхода — вместо попыток составить формальный регламент для объективного оценивания того, что никто и сформулировать не может, спросить самих людей об их субъективной оценке качества собственной жизни.

Такой подход был использован при разработке Международного индекса счастья: он учитывает удовлетворённость населения, ожидаемую продолжительность жизни, дифференциацию внутри страны по этим двум параметрам, а также «экологический след».[[118]](#footnote-118) С другой стороны, совершенно иная методика оценивания уровня счастья (но что мешает понимать под этим уровень жизни: разве качество жизни не должно приносить счастье в конечном итоге?) используется при подготовке Всемирного доклада о счастье[[119]](#footnote-119) — ежегодно публикуемом ООН отчёте о счастье наций. Счастье нации оценивается, исходя из шести параметров: ВВП на душу населения, социальная поддержка, ожидаемая продолжительность жизни, свобода граждан в самоопределении, щедрость и отношение к коррупции. Эта методика является более объективной, хотя некоторые показатели также определяются посредством социологических опросов. Конечно, нужно отдавать себе отчёт, что, с учётом глобальной мировой конкуренции, уход от объективных показателей к субъективным крайне опасен. Понятно, что Российская Федерация не может себе позволить переориентироваться, например, с валового внутреннего продукта на валовое национальное счастье, как это сделало Королевство Бутан. По этой же причине и неверно, в перспективе проигрышно, ставить приоритет социального развития над прочим: все сферы общественной жизни должны развиваться согласованно и сбалансированно, иначе общественная система окажется выведена из равновесия. Однако фрагментарное использование субъективных показателей в рамках управления исключительно социальным развитием способно повысить его эффективность и результативность. Поэтому добавление в планы социального развития оценок граждан собственного положения, на основе уже существующих индексов, выглядит целесообразным.

Таким образом, действительно, город испытывает дефицит информации при планировании социального развития, но, к сожалению, сам этого не понимает. Проблема заключается не в том, что Росстат не может предоставить подобную информацию, а в том, что сами планирующие субъекты её не запрашивают. Ведь, теоретически, у Росстата есть все возможности запрашивать у книжных магазинов статистику продаж с подробной детализацией по жанрам, равно как и спрашивать напрямую у населения, какие книги и из каких источников читают люди. Аналогично можно организовать наблюдение за потребительским поведением людей в Интернете.

#### Недостатки предоставляемой информации

Теперь рассмотрим проблемы, находящиеся в зоне ответственности Росстата.

Основной недостаток, совершенно необъяснимый, заключается в том, что, целого ряда показателей, использующихся в документах планирования Санкт-Петербурга, на сайте Петростата, попросту нет. Например, Нормативы градостроительного проектирования предписывают обеспечивать горожан учебными местами так, чтобы на 1000 человек приходилось 120 мест в общеобразовательных учреждениях. На сайте Петростата опубликованы различные показатели, касающиеся образовательной сферы: число учреждений, число учащихся[[120]](#footnote-120), число учителей и так далее — но именно число мест в общеобразовательных заведениях покрыто тайной. В то же время следует отметить, что по дошкольным учреждениям эти данные есть. Другой пример: обеспеченность населения спортивными сооружениями (залами, стадионами, площадками) предписывается рассчитывать по площади этих сооружений на 1000 человек, в то время как в публикуемых Петростатом данных приводится лишь число таких сооружений в единицах, без каких-либо упоминаний о площади.

Однако это лишь незначительные несостыковки, очевидно не мешающие управлению Санкт-Петербургом. Росстат испытывает на себе и значительно более серьёзную критику, так, он регулярно обвиняется различными лицами и организациями в фальсификациях и подтасовках данных. Несмотря на то, что документальных подтверждений этих обвинений, судебных исков и авторитетных публикаций нет, всё же рассмотрим эту возможность. Понятно, что планирование по сфальсифицированным данным обречено на провал. Точно так же обречено на провал и управление с опорой на ложные данные. Несомненно, это понимает и руководство Росстата, и руководство вышестоящих органов государственной власти — в частности, Министерства экономического развития, к которому относится Росстат, также понимает это и непосредственно Правительство РФ. Теоретически, руководство заинтересовано в получении исключительно истинных и максимально полных данных, поэтому массированная фальсификация данных Росстатом возможна лишь в случае, если Росстат готовит две версии данных: истинную, для государственных органов, и сфальсифицированную, для всех остальных — в чистом виде конспирология. Мягко говоря, маловероятно, чтобы подобный заговор действительно имел место быть, хотя бы по той причине, что с опорой на официальные статистические данные ведут вполне успешную деятельность многие негосударственные организации, очевидно, непосвящённые в «заговор». К тому же, в любом случае, органы планирования при любых условиях получают истинную информацию, поэтому с этой стороной вопроса всё обстоит благополучно.

Итак, подведём итоги. Анализ показал, что с содержательной точки зрения информация, которой обеспечиваются органы планирования, обладает серьёзными изъянами. Используемые показатели по большей части непригодны для оценивания уровня социального развития, так как либо фокусируются исключительно на количественном аспекте, либо вообще упускают из виду важнейшие стороны человеческой деятельности, в которых и проявляется *социальное*. Основным недостатком является не совсем верная трактовка социального развития и, соответственно, неиспользование некоторых индексов, которые помогли бы точнее и полнее оценивать уровень социального развития. Причём ответственность за эти недостатки следует возложить не на Петростат или Росстат, а на сами планирующие органы, потому как именно они неадекватно определяют индикаторы и показатели. Со стороны Росстата также замечены некоторые недостатки, но, преимущественно, незначительные. Хотя всё же абсолютно непонятен факт отсутствия некоторых важных показателей, применяемых органами планирования социально-экономического развития в Санкт-Петербурге.

### Технический аспект информационного обеспечения

В данном разделе будут рассмотрены источники и каналы получения информации субъектами планирования, а также технические средства её обработки и использования в практической деятельности.

#### Федеральная служба государственной статистики

Росстат получает первичную статистическую информацию по трём каналам. Первый — это отчетность по формам федерального статистического наблюдения от различных организаций — сведения, которые хозяйствующие субъекты сами, в соответствии с законом, сообщают Росстату. Второй канал — обыкновенные опросы населения. И третий — регистрация фактических показателей, таких как, например, потребительские цены. Затем эта информация обрабатывается и доводится до получателей. Получателями официальной статистической информации выступают как государственные органы, так и частные компании и даже отдельные заинтересованные лица. Каналов предоставления информации также три: предоставление данных в электронном виде, публикация и рассылка статистических сборников на бумажных носителях и публикация данных на официальном портале[[121]](#footnote-121). Так как мы не являемся ни органом власти, ни иной организацией, проверять работоспособность первых двух каналов не будем, вместо этого остановимся на третьем и подробно его исследуем.

На сайте публикуются бюллетени с подборкой некоторых статистических показателей по основным направлениям: экономика, демография, социальная сфера и т.д. Данные[[122]](#footnote-122), находящиеся в открытом доступе на федеральном портале Росстата, достаточно свежие: так, для численности населения, например, лаг составляет порядка одного месяца. Однако федеральная статистика, за редкими исключениями, не категоризируется по регионам: по Санкт-Петербургу, например, необходимо идти на сайт Петростата[[123]](#footnote-123). К сожалению, на этом портале публикуемые данные преимущественно не очень актуальны: лаг обычно составляет от полугода до нескольких лет (не считая некоторые ежемесячно публикуемые сборники, где актуальность составляет так же порядка месяца), хотя в целом информация Петростата значительно более детализирована. Учитывая, что Росстат — сильно централизованная структура, и сведения федерального уровня составляются из региональных данных, ситуация выглядит абсурдной: например, на федеральном портале на начало мая 2018 года выложены данные о социальной сфере по всей России уже за февраль 2018 года, а на региональном сайте Петростата в это же время дата последнего обновления бюллетеня по социальной сфере — апрель 2017 года.

Помимо сформированных бюллетеней, таблиц и сборников, Росстат (как и Петростат) также предоставляет прямой доступ к своей базе данных, где теоретически должны быть вообще все данные, которые Росстат собирает. Пользовательский интерфейс предусматривает возможность даже некоторого анализа и визуализации: отбор и группировка по регионам и по годам, построение диаграмм, таблиц и графиков и даже отображение данных на карте Российской Федерации. Предлагается выбор из большого числа самых разнообразных показателей. Скриншот с возможностями интерфейса приведён на Рисунке 5. К сожалению, однако, по многим показателям данные сильно устаревшие (вероятно, потому что больше не собираются Росстатом), и к тому же, очевидно, искусственно ограничен порог актуальности: было проверено несколько показателей и по всем в мае 2018 можно получить данные не новее 2015 года.

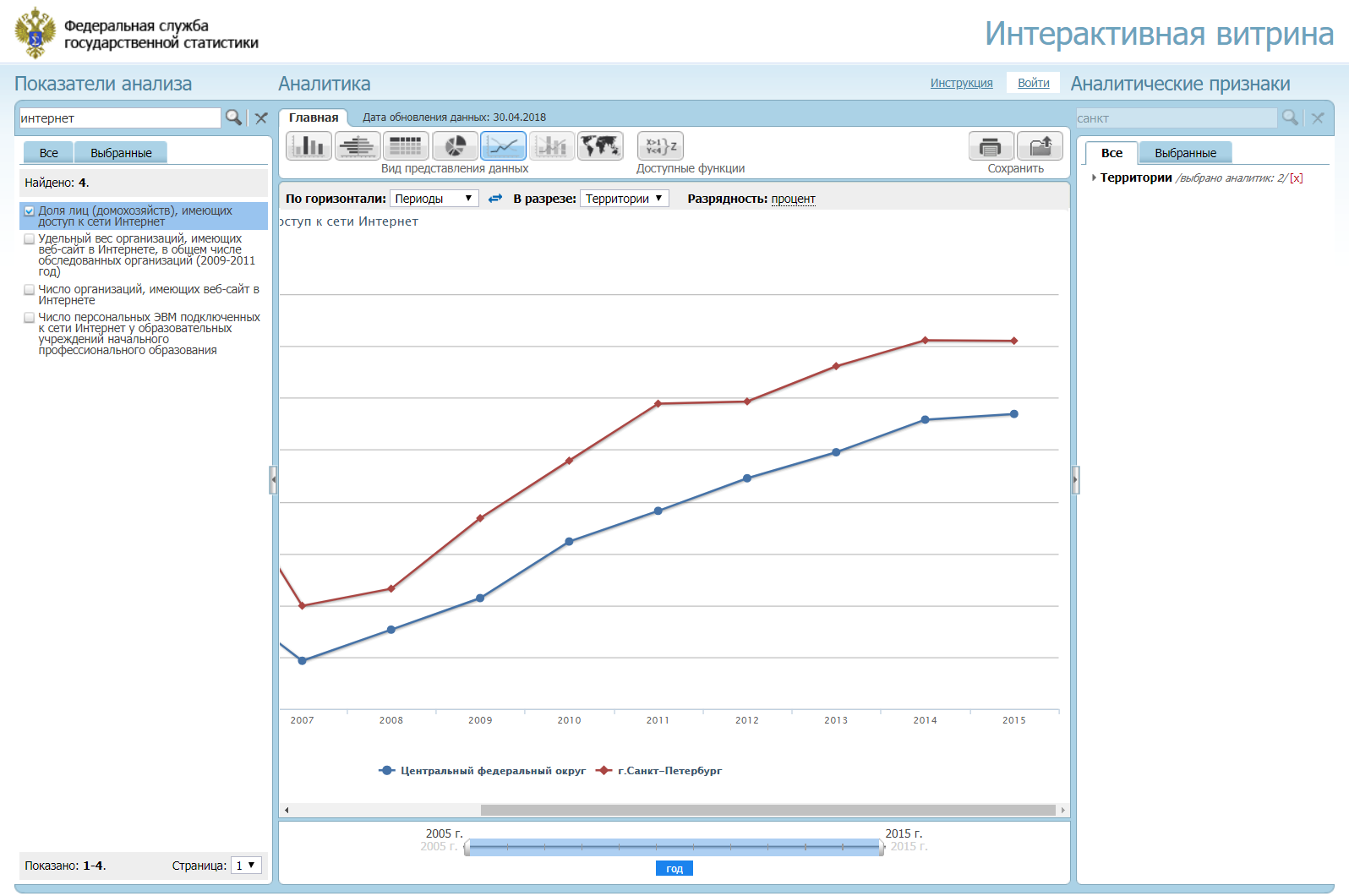


Рисунок 5. Интерфейс БД Росстата.

В таких условиях провести даже поверхностный аудит исполнения текущих программ и планов развития Санкт-Петербурга стороннему лицу, заинтересованному гражданину, крайне затруднительно, поэтому приходится доверять отчётам самих субъектов, разрабатывающих и реализующих эти стратегии. Им, видимо, доступны самые актуальные данные — об этом свидетельствует, например, тот факт, что Комитет по экономической политике и стратегическому планированию на своем сайте оперативно публикует отчёты о социально-экономическом развитии Санкт-Петербурга.[[124]](#footnote-124) К сожалению, нормативных причин, по которым большая часть данных публикуется с таким значительным лагом, обнаружить не удалось. В Федеральном Законе «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», так же как на сайте Росстата, сообщается лишь о том, что Росстат публикует всю информацию, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Вероятно, свежие статистические данные относятся к таковым. Однако главное, что полный доступ к информации имеют субъекты планирования. В целом, следует отметить, что база данных Росстата действительно позволяет получать необходимые данные буквально в реальном времени. Существующая в настоящий момент информационная система Росстата появилась в результате реализации Концепции развития ИВС Росстата на 2011-2017 годы.[[125]](#footnote-125) По итогам её анализа можно заключить, что основные положения Концепции действительно реализованы успешно.

#### Информационные системы официальной статистической информации

Несмотря на то, что Росстат — единственный орган, занимающийся сбором официальной статистики, он не единственный орган, продуцирующий статистическую информацию. Любое министерство, ведомство, региональное правительство в процессе осуществления своей деятельности создают массивы статистических данных. Эти данные не входят в Федеральный план статистических работ, поэтому могут дополнить данные Росстата и, соответственно, могут использоваться при планировании. Поэтому помимо рассмотренной базы данных Росстата также был проанализирован ряд иных официальных ресурсов, представляющих доступ к массивам официальных статистических данных («opendata»):

* «ЕМИСС»[[126]](#footnote-126) — Единая межведомственная информационно-статистическая система, запущенная в 2011 году, и представляющая открытый доступ к информационному фонду, сформированному Росстатом совместно с другими ведомствами и министерствами.
* «Открытые данные Санкт-Петербурга»[[127]](#footnote-127) — портал доступа к данным государственных органов Санкт-Петербурга, запущен в 2013 году.
* «Портал открытых данных России»[[128]](#footnote-128) — ресурс, предоставляющий открытый доступ к государственным статистическим данным на общефедеральном уровне; на момент последнего обращения портал недоступен, информация взята из официальных аккаунтов в социальных сетях.

Отрадно, что такие системы поддержки информационного обеспечения существуют и постепенно развиваются в нашей стране. Ещё более отрадно, что среди указанных систем открытых данных наиболее удобной, полезной и используемой (судя по статистике просмотров и загрузок документов) оказалась региональная система Правительства Санкт-Петербурга. Однако, в целом, к сожалению, по всему этому комплексу информационных ресурсов техническую организацию информационного обеспечения можно оценить лишь на «удовлетворительно». Основные проблемы: крайне неудобный интерфейс и неочевидная навигация, ограниченный доступ к наиболее востребованным (свежим) данным, в то время как большая часть данных пока что представляет собой неструктурированный массив результатов человеческой деятельности в информационной сфере: то, что принято называть Big Data. Использование этих данных — в том числе и органами планирования — затрудняет также отсутствие[[129]](#footnote-129) программных интерфейсов (API) для возможности полуавтоматического поиска и выгрузки данных — и это при том, что с подобными репозиториями данных работать иначе, кроме как через автоматизированные системы, не представляется возможным. Через стандартные средства поиска найти хоть что-нибудь, относящееся к социальной сфере, кроме данных самого Росстата, которые и без того опубликованы в его информационной базе, на этих порталах не удалось. Ещё отдельно стоит отметить проблему дублирования сервисов: совершенно непонятно, зачем государство создаёт столько схожих порталов и заполняет их дублирующейся информацией. Это, к сожалению, свидетельствует об отсутствии координации между различными государственными ведомствами и органами. Такая ситуация вынуждает сторонних разработчиков создавать альтернативные площадки[[130]](#footnote-130), куда автоматизированными средствами (но с помощью специальных ухищрений) перекачиваются данные из официальных репозиториев — что снижает надёжность этой информации из-за возможности фальсификаций. С другой стороны, все эти недостатки давно известны[[131]](#footnote-131) самим государственным органам, они анализируются и, несомненно, в итоге будут преодолены. Подводя итог, можно отметить, что государственные «датахабы»[[132]](#footnote-132), как основа инфраструктуры системы информационного обеспечения процессов управления, в том числе и планирования социального развития, в настоящий момент находятся практически в зачаточном состоянии. По этой причине их надо развивать и популяризировать среди потенциально заинтересованных лиц и организаций, тем более, что это укладывается в концепцию развития «цифровой экономики».

#### Средства обработки и использования информации

Помимо репозиториев данных, информационное обеспечение подразумевает наличие, во-первых, каналов доставки информации из этих репозиториев и, во-вторых, приложений-клиентов, обрабатывающих полученную информацию. С каналом доставки всё достаточно просто: доставка контента организуется посредством Интернет-соединения. Различные низкоуровневые вопросы, такие как доступность, скорость передачи, защищённость каналов, не входят в тему данной работы, отметив лишь, что эти вопросы на данный момент могут быть достаточно легко решены. Сложность представляет обработка полученной информации. Времена, когда регрессия, факторный анализ и иные приёмы статистического анализа, необходимые для прогнозирования строились вручную на бумаге давно канули в лету: сегодня все расчёты проводятся с применением компьютеров. Соответственно, необходимы программные продукты по обработке информации. Они должны быть, во-первых, интегрированы с источником данных (базой Росстата), во-вторых, предоставлять возможности по обработке информации и, в-третьих, интегрированы с конечными получателями обработанных данных — иными приложениями, использующимися при управлении городом. В Санкт-Петербурге действительно существует такая система программных комплексов. Эти комплексы представлены в Реестре информационных систем Санкт-Петербурга, который на данный момент включает в себя 89 элементов.[[133]](#footnote-133) Операторами информационных систем выступают преимущественно органы исполнительной власти (комитеты Санкт-Петербурга), соответственно, назначение подавляющего большинства систем — автоматизация различных операций по управлению городом.

Информационная система — понятие более широкое, чем «приложение-клиент, обрабатывающее полученную информацию». Она в себя также включает и базу данных, которая является ядром этой системы. Нормативное определение информационной система приведено в Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В соответствии с ним, информационная система — это совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств.[[134]](#footnote-134)

В случае с информационными системами Санкт-Петербурга — у них действительно есть свои базы данных и технические средства по обработке информации. Базы данных частично интегрированы друг с другом, однако интеграция по большей части осуществлена лишь на региональном уровне — на уровне Санкт-Петербурга. Рассмотрим же эти информационные системы.

Комитет по экономической политике и стратегическому планированию, который, как упоминалось, играет ключевую роль в управлении социально-экономическом развитием Санкт-Петербурга, является оператором двух государственных информационных систем (ГИС). Первая — это ГИС «Реестр государственных программ Санкт-Петербурга» (ГИС РГП), то есть информационная система, предоставляющая доступ ко всем государственным программам Санкт-Петербурга. Данная информационная система необходима для разработки и итерационного согласования программ, а также решения ряда подзадач: составления планов разработки и согласования программ, формирования межведомственных комиссий, которые непосредственно разработкой и занимаются, а также автоматического формирования отчётов о выполненной работе. Таким образом, программирование, как часть планирования, производится с использованием этой ГИС. Что касается интеграции ГИС РГП с остальными ГИС Санкт-Петербурга, она интегрирована с ГИС «Электронное Казначейство» (ГИС ЭК) и с базой данных (БД) сайта Комитета. Как понятно из названия, ГИС ЭК используется в организации взаимодействий по вопросам бюджета — очевидно, что государственные программы требуют финансирования, которое необходимо согласовывать, в том числе и с Управлением Федерального Казначейства по Санкт-Петербургу. Следует отметить, что ГИС ЭК функционирует на федеральном уровне. Необходимость интеграции с БД сайта, вероятно, объясняется тем, что в этой БД хранятся данные прогнозов и планов, составленные Комитетом и необходимые при разработке и экспертизе государственных программ. ГИС РГП запущена в 2014 году, согласно соответствующему постановлению[[135]](#footnote-135) Правительства Санкт-Петербурга; разработка начата в 2009 году.

Второй ИС, оператором которой выступает Комитет, является Информационно-аналитическая система мониторинга стандартов проживания в Санкт-Петербурге, целевых ориентиров и прогнозирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга (ИАС МПСЭР). Эта система позволяет автоматизировать процессы сбора, анализа и оценки показателей по достижению заданных целевых ориентиров и выполнению запланированных задач социально-экономического развития. Также она позволяет оперативно оценивать соответствие фактических условий нормативам стандартов проживания в Санкт-Петербурге. Кроме того, эта ИАС используется при прогнозировании уровней достижения нормативных значений показателей социально-экономического развития.[[136]](#footnote-136) Таким образом, это многоцелевая, многофункциональная система, которая используется при прогнозировании, программировании и последующем мониторинге исполнения — фактически, она покрывает все потребности субъекта планирования в средствах автоматизированной обработки данных. Среди недостатков, выявленных по итогам изучения документации, можно указать лишь отсутствие какой-либо интеграции системы. Ни с иными системами из реестра ИС Санкт-Петербурга, ни с информационной системой Росстата. Вероятно, выгружать данные из БД Росстата (Петростата) и загружать их в ИАС сотрудникам приходится вручную. Этот факт не имеет рациональных объяснений. К сожалению, информация из публичных источников позволяет сформировать лишь приблизительный образ настоящей системы. В частности, утверждается, что данная система может применяться для моделирования, вероятно, имитационного, социально-экономического развития города, без подробностей. Однако существует несколько принципиально отличных друг от друга методов имитационного моделирования (агентное моделирование, моделирование дискретных систем и моделирование системной динамики), каждый из которых может применяться при планировании социального развития. Аналогично, существует множество методов прогнозирования, начиная от классических способов прогнозирования временных рядов (линейная и нелинейная регрессии, авторегрессионные модели ARMA/ARIMA и т.д.) и заканчивая последними достижениями в области анализа данных и машинного обучения — моделей на основе искусственных нейронных сетей. Отсутствие подробностей относительно «подкапотного пространства» АИС не позволяет провести её качественный анализ и оценить адекватность применяемых средств задаче, эффективность её решения. Тем не менее, по заявленной функциональности эта система должна полностью удовлетворять потребности Комитета по экономическому прогнозированию и стратегическому планированию в области технической инфраструктуры организации информационного обеспечения — за исключением, разве что, отсутствия возможности автоматического получения данных из иных ИС. Работы по созданию ИАС были начаты в 2008 году, введена в эксплуатацию в 2012.

Кроме двух описанных систем, можно рассмотреть ещё некоторые, косвенно относящиеся к управлению социально-экономическим развитием города — например, Единая справочно-информационная система Санкт-Петербурга «Развитие территории и недвижимости Санкт-Петербурга» (ЕИСТ). Эта система способствует привлечению инвестиций путём предоставления сведений о современном состоянии и перспективах развития территории и недвижимости Санкт-Петербурга (начало разработки — 2000 год, в эксплуатацию система введена в 2016). Однако отношение таких ГИС к развитию социальной сферы Санкт-Петербурга лишь косвенное, а роль минимальна, поэтому мы не будем на них останавливаться.[[137]](#footnote-137)

Любопытно также отметить, что по большей части государственных информационных систем работы формально были начаты ещё в прошлом, и даже позапрошлом десятилетиях — между тем, подавляющее большинство введено в действие лишь несколько лет назад. Это говорит о том, что инфраструктура информационного обеспечения процессов управления Санкт-Петербурга находится в самом начале процесса становления, и ещё несколько лет будет испытывать различные трудности и преодолевать собственные недостатки: как, например, отсутствие интеграции ИАС, предназначенной для планирования и прогнозирования, с базами данных органов государственной статистики. Эти недостатки, очевидно, являются серьёзными помехами эффективному управлению городом и, в том числе, планированию социально-экономического развития. С другой же стороны, они одновременно гарантируют рост эффективности государственного управления в ближайшие годы — за счёт постепенного устранения этих недостатков. Так как постепенный рост, с позиции органов государственной власти, предпочтительнее резкого скачка и последующей стагнации, на оперативное устранение всех недостатков надеяться не приходится.

Кроме того, нельзя не отметить отдельно сомнительное качество приёмки работ, выполняемых в соответствии с государственными контрактами по ГИС. Изучение документов, опубликованных на портале Реестра ГИС Санкт-Петербурга показало, что, вероятно, некоторые из этих документов не читают даже авторы со стороны исполнителя, не говоря уже о должностных лицах со стороны государства. Эта проблема напрямую затрагивает информационное обеспечение планирования, так как речь идёт о разработке государственной информационной системы для обслуживания системы планирования социально-экономического развития в Санкт-Петербурге. Так, в документе «Описании реализации интеграции между ГИС РЦП и сайтом Получателя»[[138]](#footnote-138) (сайтом Комитета по экономической политике и стратегическому планированию), содержащем подписи трёх ответственных лиц и печати трёх, соответственно, ведомств, в трёх абзацах текста допущено три орфографические ошибки (или опечатки). Этот факт свидетельствует либо о совершенно ненадлежащем исполнении обязанностей должностными лицами, либо, что более вероятно, о неважности и ненужности конкретно этого документа. А эффективность организации, перегруженной никому не нужными документами, заведомо хромает.

Теперь попробуем собрать воедино все факты и смоделировать один акт процесса планирования информационного развития, делая акцент на информационном обеспечении. Итак, в 2020 году подходит к концу очередной период планирования. Правительство ставит Комитету по экономической политике и стратегическому планированию задачу о разработке новой Стратегии социально-экономического развития до 2040 года. Комитет оценивает располагаемые ресурсы, строит прогнозы, а также подводит итоги развития города за предыдущий период планирования. Для этого используется ИАС МПСЭР. Актуальные статистические данные для прогноза сотрудники Комитета берут частично из БД Комитета, но, в основном, из БД Росстата, откуда они вынуждены запрашивать данные не через ИАС, так как она не интегрирована с БД Росстата, а через обычный web-интерфейс, и затем загружать эти данные в ИАС. Одновременно с этим проходят заседания Экономического совета при губернаторе, в процессе которых определяются новые стратегические цели, с опорой на прогнозы Комитета и данные о имеющихся ресурсах, а также с учётом итогов реализации предыдущей Стратегии. В соответствии с этими целями Комитет разрабатывает систему показателей для оценивания исполнения Стратегии. При необходимости, если были выбраны какие-то экстраординарные показатели, не собираемые Росстатом, Правительству РФ может быть направлено обоснованное предложение о дополнении Федерального плана статистических работ.

После того, как Комитет заканчивает работу над новой Стратегией, её утверждает Правительство Санкт-Петербурга и поручает комитетам разработать программы по её реализации, в соответствии с профильными направлениями. Комитеты составляют проекты программ и загружают их в ГИС РГП. Проект программы представляет собой документ, где описаны выделяемые ресурсы, итоговые цели и задачи, а также приводится матрица организации деятельности, дорожная карта: определение промежуточных целей и дат, к которым они должны быть достигнуты. Определение того, достигнута цель или нет, производится с помощью сравнения фактических значений индикаторов и плановых — соответственно, программа должна включать в себя перечень этих индикаторов и их плановых значений. Комитет по экономической политике и стратегическому планированию, также используя ГИС РГП, производит экспертизу этих проектов и размещает заключение. Если в заключении проект не рекомендуется к утверждению, профильный комитет его дорабатывает, устраняет выявленные недостатки и вновь отправляет его на экспертизу. В этом заключается итеративный подход к разработке программ. После того, как программы успешно проходят экспертизу, они утверждаются постановлением Правительства. С этого момента начинается реализация новой Стратегии. За ходом реализации следит Комитет. Он сопоставляет плановые значения индикаторов с фактическими и отчитывается перед Правительством и горожанами, публикуя отчёты на своём сайте. Если состояние объективной реальности значительно отклоняется от прогноза — и, соответственно, плана, то целевые значения индикаторов пересматриваются и корректируются. Когда действие государственных программ подходит к концу, начинается разработка новых программ (срок действия Стратегии составляет 10-15 лет, в то время как программы составляются на 5 лет). Когда подходит к концу действие Стратегии — всё начинается сначала.

### Перспективы и выводы

Итак, информационное обеспечение планирования социально-экономического развития в Санкт-Петербурге как минимум существует; для обслуживания этого процесса выстроена достаточно обширная инфраструктура. Однако инфраструктура разрозненная: существует множество частично пересекающихся баз данных, существует множество лишь частично взаимодействующих государственных информационных систем. Отсутствие интеграции — первоочередная проблема технического характера, которую необходимо решить.

Если интеграция ГИС на уровне взаимодействия между программами не представляет особых трудностей, то интеграцию на уровне баз данных рассмотрим подробнее. Итак, в данный момент независимо существуют несколько источников статистической и иной информации. Во-первых, сам Росстат имеет внутри себя сотни субъектов сбора данных — по нескольку в каждом региональном подразделении. Во-вторых, многие органы власти, особенно исполнительной, также генерируют статистическую информацию, которая может быть полезна при осуществлении планирования социального развития. В итоге эта информация структурируется Росстатом и публикуется в его базе данных, либо публикуется в системах открытых данных — и лежит там практически без дела, потому что найти нужную информацию затруднительно, ещё и метаинформация (сопроводительная документация к массиву данных) скудна.

В качестве одного из направлений работы при дальнейшем развитии систем государственных данных — точнее, единой системы — видится целесообразным увеличение объема метаданных и приведение их к единой структуре. Современные технологии[[139]](#footnote-139) предоставляют возможности, ранее казавшиеся немыслимыми. В частности, в настоящий момент система предоставления информации может быть организована таким образом, чтобы сопровождать каждый элемент данных подробной информацией о дате, времени, методике её получения, и всё это под электронной подписью субъекта сбора данных. В случае с официальной статистической информацией электронная подпись может принадлежать должностному лицу, ответственному за корректность (как качественную, так и количественную) предоставляемых данных — например, руководителю подразделения-субъекта сбора данных. Эти данные могут быть подписаны таким образом с самого своего появления: например, как отдельно взятый заполненный опросный лист (с соблюдением конфиденциальности респондента), либо как какой-то массив статистической отчётности организации (с соблюдением конфиденциальности организации), либо конкретный местный орган исполнительной власти. Иными словами, при такой организации информацию можно отследить с момента её создания: откуда она появилась, кто её обрабатывал и т.д. Всё вместе, это упростит контроль за качеством данных и повысит ответственность субъектов сбора данных на местах — за счёт большей прозрачности организации сбора официальной статистической информации.

В качестве совсем уж фантастического на сегодняшний день, но при этом вполне реального в перспективе, варианта развития этой системы информационного обеспечения можно привести следующий. Субъекты сбора статистической информации не ограничиваются лишь государственными органами. «Неофициальная» статистическая информация тоже может пользоваться спросом и приносить пользу бизнесу или государству — например, статистика ключевых слов поиска в Яндексе.[[140]](#footnote-140) Соответственно, в перспективе возможна ситуация, когда сторонние субъекты сбора данных на *добровольных* основах подключаются к единой системе сбора статистики, получают свою электронную подпись и публикуют свою информацию, за которую только они несут ответственность. Здесь уже вырисовывается некоторый маркетплейс[[141]](#footnote-141) данных, где эти сторонние субъекты предлагают свою информацию не бесплатно.

Появление подобной площадки нам видится неминуемым и вопрос лишь в том, когда она[[142]](#footnote-142) появится и по чьей инициативе: скоро и по инициативе государства в лице Росстата — тогда государство выступит в роли субъекта, задающего вектор развития и «тянущего» за собой, или не так скоро и по частной инициативе — тогда государство, скорее всего, не сумеет избавиться от статуса дремучего охранителя и бюрократической мертвечины.

На самом деле, информационное обеспечение планирования социального развития можно трактовать несколько шире, чем просто снабжение органов планирования информацией. Это также и снабжение объекта планирования — населения, горожан — информацией о ходе дела. Такая трактовка выглядит не совсем корректной с технократической точки зрения, однако предоставление людям такой информации способно повлиять на их поведение и дальнейшее развитие города, поэтому всё-таки имеет отношение к информационному обеспечению.

Пожалуй, самая существенная проблема Стратегии развития Санкт-Петербурга до 2030 года заключается в следующем. Изначально государственные органы пытались сделать процесс разработки Стратегии максимально публичным. В тексте Концепции развития до 2020 года, на которой базируется Стратегия, даже приводятся слова о каком-то «финальном голосовании» на «площадках Twitter, Vkontakte, LiveJournal». Заявляется о проведении обсуждений с бизнес-сообществом, молодёжными организациями и гражданами. Утверждается, что сведения о подготовке Концепции публиковались в СМИ и общий охват населения составил 2 миллиона человек. Такая демократичность, конечно, похвальна, однако есть два замечания. Первое скорее формальное, но при этом непосредственно относится к информационному обеспечению планирования: апеллировать к опросам, проведённым на Интернет-площадках, допускающих анонимность, и выдавать их результаты за общественное мнение, как минимум, неразумно.[[143]](#footnote-143) Однако мотивация составителей Концепции понятна: продемонстрировать ориентированность на инновации и современные технологии. Второе замечание более существенно. При составлении Концепции и, затем, Стратегии, действительно, была обеспечена некоторая медиа-поддержка: публикации, интервью, выступления. Был также создан официальный сайт Стратегии[[144]](#footnote-144), в котором предполагались регулярные публикации о ходе разработки и — самое главное — реализации Стратегии. Если в процессе разработки и на начальном этапе реализации, до конца 2016 года, такие публикации действительно имели место быть, то к настоящему моменту сайт выглядит полностью заброшенным. Последнее обновление датируется 13.12.2016 — то есть около полутора лет на сайте не производилось никаких изменений. Причём сайт до сих пор частично выполняет функции, для которых создавался: в гостевой книге изредка горожане оставляют вопросы, пожелания и комментарии (последнее — 23.03.2017). Но, разумеется, никто эти пожелания не учитывает.[[145]](#footnote-145) Такое же апокалиптически-угнетающее впечатление производит раздел блогов, где различные эксперты, как задумывалось, должны бы были иногда писать свои мысли о городе и рассказывать о текущей работе над Стратегией. Среди заявленных авторов большинство вообще не написали ни одной записи; можно предположить, что некоторые из них не в курсе, что они ведут авторский блог на сайте Стратегии.

К данной ситуации можно относиться по-разному: с грустью вспоминать особенный путь и ментальность России, апеллируя к архетипам нашего национального сознания, заключающимся в фразах «хотели как лучше, а получилось как всегда» или «начали за здравие, а кончили за упокой», или же можно удариться в огульную критику городских властей за пустую имитацию деятельности. Однако факт остаётся фактом: один из основных стратегических приоритетов Концепции и Стратегии, а именно «Обеспечение эффективности управления и развитие гражданского общества»[[146]](#footnote-146) фактически игнорируется самими властями, причём вполне демонстративно. Хотя эта площадка, портал Стратегии, действительно могла бы способствовать формированию такого общества и обеспечивать самую что ни на есть прямую[[147]](#footnote-147) связь между горожанами и властью.

Причём исправить проблему достаточно просто: Комитет по экономической политике и стратегическому планированию регулярно, каждые три месяца, публикует отчёты о социально-экономическом развитии города. Как минимум, публикация пресс-релизов по этим отчётам на сайте Стратегии могла бы устранить негативное впечатление пренебрежения со стороны властей — однако нет даже этого.

Косвенно такая ситуация говорит об отсутствии заинтересованности властей существенно меняться как внутренне, повышая собственную прозрачность и сближаясь с горожанами, так и внешне — элементарно заботясь об имидже собственных проектов. Поэтому также и на кардинальные, предложенные выше, перемены в структуре информационного обеспечения планирования, надеяться не приходится.

## Заключение

Абсолютно уверенно можно утверждать, что основная цель этой работы — проведение анализа системы информационного обеспечения — вполне успешно достигнута. Критический анализ произведён. Результаты, с одной стороны, не особо позитивные, но, с другой стороны, есть обнадёживающие перспективы.

Итак, информационное обеспечение планирования социального развития в Санкт-Петербурге было всесторонне рассмотрено. Причём процесс рассмотрения развивался дедуктивно: от наиболее общих, широких и базовых вопросов, до частных аспектов. Поэтому мы сперва показали, в чём заключается сущность социального развития: в гармоническом, сбалансированном росте потребностей — материальных и нематериальных — и возможностей по их удовлетворению. Управление подразумевает согласование замыслов с объективным миром — через обладание знаниями о его законах. Поэтому управление социальным развитием — это использование некоторых известных принципов, базовых основ объективной реальности, для повышения уровня потребительского поля членов общества.

Далее мы соотнесли сущность социального развития с тем, как его власти Санкт-Петербурга сперва конституируют, а затем и осуществляют на практике. Оказалось, что городские власти определяют социальное развитие достаточно близко к правильному, по нашему мнению, определению. Однако всё равно, даже на этапе целеполагания, наблюдается смещение в сторону материального благополучия и, соответственно, некоторое пренебрежение развитием нематериальных потребностей. На этапе реализации это пренебрежение встаёт в полный рост. Кроме того, в целом, вместо активного формирования желаемых потребностей город стремится хотя бы удовлетворить существующие. К сожалению, это обусловлено дефицитом ресурсов. Что касается механизма реализации планов развития — тут всё в порядке: городские власти воздействуют именно на те сферы общественной жизни, на которые и следует воздействовать, в соответствии со схемой AGIL Т. Парсонса: экономика, политика, культура, экология. Для этого разрабатываются десятки государственных программ, каждая из которых имеет чёткие цели и задачи.

Однако с информационным обеспечением планирования не всё так гладко. Планирование социального развития заключается в обработке информации и принятии решений о выборе приоритетов, постановке целей, соотнесении целей с прогнозами и имеющимися ресурсами, а также программировании — составлении перечня необходимых мер, шагов по достижению целей. Поэтому от информации, которой обладает орган планирования, зависит эффективность всего управления. В случае с управлением социальным развитием наиболее существенной проблемой является тот факт, что общество очень сложно адекватно описать. Можно измерить тысячу разных показателей — и всё равно это будет лишь частная грубая модель. Выбором показателей для измерения занимается Росстат под эгидой Минэкономразвития. Было показано, что собираемая и предоставляемая им информация не может в полной мере удовлетворить субъекты планирования социального развития. Также было показано, что сами субъекты, видимо, не до конца понимают, что имеющиеся показатели им не подходят, и продолжают использовать одни и те же индикаторы, зачастую уже не совсем соответствующие эпохе — как, например, учёт физических посещений библиотек при полном игнорировании потребления литературы в Интернете и на электронных носителях. Однако есть и позитивная тенденция: в текущем, 2018 году Росстат наконец решил актуализировать и унифицировать существующие методики, а также расширить перечень показателей. В завершении были предложены рекомендации по совершенствованию систем сбора и доставки информации.

Вместе с источниками данных были рассмотрены и средства их обработки — Государственные Информационные Системы Санкт-Петербурга (ГИС). По открытым источникам удалось составить картину того, какой видят информационно-техническую инфраструктуру государственного управления, в том числе и планирования социального развития Санкт-Петербурга (и России в целом) власти, и вместе с тем удалось оценить степень соответствия текущего состояния ГИС желаемому. По результатам анализа было выяснено, что комплекс ГИС Санкт-Петербурга находится в процессе становления и пока что представляет собой не столько целостный комплекс, сколько набор разрозненных программ с собственными базами данных (а не с единой), интеграция с другими ГИС практически отсутствует.

В финале был проанализирован вопрос информационного освещения, публичности планирования социального развития. Здесь выводы оказались наиболее удручающими: у властей нет либо ресурсов, либо заинтересованности в формировании гражданского общества и вовлечении горожан в вопросы управления городом, несмотря на то, что это декларируется в качестве основного приоритета. Если при старте разработки Концепции социально-экономического развития действительно происходило какое-то медийное освещение проекта, то вскоре оно угасло, созданные информационные площадки перестали обновляться — взаимодействие с населением в рамках Стратегии оказалось сведено к нулю. Хотя реализация Стратегии должна освещаться не менее широко, потому как именно здесь власть может завоевать доверие и признание горожан: делами, а не запланированными обещаниями.

## Список источников

### Литература

Rezaev A., Zhikharevich D., Lisitsyn P., The Marxian Materialist Interpretation of History and Comparative Sociology. // Comparative Sociology, 2015. №14. С. 457-462.

Бауман З. Текучая современность. — СПб.: Питер, 2008.

Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. — М.: Academia, 1999.

Вебер М. «Протестантская этика и дух капитализма» / Избранные произведения: Пер. с нем./Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; Предисл. П. П. Гайденко. — М.: Прогресс, 1990. С. 61-208.

Веблен Т. Теория праздного класса: экономическое исследование институций. — М.: Прогресс, 1984.

Венгер Ю. И. История отечественной и зарубежной социальной работы. — Витебск: изд-во ВГУ им. П.М. Машерова, 2008.

Воскресенский А. Д., Лунев С. Д., Стрельцов Д. В. Восток и «новые» глобальные вызовы. // Сравнительная политика, 2010. С. 57-63.

Гапоненко А. Л., Стратегическое планирование социально-экономического развития региона // Пространственная экономика, 2005. С. 40-45.

Гомцян О. А. Трансформация российского общества: ретроспекция проблем постсоветской России. // Человек. Сообщество. Управление, 2015. С. 71-80.

Гофман И. Представление себя другим в повседневной жизни. — М.: Канон-пресс-Ц, 2000.

Делёз Ж., Гваттари Ф. Тысяча плато. — М.: Астрель, 2010.

Ельмеев В.Я. Теория и практика социального развития. — СПб.: Издательство С-Петербургского университета, 2004.

Зиммель Г. «Большие города и духовная жизнь» // ЛОГОС, 2002. №3 (34). С. 7-23.

Зомбарт В. Современный капитализм / Собрание сочинений в 3 томах. Т. 3. Исследования по истории развития современного капитализма. — СПб: Владимир Даль, 2005.

Иванов О. И. Человеческий потенциал (формирование, развитие, использование). Монография. СПб.: Скифия-принт, 2013.

Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Экономика и право: словарь-справочник. — М.: Вуз и школа, 2004.

Лежнева А. С., План, предприятие и Госплан СССР: планирование или плановая анархия? (1970-е — начало 1980-х годов) // Вестник ЮУрГУ, 2014. С. 95-102.

Ливий Т. История Рима от основания города, т. II. — М.: Наука, 1991

Луман Н. Что такое коммуникация? // Социологический журнал. 1995. № 3.

Магданов П. В. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона. // Стратегии бизнеса. Анализ. Прогноз. Управление, 2014. С. 109-114.

Маркузе Г. Одномерный человек. — М.: REFL-book, 1994.

Материалы XXII съезда КПСС. М.: Госполитиздат, 1961.

Методические указания к составлению государственного плана развития народного хозяйства СССР. М.: Экономика, 1969.

Ортега-и-Гассет X. «Дегуманизация искусства» и другие работы. Эссе о литературе и искусстве. Сборник. Сост. И. Тертерян и Н. Матяш. М.: Радуга, 1991.

Парсонс Т. Некоторые проблемы общей теории в социологии. — М.: ИНИОН РАН, 1994.

Планирование народного хозяйства СССР. / ред. Цапкин Н. В. М.: Мысль, 1972.

Полозов В.Р. Социальное развитие: тенденции современного российского общества. — СПб.: РАН Институт проблем региональной экономики, 2004.

Сляднева Н. А. Homo informaticus, или эволюция человека в информационном обществе. // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств, 2011. С. 166-175.

Сорокин П. Кризис нашего времени / Сборник «Человек. Цивилизация. Общество». — М.: Издательство политической литературы, 1992.

Струмилин С. Г. Планирование в СССР. М.: Политиздат, 1957.

Упущенный шанс или последний клапан? / монография/коллектив авторов; под науч. ред. Р.М Нуреева. — М: КноРус, 2017.

Фромм Э. «Бегство от свободы» / А. И. Фет, Собрание переводов. Э. Фромм. «Бегство от свободы. Революционный характер». — Sweden, Nyköping: Philosophical arkiv, 2016.

Харитонова Т. В., Евстигнеев А. С. Основные подходы к государственному планированию в России. // Сервис в России и за рубежом, 2010. С. 287-295.

Шпенглер О. Закат Европы. М: Мысль, 1998.

Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм, демократия. — М.: Эксмо, 2008.

Шюц А. Некоторые структуры жизненного мира. // Вопросы социальной теории. 2008. №1(2).

### Нормативные источники

Декларация Генерального Совета Стратегического плана Санкт-Петербурга от 1 декабря 1997 года.

Декларация социального прогресса и развития ООН, 1969.

Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» (с изменениями на 6 июля 2017 года).

Копенгагенская декларация о социальном развитии ООН, 1995.

Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31 мая 2012 года N 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».

Постановление Правительства Санкт- Петербурга от 30.06.2014 N 551 (ред. от 16.02.2016) «О государственной программе Санкт-Петербурга "Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга" на 2015-2020 годы».

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10 октября 2013 года N 781 «О Программе "Развитие информационного общества в Санкт-Петербурге на 2013-2016 годы"».

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11 апреля 2017 года N 257 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга».

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 мая 2014 года N 355 «О Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года» (с изменениями на 14 июня 2017 года).

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 года N 488 «О государственной программе Санкт-Петербурга "Развитие сферы культуры в Санкт-Петербурге"» (с изменениями на 11 апреля 2018 года).

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25 августа 2014 года N 770 «О государственной информационной системе Санкт-Петербурга "Реестр государственных программ Санкт-Петербурга"».

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25 декабря 2013 года N 1039 «О порядке принятия решений о разработке государственных программ Санкт-Петербурга, формирования, реализации и проведения оценки эффективности их реализации».

Приказ Федеральной службы государственной статистики от 20 декабря 2017 г. N 847 «Об утверждении Плана научно-исследовательских работ Федеральной службы государственной статистики на 2018-2020 годы и Плана Федеральной службы государственной статистики по разработке и утверждению официальной статистической методологии и указаний по заполнению форм федеральных статистических наблюдений на 2018 год».

Указ Президента РФ №204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Федеральный Закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изменениями на 23 апреля 2018 года).

### Электронные источники

[Электронный источник]: Информационно-правовой портал Гарант.ру. URL: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: XVII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России». URL: <http://forumstrategov.ru/rus/295.html> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Административно-процессуальное право: словарь терминов и понятий. URL: <https://administrative_procedural_law.academic.ru> (дата обращения: 10.05.2018)

[Электронный ресурс]: Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: <https://www.fedstat.ru> (дата обращения 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Законопроект «О социальной безопасности и социальном развитии» под рук. Б. А. Минина: URL: <http://mininb.narod.ru/61zakon.html>

[Электронный ресурс]: Невские новости. Первый в стране: Стратегическому плану Санкт-Петербурга – 20 лет. Репортаж. URL: <https://nevnov.ru/503866-pervyi-v-strane-strategicheskomu-planu-sankt-peterburga-20-let> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Открытые данные России. URL: <http://data.gov.ru> (на момент обращения 10.05.2018 портал находился в режиме обслуживания).

[Электронный ресурс]: Открытые данные Санкт-Петербурга. URL: <http://data.gov.spb.ru> (дата обращения 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный портал Доклада ООН о человеческом развитии. URL: [http://hdr.undp.org/](http://hdr.undp.org/en/2016-report) (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный портал КДР-2020. URL: <http://2020strategy.ru/> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный портал Петростата. URL: <http://petrostat.gks.ru>/ (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный портал Правительства Санкт-Петербурга. URL: <http://gov.spb.ru/> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный портал Росстата. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный портал Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года.URL: <http://spbstrategy2030.ru> (дата обращения 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный сайт Всемирного доклада о счастье. URL: <http://worldhappiness.report> (дата обращения 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный сайт Международного индекса счастья. URL: <http://happyplanetindex.org/about/#how> (дата обращения 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный сайт МЦСЭИ «Леонтьевский центр». URL: [http://leontief-centre.ru/](http://leontief-centre.ru/project42) (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Официальный сайт НИИКСИ. URL: <http://niiksi.spbu.ru> (дата обращения: 10.05.2018)

[Электронный ресурс]: Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml) (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Планирование народного хозяйства СССР. М.: Мысль, 1972. С. 99. URL: <http://istmat.info/files/uploads/42944/glava_3.pdf> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Портал «Хабрахабр». <https://habr.com> (дата обращения 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Раздел Стратегического плана Санкт-Петербурга на сайте МЦСЭИ «Леонтьевский центр». URL: <http://www.stratplan.leontief.ru/textsp/vveden.htm> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: РБК. История повторяется: как исполнялись главные поручения Путина в экономике. URL: <https://www.rbc.ru/economics/20/03/2018/5aaf97059a79473279c2effc> (дата обращения: 10.05.2018)

[Электронный ресурс]: РБК. Майские указы к выборам: почему у бюджетников резко выросли зарплаты? URL: <https://www.rbc.ru/society/12/03/2018/5a9eba5c9a7947441367c8b7> (дата обращения: 10.05.2018)

[Электронный ресурс]: РБК. Ученые заявили об обманах в связи с выполнением майских указов. URL: <https://www.rbc.ru/spb_sz/23/04/2018/5addafc49a7947612378dd91> (дата обращения: 10.05.2018)

[Электронный ресурс]: Реестр Государственных Информационных Систем Санкт-Петербурга. URL: <https://reestr-gis.spb.ru/rgis> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Российская Газета. [Федеральный выпуск №6418 (146)](https://rg.ru/gazeta/rg/2014/07/03.html). [Электронный источник] <https://rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Российская социологическая энциклопедия. URL: <https://sociologicheskaya.academic.ru> (дата обращения: 10.05.2018)

[Электронный ресурс]: Сабурова Л. В. История развития планирования в России. / Международный научный журнал «Аграрное образование и наука», 2016. URL: <http://aon.urgau.ru/uploads/article/pdf_attachment/316/Сабурова.pdf> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Толковый словарь по социологии. URL: <https://sociology_dictionary.academic.ru> (дата обращения: 10.05.2018)

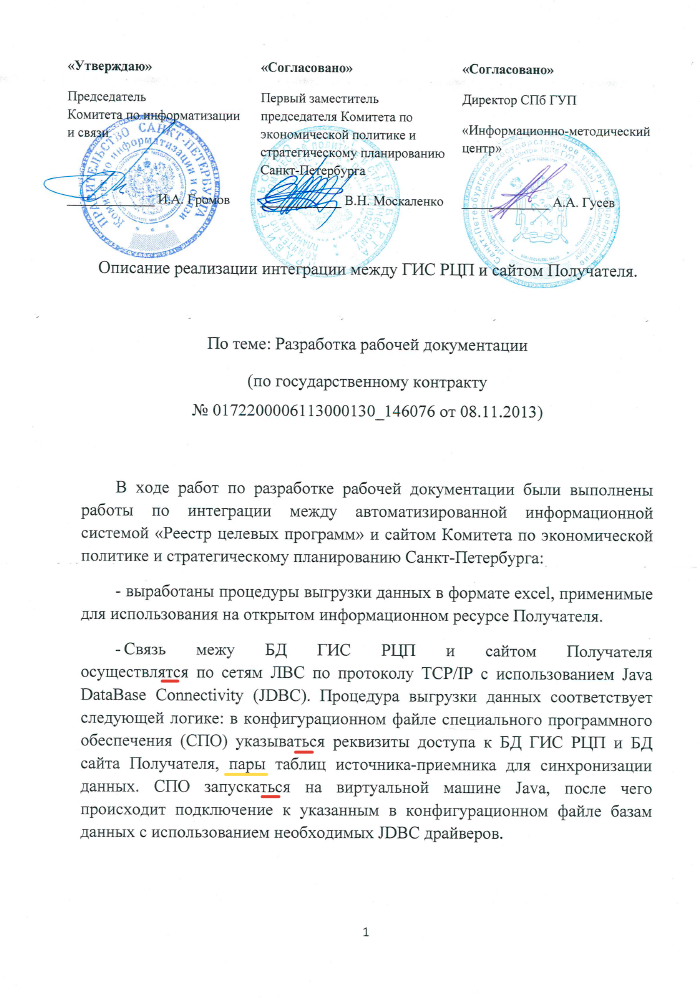
[Электронный ресурс]: Хаб открытых данных. URL: <http://hub.opengovdata.ru> (дата обращения 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Храбров Е. А., Совершенствование информационно-аналитического обеспечения стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований. Автореферат диссертации. 2013. С. 3-6. URL: <http://emsu.ru/face/dissert/avtoreferat_hrabrovea.pdf> (дата обращения: 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: [http://docs.cntd.ru/](http://docs.cntd.ru/document/901990051) (дата обращения 10.05.2018).

[Электронный ресурс]: Энциклопедия Брокгауза Ф.А. и Ефрона И.А. URL: [http://www.brocgaus.ru/](http://www.brocgaus.ru/text/103/126.htm) (дата обращения: 10.05.2018).

## Приложение 1.



1. Указ Президента РФ №204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный источник]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/557309575> (дата обращения: 15.05.2018) [↑](#footnote-ref-1)
2. Стоит отметить, что, когда оказалось, что формационная теория не обладает достаточной генерализирующей способностью и применима лишь для Западной Европы, К. Маркс предложил концепцию «азиатского способа производства», и его теория стала более цивилизационно-ориентированной. [↑](#footnote-ref-2)
3. Делёз Ж., Гваттари Ф. Тысяча плато. — М..:2010. С. 11. [↑](#footnote-ref-3)
4. Сорокин П. Кризис нашего времени / Сборник «Человек. Цивилизация. Общество». — М.:1992. С. 427-431. [↑](#footnote-ref-4)
5. Венгер Ю. И. История отечественной и зарубежной социальной работы. — Витебск: 2008. С. 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Там же. С.13-14. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ливий Т. История Рима от основания города, т. II. — М.: 1991. С. 189, 210 [↑](#footnote-ref-7)
8. Энциклопедия Брокгауза Ф.А. и Ефрона И.А [Электронный ресурс]. URL: <http://www.brocgaus.ru/text/103/126.htm> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-8)
9. «Косыгинские реформы», см. «Упущенный шанс или последний клапан?»: монография/коллектив авторов; под науч. ред. Р.М Нуреева. — М: 2017. С. 52-55. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. С. 55-57. [↑](#footnote-ref-10)
11. Методические указания к составлению государственного плана развития народного хозяйства СССР. — М.: 1969.С. 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. [Электронный ресурс] Официальный сайт НИИКСИ. URL: <http://niiksi.spbu.ru/menu_istoriya.html> (дата обращения: 10.05.2018) [↑](#footnote-ref-12)
13. [Электронный ресурс]: Официальный сайт ООН, текст Декларации социального прогресса и развития. URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/socdev.shtml> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-13)
14. [Электронный ресурс]: Официальный сайт ООН, текст Копенгагенской декларации о социальном развитии». URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/copdecl.shtml> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-14)
15. Материалы XXII съезда КПСС. М.: 1961. С. 408-411. [↑](#footnote-ref-15)
16. На самом деле, в программе КПСС так определяется не процесс, а задача, которую необходимо решить в процессе социального развития — т.е. его конечный результат. Однако «воспитание нового человека», несомненно, является также и процессом. [↑](#footnote-ref-16)
17. Непосредственного определения «социального развития» в Декларации нет, поэтому здесь оно выведено косвенно из основных положений, целей и задач Декларации. [↑](#footnote-ref-17)
18. Аналогично. [↑](#footnote-ref-18)
19. Российская социологическая энциклопедия. [Электронный ресурс] URL: <https://sociologicheskaya.academic.ru> (дата обращения: 10.05.2018) [↑](#footnote-ref-19)
20. Законопроект, под рук. Б. А. Минина: [Электронный ресурс]. URL: http://mininb.narod.ru/61zakon.html [↑](#footnote-ref-20)
21. Толковый словарь по социологии. [Электронный ресурс] URL: <https://sociology_dictionary.academic.ru> (дата обращения: 10.05.2018) [↑](#footnote-ref-21)
22. Административно-процессуальное право: словарь терминов и понятий [Электронный ресурс] URL: <https://administrative_procedural_law.academic.ru> (дата обращения: 10.05.2018) [↑](#footnote-ref-22)
23. Ельмеев В.Я. Теория и практика социального развития. — СПб.: 2004. С. 12. [↑](#footnote-ref-23)
24. Полозов В.Р. Социальное развитие: тенденции современного российского общества. — СПб.: 2004. С 16. [↑](#footnote-ref-24)
25. Там же. С. 13. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ельмеев В.Я. Теория и практика социального развития. — СПб.: 2004. С. 203-204. [↑](#footnote-ref-26)
27. Гофман И. Представление себя другим в повседневной жизни. — М.: 2000. С. 29-45. [↑](#footnote-ref-27)
28. Шюц А. Некоторые структуры жизненного мира. // Вопросы социальной теории. 2008. №1(2). С. 72-87. [↑](#footnote-ref-28)
29. Луман Н. Что такое коммуникация? // Социологический журнал. 1995. № 3. С. 114—125. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ельмеев В.Я. Теория и практика социального развития. — СПб.: 2004. С. 218. [↑](#footnote-ref-30)
31. Там же. С. 219. [↑](#footnote-ref-31)
32. A. Rezaev, D. Zhikharevich, P. Lisitsyn. The Marxian Materialist Interpretation of History and Comparative Sociology. // Comparative Sociology, 2015. №14. С. 457-462 [↑](#footnote-ref-32)
33. Ельмеев В.Я. Теория и практика социального развития. — СПб.: 2004. С. 17. [↑](#footnote-ref-33)
34. Там же. С. 360. [↑](#footnote-ref-34)
35. Одной из таких «утерянных возможностей» является и возможность уклониться от обязанностей, которых ранее не было, но теперь появились. [↑](#footnote-ref-35)
36. Фромм Э. «Бегство от свободы» / А. И. Фет, Собрание переводов. Э. Фромм. «Бегство от свободы. Революционный характер». — Sweden, Nyköping: 2016. С. 46-50. [↑](#footnote-ref-36)
37. Полозов В.Р. Социальное развитие: тенденции современного российского общества. — СПб.: 2004. C. 22. [↑](#footnote-ref-37)
38. Парсонс Т. Некоторые проблемы общей теории в социологии. — М.: 1994. С. 80-81 [↑](#footnote-ref-38)
39. Корреляция не означает наличие причинно-следственной связи (англ.). [↑](#footnote-ref-39)
40. Как и дисгармонизации: например, капиталистическое общество характеризуется куда большей степенью противоречивости интересов индивидов, чем докапиталистическое. [↑](#footnote-ref-40)
41. Например, Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. — М.: 1999. С. 254-255. [↑](#footnote-ref-41)
42. См. Зомбарт В. Современный капитализм / Собрание сочинений в 3 томах. Т. 3. Исследования по истории развития современного капитализма. — СПб: 2005. [↑](#footnote-ref-42)
43. См. Вебер М. «Протестантская этика и дух капитализма» / Избранные произведения: Пер. с нем./Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; Предисл. П. П. Гайденко. — М.: 1990. С. 61-208. [↑](#footnote-ref-43)
44. См. Шпенглер О. Закат Европы. М: 1998. [↑](#footnote-ref-44)
45. См. Ортега-и-Гассет X. «Дегуманизация искусства» и другие работы. Эссе о литературе и искусстве. Сборник. Сост. И. Тертерян и Н. Матяш. М.: 1991. С. 500-518. [↑](#footnote-ref-45)
46. См. там же, С. 40-229. [↑](#footnote-ref-46)
47. Бауман З. Текучая современность. — СПб. 2008. [↑](#footnote-ref-47)
48. См. Веблен Т. Теория праздного класса: экономическое исследование институций. — М.: 1984. [↑](#footnote-ref-48)
49. См. Маркузе Г. Одномерный человек. — М.: 1994. [↑](#footnote-ref-49)
50. Воскресенский А. Д., Лунев С. Д., Стрельцов Д. В. Восток и «новые» глобальные вызовы. // Сравнительная политика, 2010. С. 57-63. [↑](#footnote-ref-50)
51. Там же, С. 57. [↑](#footnote-ref-51)
52. Напр., см.: Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм, демократия. — М.: 2008. С. 146-147 [↑](#footnote-ref-52)
53. О. И. Иванов. Человеческий потенциал (формирование, развитие, использование). Монография. СПб.: 2013. С. 16-23 [↑](#footnote-ref-53)
54. О. И. Иванов. Человеческий потенциал (формирование, развитие, использование). Монография. СПб.: 2013. С. 24 [↑](#footnote-ref-54)
55. [Электронный ресурс] Официальная страница доклада ООН о человеческом развитии за 2016 год. URL: <http://hdr.undp.org/en/2016-report> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-55)
56. Зиммель Г. «Большие города и духовная жизнь» // ЛОГОС, 2002. №3 (34). С. 7 [↑](#footnote-ref-56)
57. «Мусор на входе, мусор на выходе» (англ.) [↑](#footnote-ref-57)
58. Струмилин С. Г. Планирование в СССР. М.: 1957. С. 32-33 [↑](#footnote-ref-58)
59. Методические указания к составлению государственного плана развития народного хозяйства СССР. М.: 1969.С. 776 [↑](#footnote-ref-59)
60. См. Планирование народного хозяйства СССР. М., 1972. С. 99. [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/files/uploads/42944/glava_3.pdf> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-60)
61. Российская Газета, [Федеральный выпуск №6418 (146)](https://rg.ru/gazeta/rg/2014/07/03.html). [Электронный источник] <https://rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-61)
62. Гапоненко А. Л., Стратегическое планирование социально-экономического развития региона // Пространственная экономика, 2005. С. 40. [↑](#footnote-ref-62)
63. Лежнева А. С., План, предприятие и Госплан СССР: планирование или плановая анархия? (1970-е — начало 1980-х годов) // Вестник ЮУрГУ, 2014. С. 95 [↑](#footnote-ref-63)
64. Сабурова Л. В. История развития планирования в России. // Международный научный журнал «Аграрное образование и наука», 2016. [Электронный ресурс]. URL: http://aon.urgau.ru/uploads/article/pdf\_attachment/316/Сабурова.pdf (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-64)
65. Харитонова Т. В., Евстигнеев А. С. Основные подходы к государственному планированию в России. // Сервис в России и за рубежом, 2010. С. 287. [↑](#footnote-ref-65)
66. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 596-606. [↑](#footnote-ref-66)
67. [Электронный ресурс] РБК. Майские указы к выборам: почему у бюджетников резко выросли зарплаты? URL: <https://www.rbc.ru/society/12/03/2018/5a9eba5c9a7947441367c8b7> (дата обращения: 10.05.2018) [↑](#footnote-ref-67)
68. [Электронный ресурс] РБК. Ученые заявили об обманах в связи с выполнением майских указов. URL: <https://www.rbc.ru/spb_sz/23/04/2018/5addafc49a7947612378dd91> (дата обращения: 10.05.2018) [↑](#footnote-ref-68)
69. [Электронный ресурс] РБК. История повторяется: как исполнялись главные поручения Путина в экономике. URL: <https://www.rbc.ru/economics/20/03/2018/5aaf97059a79473279c2effc> (дата обращения: 10.05.2018) [↑](#footnote-ref-69)
70. Итоговый доклад о КДР «Стратегия-2020», С. 115. [Электронный ресурс]. URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf> (дата обращения: 10.05.2018) [↑](#footnote-ref-70)
71. Гомцян О. А. Трансформация российского общества: ретроспекция проблем постсоветской России. // Человек. Сообщество. Управление, 2015. С. 71. [↑](#footnote-ref-71)
72. [Электронный ресурс] Официальный сайт ПРООН. Доклад о динамике показателя ИЧР 1990-2015. URL: <http://hdr.undp.org/en/composite/trends>. (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-72)
73. [Электронный ресурс] Росстат, «Россия в цифрах-2003». URL: <http://www.gks.ru/bgd/regl/B03_11/IssWWW.exe/Stg/d010/i010030r.htm> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-73)
74. [Электронный ресурс] Росстат, статистический справочник «Россия в цифрах-2017», С. 210. URL: <http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/rusfig/rus17.pdf> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-74)
75. Храбров Е. А., Совершенствование информационно-аналитического обеспечения стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований. Автореферат диссертации. 2013. С. 3-6. [Электронный ресурс]. URL: <http://emsu.ru/face/dissert/avtoreferat_hrabrovea.pdf> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-75)
76. Магданов П. В. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона. // Стратегии бизнеса. Анализ. Прогноз. Управление, 2014. С. 109-114. [↑](#footnote-ref-76)
77. Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31 мая 2012 года N 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=537919291&nh=1> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-77)
78. Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга. Раздел Комитета по Экономической политике и стратегическому планированию. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-78)
79. Там же. Раздел общей информации о Комитете. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/information/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-79)
80. Полозов В.Р. Социальное развитие: тенденции современного российского общества. СПб.: 2004. С 9-10. [↑](#footnote-ref-80)
81. Официальная публикация текста Стратегического плана Санкт-Петербурга на сайте МЦСЭИ «Леонтьевский центр». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stratplan.leontief.ru/textsp/vveden.htm> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-81)
82. Вступительный раздел Стратегического плана на сайте МЦСЭИ «Леонтьевский центр». [Электронный ресурс]. URL: <http://stratplan.leontief.ru/textsp.htm> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-82)
83. Дерево целей на сайте МЦСЭИ «Леонтьевский центр». [Электронный ресурс]. URL: <http://stratplan.leontief.ru/textsp/derevo.htm> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-83)
84. Невские новости. Первый в стране: Стратегическому плану Санкт-Петербурга – 20 лет. Репортаж. [Электронный ресурс]. URL: <https://nevnov.ru/503866-pervyi-v-strane-strategicheskomu-planu-sankt-peterburga-20-let> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-84)
85. XVII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России». [Электронный ресурс]. URL: <http://forumstrategov.ru/rus/295.html> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-85)
86. Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» (с изменениями на 6 июля 2017 года). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/law?d&nd=8422495&nh=1> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-86)
87. Отчёт о составлении прогноза социально-экономического развития территории Санкт-Петербурга до 2025 г. на сайте МЦСЭИ «Леонтьевский центр». [Электронный ресурс]. URL: <http://leontief-centre.ru/project42> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-87)
88. Отчёт о подготовке материалов к Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г. на сайте МЦСЭИ «Леонтьевский центр». [Электронный ресурс]. URL: <http://leontief-centre.ru/project219> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-88)
89. Отчёт о разработке Программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 гг. на сайте МЦСЭИ «Леонтьевский центр». [Электронный ресурс]. URL: <http://leontief-centre.ru/project17> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-89)
90. Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-sankt-peterburga-do-2030/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-90)
91. План реализации Стратегии-2030. [Электронный ресурс]. URL: <http://cedipt.gov.spb.ru/strategicheskoe-planirovanie/plan-realizacii-strategii-2030/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-91)
92. Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-sankt-peterburga-do-2030/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-92)
93. Сведения о текущей деятельности. Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/current_activities/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-93)
94. Общая информация. Экономический совет при Губернаторе Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/ekonomicheskij-sovet-pri-gubernatore-sankt-peterburga/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-94)
95. Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» (с изменениями на 6 июля 2017 года). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/law?d&nd=8422495&nh=1> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-95)
96. Трактовка социального развития «в более узком смысле» — см. выше. Стр. 14. [↑](#footnote-ref-96)
97. Состояние жилищной сферы. Петростат. [Электронный ресурс]. URL: <http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/721e7380403a2f4d9b72df0fa8517bb1/zil_g.pdf> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-97)
98. Нормативы градостроительного проектирования Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/law?d&nd=456056520&prevDoc=456056520&mark=0000000000000000000000000000000000000000000000000065C0IR#I0> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-98)
99. Выше мы упоминали, что развитие всё же должно включать элемент изменений, иначе оно принимает характер стагнации, что чревато потерей конкурентоспособности. [↑](#footnote-ref-99)
100. Сведения о текущей деятельности. Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/current_activities/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-100)
101. Полный перечень см. на оф. Сайте Стратегии-2030. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.peterburg2030.ru/priorities/strategic/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-101)
102. Полный перечень программ приведён в Приложении № 2 к Постановлению. [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/law?d&nd=822402754&prevDoc=822402754&mark=000000000000000000000000000000000000000000000000007E00KC#I0> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-102)
103. Постановление Правительства Санкт- Петербурга от 30.06.2014 N 551 (ред. от 16.02.2016) "О государственной программе Санкт- Петербурга "Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга" на 2015-2020 годы". [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2016/04/06/post_551%2030%2006%202014.rtf> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-103)
104. См. текст Стратегии, п. 5.3 [Электронный ресурс]. URL: <http://zdrav.spb.ru/media/komzdrav/documents/document/file/strategiya1.pdf> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-104)
105. Вероятно, имеются в виду тренажёры, турники и брусья под открытым небом. [↑](#footnote-ref-105)
106. В частности, уровень компьютеризации населения в Санкт-Петербурга существенно выше, чем в Москве — основном конкуренте. Компьютером обладают 89.4% петербуржцев против 84.1% москвичей, в других сферах разрыв даже больше, см. данные исследования информационного общества в России (Росстат, 2017). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-106)
107. Сляднева Н. А. Homo informaticus, или эволюция человека в информационном обществе. // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств, 2011. С. 166 [↑](#footnote-ref-107)
108. Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Экономика и право: словарь-справочник. — М.: 2004. [↑](#footnote-ref-108)
109. Описание системы Стратегического планирования Санкт-Петербурга. Официальный портал Администрации Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/sistema-gosudarstvennogo-planirovaniya-sankt-peterburga/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-109)
110. Небольшой перечень таких документов: Международная стандартная отраслевая классификация всех видов экономической деятельности; Статистическая классификация продукции по видам деятельности в Европейском экономическом сообществе; Руководство по индексу потребительских цен и руководство по индексам цен производителей и т.д. [↑](#footnote-ref-110)
111. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 20 декабря 2017 г. N 847 «Об утверждении Плана научно-исследовательских работ Федеральной службы государственной статистики на 2018-2020 годы и Плана Федеральной службы государственной статистики по разработке и утверждению официальной статистической методологии и указаний по заполнению форм федеральных статистических наблюдений на 2018 год». [Электронный источник]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71756020/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-111)
112. Потребление по основным группам пищевых продуктов. Росстат. [Электронный источник]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\_101/IssWWW.exe/Stg/1-02.htm (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-112)
113. Театры. Росстат. [Электронный источник]. URL: <http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_13/IssWWW.exe/Stg/d02/09-05.htm> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-113)
114. Число посещений музеев на 1000 населения. Росстат. [Электронный источник]. URL: <http://www.gks.ru/bgd/regl/B11_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/08-02.htm> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-114)
115. Молодёжь в России 2010. Статистический сборник. Росстат. С. 120-126. [Электронный источник]. URL: <http://www.gks.ru/free_doc/doc_2011/molodeg_rus_2010.pdf> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-115)
116. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 года N 488 О государственной программе Санкт-Петербурга "Развитие сферы культуры в Санкт-Петербурге". [Электронный источник]. URL: <https://www.gov.spb.ru/law?d&nd=822403595&nh=1> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-116)
117. Программа развития информационного общества в Санкт-Петербурге на 2013-2016 годы. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2014/12/17/Постановление%20Праивтельства%20Санкт-Петербурга%20№%20781.pdf> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-117)
118. Официальный сайт Международного индекса счастья. [Электронный ресурс]. URL: <http://happyplanetindex.org/about/#how> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-118)
119. Официальный сайт Всемирного доклада о счастье. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldhappiness.report> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-119)
120. Несмотря на некоторую схожесть, очевидно, что число учебных мест в заведении в общем случае не равно фактическому числу учащихся. [↑](#footnote-ref-120)
121. Федеральный портал Росстата. [Электронный ресурс]. URL: <http://gks.ru> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-121)
122. Здесь и далее: речь идёт о социально-демографических данных (численность населения, образование и т.д.). Экономические показатели обновляются значительно оперативнее. [↑](#footnote-ref-122)
123. Региональный портал Петростата. [Электронный ресурс]. URL: <http://petrostat.gks.ru> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-123)
124. См. официальный сайт Комитета. [Электронный ресурс]. <URL::http://cedipt.gov.spb.ru/monitoring-pokazatelej/analiz-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya/itogi-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-sankt-peterburga/> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-124)
125. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/about/informationsystems/> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-125)
126. [Электронный ресурс]. URL: [www.fedstat.ru](http://www.fedstat.ru) (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-126)
127. [Электронный ресурс]. URL: <http://data.gov.spb.ru> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-127)
128. [Электронный ресурс]. URL: <http://data.gov.ru>, на момент обращения портал находился в режиме обслуживания. [↑](#footnote-ref-128)
129. В некоторых системах они доступны, но лишь для части пользователей — очевидно, государственных органов. [↑](#footnote-ref-129)
130. Например, см. [Электронный ресурс]. URL: <http://hub.opengovdata.ru> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-130)
131. Например, см. отчёт о заседании Совета по открытым данным от одного из участников [Электронный ресурс]. URL: <https://habr.com/company/infoculture/blog/318596/> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-131)
132. От англ. «data hub» — «порт данных», интернет-хранилище больших массивов данных. [↑](#footnote-ref-132)
133. Список информационных систем Санкт-Петербурга. Портал Открытых данных Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <http://data.gov.spb.ru/opendata/7825457753-registy_systems> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-133)
134. Федеральный Закон Об информации, информационных технологиях и о защите информации (с изменениями на 23 апреля 2018 года). Ст. 2.3. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901990051> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-134)
135. Постановление от 25 августа 2014 года N 770 «О государственной информационной системе Санкт-Петербурга "Реестр государственных программ Санкт-Петербурга"». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.spb.ru/law?d&nd=822403820&nh=0> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-135)
136. [Электронный ресурс]. URL: <http://kis.gov.spb.ru/projects/project-informacionno-analiticheskaya-sistema-monitoringa-/> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-136)
137. Большая часть сведений о информационных системах взята из ГИС «Реестр Информационных Систем Санкт-Петербурга», которая не позволяет формировать статические ссылки на конкретные разделы описания ГИС (что также является недостатком). [Электронный ресурс]. URL: <https://reestr-gis.spb.ru/rgis> (дата обращения: 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-137)
138. Найти этот документ на 10.05.2018 можно следующим образом: на странице ГИС РГП портала Реестра ГИС в разделе «Взаимодействие с ИС Санкт-Петербурга» выбрать «Официальный сайт Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга», просмотреть сведения и выбрать документ-основания для взаимодействия, затем скачать электронную копию документа. Также см. документ в Приложении №1. [↑](#footnote-ref-138)
139. Подразумеваются технологии наподобие blockchain; к настоящему моменту существует достаточно большое число модификаций, которые могут удовлетворить практически любые запросы. [↑](#footnote-ref-139)
140. Её польза при планировании социального развития неочевидна, это всего лишь случайный пример. Однако даже эту статистику можно применить: например, оценивая интересы (суть потребности) граждан по динамике изменения популярности запросов. [↑](#footnote-ref-140)
141. Marketplace (англ.) — рыночная площадка. [↑](#footnote-ref-141)
142. Скорее всего, их будет много, но в итоге останется лишь один-два крупных игрока. [↑](#footnote-ref-142)
143. Совершенно очевидно, что репрезентативность в таких опросах заведомо невозможна, так как большая часть генеральной совокупности не использует Интернет или не посещает конкретные площадки. [↑](#footnote-ref-143)
144. [Электронный ресурс]. URL: <http://spbstrategy2030.ru> (дата обращения 10.05.2018). [↑](#footnote-ref-144)
145. Последний сводный отчёт о мерах, принятых на основании материалов Гостевой книги, датируется июлем 2014 года. [Электронный ресурс]. URL: http://spbstrategy2030.ru/wp-content/uploads/2014/07/отчеты-ИОГВ.pdf [↑](#footnote-ref-145)
146. Текст Стратегии, Раздел 6. Приоритеты социально-экономического развития Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: http://spbstrategy2030.ru/?page\_id=102 [↑](#footnote-ref-146)
147. Сейчас эту функцию частично выполняют общественные организации-посредники, например, «Красивый Петербург». [↑](#footnote-ref-147)