

### **Аннотация**

Предметом настоящего исследования являются позитивные и негативные факторы, влияющие на перспективы становления в общенациональном масштабе механизмов независимого социального мониторинга как неотъемлемой части системы стратегического управления социально-экономическим развитием в Российской Федерации. Особое внимание уделяется анализу современного нормативно-правового и институционального ландшафта, в рамках которого происходит формирование различных инструментов и технологий, позволяющих включить поток социальных данных в процессы принятия стратегических и тактических решений на всех уровнях государственного управления.

Для решения поставленных задач применялись общелогические методы научного исследования, сравнительно-правовой и сравнительно-исторический анализ, системный и структурно-функциональный подходы.

На основании проведенного анализа сделан вывод о том, что создаваемые органами государственной власти механизмы «обратной связи» с обществом в их нынешнем виде объективно настроены на решение узких ведомственных задач, тогда как для эффективного функционирования системы стратегического управления общественным развитием необходимо построение контура внешнего независимого социального мониторинга. Формально в России имеются все необходимые элементы для построения такого механизма, однако на практике существует большое количество объективных и субъективных барьеров, препятствующих полноценной реализации такого решения.

### **Ключевые слова**

социальные науки; социальный мониторинг; социальные данные; государственное управление; социально-экономическое развитие; управление изменениями; стратегическое планирование; цифровая инфраструктура; Российская Федерация; клиентоориентированные подходы

### **Key Words**

social science; social monitoring; social data; public management; socio-economic development; change management; strategic planning; digital infrastructure; Russian Federation; customer-oriented approaches

### **Введение**

Новая модель экономики всегда вызывает в условиях жесткой конкуренции с уже существующими моделями и практиками. Перспективы перехода зависят в конечном счете от способности возникающих благодаря поддержке государства и инициативе людей элементов нового противостоять зависимости от предшествующего развития. Такая

политика может быть построена только на основе социального консенсуса по поводу модели желаемого будущего, ясного понимания целей и задач развития, точного выбора наиболее эффективных путей их достижения, и, что не менее важно, создания действенных *механизмов мониторинга и оценки успешности* продвижения страны и общества к избранной цели. При этом важнейшей задачей становится создание в государственном масштабе действенной адаптивной системы целевого планирования, позволяющей гибко использовать различные механизмы и институты в качестве инструментов навигации в меняющемся мире.

Особую роль в эффективном функционировании современных механизмов управления общественным развитием играют социальные данные, которые не только обеспечивают контур оперативной «обратной связи» с обществом, но и помогают решать проблемы, связанные с целеполаганием и конструированием образа желаемого будущего. Для того чтобы этот известный теоретический постулат [1-8 и др.] был реализован на практике, требуются специальные усилия государства и экспертного сообщества в части формирования институционально-правовых основ управленческих механизмов, позволяющих вовлечь поток данных социологических исследований в процессы принятия стратегических и тактических решений на всех уровнях. В первую очередь речь идет о национальной системе стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием страны.

### **Использование социальных данных в современной системе государственного управления социально-экономическим развитием**

Современные правовые основы прогнозирования социально-экономических изменений и перспективного планирования в Российской Федерации были заложены еще в середине 1990-х гг. с принятием Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [9]. В 1999 г. Правительство Российской Федерации приняло решение о разработке первого стратегического плана развития России с использованием методов индикативного планирования [10].

В начале 2000-х гг. работа по включению социальных данных в контур государственного управления активизировалась в связи с проведением бюджетной и административной реформы в стране. Так, например, Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации были разработаны Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006-2008 годы [11]. Документ содержит иерархически соподчиненный перечень стратегических целей страны (приложение 1 к Методическим рекомендациям), которые субъекты бюджетного планирования должны учитывать при подготовке отчетных докладов. Цели «нижнего уровня» фактически являются индикаторами, предназначенными для оценки динамики продвижения в решении задач по достижению стратегических целей развития:

#### *Повышение уровня материальной обеспеченности населения*

- увеличение реальных доходов населения;
- сокращение уровня бедности;
- снижение социального неравенства;
- повышение обеспеченности населения благоустроенным жильем и качественными коммунальными услугами;

- повышение доступности населению качественных и безопасных потребительских товаров, и услуг;
- повышение обеспеченности населения услугами социальной и инженерной инфраструктуры;
- повышение обеспеченности населения надежными банковскими, страховыми, пенсионными и иными сбережениями;
- повышение доступности и качества предоставляемых населению государственных услуг

*Повышение уровня здоровья и безопасности условий жизни населения*

- повышение качества и доступности медицинской помощи и лекарственного обеспечения;
- повышение уровня личной безопасности граждан;
- предупреждение заболеваний и других угрожающих жизни и здоровью состояний;
- повышение экологической безопасности и улучшение состояния окружающей среды;
- повышение уровня защищенности личной собственности граждан;
- повышение технологической безопасности граждан.

*Повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей населения и их развитие*

- обеспечение потребностей в социальном обслуживании и социальной поддержке;
- расширение возможностей для духовного развития и доступа к культурному наследию;
- расширение возможностей для занятия туризмом и спортом;
- развитие и удовлетворение потребностей в информации.

*Обеспечение продуктивной занятости населения и достойных условий труда*

- обеспечение продуктивной занятости экономически активного населения;
- создание условий для обеспечения продуктивной занятости инвалидов;
- создание условий для обеспечения продуктивной занятости молодежи;
- улучшение условий труда.

*Повышение уровня удовлетворения потребностей в образовании*

- повышение уровня доступности качественного начального и среднего образования;
- повышение уровня доступности качественного высшего образования;
- обеспечение доступности всех видов образования для детей-сирот и детей с ограниченными физическими возможностями;
- обеспечение охвата населения системой непрерывного образования.

*Обеспечение прав и свобод граждан*

- обеспечение политических свобод граждан;
- развитие институтов гражданского общества.

Использование при подготовке различных документов стратегического планирования представлений о «совокупности стратегических целей развития страны», привело к тому, что на этой основе постепенно сформировалась структура данных, в том числе социального характера, необходимых органам власти в работе по управлению социально-экономическим развитием Российской Федерации.

В 2007 г. в своем Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В.Путин поставил задачу «внедрить в практику деятельности Правительства Российской Федерации современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов». Глава государства подчеркнул, что «уже на этапе разработки отдельных мероприятий и комплексных программ Правительству Российской Федерации следует определять конечные цели реализуемых действий и процедуры оценки последствий этих действий» [12].

Наряду с работами по созданию системы оценки эффективности расходования бюджетных средств для достижения социально значимых целей, в середине 2000-х гг. были предприняты важные шаги в области административной реформы, связанные с переходом органов государственной власти и местного самоуправления к клиентоориентированной концепции деятельности и развитием системы электронного правительства. Новые подходы предполагали активное внедрение механизмов мониторинга степени удовлетворенности населения качеством услуг, оказываемых органами государственной власти и местного самоуправления.

В 2007 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Указ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [13], которым был утвержден перечень показателей, часть из которых носит социальных характер и требует получения соответствующих данных. Президентским указом фактически был дан старт масштабному проекту по созданию единой оценочной платформы в общенациональном масштабе и определена концепция соответствующей структуры метаданных. В частности, с этой целью Правительству Российской Федерации было дано указание включить показатели эффективности и другие оценочные данные, предусмотренные указом, в федеральную программу статистических работ.

Во исполнение указа, Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия была одобрена Методика оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [14]. Фактически, методика была построена в логике аудита эффективности, поскольку ключевая задача состояла в выявлении связи между расходами консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и их влиянием на качество жизни населения. Согласно документу, оценка в социально-экономической сфере должна осуществляться «по следующим направлениям: развитие экономики, уровень доходов населения, политика в сфере обеспечения безопасности, здоровье, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищная политика». В качестве исходной информации для проведения оценки эффективности деятельности региональных органов власти методика предлагала использовать «официальные данные, представленные в докладах высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики, данные ведомственной статистики и результаты опросов населения».

Наряду с оценкой эффективности бюджетных расходов, методика предполагала получение объективных данных по следующим направлениям:

- динамика изменения показателей, характеризующих качество жизни в субъектах Российской Федерации;
- уровень социально-экономического развития региона;
- степень внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих
- переход к более результативным моделям регионального управления.

В рамках реформы органов местного самоуправления весной 2008 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал указ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [15], согласно которому использование внешних оценок эффективности деятельности органов власти было распространено на местный уровень. Текст документа содержал перечень из 30 различных показателей, позволяющих осуществлять адекватную оценку эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления (далее – МСУ). В развитие положений указа в сентябре 2008 г. Правительство Российской Федерации разработало систему агрегированных показателей оценки (31 показатель) и методику мониторинга эффективности деятельности органов МСУ [16].

Таким образом, в конце 2000-х гг. в Российской Федерации был создан ряд важных элементов современной системы государственного стратегического управления. Ключевым принципом функционирования этой системы является принцип управления по результатам, что предполагает установление не только прямых, но и обратных связей между процессами обоснования и целеполагания деятельности органов государственной власти и МСУ и процессами оценки степени достижения поставленных целей и задач. Важнейшим компонентом этой системы стратегического управления является мониторинг социальных изменений и аудит (внешняя оценка) эффективности деятельности всей совокупности систем государственной власти и управления.

Формой представления аналитических данных (разного уровня обобщения) являются следующие систематически обновляемые документы:

- Доклады высших должностных лиц о результатах и основных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации;
- Доклады глав местных администраций городских округов и муниципальных районов;
- Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;
- Сводные доклады о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

Проведенный в 2008-2010 гг. анализ результатов первого опыта оценки эффективности деятельности органов власти по достижению социально значимых целей показал наличие «узких мест» как в части научно-методологического обеспечения этой работы, так и в части практического функционирования различных звеньев механизма мониторинга и обработки данных, а также алгоритма подготовки соответствующей отчетности и координации этих работ [17-22 и др.].

В 2012 г. указом главы государства была образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития России, которой было поручено сосредоточиться на рассмотрении вопросов, касающихся динамики целевых показателей социально-экономического развития

Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации, способов и этапов их достижения, а также оценке эффективности мер, направленных на решение задач в области социально-экономического развития Российской Федерации и подготовке предложений по их совершенствованию [23].

В свете реализации мероприятий бюджетной и административной реформ были приняты решения по созданию и развитию государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Организация управления созданием и развитием этого ресурса была возложена на Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство. В 2011 г. была утверждена концепция «Электронного бюджета» [24], с 2012 г. идет развитие составных частей «Электронного бюджета» - Единого портала бюджетной системы Российской Федерации ([www.budget.gov.ru](http://www.budget.gov.ru)) и Официального сайта для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru)). Последний из них (информационный ресурс Федерального казначейства) предназначен для размещения открытой информации (в том числе социальных данных), помогающей вести мониторинг качества медицинского обслуживания, образовательных услуг, а также результатов научной деятельности и востребованности учреждений культуры [25].

Согласно положению об «Электронном бюджете», утвержденном Правительством Российской Федерации в июне 2015 г., эта система «предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчётности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счёт формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами» [26].

Все вышеперечисленные и многие другие аналогичные проекты органов государственной власти должны в итоге завершиться созданием единой системы прогнозирования, программирования, управления и контроля социально-экономическим развитием страны. Алгоритмы, механизмы и инструменты (включая структуры социальных данных) функционирования такой системы были законодательно закреплены в 2014 г. с принятием федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [27]. Согласно ч. 2 ст. 14 этого документа в Российской Федерации должна быть создана Федеральная информационная система стратегического планирования (далее – ФИССП), которая будет использоваться в целях:

- 1) государственной регистрации документов стратегического планирования;
- 2) ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования;
- 3) мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;
- 4) мониторинга и контроля показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 5) мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования;
- 6) доступа участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования, осуществляемого с использованием единой системы идентификации и аутентификации;
- 7) разработки, общественного обсуждения и согласования проектов документов стратегического планирования;

8) информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.

ФИССП строится на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, иных необходимых данных. Согласно информации разработчика – Минэкономразвития России ФИССП будет реализована на базе Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (<http://gasu.gov.ru>) и интегрирована с системами, где уже реализуется часть функциональных задач стратегического планирования, включая «Электронный бюджет», портал госпрограмм и другие. Первым этапом запуска системы станет Федеральный государственный реестр стратегического планирования [28, 29].

Очевидно, что важным элементом ФИССП должен стать модуль, позволяющий получать и обрабатывать объективные социальные данные, необходимые для решения задач, связанных с мониторингом и контролем показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также с оценкой эффективности деятельности органов государственной власти. Создание такого модуля социального мониторинга и интеграция его в общую информационную систему управления социально-экономическим развитием является крайне сложной задачей. Помимо проблем институционально-правового, методологического и технологического характера одним из ключевых факторов, препятствующих формированию общенациональной платформы социологического мониторинга является разобщенность структур, которые могли бы объективно стать заинтересованными участниками этой работы. Недостаток координации в экспертной среде является отражением общей ситуации: на настоящий день даже на уровне федеральных органов власти практика стратегического планирования по-прежнему характеризуется изолированностью и рассогласованностью. Как отметил в октябре 2015 г. заместитель министра Минэкономразвития России О. В. Фомичев «большинство действующих плановых и программных документов (стратегий, концепций, программ) в настоящее время слабо связаны и скоординированы» [28].

### ***Разнообразие российского ландшафта социальных измерений***

Важной предпосылкой для становления национальной системы социального мониторинга является создание единой исследовательской платформы и вовлечение в скоординированную деятельность учреждений науки и организаций негосударственного сектора, занимающиеся социологическими исследованиями и измерениями. Современный российский ландшафт источников данных социального характера чрезвычайно разнообразен. Наряду с масштабными продолжающимися исследованиями и многолетними наблюдениями за изменением разного рода индексов общественного развития и показателей, реализуются разного рода краткосрочные проекты для получения оперативной социальной информации.

Например, Институт социологии РАН еще с конца 1960-х гг. ведет работу по накоплению и стандартизации данных научных исследований общественного развития. С 1985 г. в институте функционирует Банк данных социологических исследований, на основе которого совершенствуется инструментарий измерения динамики структурных изменений социальной активности, информированности и параметров мировоззрения в массовом сознании граждан России за долгосрочный период.

Институт социально-политических исследований РАН на протяжении 30 лет накапливает результаты социологического мониторинга отношения российских граждан к внутренней политике и приоритетам внешней политики страны (проект «Как живешь, Россия?») [30].

Среди негосударственных структур, на протяжении многих лет участвующих в систематическом «производстве» социальных данных (в том числе в рамках решения задач, стоящих перед органами государственной власти и МСУ), можно указать Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ, создан в 1987 г.), Всероссийский фонд «Общественное мнение» (ФОМ, создан в 1991 г.), автономную некоммерческую организацию «Аналитический центр Юрия Левады» (АНО «Левада-Центр», создана в 2003 г.), а также исследовательский холдинг РОМИР (создан в 1987 г., представляет на территории СНГ ассоциацию Gallup International/WIN).

Так, например, ВЦИОМ с 1990 г. на базе данных всероссийских панельных исследований рассчитывает общую динамику *Индекса счастья*, с 2005 г. на основе ежемесячных экспресс-опросов оценивает баланс позитивных и негативных настроений в обществе путем построения временных рядов *Индексов социального самочувствия*, а с 2007 г. ведет работу по формированию массива оценок деятельности органов государственной власти. АНО «Левада-Центр» специализируется на мониторинге политических, социальных и экономических перемен (в том числе, в рамках качественных и интерактивных исследований) и является участником международных научных программ в этой области. Эта организация предоставляет систематические данные, связанные с определением индексов социальных (ИСН) и потребительских настроений (ИПН). Данные ФОМ, специализирующегося на предоставлении услуг в области социологических опросов, тематически чрезвычайно разнообразны, тем не менее, ряд продолжающихся проектов, включающих исследования социальных индикаторов, позволяет анализировать временные ряды. Что касается РОМИР, то эта организация разработала ряд методик оценок социальных изменений на основе собственной интерактивной панели, аккумулирующей данные о ежедневных покупках 10 тысяч потребителей, проживающих в 52 городах России с населением свыше 10 тысяч человек.

Можно также указать ряд иных проектов, данные которых представляют интерес для интеграции в рамках «модуля социальных измерения» общенациональной системы информационной поддержки управления социально-экономическим развитием страны. Например, в 2008 г. Общероссийская общественная организация «Российский союз промышленников и предпринимателей» (РСПП) в рамках работ по продвижению «Глобальной инициативы по отчетности» (*GRI*) разработала рекомендации по применению социальных индикаторов в управлении. Тем самым была создана современная основа для использования корпоративной нефинансовой отчетности для мониторинга социально-экономических изменений в регионах базирования крупных российских предприятий [31]. Важные результаты не только в области экономической и социальной статистики дают разнообразные исследования человеческого потенциала и условий его воспроизводства, в частности, на уровне субъектов Российской Федерации [32-34 и др.].

Перечень можно продолжать, однако, в целом следует констатировать, что имеющиеся на сегодняшний день теоретико-методологические заделы, инструменты и технологии мониторинга социальной реальности в своей совокупности могли бы дать адекватный ответ на любые запросы системы государственного управления. Фактически, на сегодняшний день в России имеются все необходимые и достаточные элементы для сборки постоянно действующей «машины мониторинга социальной реальности», однако эти детали находятся в состоянии декомпозиции, по большей части содержательно и технологически несовместимы друг с другом, а общая цифровая исследовательская инфраструктура фактически отсутствует.

### ***Возможности и барьеры построения модуля социального мониторинга в системе государственного стратегического управления***

Наряду с уже упомянутой разобщенностью деятельности различных субъектов – потенциальных «выгодополучателей» создания единой системы информационной поддержки управления социально-экономическим развитием страны, пожалуй, главным барьером построения общенациональной системы социальных измерений является отсутствие единства в представлениях о месте и роли независимых социальных данных в государственном стратегическом управлении. Анализ показывает, что органы исполнительной власти и МСУ, действуя в рамках своего функционала, объективно выстраивают концепцию социального мониторинга в соответствии с внутриведомственными интересами. Например, использование в деятельности ведомств механизмов опросов общественности или обратной связи с потребителями государственных услуг является своего рода доказательным свидетельством перехода организации на клиентоориентированные принципы деятельности и повышения ее способности оперативно реагировать на «запросы общественности».

В качестве иллюстрации можно привести несколько примеров. Функционал официального сайта Федерального казначейства ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru)) формально позволяет получать и накапливать информацию о степени удовлетворенности граждан деятельностью органов государственной власти и МСУ. Для решения этой задачи на ресурсе размещены базовые перечни государственных (муниципальных) услуг и работ, дано формализованное описание каждой услуги и реквизиты нормативного правового акта, на основании которого она оказывается. Приводится информация, в каких единицах измеряется качество оказания той или иной услуги. Дополнительно на сайте представлена учредительная и контактная информация о государственных бюджетных учреждениях города Москвы по видам деятельности. Пользователи имеют возможность анонимно оценить (по пятибалльной шкале) качество услуг каждого учреждения, квалификацию персонала или оставить отзыв. Однако, очевидно, что реализованный на сегодняшний день оценочный механизм не может дать репрезентативных данных о качестве государственных услуг в том или ином субъекте Российской Федерации или конкретном ведомстве. Действующая модель представляет собой своего рода электронную «книгу жалоб и предложений», которая пополняется случайным образом за счет обращений интернет-продвинутых пользователей, составляющих лишь небольшую часть населения.

На информационной платформе Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (<http://www.rosmintrud.ru>) два из трех специализированных информационных ресурсов (информационная система «Прогноз баланса трудовых ресурсов» и автоматизированная система «Профессиональные риски») доступны только работникам министерства, а автоматизированный информационный комплекс «Миграционные квоты» позволяет получить доступ только к протоколам межведомственных комиссий, не содержащим первичных данных.

На официальном сайте Федерального агентства по делам национальностей (<http://fadn.gov.ru>) размещена презентация новой системы мониторинга межнациональной ситуации в регионах России [35]. Указано, что эта система, в которой предполагается использовать данные Росстата, ФСБ, ФСО и МВД России, а также Росфинмониторинга, будет введена в эксплуатацию в начале 2016 г. В презентации также отмечено, что агентство самостоятельно разработало более 20 специализированных индикаторов и планирует проводить собственные опросы населения. Последнее косвенно означает неудовлетворенность федерального ведомства качеством опросов, которые проводятся органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Информация о предполагаемых структурах данных, индикаторах и методиках проведения опросов в презентации отсутствует, также не указано каким образом планируется (или не планируется)

использовать уже имеющиеся международно признанные источники репрезентативных данных.

Примеры можно продолжать. Но очевидно одно: сложившееся положение дел объективно, поскольку задача создания системы внешнего независимого социального мониторинга выходит за пределы компетенции каждого отдельного органа исполнительной власти и может быть решена лишь на уровне федерального правительства, либо администрации главы государства.

Серьезным препятствием, замедляющим системное включение данных социальных наук в практический контур государственного управления, является, как это ни парадоксально, недостаток клиентоориентированного подхода в деятельности самих научных организаций. Речь идет о способности представлять результаты научных исследований в высокотехнологичной форме «готового продукта», пригодного для практического использования в деятельности органов государственной власти. За редким исключением между сферой государственного управления и социальной наукой сохраняется своего рода «языковой барьер»: требуются специальные процедуры и усилия с обеих сторон для того, чтобы конвертировать научные результаты в конкретные административные решения, правовые акты, управленческие технологии.

Еще одним барьером, препятствующим быстрому становлению модуля общенационального социального мониторинга как необходимого элемента системы информационной поддержки государственного стратегического управления является недостаток практического внимания государства к развитию социальных и гуманитарных наук. Общеизвестно, что, несмотря на признание на самом высоком уровне важности этой сферы знаний для страны [36-38], на практике ни один из действующих документов стратегического планирования не содержит положений о приоритетном значении развития наук общественного профиля, а также социальных и гуманитарных технологий [39-43].

Одним из следствий такого положения дел является значительное отставание развития цифровой инфраструктуры социальных исследований в Российской Федерации от общемирового и общеевропейского уровня, что усугубляется сохранением традиционных представлений об исследовательской инфраструктуре как о совокупности центров коллективного пользования научным оборудованием и уникальными исследовательскими установками в области естественных наук. Согласно выводам аналитического доклада Общероссийской общественной организации «Российская ассоциация содействия науке» (РАСН) о состоянии научной инфраструктуры в Российской Федерации, дисбалансы накопления и использования научного знания, прежде всего, в области развития исследовательской инфраструктуры сохраняются и углубляются, несмотря на меры государственной поддержки. Особенно это касается сферы социально-гуманитарных наук [44].

Тем не менее, в 2014-2015 гг. федеральными органами государственной власти был принят ряд мер, направленных на ускорение развития национальной исследовательской инфраструктуры. Так, в апреле 2014 г. была утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы, включающая подпрограмму «Развитие межотраслевой инфраструктуры сектора исследований и разработок» с общим объемом бюджетных ассигнований в размере около 27,3 млрд. рублей [40]. Активно продолжает свою работу межведомственная рабочая группа по направлению «Инфраструктура научных исследований» при Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию [45]. Но, несмотря на позитивные сдвиги, речь по-прежнему идет, главным образом, о совершенствовании материально-технической (в первую очередь, приборной) базы сектора естественнонаучных исследований и разработок и повышении эффективности деятельности существующих центров коллективного пользования.

Однако зарубежная практика показывает, что научными сообществами стран Европы и США накоплен полезный опыт создания не только национальных, не и международных «центров коллективного пользования» данными социально-экономических, политических и психологических исследований. Наличие такого рода платформ в конечном счете помогает решать задачи, связанные с мониторингом общественных изменений в рамках реализации масштабных проектов международных организаций по достижению социально значимых целей (например, таких, как программа ООН «Цели развития тысячелетия»).

Особое внимание развитию цифровой инфраструктуры социальных исследований уделено и в крупнейшей за всю историю Европейского Союза рамочной программе по развитию научных исследований и разработок в 2014-2020 годах *Horizon 2020*. Это связано с тем, что социальные и гуманитарные науки признаны одним из ключевых инструментов, позволяющих дать эффективные ответы на *современные социальные вызовы*, среди которых программа выделяет следующие:

- Здоровье, демографические изменения и благополучие;
- Пищевая безопасность, устойчивое развитие сельского и лесного хозяйства, а также биоэкономики;
- Безопасная, чистая и эффективная энергетика;
- Умный, экологически чистый и интегрированный транспорт;
- Изменения климата, эффективное использование ресурсов и ископаемого сырья;
- Защита свободы и безопасности Европы и ее граждан.

Еще одной областью приложения знаний социальных наук программа Horizon 2020 называет решение задач, связанных с развитием и поддержанием таких характеристик современных обществ как «дружелюбность», «инновационность» и «безопасность» (*Inclusive, Innovative and Secure Societies*). Фактически, программа ориентирована на поиск решений, позволяющих осознанно управлять факторами экономического роста, социальными трансформациями, стимулировать внедрение социальных инноваций и новых повседневных практик, что должно в конечном счете способствовать укреплению позиций Европы как глобального игрока в меняющемся мире [46].

Таким образом, в рамках Европейского научного пространства (частью которого является Российская Федерация) на протяжении последних десятилетий складывается масштабная система независимого социального мониторинга, а поддержка социальных исследований и измерений, как одного из инструментов стратегического управления, является одним из приоритетов развития науки. Это объективный процесс, поскольку в современном мире залогом конкурентоспособности государств является умение поддерживать высокую скорость реакции в управлении изменениями. Именно поэтому страны-конкуренты проявляют повышенное внимание к вопросам опережающего развития наук социально-гуманитарного кластера как одного из важнейших источников новых знаний и технологий для решения проблем общественного и экономического управления в условиях трансформирующегося мира [47]. Представляется, что этот опыт может и должен быть использован для решения задач развития в Российской Федерации.

## **Заключение**

В современной России имеются все необходимые структурные элементы для создания эффективной, постоянно действующей общенациональной системы социального мониторинга как важного элемента системы государственного стратегического управления. Однако для практического решения этой задачи требуются нестандартные

административные шаги, которые позволили бы в короткие сроки создать институционально-правовые условия для возникновения устойчивой экосистемы, объединяющей на единой технологической платформе ресурсы и возможности государственных, академических и частных структур. Представляется, что дать старт такого рода изменениям могло бы принятие решения о включении в действующий перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации [48] положения о «технологиях управления общественным развитием в условиях меняющегося мира» (название условное).

Помимо общих системных эффектов стимулирования развития социальных исследований в нашей стране, такое решение, безусловно, позволило бы в кратчайшие сроки завершить построение современной системы управления социальными изменениями на базе уже имеющихся источников данных и методических руководств, в том числе, органов государственной власти, действующей международной и национальной систем проведения социологических опросов и существующих методов, средств и технологий социологических исследований и измерений.

### Литература

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е дополн. - М.: Омега-Л, 2004. 301 с.
2. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность. М.: Культура: Академический проект, 2006. 542 с.
3. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. М.: ИНФРА-М, 2008. 328 с.
4. Осипов Г. В. Общество знания: Переход к инновационному развитию России. М.: Либроком, 2013. 368 с.
5. Пикулькин А. В. Система государственного управления. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 399 с.
6. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. М.: ИНФРА-М, 2008. 384 с.
7. Трофимов В. В. Информационные системы и технологии в экономике и управлении. М.: Высшее образование, 2006. 480 с.
8. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М.: Юрист, 2001. 320 с.
9. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871; 1999. № 28. Ст. 3492.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01 декабря 1999 г. № 2021-р «О разработке стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (ред. 05.01.2001) // СЗ РФ. 1999. № 50. Ст. 6247.
11. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008 <О направлении Методических рекомендаций по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006 - 2008 годы> URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/instrukcii/d8v.htm> (дата обращения: 06.11.2015).

12. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 года «О бюджетной политике в 2008-2010 годах» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. № 7.
13. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 (ред. 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.
14. Методика оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Утверждена Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия (протокол № 1 от 18 июля 2007 г.). URL: <http://archive.kremlin.ru/images/V17.doc> (дата обращения: 06.11.2015).
15. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 (ред. 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 313-р «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”» // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455
17. Гаман-Голутвина О. В., Сморгунов Л. В., Соловьев А. И., Туровский Р. Ф. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году. М., 2009. URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (дата обращения: 04.11.2015)
18. Степашин С. В. Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008. 608 с.
19. Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса. М.: Наука, 2010. 282 с.
20. Барциц И. Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI века: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №1 (80). URL: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php> (дата обращения: 02.11.2015)
21. Ильин В. А., Шабунова А. А. Социологическое измерение эффективности государственного управления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. №2 (32). С.18-35.
22. Дементьева, И. Н. Опыт социологических измерений эффективности государственного управления // Проблемы развития территории. 2014. № 5. С. 99-111.
23. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2012 г. № 945 (ред. от 27.04.2015) «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации» (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации») // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4065.
24. Протокол заседания Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 20 сентября 2011 г. № 19 // Министерство финансов Российской Федерации

- Федерации. [Официальный сайт]. 26.09.2011. URL: <http://www.minfin.ru/ru/performance/ebudget/plan/> (дата обращения: 06.11.2015).
25. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2014-2016 годы. URL: <http://nacles.ru/доклад-о-результатах-и-основных-напра/> (дата обращения: 01.09.2015).
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами "Электронный бюджет"» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.
27. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. Ч. 1. Ст. 3378.
28. Олег Фомичев: Российская экономика не сможет устойчиво и динамично развиваться без единой системы стратегического планирования. 2015. 19 октября // Минэкономразвития России. [Официальный сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/press/news/201510192> (дата обращения: 05.11.2015).
29. Постановление Правительства Российской Федерации Постановление от 25 июня 2015 года № 631 «О создании федерального государственного реестра документов стратегического планирования» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/18655/> (дата обращения: 05.11.2015).
30. Левашов В. К. Реформы и кризисы: тридцать лет спустя // Социс. 2015. № 10. С. 31-38.
31. Базовые индикаторы результативности. Рекомендации по использованию в практике управления и корпоративной нефинансовой отчетности / Ф. Прокопов, Е. Феоктистова и др.; Под общей редакцией А. Шохина. М.: РСПП, 2008. - 68 с. URL: <http://rspp.ru/12/7862.pdf> (дата обращения: 06.11.2015).
32. Тупикина Е. Н., Кочева Е. В. Совершенствование методики оценки индекса развития человеческого потенциала (на примере Дальневосточного федерального округа) // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 10. С. 57-63
33. Калугина З. И. Ресурсный дефицит развития человеческого потенциала как угроза модернизации // Регион: экономика и социология. 2011. № 1. С. 50-70.
34. Баева О.Н. Индекс человеческого развития: методики определения и оценки на уровне региона // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 5. С. 143—147.
35. Федеральное агентство по делам национальностей. О мониторинге состояния межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных отношений. URL: <http://fadn.gov.ru/documents/8894-prezentatsiya-sistemy-monitoringa-fadn-rossii> (дата обращения: 06.11.2015).
36. Путин В. В. Выступление на праздновании Дня знаний с воспитанниками и педагогами образовательного центра для одарённых детей «Сириус» // Президент России. [Официальный сайт]. 01.09.2015. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/50216> (дата обращения: 06.11.2015).
37. Путин В. В. Выступление на Съезде Российского союза ректоров // Президент России [Официальный сайт]. 30.10.2014. URL: <http://www.kremlin.ru/news/46892> (дата обращения: 01.09.2015).
38. Путин В. В. Вступительное слово на заседании Совета при Президенте России по культуре и искусству // Президент России [Официальный сайт]. 30.05.2007. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/24298> (дата обращения: 01.09.2015).

39. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
40. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 301 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие науки и технологий” на 2013–2020 годы» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ч. I. Ст. 2150.
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 340 «Об утверждении Правил формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 18. Ч. 2. Ст. 2241.
42. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 03.01.2014). URL: <http://government.ru/media/files/41d4b737638b91da2184.pdf> (дата обращения: 06.11.2015).
43. О приоритетных научных задачах, для решения которых требуется задействовать возможности федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием // Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. 08.02.2014. URL: <http://government.ru/orders/10326/> (дата обращения: 06.11.2015).
44. Состояние научной инфраструктуры в Российской Федерации: основные проблемы и пути их преодоления: Аналитический доклад (15 апреля 2013 г.). URL: <http://russian-science.com/files/file/infrastrukturanaukirekomendacii.pdf> (дата обращения: 06.11.2015).
45. Распоряжение Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 189-рп «О руководителях межведомственных рабочих групп при Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.11.2015).
46. Council Decision establishing the Specific Programme Implementing Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020) // European Commission. Brussels, 30.11.2011. COM (2011) 811 final. URL: [http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/proposals/com\(2011\)\\_811\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/proposals/com(2011)_811_final.pdf) (дата обращения: 06.11.2015)
47. Яник А. А., Попова С. М. О некоторых практических вопросах управления процессами корректировки приоритетных направлений развития науки, техники и технологий в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный выпуск. 2015. № 48. С. 136-161. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2015/vipusk\\_48\\_fevral\\_2015\\_g.\\_/problemi\\_upravlenija\\_teoriya\\_i\\_praktika/yanik\\_popova.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2015/vipusk_48_fevral_2015_g._/problemi_upravlenija_teoriya_i_praktika/yanik_popova.pdf) (дата обращения: 06.11.2015).
48. Указ Президента Российской Федерации от 07 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168.