

---

**МОНИТОРИНГ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ**

---

**Жукова Т.И.***Федеральный исследовательский центр  
"Информатика и управление" Российской академии наук,  
вед.научн.сотр., к.э.н., г. Москва, Россия,***Страинова Ю.Г.***Научно-исследовательский и проектный  
Институт Генплана Москвы, рук.мастерской,  
к.техн.н., г.Москва, Россия***Страинова Л.Ф.***Научно-исследовательский и проектный  
Институт Генплана Москвы, рук.сектора, к.арх.н., г.Москва, Россия***АННОТАЦИЯ**

В статье описан системный подход к проведению оценки фактического уровня развития объектов социальной инфраструктуры районов Москвы в составе работ по мониторингу реализации Генерального плана, который осуществляется в соответствии с Постановлением правительства Москвы. Представлена разработанная методика построения Интегрального индекса развития социальной инфраструктуры районов города Москвы, позволяющего на объективной основе с учетом мнения жителей районов производить оценку качества жизни населения районов с точки зрения удовлетворенности развитием сферы услуг. Представленная методика опробирована на 25 районах г.Москвы.

**Ключевые слова:** мониторинг реализации Генерального плана, социальная инфраструктура, индекс развития социальной инфраструктуры.

Потребности общественной практики, характеризующиеся высоким динамизмом происходящих перемен, диктуют необходимость использования эффективного инструментария, обладающего организационными преимуществами, связанными с возможностью комплексной и однозначной интерпретации параметров изучаемого процесса или явления, доступных измерению и обработке. В практике современного управления большая роль отводилась и отводится развитию методов и инструментов оперативного контроля, основанного на объективной оценке состояния системы и тенденций ее развития. Основой этой оценки является использование некоторых групп явлений, параметров, факторов, входящих в понятийную форму "мониторинговые индикаторы", формирующаяся по критериям комплексности, интегративности отражения результирующего состояния основных причинных взаимодействий в их количественных и качественных взаимосвязях. Систематические исследования, направленные на объективный анализ реальности и предоставляющие достоверную основу для оперативного оценивания, прогноза возможных состояний и выработки коррекционно-упреждающих мер управленческого воздействия, составляют суть мониторинговых исследований, и выступают в качестве особой информационной технологии, позволяющей получать более точную информацию о состоянии объекта наблюдения, с максимальной точностью оценивать вероятность наступления возможных тенденций и явлений во всем многообразии взаимодействия его компонентов как системы.

Мониторинг городских изменений в градостроении является неотъемлемой частью

регионального планирования, процессом, посредством которого политика и стратегические планы пересматриваются и обновляются, адаптируются во время их реализации.

Деятельность по планированию следует рассматривать как непрерывный процесс, и процедуры составления плана итеративно направлены на движение к наилучшему результату на основе использования информационных систем [1]. При рациональном планировании подход, качество планирования и процесс принятия решений может быть существенно улучшен при наличии соответствующих данных и эффективной обработки. Как таковые, пространственно привязанные данные являются фундаментальной частью информационного подхода к территориальному планированию.

Учитывая динамичный характер планирования и управления, особенно важно иметь адекватную информационную систему, предусматривающую мониторинг и надзор за соблюдением правила планирования, которая служит системой раннего предупреждения в отношении источников провалов, дисбалансов, недостатков и сбоев в процессе планирования и управления. Поэтому на уровне руководства необходима актуальная и надежная информация, призванная содействовать административным процедурам, планированию и осуществлению политики, а также развитию стратегии.

Требованиям такого анализа в полной мере отвечает мониторинг как метод познания общественных процессов в их статике и динамике. Будучи действенным инструментом социальной диагностики и прогнозирования функционирующей социальной сферы, он позволяет в заданных пространственных границах

и временных интервалах регулярно получать оперативную управленческую информацию. Несомненное преимущество мониторинга, в сравнении с разовыми исследованиями, заключается в его способности систематически наращивать и интегрировать необходимые данные по широкому кругу стандартных социальных показателей и создавать на этой основе постоянно обновляющиеся информационные банки. Именно этим обстоятельством объясняется возрастающая популярность этого метода в практике социологического анализа как формы научно-практической активности.

Следует отметить, что несмотря на универсальность и объективность рассматриваемого инструментария, он в значительной степени зависит от области применения, поскольку основан на всестороннем изучении объекта исследования, и увеличение степени его изученности позволяет с большей точностью сформировать группы показателей, образующих в своей сущности единый смысловой ряд и характеризующих специфику и динамику изучаемого объекта.

И все же можно выделить основные черты мониторинговых информационных систем, которые при использовании в оперативных управленческих структурах должны выполнять следующие функции:

**Описательная функция.** Разработка системы мониторинговых индикаторов должна осуществляться на основе системного анализа объекта исследования, во всей полноте характеризующего составляющие его элементы и уровень их развития, но при этом отсекающего излишнюю информацию, не имеющую решающего значения для характеристики явления;

**Когнитивная функция** - информационная система также способствует улучшению понимания рассматриваемых проблем, предоставляя ключевые факторы и переменные, которые могут быть проанализированы с помощью методов аналитического моделирования и других статистических подходов;

**Нормативная функция** - информационная система также может способствовать совершенствованию современных стандартов планирования путем учета обратной связи, полученной от вновь привлекаемых информационных потоков, свидетельствующих о конкретных последствиях уже предпринятых действий.

Таким образом, информация используется для выполнения двух наборов задач. Во-первых, информация играет определенную роль в процессе принятия решения о том, какие действия предпринять, включая как оперативное, так и стратегическое решение и, во-вторых, как организована деятельность с точки зрения управленческого контроля. Главное требование - наличия объективных характеристик, которые в достаточно полной мере позволяют сравнивать объекты между собой и в динамике.

Таковыми характеристиками, показывающими, насколько близко находится развитие выбранного аспекта изучаемого объекта к запланированной имплементации, являются реалистичные и измеримые показатели состояния объекта – *индикаторы*. В программном мониторинге они выполняют роль инструментов, которые используются для оценки состояния программы путем определения ее характеристик или переменных, а затем отслеживания изменений в этих характеристиках со временем или между группами. Надлежащие индикаторы являются ключевыми факторами для любой эффективной системы мониторинга и оценки, поскольку предоставляют точные и актуальные данные, необходимые для отслеживания прогресса программы. Если рассматривать их сущностные характеристики в данном аспекте, то именно они формируют связь между теорией и практикой, поскольку свидетельствуют о том, был ли достигнут результат, произошел ли немедленный эффект или наблюдались долгосрочные изменения. Показатели сами по себе жизненно важны для этого процесса, так как они являются ключом для успешного отслеживания изменений или проблем программы

В наши дни общепринятым подходом для разработки показателей в области мониторинга и оценки, основанным на передовой практике, является их соответствие критериям SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely) [2]. Они должны быть:

1. **Конкретными:** показатель должен с наибольшей степенью точности измерить объект наблюдения и быть переведен в оперативные общепотребляемые термины. Самое главное, необходимо, чтобы собранные данные были четко и непосредственно связаны с достижением конкретной цели для возможности измерения прогресса в достижении результата.

2. **Измеримыми:** индикатор должен представляться в общепринятой системе измерений и входить в систему открытых регулярных статистических публикаций или быть легко рассчитываемым на основе официальных информационных источников. Индикаторы должны предоставлять объективные данные: независимо от того, кто собирает данные, их измерение и интерпретация должны быть однозначными и сопоставимыми по группам и по времени, что позволяет сравнивать и агрегировать изменения.

3. **Достижимыми:** Логически и тесно связаны с целями проектов и являются достижимыми в результате их имплементации.

4. **Реалистичными:** показатель должен быть достоверным показателем результата, а также быть полученными при разумной стоимости, частоте и точности.

5. **Своевременными:** показатели должны быть своевременными в нескольких аспектах. Во-первых, они должны быть актуальными, во вторых – с точки зрения времени, проведенного в сборе

данных - требовать соизмеримо немного времени по сравнению с выполнением проекта, наконец – должны соответствовать выбранному интервалу времени для осуществления оценки с выбранной частотой сбора данных для эффективного мониторинга и оценки программ.

Наконец, необходимо отметить, что для получения наиболее объективных результатов необходимо объединять качественные и количественные данные, которые обладают совершенно разной ценностью. Основной целью мониторинга является получение объективной информации качественного и количественного характера для составления системного представления о ходе реализации стратегического развития, выявления складывающихся диспропорций для принятия управленческих решений. Количественные показатели часто используются для оценки прогресса в достижении поставленных целей (например, число построенных школ или поликлиник), и, хотя числа сами по себе не могут измерить качество или эффективность каждого управленческого действия, они могут быть их косвенными показателями, и поэтому так важно, чтобы они были напрямую связаны с индикаторами достижения цели. Качественные данные характеризуют более тонкие оценки, связанные с субъективным восприятием хода выполнения работы. Как правило, они собираются от заинтересованных сторон посредством семинаров, фокус-групп или полуструктурированных интервью. Они могут послужить хорошими показателями достижения или влияния на цели, а также раскрыть понимание процессов и отношений. Подходы на основе участия, как правило, дают много качественной информации, а соединение этих двух типов информации приводит к наиболее объективным результатам.

В данной статье приводятся результаты работы по созданию инструментария для проведения мониторинга при использовании в структурах территориального управления. С учетом всех вышеперечисленных требований к методологии проведения мониторинга была решена прикладная задача разработки методики оценки фактического состояния объектов социальной инфраструктуры в составе работ по мониторингу реализации Генерального плана города Москвы, который осуществляется в соответствии с Постановлением правительства Москвы [3].

Основными составляющими проблемы развития социальной инфраструктуры города являются: некомплектность развития постоянного отставания темпов строительства объектов социальной инфраструктуры от темпов ввода жилья, относительно низкая сложившаяся плотность социальных функций в периферийной зоне города, отсутствие земельных ресурсов в районах сложившейся застройки в ранее установленных границах Москвы, низкая коммерческая привлекательность и необходимость

государственной поддержки в размещении ряда видов объектов. Объекты социальной инфраструктуры включают объекты учебно-образовательного назначения, здравоохранения, социального обеспечения, объекты культурно-досугового, спортивного, торгово-бытового назначения, объекты отдыха и туризма.

Сложившиеся проблемы в развитии социальной инфраструктуры города могут усилиться в связи с прогнозируемым увеличением численности постоянного населения города и мест приложения труда в Москве, увеличением в социально-демографической структуре населения Москвы доли жителей старше трудоспособного возраста, а также в связи с изменением потребительских предпочтений разных возрастных категорий населения, формирующих требования к качеству социального обслуживания.

Цель данной работы – разработать инструмент, способный, аналогично актуальной методике построения Индекса качества городской среды для городов РФ, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р, дать основу для расчета Интегрального индекса развития социальной инфраструктуры районов города Москвы, который необходим для объективной системной оценки социального развития районов в процессе динамического мониторинга реализации Генерального плана города Москвы.

Сфера услуг призвана обеспечить высокое качество жизни для населения, и достижение этой цели возможно при реализации стратегии, основанной на методологии оптимального насыщения городской территории объектами социальной инфраструктуры. В соответствии с паспортом федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда» уровень развития социальной инфраструктуры является одним из важнейших критериев оценки среды проживания, поскольку свидетельствует о том, насколько город готов к современным вызовам и отвечает потребностям горожанина. Кроме того, целью Индекса является возможность сравнить и оценить районы Москвы по выбранным критериям, и оценить, какие социальные сферы наиболее остро нуждаются в изменениях, выделить «болевы» точки каждого района.

В этих целях была предложена методика расчета Интегрального индекса развития социальной инфраструктуры района. Основываясь на выше представленных выводах и результатах системного анализа категории «городская сфера услуг», в качестве индикаторов для оценки уровня развития социальной инфраструктуры района выбраны показатели по семи отраслям сферы услуг, среди которых: торговля, здоровье и оздоровление, физкультура и спорт, образование, культура и досуг, бытовые услуги, социальная поддержка.

Анализ социальной инфраструктуры района и условий проживания населения показал, что

принятие управленческих решений по внесению изменений в стратегический план развития требует комплексной разносторонней информации, которая даёт объективную картину всех процессов и элементов стратегического развития. Вследствие этого основные показатели, инструменты мониторинга не ограничились только статистическими данными, а включили в себя материалы социологических исследований, экспертных опросов, позволяющих оценить действенность программно-целевых методов, реализацию принятых проектов и мероприятий, а также обеспечить участие гражданского общества в стратегическом развитии экономических систем.

Разработанная методика состоит из последовательного выполнения трех этапов исследования.

На первом этапе рассчитывается Индекс 1 – Индекс фактической обеспеченности районов объектами социальной инфраструктуры (по отдельным отраслям и суммарного индекса по району в целом), «расчетный индекс». Индекс 1 определяется путем соотношения фактических объемов обеспеченности населения отдельными видами объектов социальной инфраструктуры, рассчитанных в относительных значениях, с нормированной шкалой отраслевых нормативов в сопоставимых единицах измерения. Ему присваивается значение, характеризующее степень соответствия фактической обеспеченности населения нормативному уровню по отдельным отраслям социальной инфраструктуры, а затем эти отраслевые индексы суммируются по выбранным отраслям. При расчете Индекса 1 учитываются объекты районного и городского уровня, также учитываются уточняющие «взвешивающие» коэффициенты, такие как коэффициент значимости отрасли, коэффициент охвата территории, типология районов с установлением различных классификационных нормативов. Сопоставимость индикаторов и единиц их измерения обеспечивается путем использования статистических источников, выпускаемых Федеральной службой государственной статистики по городу Москве ("Мосгорстат"), и информационной базы данных, построенной на основе статистики органов исполнительной власти.

Кроме прямого назначения в структуре элементов расчета Индекса, анализ значения этого показателя является основанием для формализованного ответа на вопрос, в какой степени выбранная стратегия развития района и его основные достижения является оптимальной с точки зрения соответствия общегородским ориентирам и достижения основной цели – обеспечить высокую комфортность проживания граждан в своем городе?

Однако, методология системного анализа, требующая всестороннего рассмотрения исследуемого объекта с учетом возможно большего количества характеризующих его функциональных точек зрения, диктует расширение исследовательской задачи в данном проекте и

включения элементов общественного участия в оценку уровня развития социальной инфраструктуры районов г.Москвы. Поскольку показатели, включенные в методику расчета индекса обеспеченности характеризуют фактически располагаемый потенциал объектов социальной инфраструктуры, то решено дополнить анализ показателями реального практического использования существующих ресурсов со стороны тех, для кого они предназначены, т.е. являются индикаторами эффективности самой территориальной стратегии в целом. Эта задача решается путем расчета Индекса 2 – Индекса удовлетворенности жителей состоянием развития социальной инфраструктуры районов проживания.

Индекс 2 дает возможность учесть мнение горожан относительно качества социального обслуживания в районах их проживания с точки зрения удовлетворенности жителей и устанавливается в результате проведения социологического опроса жителей районов Москвы, в котором аккумулируются ответы на вопрос: «Удовлетворены ли Вы состоянием развития социальной инфраструктуры Вашего района?» по выбранным отраслям сферы услуг. В настоящей работе оценке подвергаются 25 районов Москвы (пилотный проект) по 7 критериям, соответствующим отраслям социальной инфраструктуры: образование, здравоохранение, физкультура и спорт, культура, социальная защита, торговля, бытовое обслуживание, общественное питание.

Суммирование двух индексов позволяет рассчитать Интегральный индекс развития социальной инфраструктуры районов, учитывающий уровень фактической обеспеченности и мнение москвичей о развитии социальной сферы районов. На основании данных оценок выстраивается рейтинг этих районов путем их сортировки от первого к последнему по возрастанию рассчитанного интегрального индекса (минимальное его значение соответствует наилучшим показателям развития).

Анализ дополняется результатами ответов на вопрос: «Каких объектов социальной инфраструктуры не хватает в Вашем районе», которые дают направление перспективных изменений, в которых остро нуждается район. (Более подробно результаты применения данной методики к оценке уровня развития социальной инфраструктуры 25 районов города Москвы, включая итоги социологического опроса жителей выбранных районов, будут являться непосредственным предметом последующих работ авторов).

Построение индексов и на их основе рейтингов районов позволяет осуществлять мониторинг ситуации в районах города, отслеживать и оценивать изменения в динамике (с выбранным периодом времени), выделять эталонные районы, строить типологию мест проживания, основываясь на приоритете высокого социального развития и комфортности территорий проживания москвичей.

В зависимости от доступности данных и появления новых способов анализа районных территорий индикаторы могут быть изменены, а их количество увеличено.

Данная работа обобщает создание инструментария для использования в структурах территориального управления. Впервые описанная методика была использована в процессе сравнения уровней информатизации государственных структур в административных центрах субъектов Российской Федерации и показала высокую эффективность применения [4]. Было эмпирически подтверждено, что результаты предоставляют ценную информацию для экспертов в области муниципального управления как базу для сравнения и выявления направлений, в которых растут предпочтения жителей. Основываясь на учете мнения жителей о качестве жизни в районе, методика позволяет оценивать достижение целей на разных этапах и уровнях выполнения программ: сумма индексов указывает разрыв между районами, рейтинг – порядок убывания уровней, а линейка

индексов по отраслям и сравнение со средними значениями дает возможность высветить основные проблемы анализируемых территориальных единиц.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Залешина М.В. Информационные технологии в градостроительстве: вчера, сегодня, завтра // Территория и планирование, №3(33). – С.106-111
2. Kusek J., Khatouri M. Results-based Monitoring and Evaluation in Bank projects, HD Learning Week, November 6, 2006.
3. Постановление Правительства Москвы от 26 октября 2018 г. № 1310-ПП «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга реализации Генерального плана города Москвы».
4. Жукова Т.И. Информатизация госсектора в регионах России: методика эмпирического анализа. Труды Института системного анализа РАН, 2013 г., т.62, №4.

УДК 316.442

---

### ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ УРОВНЯ БЛАГОСОСТОЯНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В ПОСЕЛЕНЧЕСКОМ АСПЕКТЕ

---

DOI: [10.31618/ESU.2413-9335.2019.6.69.512](https://doi.org/10.31618/ESU.2413-9335.2019.6.69.512)

*Карпикова Ирина Серафимовна*

*кандидат экономических наук,*

*доцент кафедры социологии и психологии,*

*Байкальского государственного университета, г. Иркутск*

### POPULATION ASSESSMENT OF WELL-BEING: COMPARATIVE ANALYSIS IN THE SETTLEMENT ASPECT

*Karpikova Irina Serafimovna*

*Baikal State University, Irkutsk*

#### АННОТАЦИЯ

В работе представлены некоторые результаты исследования уровня материального благосостояния населения, проживающего в крупных, малых городах и сельских населенных пунктах Иркутской области. Анализ результатов позволил автору сделать выводы о значительных и неоднозначных трансформациях уровня и образа жизни сельского населения. Также среди всех типов населенных пунктов в аспекте формирования благосостояния и позитивного социального самочувствия населения наименее благоприятные условия предоставляют малые города.

#### ABSTRACT

The paper presents some results of the study of the level of material well-being of the population living in large, small cities and rural localities of the Irkutsk region. The analysis of the results allowed the author to draw conclusions about significant and ambiguous transformations of the level and lifestyle of the rural population. Among all types of settlements in terms of the formation of well-being and positive social well-being of the population, the least favorable conditions are provided by small towns.

**Ключевые слова:** благосостояние, доходы населения, крупный город, малый город, сельский населенный пункт.

**Keywords:** well-being, income of the population, large city, small city, rural locality.

**Введение.** Изучение уровня и качества жизни, в том числе уровня материального благосостояния населения в современной российской исследовательской практике распространено достаточно широко, в том числе в поселенческом аспекте. Однако анализ исследовательских работ по данной тематике показывает, что в большинстве

случаев показатели уровня благосостояния и качества жизни, в том числе социального самочувствия населения рассматриваются на примере поселений одного типа, к которым можно отнести крупные и средние города [8], малые города [5], сельские населенные пункты [1]. Достаточно распространен сравнительный анализ